

BAB IV

SUDUT PANDANG PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI PADA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP BERDASARKAN ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

4.1. Prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Rumusan asas menurut C.W. Paton adalah: “*A principle is the broad reason, which lies at the base of a rule of law*” (asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan yang mendasari adanya suatu norma hukum).

¹⁵⁶ Menurut W. J. S. Poerwadarminta, pengertian asas adalah: (1) dasar, alas, pondamen; misalnya: batu yang baik untuk asas rumah; (2) sesuatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya); misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana, pada dasarnya saya setuju dengan usul saudara; (3) cita-cita yang menjadi

¹⁵⁶ Mahadi, *Falsafah Hukum: Suatu Pengantar* (Bandung: Alumni, 2003). hlm. 122.

dasar (perkumpulan, negara dan sebagainya); misalnya; membicarakan asas tujuan perserikatan.¹⁵⁷

Mewujudkan penyelenggara negara yang dapat menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab diperlukan adanya asas-asas umum penyelenggaraan negara untuk terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Penyelenggara negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya. Di Indonesia prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan ini dikenal dengan prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) atau beberapa ahli mengatakan istilah AUPB. Di Jerman dikenal sebagai istilah *verfassung prinzipien*. Dalam perkembangan

¹⁵⁷ W.J.S. Poerdarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2002). hlm. 60-61.

selanjutnya juga terdengar sebutan *the general principles of good administration*. Olden Bidara mengutip pandangan dari F.H. Van der Burg dan G.J.M. Cartigny, mengemukakan bahwa AAUPB adalah “asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat administrasi negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh hakim administrasi”.¹⁵⁸

Kepustakaan hukum Belanda menerangkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dikenal dengan sebutan *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur* (ABBB). Di Perancis disebut dengan *Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*. Di Belgia disebut dengan *Aglemene Rechtsbeginselen*.¹⁵⁹ Sedangkan di Inggris dikenal dengan *The Principal of Natural Justice*. Jazim Hamidi memberi pengertian tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

¹⁵⁸ Olden Bidara, *Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori Dan Praktek Pemerintahan, Dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1994). hlm. 80.

¹⁵⁹ SF Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). hlm. 1.

(AAUPB), antara lain: AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, yang merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan atau *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat; AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum Administrasi Negara; sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat; dan sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai peraturan hukum positif.¹⁶⁰

Berbeda dengan Jazim Hamidi, SF Marbun mengemukakan bahwa AAUPB sebagai hukum tidak tertulis bukanlah etika atau moral, akan tetapi lebih merupakan hukum tidak tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat dan

¹⁶⁰ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010). hlm. 142.

sanksi yang dapat dipaksakan.¹⁶¹ Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik atau AUPB lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Asas ini dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Konsepsi AAUPB menurut Crince Le Roy yang meliputi: asas kepastian hukum, asas bertindak cermat, asas keseimbangan, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas permainan yang layak, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas keadilan atau kewajaran, asas meniadakan akibat-

¹⁶¹ Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak. Op.Cit.*, hlm. 7.

akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.¹⁶²

Para ahli menjabarkan secara lebih rinci AUPB ke dalam berbagai asas yang jenis dan jumlahnya tidak sama antara pakar yang satu dengan yang lain. Ada yang menjabarkan ke dalam 5 (lima) asas, 8 (delapan) asas, 7 (tujuh) asas, bahkan 13 (tiga belas) asas. Menurut para pakar seperti Addink, Donner, Koeman, Crince, Philipus, Koentjoro menyebutkan jumlah cakupan AUPB yang berbeda-beda sebagaimana tertera dalam Tabel 1.3 di bawah ini.

Tabel 1.2
Pendapat Para Ahli tentang AUPB

G.H. Addink (8 Asas)	Jazim Hamidi dikutip dari A.M. Donner	Paulus Lotulung/J. J. Veld dan N.S.J. Koeman	Crince Le Roy (11 Asas)	Philipus M. Hadjon (11 Asas)	Koentjoro Purbopranoto (13 Asas)
-------------------------------------	--	---	--	---	---

¹⁶² Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Bina Cipta, 1975). hlm. 29-30.

	(5 Asas)	(7 Asas)			
Asas larangan bertindak sewenang-wenang	Asas kejujuran	Asas larangan <i>detournement de pouvoir</i>	Asas kepastian hukum	Asas pertimbangan	Asas kepastian hukum
Asas keadilan atau asas kewajaran	Asas kecermatan	Asas larangan bertindak sewenang-wenang	Asas keseimbangan	Asas kecermatan	Asas keseimbangan
Asas kepastian hukum	Asas kemurnian dalam tujuan	Asas persamaan	Asas bertindak cepat	Asas kepastian hukum	Asas bertindak cepat
Asas kepercayaan	Asas keseimbangan	Asas kepastian hukum	Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan	Asas kepercayaan	Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan
Asas persamaan	Asas kepastian hukum	Asas harapan yang ditumbuhkan	Asas tidak boleh mencampurkan kewenangan	Asas persamaan	Asas tidak boleh mencampurkan kewenangan
Asas proporsionalitas atau keseimbangan	-	Asas kejujuran	Asas kesamaan dalam mengambil keputusan	Asas keseimbangan	Asas kesamaan dalam mengambil keputusan
Asas kehati-hatian	-	Asas kecermatan	Asas permainan yang layak	Asas kewenangan	Asas permainan yang layak
Asas	-	-	Asas	-	Asas keadilan

pertimbangan			keadilan dan kewajaran		dan kewajaran
-	-	-	Asas menanggapi pengharapan yang wajar	<i>Asas fair play</i>	Asas menanggapi pengharapan yang wajar

Terlihat dari tabel diatas bahwa asas kepastian hukum adalah salah satu asas AUPB yang sangat penting, karena seluruh pakar memasukkan asas kepastian hukum sebagai prinsip pokok dalam menilai aspek materiil atau isi dari keputusan penyelenggara negara. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan hukum, yakni hukum yang menjamin kepastian hukum yang adil dan substansinya harus dan wajib mencerminkan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat. Oleh karena hukum itu merupakan pencerminan dari kehidupan sosial masyarakat itu sendiri, yaitu gagasan-gagasan, tradisi, nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang ada dalam masyarakat tersebut. Asas lain yang juga penting dijadikan dasar dalam menilai aspek materiil adalah asas larangan bertindak sewenang-wenang. Sedangkan untuk menguji

tindakan penyelenggaraan pemerintahan dari aspek formil, asas yang dipakai adalah asas keadilan, asas *fair play*, asas kecermatan. Asas keadilan diartikan sama dengan asas keseimbangan, asas *fair play* dan asas permainan yang layak. Adil berarti adanya perlakuan penyelenggara negara yang seimbang dan tindakan yang dilakukan adalah tindakan yang wajar yang seharusnya dijalankan dalam batas-batas yang normal.

4.2. Penerapan Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Korupsi di Indonesia yang semakin parah merupakan penyakit sosial yang bersifat menyeluruh dan telah menjadi permasalahan yang tak dapat diselesaikan semenjak awal perjalanan manusia. Dampak yang demikian luas pada dasarnya akan menjadi ancaman yang sangat serius bagi

kelangsungan bangsa dan negara. Upaya mewujudkan *good governance* dengan menerapkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), di Indonesia merupakan suatu prioritas dalam rangka menciptakan suatu tatanan masyarakat, bangsa, dan negara yang lebih sejahtera, jauh dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), karena dalam kenyataannya masyarakat masih jauh dari hidup layak, korupsi masih merajalela. Namun perjuangan dalam menciptakan pemerintahan yang bersih tidak boleh berhenti, harus tetap dilanjutkan dan diupayakan semaksimal mungkin hingga suatu saat akan dirasakan begitu bermartabatnya bangsa yang memiliki komitmen, tanggung jawab, dan harga diri.

Konsep *good governance* bukan saja *clean governance* tetapi semua faktor-faktor pendukung harus memiliki *code of conduct*-nya sendiri, ada ketaatan kepada hukum, sistem dan sebagainya. Akan tetapi, tetap saja fungsi negara untuk melindungi kelompok-kelompok yang tidak mempunyai

kekuasaan haruslah memegang peranan penting di dalam mewujudkan *good governance*, karena sampai saat ini kita memiliki *civil society* yang korup. Salah satu program *good governance* dengan menerapkan AUPB adalah pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Korupsi ditimbulkan karena ada monopoli, kekuasaan, dan diskresi yang begitu besar. Selama masih ada sentralisasi kekuasaan dan aturan-aturan yang tidak jelas dan tidak ada pertanggungjawab publik maka akan menimbulkan peluang korupsi. Di Indonesia dapat kita lihat peluang korupsi begitu besar, birokrasi begitu panjang, gaji pegawai negeri yang kecil, tidak adanya sistem *public complain*.

Syarat bagi terciptanya *good governance*, paling tidak meliputi transparansi, akuntabilitas, dan pemerintah yang partisipatif. Transparatif berarti pemberian jaminan bagi ketersediaan akses publik dalam seluruh proses pengambilan kebijakan pengelolaan pemerintahan. Akuntabilitas merupakan suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi

pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. Implementasi akuntabilitas dilakukan melalui pendekatan strategis, yang akan mengakomodasi perubahan-perubahan cepat yang terjadi pada organisasi dan secepatnya menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut, sebagai antisipasi terhadap tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan. Sementara itu pemerintahan yang partisipatif dapat dimaknai sebagai wujud pemerintahan yang berupaya mengakomodasi berbagai aspirasi yang muncul di masyarakat dan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Implementasi transparansi, akuntabilitas, maupun partisipatif, sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Cita-cita *good governance* dan *open government* pada penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, salah satunya juga dengan penerapan *e-government* memiliki banyak

manfaat dalam sistem berdemokrasi yang saat ini kita terapkan diantaranya meningkatkan kecepatan komunikasi antara pemerintah, masyarakat, swasta, maupun koordinasi antar instansi yang berbasis internet. Selain itu untuk mewujudkan pelayanan yang transparan, meningkatkan akuntabilitas dari proses penyelenggaraan pemerintahan, menghemat anggaran pemerintah, serta memudahkan alur informasi yang dapat diakses secara terbuka.¹⁶³ Dalam hal membangun pemerintahan yang bebas dari KKN adalah dengan membangun akuntabilitas dan manajemen kinerja sektor publik yang berorientasi hasil. Untuk mewujudkan *good governance* dibutuhkan komitmen dan konsistensi dari semua pihak, aparatur negara, dunia usaha, dan masyarakat. Dalam pelaksanaannya disamping dituntut adanya koordinasi yang baik, juga diperlukan adanya persyaratan integritas, profesionalitas, etos kerja, dan moral yang tinggi, dengan

¹⁶³ Vani Wirawan, “Penerapan E-Government Dalam Menyongsong Era Revolusi Industri 4.0 Kontemporer Di Indonesia,” *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan* Volume 1, no. 1 (2020): hlm. 11.

demikian diharapkan dapat sebagai cara preventif yang dapat meminimalisasi tindak pidana korupsi.¹⁶⁴

Pemerintah akan mampu melaksanakan fungsinya dalam kerangka *good governance*, bila diciptakan suatu sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang relevan bagi masyarakat. Dengan demikian, konsepsi pemerintahan yang baik yang berlandaskan AUPB mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*). Dalam hal ini, pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh masyarakat.¹⁶⁵ Dalam menuju *good governance* etika politik dan pemerintahan diarahkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif, serta

¹⁶⁴ Sjahrudin Rasul, "Penerapan Manajemen Berbasis Kinerja Dalam Pemberantasan Korupsi," *Jurnal Pro Justisia* Volume 26, no. 1 (2008): hlm. 65.

¹⁶⁵ Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori Dan Aplikasi Good Governance* (Jakarta: Revlika Aditama, 2008). hlm. 11.

menumbuhkan suasana politik yang demokratis bercirikan keterbukaan rasa tanggung jawab, tanggap pada aspirasi rakyat dan menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan bernegara.¹⁶⁶

Pencegahan dan pemeberantasan tindak pidana korupsi demi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme melalui penerapan AUPB lebih lanjut juga sangat dipengaruhi oleh integritas dan etika penyelenggara atau aparatur negara yang merupakan penyebab utama terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan. Aparatur negara merupakan faktor utama keberhasilan pemerintah mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas KKN. Tanpa aparatur yang berintegritas dan beretika mustahil program kerja pemerintah dapat berjalan dengan baik. Untuk itu, salah satu aspek utama dari program

¹⁶⁶ Ibid. hlm. 12.

reformasi birokrasi ialah reformasi aspek sumber daya manusia (SDM), karena aspek inilah yang nantinya akan mengimplementasikan atau menggerakkan semua program reformasi birokrasi.¹⁶⁷

Aparatur atau penyelenggara negara yang profesional serta pemerintahan yang baik, merupakan perwujudan tolok ukur pemerintahan yang baik yakni dengan membentuk pelayanan publik yang efisien, efektif dan produktif, peradilan yang handal, serta pemerintah yang bertanggungjawab kepada publiknya dan bebas dari praktik KKN serta perbuatan tercela. Oleh karenanya membangun kepercayaan publik dan menghilangkan citra negatif pada pemerintahan selaku penyelenggara negara, maka diperlukan perubahan-perubahan dalam upaya-upaya untuk menata kembali, menyempurnakan dan atau memperbaiki sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta

¹⁶⁷ Bambang Waluyo, "Optimalisasi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia," *Jurnal Yuridis* Volume 1, no. 2 (2014): hlm. 175-176.

dalam rangka menyelamatkan dan menormalisasi kehidupan nasional yang sesuai tuntutan reformasi, maka diperlukan adanya kesamaan visi, misi, dan persepsi dari seluruh penyelenggara negara dan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam hal ini adalah sesuai dengan hak dan kewajiban yang dimilikinya, maka diharapkan masyarakat dapat lebih selektif dalam melakukan kontrol sosial yang efektif dan maksimal terhadap penyelenggaraan negara dengan tetap mengingat dan menaati rambu rambu hukum yang berlaku. Sehingga penyelenggara negara dalam melaksanakan kewajibannya benar-benar untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat umum. Oleh karena itu sebagai tolok ukur untuk menilai apakah penyelenggara negara telah sesuai dalam menjalankan tindakannya dalam negara hukum, maka dapat menggunakan AUPB. Dengan bersandar pada prinsip AUPB dapatlah dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintah yang baik, yang dengan cara demikian maka penyelenggaraan

negara tersebut menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Merujuk Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang dimaksud dengan penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Asmawi Rewansyah, bahwa penyelenggara pemerintah dalam hal ini adalah pimpinan atau manager pemerintahan yang memiliki berbagai tanggung jawab, antara lain: tanggung jawab politik (*political responsibility*) yaitu tanggung jawab melaksanakan politik pemerintah; tanggung jawab institusional (*institutional responsibility*) yaitu tanggungjawab untuk melaksanakan dengan baik perintah atasan (tanggung jawab hirarkis);

tanggung jawab kepada masyarakat (*public atau popular responsibility*) yaitu tanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat; tanggung jawab profesional (*professional responsibility*) yaitu tanggung jawab sesuai dengan pertimbangan profesinya; tanggung jawab keluarga yaitu tanggung jawab sebagai kepala rumah tangga; dan tanggung jawab pribadi (*personal responsibility*) yaitu tanggung jawab berdasarkan kesadaran pribadinya.¹⁶⁸

Terdapat 4 (empat) aspek kebijakan dasar politik nasional yang ditetapkan dalam sistem manajemen kenegaraan Indonesia sesuai amanat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dalam rangka menciptakan penyelenggara negara yang bersih dan bebas KKN diantaranya :

¹⁶⁸ Asmawi Rewansyah, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance: Dikutip Dari AR Mustopadidjaja, Dimensi-Dimensi Pokok Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Cetakan Kelima, Duta Pertiwi Foundation, Jakarta, 2005* (Jakarta: Yusaintanas Prima, 2010). hlm. 96-97.

- 1) Meletakkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik atau *good governance* meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas;
- 2) Hak dan kewajiban penyelenggara negara, salah satu yang mendasar dan baru adalah menyangkut kewajiban penyelenggara negara melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
- 3) Pemeriksaan kekayaan penyelenggara negara sebelum, selama dan setelah menjabat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); dan
- 4) Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara.¹⁶⁹

Sesuai dengan kebijakan dasar politik nasional dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 telah disebutkan tentang peran serta masyarakat untuk mengoptimalkan

¹⁶⁹ Ibid. hlm.106-107.

kegiatan masyarakat untuk ikut serta mengontrol kegiatan penyelenggara negara. Hal ini membuktikan bahwa penyelenggara negara memberikan dan mewujudkan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam penyelenggaraan negara yang bebas dan bersih dari KKN. Dengan demikian masyarakat akan memperoleh perlindungan hukum dalam bentuk kebebasan menggunakan hak dan kewajibannya dalam mengemukakan fakta dengan menghormati aturan-aturan sesuai hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku.

Selain apa yang disebutkan diatas dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi melalui penerapan AUPB demi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme melalui penerapan AUPB, perlunya dukungan aspek berikutnya yakni berupa adanya reformasi hukum dan reformasi struktur. Oleh karenanya masyarakat memiliki peran penting dalam rangka melakukan kontrol atau pengawasan terhadap penyelenggara negara dan penyelenggara negara diwajibkan untuk

memberikan jawaban sesuai tugas dan fungsinya dalam memberikan jawaban yang disampaikan oleh masyarakat. Reformasi hukum menurut Muktiono adalah sebuah reformasi hukum dan reformasi struktur untuk mengantisipasi tindak pidana korupsi agar tercapai penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN yang meliputi:

- 1) Reformasi hukum ketatanegaraan (konstitusi) untuk memperkecil monopoli dan diskresi kekuasaan pemerintahan dari tangan Presiden, sehingga dimungkinkan adanya *power sharing* dan *check and balance* dalam sistem politik kita. Sekarang ini Presiden memiliki kekuasaan yang sangat absolut dalam memilih Menteri, Pangab, Kapolri, Jaksa Agung, Gubernur BI, dan lain-lainnya. Bahayanya kalau Presidennya seorang kleptokrat, maka besar kemungkinan terbentuknya rezim kleptokrasi yang memiliki mesin otoritas yang begitu besar;

- 2) Menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas dari pejabat negara atau pemegang kekuasaan publik melalui:
 - a. Kewajiban pejabat negara untuk melaporkan dan diperiksa kekayaannya, pada saat mulai dan berakhir jabatannya (*Law Against Illicit Enrichment*);
 - b. Kewajiban pejabat membuktikan harta kekayaannya bukan hasil korupsi (asas pembuktian terbalik);
 - c. Kewajiban pejabat negara menyediakan informasi tentang penyelenggaraan negara kepada publik (*Public Information Act*);
 - d. Perlindungan hukum terhadap pejabat atau masyarakat yang menyampaikan informasi tentang korupsi (*Whistle Blower Protection Act*);
 - e. Wajib melaporkan transaksi keuangan dalam jumlah yang mencurigakan;
 - f. Mengatur asas dan kode etik pejabat publik (*Leadership Code of Conduct*);
- 3) Kriminalisasi suap, baik yang dilakukan oleh *private* sektor di dalam dan internasional, serta kriminalisasi praktik *money laundering* (menerima, menyimpan,

- memindahkan, mentransfer, atau menginvestasi hasil korupsi);
- 4) Independen lembaga peradilan. Para hakim jangan lagi tunduk di bawah Menteri Kehakiman, tapi harus di bawah MA, dan MA harus otonom terhadap pemerintah. Independensi aparat penegak hukum, seperti jaksa, polisi, dan para advokat, sangat diperlukan untuk memberantas korupsi;
 - 5) Melengkapi kelembagaan pengawasan korupsi, semacam lembaga Ombudsman (*Permanent Commission of Equity*) di setiap Kementerian atau Departemen dan Pemda yang dapat berfungsi melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap penyimpangan penggunaan kekuasaan atau maladministrasion yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan publik dan merekomendasikan perbaikannya;
 - 6) Untuk perkara-perkara korupsi tertentu di mana penyidik atau penuntut tidak dapat melakukan tugas

mereka atau tanpa ada kepercayaan masyarakat, harus dimungkinkan dibentuknya jaksa independen (*special prosecutor*) dan Badan Anti Korupsi (*Independence Commission Against Corruption*) yang memiliki kewenangan penyelidikan dan menjadi bagian dari sistem peradilan, sehingga jaksa hanya sebagai prosecutor saja;

- 7) Mengakomodasi keterlibatan *civil society* dalam pengawasan korupsi secara kontinyu dilakukan oleh semacam lembaga *public enquiries* dan menjadi bagian dari sistem *judicial*;
- 8) Adanya prosedur pemeriksaan tidak pidana korupsi (prosedur pemeriksaan khusus), yang memudahkan penuntut menyeret koruptor ke pengadilan. Dan adanya ketentuan-ketentuan khusus untuk memastikan bahwa hasil-hasil korupsi dapat diperoleh kembali oleh negara, khususnya hasil-hasil korupsi yang ada di tangan pihak ketiga atau ditempatkan di luar negeri; dan

9) Keterlibatan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk memberantas korupsi benar-benar di uji sekarang ini. LSM, mahasiswa, pers, dan gerakan buruh harus memiliki visi yang sama dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara.¹⁷⁰

Pengaturan tentang peran serta masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 termaktub dalam Pasal 8, yakni dimaksud untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, merupakan suatu hak dan kewajiban. Dengan hak dan kewajiban yang dimiliki, masyarakat diharapkan dapat lebih bergairah melaksanakan kontrol sosial secara optimal terhadap penyelenggaraan negara, dengan tetap mentaati rambu-rambu hukum yang berlaku. Agar Undang-undang ini dapat mencapai sasaran secara efektif maka diatur

¹⁷⁰ Irfan Muktiono, "KKN: Identifikasi Dan Strategi," *Makalah Badan Diklat Depdagri Pada Orientasi Good Governance: Sekretaris Dan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota*, 2001. hlm.1.

pembentukan Komisi Pemeriksa yang bertugas dan berwenang melakukan pemeriksaan harta kekayaan pejabat negara sebelum, selama, dan setelah menjabat, termasuk meminta keterangan baik dari mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya, maupun para pengusaha, dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Susunan keanggotaan Komisi Pemeriksa terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat mencerminkan independensi atau kemandirian dari lembaga ini. Undang-undang ini mengatur pula kewajiban para penyelenggara negara, antara lain mengumumkan dan melaporkan harta kekayaannya sebelum dan setelah menjabat. Ketentuan tentang sanksi dalam Undang-undang ini berlaku bagi penyelenggara negara, masyarakat, dan komisi pemeriksa sebagai upaya preventif dan represif serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya ketentuan tentang asas-asas umum penyelenggaraan negara, hak dan kewajiban penyelenggara

negara, dan ketentuan lainnya sehingga dapat diharapkan memperkuat norma kelembagaan, moralitas individu, dan sosial.¹⁷¹

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi demi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme melalui penerapan AUPB, dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor yakni diantaranya: *pertama* peletakan asas-asas umum pemerintahan yang baik; *kedua* transparansi publik, akuntabilitas, dan pemerintah yang partisipatif; *ketiga* integritas dan etika penyelenggara atau aparatur negara; *keempat* reformasi hukum dan reformasi struktur; *kelima* dukungan *e-government* pada sektor pemerintah, masyarakat, swasta, maupun koordinasi antar instansi; *keenam* manajemen kinerja sektor publik yang berorientasi hasil; *ketujuh* komitmen dan konsistensi dari

¹⁷¹ Admin ACCH, “Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme,” <https://acch.kpk.go.id/id/jejak-pemberantasan/uu-28-tahun-1999-enyelenggaraan-negara-bersih-dari-kkn>, 2017. diakses tanggal 23 Mei 2020

semua pihak, aparaturnegara, dunia usaha, dan masyarakat; kedelapan integritas, profesionalitas, etos kerja, dan moral yang tinggi; dan kesembilan etika politik dan pemerintahan yang baik, dan suasana politik yang demokratis.

4.3. Asas *Ultimum Remedium* dan *Primum Remedium* dalam Sistem Hukum Pidana

Hukum pidana adalah hukum yang mengatur tentang pelanggaran dan kejahatan terhadap kepentingan umum. Pelanggaran dan kejahatan tersebut diancam dengan hukuman yang merupakan penderitaan atau siksaan bagi yang bersangkutan.¹⁷² Perbedaan antara hukum pidana dengan bidang hukum lain adalah sanksi hukum pidana merupakan pemberian ancaman penderitaan dengan sengaja dan sering juga pengenaan penderitaan, hal mana dilakukan juga sekalipun tidak ada korban kejahatan. Selanjutnya perbedaan lainnya antara hukum pidana dengan bidang hukum lain

¹⁷² Yulies Tiena Masrini, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006). hlm. 60.

adalah adanya sanksi pidana yang merupakan pemberian ancaman penderitaan terhadap tindak pidana yang dilakukan seseorang baik yang menimbulkan korban (*with victim*) maupun maupun yang tidak menimbulkan korban (*without victim*) guna memperbaiki tingkah laku manusia terutama pelaku kejahatan (penjahat), Pasal 10 KUHP menjabarkan macam-macam pemberian sanksi pidana di Indonesia yaitu pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, pidana tutupan, dan pidana tambahan. Perbedaan demikian menjadi alasan untuk menganggap hukum pidana itu sebagai *ultimum remedium*, yaitu usaha terakhir guna memperbaiki tingkah laku manusia, terutama penjahat, serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Oleh karena sanksinya bersifat penderitaan istimewa, maka penerapan hukum pidana sedapat mungkin dibatasi dengan kata lain penggunaannya dilakukan jika sanksi-sanksi hukum lain tidak memadai lagi.¹⁷³

¹⁷³ J.M. Van Bemmelen, *Hukum Pidana 1; Hukum Pidana Material Bagian Umum* (Jakarta: Bina Cipta, 1984). hlm. 13.

Istilah *ultimum remedium* ini pertama kali dipergunakan oleh Menteri Kehakiman Belanda yaitu Mr. Modderman dalam menjawab pertanyaan Mr. Mackay seorang parlemen Belanda mengenai dasar hukum perlunya suatu penjatuhan hukuman bagi seseorang yang telah melakukan suatu pelanggaran hukum, atas pertanyaan tersebut Modderman menyatakan: "... bahwa yang dapat dihukum itu pertama-tama adalah pelanggaran-pelanggaran hukum," ini merupakan suatu *condition sine qua non* (syarat yang tidak boleh tidak ada). Selanjutnya yang dapat dihukum itu adalah pelanggaran-pelanggaran hukum yang menurut pengalaman tidaklah dapat ditiadakan dengan cara-cara lain. Hukuman itu hendaknya merupakan suatu upaya terakhir (*ultimum remedium*). Memang terhadap setiap ancaman pidana ada keberatannya. Setiap orang yang berpikiran sehat akan mengerti hal tersebut tanpa penjelasan lebih lanjut. Ini tidak berarti bahwa ancaman pidana akan ditiadakan, tetapi selalu harus mempertimbangkan keuntungan dan kerugian ancaman

pidana benar-benar menjadi upaya penyembuh serta harus menjaga jangan sampai membuat penyakitnya menjadi lebih parah.¹⁷⁴

Ultimum remedium menurut Sudikno Mertokusumo merupakan salah satu asas yang terdapat di dalam hukum pidana Indonesia, yang mengatakan hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir dalam penegakan hukum dan dianggap masih terdapat suatu alternatif penyelesaian lain selain menerapkan suatu aturan hukum pidana.¹⁷⁵ Artinya bahwa sanksi pidana dapat digunakan apabila sanksi-sanksi yang lain sudah tidak dapat memberikan efek jera bagi pelakunya. Ketentuan sanksi pidana dalam suatu Undang-Undang diberlakukan sebagai sanksi yang terakhir setelah sanksi administratif maupun sanksi perdata tidak dapat ditempuh lagi. Upaya ini ditujukan agar dalam proses hukum

¹⁷⁴ Machmud, *Problematika Penerapan Delik Formal Dalam Perspektif Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Di Indonesia, Fungsionalisasi Asas Ultimum Remedium Sebagai Pengganti Asas Subsidiaritas* (Bandung: Mandar Maju, 2012). hlm. 264.

¹⁷⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2009). hlm. 128.

pidana yang cukup panjang, korban maupun pelaku kejahatan dapat memperoleh keadilan dan memberikan kepastian hukum. Contohnya adalah ketika seseorang menggunakan obat-obatan terlarang atau narkoba, orang tersebut dapat meminta dirinya untuk direhabilitasi dan tidak dikenai pasal pidana penggunaan obat-obatan terlarang, selagi orang tersebut adalah kapasitasnya hanya sebagai pengguna yang dapat dikategorikan sebagai korban namun tentu dengan berbagai pertimbangan dan beberapa prosedur yang berlaku.

Karakteristik Hukum Pidana dalam konteks *ultimum remedium* ini dapat diartikan bahwa keberadaan pengaturan sanksi pidana diletakkan atau diposisikan sebagai sanksi terakhir. Artinya, pemberian sanksi diutamakan dengan pemberian sanksi administratif atau sanksi perdata, apabila sanksi administrasi dan sanksi perdata belum mencukupi untuk mencapai tujuan memulihkan kembali keseimbangan di dalam masyarakat, maka pemberian sanksi pidana baru dapat

dipertimbangkan sebagai senjata terakhir atau *ultimum remedium*.

Primum remedium merupakan kebalikan dari *ultimum remedium*, yakni dalam kasus hukum pidana dapat dikatakan sebagai satu-satunya hal yang dapat dilakukan kecuali dengan menerapkan hukum pidana tersebut, tidak ada alternatif lain sebagai dasar atau fondasi untuk menegakkan suatu hukum. Contoh dari *primum remedium* ini adalah ketika terdapat seseorang yang melakukan tindak pidana terorisme, maka berdasarkan asas *primum remedium* tidak ada alternatif lain seperti sanksi administratif maupun sanksi perdata melainkan akan diberikan hukuman pidana secara langsung sesuai dengan undang-undang tentang terorisme. Selain dari undang-undang mengenai terorisme, ketentuan pengaturan mengenai sanksi pidana sebagai *primum remedium* ini dapat pula dilihat dalam undang-undang mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi (UU PTPK), undang-undang tentang pengedaran obat-obatan terlarang (UU Narkotika) , dan beberapa undang-

undang lainnya yang mengatur tentang tindakan kejahatan yang memiliki dampak besar bagi kepentingan publik sehingga dalam hal pemberian sanksi atau hukuman tidak perlu lagi mempertimbangkan penggunaan sanksi lain selain sanksi pidana.

Berdasarkan uraian diatas mengandung arti bahwa pemberian sanksi pidana seyogyanya dijadikan sebagai obat terakhir atau disebut juga *ultimum remedium* selama upaya lain dapat dilakukan demi kebaikan bersama. Mengutip pendapat dari H.G van de Bunt, hukum pidana dapat menjadi senjata utama atau *primum remidium* jika korban sangat besar, tersangka/terdakwa merupakan *recidivist*, dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*).¹⁷⁶ Sehingga disimpulkan bahwa sangat jelas dan nyata sebagai sanksi yang tajam, hukum pidana hanya akan dijatuhkan apabila mekanisme penegakan hukum lainnya yang lebih ringan telah tiada berdaya guna atau tidak dipandang cocok.

¹⁷⁶ Romli Atmasasmita, *Globalisasi Dan Kejahatan Bisnis* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010). hlm. 192.

4.4. Sudut Pandang Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang Bersifat *Primum Remedium* Berdasarkan Prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Pakar hukum Indroharto menyebutkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL) dan mengartikannya sebagai asas yang khusus berlaku di Bidang Administrasi Pemerintahan dan menjadi bagian dari asas-asas hukum umum dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintah. Pada awalnya AAUPL merupakan asas hukum yang tidak tertulis sehingga FH. Van der Burg dan GJM Cartigny mendefinisikan AAUPL atau AUPB sebagai asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan badan atau Pejabat Administrasi Negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh Hakim Administrasi.¹⁷⁷ Dimasa awalnya, AUPB secara umum

¹⁷⁷ Bidara, *Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori Dan Praktek Pemerintahan, Dalam Himpunan Makalah*

dimaknai sebagai asas yang bersifat terbuka dan eksistensinya bersifat dinamis. Bersifat terbuka, artinya AUPB dapat mengalami perubahan dan perkembangan, sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Pada tahun 1986, pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengalami perkembangan dengan dimasukkannya prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik atau disebut AUPB di Pasal 53 ayat (2) sebagai dasar gugatan. Merupakan lompatan kemajuan yang tidak lepas dari sumbangan pemikiran Paulus Effendi Lotulung tokoh Mahkamah Agung yang pada saat

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), *Loc. Cit.*

Rapat Panitia Kerja (Panja) tanggal 30 Januari 2004 di DPR mengusulkan dimasukkannya prinsip AUPB. Usulan ini didukung oleh pemerintah dan fraksi-fraksi di DPR.¹⁷⁸

Lebih lanjut pada tahun 1990-an, United Nations Development Programme (UNDP) mengenalkan satu prinsip yang disebut dengan *good governance* (pemerintahan yang baik). Pengesahan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, berawal dari Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diusulkan pemerintah. Didalam RUU ini dari awal memang sudah mengusung prinsip AUPB sebagai landasan utamanya,¹⁷⁹ meskipun istilah yang digunakan oleh pembentuk Undang-Undang tersebut bukanlah AUPB, melainkan Asas-asas Umum

¹⁷⁸ Badan Legislasi DPR RI dengan Pemerintah c.q. Dirjen Peraturan Perundang-undangan DEPKEH HAM, "Risalah Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI Dengan Pemerintah c.q. Dirjen Peraturan Perundang-undangan DEPKEH HAM Dalam Rangka Pembahasan 5 (Lima) RUU Integrated System," in *Risalah Rapat Panitia Kerja* (Jakarta, 2004), hlm. 358.

¹⁷⁹ Rapat Paripurna DPR RI, "Fraksi PDIP, FKP, FPP Dan FABRI Menyetujui Konsep AUPB Beserta Rumusan Penjelasannya" (Jakarta, 1999).

Penyelenggaraan Negara (AUPN) dan Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik (AUPNB). Semangat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 adalah semangat reformasi dan pemberantasan praktik KKN, untuk menindaklanjuti Ketetapan MPR RI Nomor XII/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Salah satu ketentuan pokok yang sangat penting dalam TAP MPR RI tersebut adalah yang mendorong terciptanya pemerintahan yang baik, sebagaimana disebutkan dalam huruf c, berbunyi :

“Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut penyelenggara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya, serta mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Perkembangan pengaturan prinsip AUPB menemukan momentumnya yang semakin kuat, tatkala Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU AP) disahkan pada tahun 2014. Ketika Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan masih dalam proses pembahasan berupa RUU di DPR, prinsip AUPB menjadi topik

mainstream dalam penyusunan RUU ini. Ketika rapat pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) bersama DPR berlangsung, Eko Prasajo merupakan Wakil Menteri Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengusulkan pencantuman Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dari sekian jenis AUPB yang diusulkan oleh Pemerintah, Fraksi Partai Golkar (FPG) mengusulkan tambahan satu asas dalam AUPB, yaitu: “asas pelayanan yang baik”. Selain asas-asas yang diusulkan oleh Pemerintah maupun FPG, semua fraksi di DPR juga menyadari bahwa masih ada asas-asas lain yang mungkin dipergunakan oleh hakim di dalam membuat keputusan atau gugatan pejabat atau badan pemerintahan. Maksudnya dengan adanya usulan tersebut, peserta rapat menyetujui asas-asas umum lainnya di luar AUPB, sebagaimana dimaksud dalam UU AP agar dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Terkait penyebutan istilah yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penyebutan istilah AUPB dapat ditemukan dalam Pasal 1, 5, 7, 8, 9, 10, 24, 31, 39, 52, 66, dan Pasal 87. Pengertian AUPB dalam Pasal 1 menyatakan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. AUPB sendiri diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2), serta Penjelasannya. Pasal 10 ayat (1) yang memuat 8 (delapan) asas AUPB, yaitu :

- 1) Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;

- 2) Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang;
- 3) Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;
- 4) Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan, sehingga keputusan atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat, sebelum keputusan atau tindakan tersebut ditetapkan;
- 5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain

dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan;

- 6) Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- 7) Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif; dan
- 8) Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 10 ayat (2) diisyaratkan bahwa asas-asas lain di luar 8 (delapan) asas tersebut dapat diakui sebagai AUPB, sepanjang diterapkan oleh hakim dalam memutus perkara dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Asas lain di luar asas yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (2)¹⁸⁰ dapat dimaknai sebagai AUPB tambahan yang diadopsi oleh hakim dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dari doktrin yang dikembangkan oleh pakar Hukum Administrasi Negara.

Perkembangan AUPB dalam fungsinya sebagai alat bagi hakim untuk menguji atau menilai keabsahan tindakan penyelenggara pemerintahan dan sebagai alat kontrol untuk mencegah tindakan-tindakan administratif yang dapat menimbulkan kerugian, tidak secepat yang terjadi di Belanda. Pengesahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diharapkan mampu mendorong

¹⁸⁰ Menurut penjelasan Pasal 10 ayat (2), bahwa yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan Negeri yang tidak banding, atau Putusan Pengadilan Tinggi yang tidak dikasasi atau Putusan Mahkamah Agung.

pengakuan dan penerimaan AUPB sebagai norma hukum yang harus dijadikan dasar oleh penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya, sekaligus sarana bagi warga negara untuk menggugat penyelenggara pemerintahan yang menyimpang, dan menjadi dasar bagi hakim dalam memutus perkara. Pertimbangan-pertimbangan itu harus matang dan berimbang terkhususnya dalam memutus perkara tindak pidana korupsi yang dapat menimbulkan kerugian disemua aspek kehidupan masyarakat.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN serta dalam rangka menyelamatkan dan menormalisasi kehidupan nasional yang sesuai tuntutan reformasi, maka diperlukan adanya kesamaan visi, misi dan persepsi dari seluruh penyelenggara negara dan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam hal ini adalah sesuai dengan hak dan kewajiban yang dimilikinya, maka diharapkan masyarakat dapat lebih bergairah dalam melakukan kontrol sosial yang efektif dan maksimal terhadap

penyelenggaraan negara dengan tetap mengingat dan menaati rambu rambu hukum yang berlaku. Sehingga penyelenggara negara dalam melaksanakan kewajibannya benar-benar untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat umum. Oleh karena itu sebagai tolok ukur untuk menilai apakah penyelenggara negara telah sesuai dalam menjalankan tindakannya dalam negara hukum, maka dapat menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan bersandar pada AUPB dapatlah dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintah yang baik, yang dengan cara demikian maka penyelenggaraan negara tersebut menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*).

Didasarkan pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi

Kolusi dan Nepotisme, yang dimaksud dengan penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terkait dengan ketentuan tersebut diatas, menurut Asmawi Rewansyah mengatakan bahwa penyelenggara pemerintah dalam hal ini adalah pimpinan atau manager pemerintahan yang memiliki berbagai tanggung jawab, antara lain :

- 1) Tanggung jawab politik (*political responsibility*) yaitu tanggung jawab melaksanakan politik pemerintah;
- 2) Tanggung jawab institusional (*institutional responsibility*) yaitu tanggungjawab untuk melaksanakan dengan baik perintah atasan (tanggung jawab hirarkis);

- 3) Tanggung jawab kepada masyarakat (*public atau popular responsibility*) yaitu tanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat;
- 4) Tanggung jawab profesional (*profesional responsibility*) yaitu tanggung jawab sesuai dengan pertimbangan profesinya;
- 5) Tanggung jawab keluarga yaitu tanggung jawab sebagai kepala rumah tangga; dan
- 6) Tanggung jawab pribadi (*personal responsibility*) yaitu tanggung jawab berdasarkan kesadaran pribadinya.¹⁸¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme, prinsip-prinsip AUPB dituangkan dalam 7 (tujuh) asas umum penyelenggaraan negara. Didalam Pasal 1 menyebutkan bahwa Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk

¹⁸¹ Asmawi Rewansyah, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance* (Jakarta: Yusaintanas Prima, 2010). hlm. 96-97.

mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka diperlukan landasan hukum untuk mencegahnya. Asas tersebut yakni :

- 1) Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
- 3) Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- 4) Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan

perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

- 5) Asas proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara;
- 6) Asas profesionalisme, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 7) Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut didalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 terdapat 4 (empat) aspek kebijakan dasar politik nasional yang ditetapkan dalam sistem manajemen

Kenegaraan RI, dalam rangka menciptakan penyelenggara negara yang bersih dan bebas KKN diantaranya :

- 1) Meletakkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*) meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas;
- 2) Hak dan kewajiban penyelenggara negara, salah satu yang mendasar dan baru adalah menyangkut kewajiban penyelenggara negara melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
- 3) Pemeriksaan kekayaan penyelenggara negara sebelum, selama, dan setelah menjabat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); dan
- 4) Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara.¹⁸²

¹⁸² Ibid. hlm. 106-107.

Teori kewenangan dalam praktiknya mengacu dari bagian politik kekuasaan yang memiliki dimensi hukum, yang dihubungkan terhadap kewenangan penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan. Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹⁸³ Sebagai yang berdimensi hukum, maka kewenangan adalah bersumber dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lain. Sedangkan 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-

¹⁸³ Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Loc.Cit.*,

wewenang (*rechtsbevoegdheiden*).¹⁸⁴ Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum :

- 1) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya; dan
- 3) Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁸⁵

Kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh

¹⁸⁴ Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggung Jawab." *Loc.Cit.*,

¹⁸⁵ Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi. Op.Cit.,hlm.* 65-67.

kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi. Beberapa literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah atau *the rule and the ruled*.¹⁸⁶ Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote macht*,¹⁸⁷ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max

¹⁸⁶ Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Op.Cit.*, hlm. 35-36.

¹⁸⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan* (Jakarta: Universitas Airlangga, 1990). hlm. 30.

Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.¹⁸⁸

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- 1) Hukum;
- 2) Kewenangan (wewenang);
- 3) Keadilan;
- 4) Kejujuran;
- 5) Kebijaksanaan; dan

¹⁸⁸ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum Dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia* (Yogyakarta: Kanisius, 1990). hlm. 52.

6) Kebajikan.¹⁸⁹

Diperlukannya sebuah kewenangan dalam kebijakan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN adalah harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (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 guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.¹⁹⁰

Pada dasarnya hukum pidana menganut prinsip *ultimum remedium* dalam proses penegakan hukumnya.

¹⁸⁹ Rusadi Kantaprawira, "Hukum Dan Kekuasaan," *Makalah Universitas Islam Indonesia*, 1998. hlm. 37-38.

¹⁹⁰ Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Loc.Cit.*,

Namun dalam praktik demikian pada penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi adalah bersifat *primum remedium*, selaras dengan isi pengaturan mengenai sanksi pidana dalam UU PTPK, tidak secara tegas menyatakan ada alternatif lain berupa penegakan hukum secara hukum administrasi/sanksi administrasi maupun hukum perdata/sanksi perdata sebagai obat awal, namun keseluruhan berorientasi pada hukuman pidana dan denda sebagai obat awal dan obat akhir dalam pemidanaan atau sanksi tindak pidana korupsi. *Primum remedium* mengatur tentang tindakan kejahatan yang memiliki dampak besar bagi kepentingan publik sehingga dalam hal pemberian sanksi atau hukuman tidak perlu lagi mempertimbangkan penggunaan sanksi lain selain sanksi pidana, salah satunya adalah tindak pidana korupsi. Demikian pernyataan tersebut sependapat dengan H.G van de Bunt sebagaimana dikutip oleh Romli Atmasasmita dalam bukunya *Globalisasi dan Kejahatan Bisnis*, yakni hukum pidana dapat menjadi senjata utama atau

primum remedium jika korban sangat besar (efek tindak pidana korupsi), tersangka/terdakwa merupakan *recidivist*, dan kerugian tidak dapat dipulihkan (*irreparable*).

Mengenai hal ini pemberian sanksi pidana terhadap tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sitematis Lengkap yang bersifat *primum remedium*, senyatanya pada tataran praktik menurut Haryanto selaku Hakim Pengadilan Tinggi Yogyakarta adalah sudah tepat bahkan Haryanto menambahkan pendapatnya bahwa setiap perilaku tindak pidana korupsi harus diberikan sanksi pidana yang seberat-beratnya, tanpa memandang dan mempertimbangkan penggunaan sanksi lain.¹⁹¹ Pendapat tersebut dikuatkan oleh Supaya selaku Kepala Seksi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, bahwa diperlukannya perkembangan yang lebih baik dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi, sehingga dengan sifat yang *primum remedium* yang mana bertujuan pemulihan kembali ketertiban

¹⁹¹ Wawancara dengan Haryanto, “Pemberian Sanksi Pidana Yang Bersifat *Primum Remedium* Terhadap Tindak Pidana Korupsi PTSL,” 2020. tanggal 29 Mei 2020

dan keseimbangannya terkhususnya perilaku korupsi dalam masyarakat, maka pidana sebagai *primum remedium* atau obat pertama dan terakhir itu tepat.¹⁹² Menurut pandangan penulis dengan penerapan sanksi *primum remedium* terhadap tindak pidana korupsi juga diharapkan akan mempengaruhi budaya hukum dan mentalitas masyarakat baik ditingkat bawah maupun kalangan atas, terkhususnya para penyelenggara negara. Penerapan *primum remedium* ini berlandaskan perspektif sosiologis hal ini dikarenakan perbuatan yang diatur dalam UU PTPK tersebut merupakan tindakan yang luar biasa dan besar dampaknya bagi masyarakat.

Berkaitan dengan teori kewenangan yang mempunyai pengaruh terhadap hasil penegakan hukum tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dimana salah satunya kewenangan penyelenggara negara dalam memutus perkara suatu tindak pidana korupsi dalam hal ini hakim. Dalam memutus suatu perkara tindak pidana korupsi

¹⁹² Wawancara dengan Supaya, "Pemberian Sanksi Pidana Yang Bersifat *Primum Remedium* Terhadap Tindak Pidana Korupsi PTSL," 2020. tanggal 29 Februari 2020

penyelenggara pemerintahan harus berorientasi pada AUPB sebagai norma hukum yang harus dijadikan dasar oleh penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya. Menurut Haryanto selaku Hakim Pengadilan Tinggi Yogyakarta, menerangkan dalam pelaksanaan putusan perkara tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dimana lembaga pengadilan telah memperhatikan beberapa prinsip AUPB diantaranya: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas tertib penyelenggaraan negara, asas ketidakberpihakan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas akuntabilitas. Selain itu Haryanto juga menambahkan pendapatnya yakni asas profesionalisme, asas kecermatan, dan asas pelayanan yang baik.¹⁹³ Berikut penjabaran keterangan tersebut :

- 1) Asas kepastian hukum, yakni hakim dalam memutus perkara tindak pidana korupsi mengutamakan landasan

¹⁹³ Wawancara dengan Haryanto, "Sudut Pandang Penerapan AUPB Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi PTSL Yang Besifat Primum Remedium," 2020. tanggal 29 Mei 2020

ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan;

- 2) Asas kemanfaatan, yakni proses peradilan yang memperhatikan kemanfaatan dalam hal ini kemanfaatan yang berimbang;
- 3) Asas tertib penyelenggaraan negara, yakni mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara. penyelenggaraan negara yang berupa proses peradilan tindak pidana korupsi;
- 4) Asas ketidakberpihakkan, yakni pejabat pemerintahan atau hakim dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan pengadilan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;
- 5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan, yakni pejabat pemerintahan atau hakim tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau

kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan;

- 6) Asas kepentingan umum, yakni mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif;
- 7) Asas keterbukaan, yakni berusaha melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam proses dan hasil peradilan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- 8) Asas proporsionalitas, yakni mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- 9) Asas akuntabilitas, yakni setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan proses dan hasil peradilan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai

- pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 10) Asas profesionalisme, yakni mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - 11) Asas kecermatan, yakni keputusan atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan, sehingga keputusan atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat, sebelum keputusan atau tindakan tersebut ditetapkan; dan
 - 12) Asas pelayanan yang baik, yakni berusaha memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penegakan hukum tindak pidana korupsi yang terjadi dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, sesuai dengan

nafas dalam ketentuan UU PTPK yang bersifat *primum remedium*, dimana penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi dalam sistem pemberian sanksinya adalah obat pertama dan terakhir yakni sistem pemidanaan berdasarkan hukum pidana, walupun senyatanya dalam UU PTPK tidak secara tegas tertulis dan tersurat kata prinsip *primum remedium*. Argumen tersebut didasari bahwa pada tataran praktik penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap obat atau senjata utamanya adalah pemberian hukuman pidana, tidak terlebih dahulu diupayakan alternatif lain hukuman awal berupa sanksi administrasi ataupun sanksi perdata, dan perlu digaris bawahi tindak pidana korupsi dalam bidang pertanahan ini mempunyai dampak yang luas bagi masyarakat. Sehingga bersandar dalam hal itu lembaga peradilan juga harus memperhatikan AUPB yang dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan

Nepotisme, dan terutama Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, berikut Undang-undang lain yang berkaitan dengan AUPB khususnya dalam penegakan hukum suatu ihwal terkait. Bukan hanya itu saja hasil akhir inti dari produk hukum oleh penyelenggara negara dalam hal ini para penegak hukum tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diharapkan harus mempunyai tujuan berupa kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.

Tujuan akhir penegakan hukum tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yakni adanya kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan, selaras dengan pendapat Gustav Radbruch, penegakan hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu: asas kepastian hukum (*rechmatigheid*) yang berarti asas ini meninjau dari sudut yuridis; asas keadilan hukum (*gerechtigheid*) yang berarti asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan; asas

kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.¹⁹⁴ Tujuan penegakan hukum yang mendekati realitas adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa *summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux* yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.¹⁹⁵

Ketiga unsur dari hasil proses penegakan hukum tersebut tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktik tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara

¹⁹⁴ Admin Kompasiana, "Keadilan Dari Dimensi Sistem Hukum," [https://www.kompasiana.com/musri-nauli/5500a387a33311bb74511a73/kesemwrawutan-hukum-indonesia,](https://www.kompasiana.com/musri-nauli/5500a387a33311bb74511a73/kesemwrawutan-hukum-indonesia,2015) 2015. diakses tanggal 24 Mei 2020

¹⁹⁵ Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari Dan Memahami Hukum* (Yogyakarta: Presindo, 2010). hlm. 59.

proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak akan mengetahui apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Namun terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoramaan yang baik dan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan dan akan jelas pula penerapannya. Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta

ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Tujuan hukum yang paling substantif yakni keadilan, maka keadilan sesungguhnya akan menciptakan obat apabila terjadi penekanan penerapan hukum yang terlalu keras dan dapat melukai. Agar tidak terjadi penerapan hukum yang terlalu keras dan melukai maka perlu adanya keadilan yang menjadi struktur dasar kehidupan masyarakat. John Rawls berpendapat jika keadilan harus diterapkan pada fakta struktur dasar masyarakat, prinsip-prinsip keadilan harus mengerjakan dua hal :¹⁹⁶

- 1) Prinsip keadilan harus memberi penilaian konkret tentang adil tidaknya institusi-institusi dan praktek institusional; dan

¹⁹⁶ John Rawls, A. *Theory of Justice: Teori Keadilan* (London: Oxford University, 1973). hlm. 24.

- 2) Prinsip-prinsip keadilan harus membimbing pemerintah dalam mengembangkan kebijakan-kebijakan dan hukum untuk mengoreksi ketidakadilan dalam struktur dasar masyarakat tertentu.

Disisi lain proses penegakan hukum tindak pidana korupsi dari mulai tingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan, persidangan, dan keluarnya putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, sedianya para aparat penegak hukum mampu mempertimbangkan dan menerapkan AUPB disetiap prosesnya. Dalam tahap keluarnya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap juga sangat dipengaruhi oleh penerapan prinsip AUPB. Bahkan bukan hanya menerapkan prinsip AUPB saja, namun keputusan hakim dalam memutus perkara tindak pidana korupsi terkhususnya tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, juga harus dan telah menerapkan beberapa faktor pertimbangan sebagai suatu telaah didalam proses persidangan sehingga tercapainya suatu keputusan

yang diharapkan sesuai dengan ketentuan hukum, dan terpenuhi tujuan kemanfaatan, dan keadilan. Namun yang paling penting adalah dapat sebagai efek jera bagi para pelaku tindak pidana korupsi, sehingga kedepan dapat merubah segala perilaku yang dapat melanggar ketentuan norma hukum. Faktor-faktor yang menjadi pertimbangan hakim tersebut menurut Haryanto selaku Hakim Pengadilan Tinggi Yogyakarta, berpendapat diantaranya :¹⁹⁷

- 1) Faktor Subjektif, yakni orang yang melakukan tindak pidana korupsi, yang berupa: umur pelaku, alasan melakukan tindak pidana korupsi (karena ketidaktahuan, banyak hutang, dan terjadinya kebutuhan yang mendesak), perilaku menyatakan penyesalan, tidak pernah dihukum sebelumnya; tidak akan mengulangi lagi; dan
- 2) Faktor Objektif, yakni keadaan disaat mengadili, yang berdasarkan ketentuan hukum yang ada.

¹⁹⁷ Wawancara dengan Haryanto, “Faktor-Faktor Yang Menjadi Pertimbangan Hakim Dalam Menentukan Dan Memutus Perkara Tindak Pidana Korupsi,” 2020. tanggal 29 Mei 2020

Menurut Barda Nawawi Arif, hakim pengadilan dalam mengambil suatu keputusan dalam proses sidang pengadilan, harus mempertimbangkan beberapa aspek, yaitu :¹⁹⁸

- 1) Kesalahan pelaku tindak pidana. Hal ini merupakan syarat utama untuk dapat dipidananya seseorang. Kesalahan di sini mempunyai arti seluas-luasnya, yaitu dapat dicelanya pelaku tindak pidana tersebut. Kesengajaan dan niat pelaku tindak pidana harus ditentukan secara normatif dan tidak secara fisik. Untuk menentukan adanya kesengajaan dan niat harus dilihat dari peristiwa demi peristiwa, yang harus memegang ukuran normatif dari kesengajaan dan niat adalah hakim;
- 2) Motif dan tujuan dilakukannya suatu tindak pidana. Kasus tindak pidana mengandung unsur bahwa perbuatan tersebut mempunyai motif dan tujuan untuk dengan sengaja melawan hukum;

¹⁹⁸ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2001). hlm. 77.

- 3) Cara melakukan tindak pidana. Pelaku melakukan perbuatan tersebut ada unsur yang direncanakan terlebih dahulu untuk melakukan tindak pidana tersebut. Memang terapat unsur niat di dalamnya yaitu keinginan si pelaku untuk melawan hukum;
- 4) Riwayat hidup dan keadaan sosial ekonomi. Riwayat hidup dan keadaan sosial ekonomi pelaku tindak pidana juga sangat mempengaruhi putusan hakim yaitu dan memperingan hukuman bagi pelaku, misalnya belum pernah melakukan perbuatan tidak pidana apa pun, berasal dari keluarga baik-baik, tergolong dari masyarakat yang berpenghasilan sedang-sedang saja (kalangan kelas bawah);
- 5) Sikap batin pelaku tindak pidana. Hal ini dapat diidentifikasi dengan melihat pada rasa bersalah, rasa penyesalan dan berjanji tidak akan mengulangi perbuatan tersebut. Pelaku juga memberikan ganti rugi

atau uang santunan pada keluarga korban dan melakukan perdamaian secara kekeluargaan;

- 6) Sikap dan tindakan pelaku sesudah melakukan tindak pidana. Pelaku dalam dimintai keterangan atas kejadian tersebut, ia menjelaskan tidak berbelit-belit, ia menerima dan mengakui kesalahannya, karena hakim melihat pelaku berlaku sopan dan mau bertanggung jawab, juga mengakui semua perbuatannya dengan cara berterus terang dan berkata jujur;
- 7) Pengaruh pidana terhadap masa depan pelaku. Pidana juga mempunyai tujuan yaitu selain membuat jera kepada pelaku tindak pidana, juga untuk mempengaruhi pelaku agar tidak mengulangi perbuatannya tersebut, membebaskan rasa bersalah pada pelaku, memasyarakatkan pelaku dengan mengadakan pembinaan, sehingga menjadikannya orang yang lebih baik dan berguna; dan

8) Pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku. Dalam suatu tindak pidana masyarakat menilai bahwa tindakan pelaku adalah suatu perbuatan tercela, jadi wajar saja kepada pelaku untuk dijatuhi hukuman, agar pelaku mendapatkan ganjarannya dan menjadikan pelajaran untuk tidak melakukan perbuatan yang dapat merugikan diri sendiri dan orang lain. Hal tersebut dinyatakan bahwa ketentuan ini adalah untuk menjamin tegaknya kebenaran, keadilan dan kepastian hukum.

Diantara faktor tersebut penulis berpendapat, dan dapat sebagai tambahan dalam pendapat tersebut, yakni beberapa faktor pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan pidana terhadap perkara tindak pidana korupsi, diantaranya :

1) Pertimbangan hukum, berupa pertimbangan yuridis adalah pertimbangan hakim yang dilihat dari segi hukum. Seorang hakim dalam hal menjatuhkan pidana

kepada terdakwa tidak boleh menjatuhkan pidana tersebut kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah, sehingga hakim memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan terdakwalah yang bersalah melakukannya sesuai Pasal 183 KUHAP. Alat bukti sah yang dimaksud Pasal 184 ayat (1) KUHAP adalah: keterangan saksi; keterangan ahli; surat; petunjuk; dan keterangan terdakwa. Hakim juga harus mempertimbangkan terpenuhinya unsur-unsur delik yang terdapat dalam UU PTPK. Lebih lanjut, hakim dalam mengadili pelaku tindak pidana harus melalui proses penyajian kebenaran dan keadilan dalam suatu putusan pengadilan sebagai rangkaian proses penegakan hukum, maka dapat dipergunakan teori kebenaran. Dengan demikian, putusan pengadilan dituntut untuk memenuhi teori pembuktian, yaitu saling berhubungan antara bukti yang satu dengan bukti yang lain; dan

2) Pertimbangan non hukum, berupa pertimbangan yang dilihat dari sudut berat ringannya pidana yang dijatuhkan bagi seorang hakim disesuaikan dengan apa yang menjadi motivasi dan akibat perbuatan si pelaku, khususnya dalam penerapan jenis pidana penjara. Hakim dalam pertimbangannya juga harus memperhatikan hal yang memberatkan dan meringankan, dalam hal ini hakim wajib memperhatikan sifat yang baik dan jahat terdakwa sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Beberapa pembahasan sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilandasi pemenuhan prinsip AUPB yang telah diuraikan diatas, tidak terlepas dari awal mula terjadinya faktor penyebab perilaku korupsi yang terdapat dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap itu sendiri sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan di bab

sebelumnya, yang sedemikian harus menjadi sorotan khusus bagi Badan Pertanahan Nasional dalam mencegah dan ikut melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi pada program pertanahan tersebut. Terutama dalam hal ini terhadap proses pelaksanaannya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yakni dari awal dan sampai akhir terbitnya produk hukum berupa sertifikat hak atas tanah yang harus memenuhi unsur asas dari yang terdapat dalam AUPB. Dengan diterapkannya AUPB dalam lingkup pelaksanaan program strategis nasional pertanahan tersebut, maka diharapkan agar terminimalisirnya tindak pidana korupsi.

Berdasarkan pernyataan tersebut Supaya selaku Kepala Seksi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, menerangkan beberapa prinsip AUPB yang oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional khususnya Kantor Pertanahan yang berada di setiap Kabupaten, telah menerapkan dalam setiap proses pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah, yang dalam hal ini

tidak hanya bagi proses Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap namun juga dalam program kegiatan pendaftaran tanah yang lain. Penerapan AUPB tersebut tidak hanya mengurangi terjadinya tindak pidana korupsi dalam pelayanan pendaftaran tanah, namun juga diharapkan terhindar dari kasus pertanahan (sengketa tanah, konflik tanah, dan perkara tanah). Penerapan AUPB tersebut beberapa diantaranya :¹⁹⁹

- 1) Asas kepastian hukum, yakni pelayanan pendaftaran tanah yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan;
- 2) Asas kemanfaatan, yakni pelayanan pendaftaran tanah harus mengedapkan manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang;
- 3) Asas ketidakberpihakan, yakni pelayanan pendaftaran tanah dalam menetapkan dan/atau mengeluarkan produk hukum berupa sertifikat hak atas tanah dengan

¹⁹⁹ Wawancara dengan Supaya, “Sudut Pandang Penerapan AUPB Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi PTSL, Dan Pelayanan Pendaftaran Tanah,” 2020. tanggal 29 Februari 2020

mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;

- 4) Asas kecermatan, yakni hasil produk hukum layanan pendaftaran tanah harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan, sehingga keputusan atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat, sebelum keputusan atau tindakan tersebut ditetapkan;
- 5) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan, yakni pejabat pemerintahan dalam hal ini pejabat Badan Pertanahan Nasional tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan;

- 6) Asas keterbukaan, yakni tujuan pelayanan pendaftaran tanah berupa melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif;
- 7) Asas kepentingan umum, yakni mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif; dan
- 8) Asas pelayanan yang baik, yakni pelayanan pendaftaran tanah berusaha memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana beberapa penerapan prinsip AUPB dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan pelayanan pendaftaran tanah, lebih lanjut perlu adanya faktor pendukung lainnya yakni terciptanya sistem hukum yang baik. Teori

sistem hukum yang terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*), yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman tersebut sebagai faktor indikatornya. Maksudnya apabila ketiga sistem itu telah terlaksana dengan baik di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat otomatis secara relatif terwujudnya tujuan dari penerapan prinsip AUPB dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi terkhususnya dalam program-program strategis nasional pertanahan. Namun apabila dari ketiga unsur sistem hukum tersebut terjadi ketimpangan maka tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan gejala dan dampak sosial yang lebih buruk dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan mengenai permasalahan sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi pada PTSL yang bersifat *primum remedium* berdasarkan prinsip AUPB diatas, dapat dibuat suatu

visualisasi untuk memudahkan membaca secara ringkas,
demikian visualisasinya :

Bagan 1.4

Visualisasi Hasil Analisis Pembahasan Sudut Pandang
Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Pada PTSL yang
Bersifat *Primum Remedium* Berdasarkan Prinsip AUPB

