

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan Nasional bertujuan mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera tersebut, perlu secara terus-menerus ditingkatkan usaha-usaha pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi pada khususnya.¹ Tindak pidana korupsi di Indonesia hingga saat ini masih menjadi salah satu penyebab terpuruknya sistem perekonomian bangsa. Hal ini disebabkan karena korupsi di Indonesia terjadi secara sistemik dan meluas sehingga bukan saja merugikan kondisi keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Untuk itu pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut harus dilakukan dengan cara luar biasa dengan menggunakan cara-cara khusus. Korupsi bukanlah suatu bentuk kejahatan baru dan bukan pula suatu kejahatan yang hanya berkembang di Indonesia. Korupsi merupakan perbuatan anti sosial yang dikenal di berbagai belahan dunia. Menurut Mochtar Lubis, korupsi akan selalu ada dalam budaya masyarakat yang tidak memisahkan secara tajam antara hak milik pribadi dan hak milik umum. Pengaburan hak milik masyarakat dan hak milik individu secara mudah hanya dapat dilakukan oleh para penguasa. Para penguasa di

¹ Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia, Jakarta, 2002, hal 314.

berbagai belahan dunia oleh adat istiadat, patut untuk meminta upeti, sewa dan sebagainya pada masyarakat, karena secara turun temurun semua tanah dianggap sebagai milik mereka. Jadi korupsi berakar dari masa tersebut ketika kekuasaan bertumpu pada 'birokrasi patrimonial' yang berkembang dalam kerangka kekuasaan feodal. Dalam struktur seperti inilah penyimpangan, korupsi, pencurian mudah berkembang.

Saat digulirkannya reformasi, bangsa Indonesia pada awalnya memiliki suatu harapan adanya perubahan terhadap kondisi kehidupan bangsa, khususnya terhadap penyelesaian kasus-kasus korupsi yang telah berlangsung. Namun, kenyataannya, hingga detik ini wujud tindakan pemberantasan korupsi belum terlihat hasilnya secara memuaskan. Bahkan, tindakan korupsi terlihat makin menyebar tidak saja di kalangan Pusat tetapi telah sampai pula di tingkat Daerah. Perkembangan tindak pidana korupsi, makin meningkat baik dari sisi kuantitas maupun dari sisi kualitas. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan bila dikatakan bahwa korupsi di Indonesia bukan merupakan kejahatan biasa (*ordinary crimes*) melainkan sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extra – ordinary crimes*). Ketika korupsi telah digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra – ordinary crimes*), maka upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi harus dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa pula. Namun, kenyataannya kinerja kepolisian dan kejaksaan dalam menangani korupsi selama 5 (lima) tahun terakhir cenderung memposisikan korupsi sebagai

suatu kejahatan biasa yang akhirnya juga ditangani dengan cara-cara biasa pula.

Berbagai peraturan perundang-undangan dan berbagai lembaga dibentuk oleh Pemerintah dalam upaya menanggulangi korupsi. Seharusnya tindakan korupsi di Indonesia jumlahnya berkurang, tetapi kenyataan yang ada justru tidak berubah, dan bahkan makin menjadi-jadi. Saat ini, masyarakat sudah demikian skeptis dan bersikap sinis terhadap setiap usaha pemberantasan kasus-kasus korupsi yang dilakukan pemerintah. Kenyataan dalam usaha pemberantasan korupsi di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa kegagalan demi kegagalan lebih sering terjadi, terutama dalam mengadili koruptor kelas kakap dibandingkan dengan koruptor kelas teri. Kegagalan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat pada strata rendah selalu menjadi korban dari ketidakadilan dalam setiap tindakan hukum terhadap kasus korupsi.

Di tengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat, karena dalam kenyataan adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang. Untuk itu, upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu semakin ditingkatkan dan

diintensifkan dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kepentingan masyarakat.²

Mengenai upaya penanggulangan tindak pidana, GP Hoefnagels sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arif mengatakan dapat ditempuh dengan:³

- a. Penerapan hukum pidana (*Criminal Law Application*)
- b. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*)
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society and punishment mass media*).

Dengan demikian upaya penanggulangan tindak pidana secara garis besar dapat dibagi dua yaitu:⁴

1. Lewat jalur penal (hukum pidana) dalam butir (1) yang lebih menitik beratkan pada sifat represif (penindakan, pemberantasan atau penumpasan) sesudah tindak pidana terjadi.
2. Lewat jalur non penal, dalam butir (2) dan (3) lebih menitik beratkan kepada sifat preventif (pencegahan, penangkalan, pengendalian) sebelum tindak pidana terjadi.

Penggunaan sarana non penal dalam penanggulangan tindak pidana lebih menitik beratkan pada sifat preventif (pencegahan/ penangkalan/ pengendalian) sebelum tindak pidana terjadi. Oleh karena titik berat yang demikian maka sarana non penal lebih menekankan pada faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya tindak pidana. Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal secara makro dan global, upaya-upaya non penal

² Leden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi, Pemberantasan dan Pencegahan*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2001, hal 3.

³ Barda Nawawi Arif, *Upaya Non Penal Dalam Kebijakan Penanggulangan kejahatan*, Alumni, Bandung, 1992, hal 2.

⁴ *Loc. Cit.*

menduduki posisi kunci dan strategis dalam menanggulangi sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan tindak pidana, termasuk tindak pidana korupsi.

Korupsi masih menjadi musuh besar di Indonesia baik ditingkat Desa hingga Pemerintah Pusat. Pemerintah melalui KPK melakukan berbagai inisiasi untuk menumpas tindak pidana korupsi. Berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh beberapa oknum dengan latar belakang pendidikan dan jabatan menjadikan pelajaran yang berharga bagi seluruh lapisan masyarakat dan para pemangku kebijakan. Harus dikui bahwa korupsi adalah kejahatan besar dan merugikan negara dan rakyat. Sementara rakyat masih terkungkung dalam lembah kemiskinan dan keterpurukan, sementara korupsi terus merajalela. Dari semua level tingkatan korupsi seolah-olah sudah menjadi penyakit yang akut dan sulit untuk disembuhkan. Tindak pidana korupsi adalah kejahatan luar biasa yang berdampak sangat signifikan terhadap dinamika berbangsa dan bernegara. Aspek sosial, politik, budaya, dan ekonomi mempunyai dampak terhadap tindakan korupsi. Tidak sedikit korupsi yang dilakukan oleh para pejabat publik setingkat menteri, kepala daerah provinsi atau gubernur, kepala daerah kabupaten/ kota maupun ditingkat level bawah. Padahal jika dikorelasikan dengan tingkat kesejahteraan, keluarga dan pendidikan rata-rata berada pada level yang sejahtera. Kesempatan dan peluang serta orientasi kepentingan pribadi atau kelompok yang dapat mempengaruhi perilaku korupsi.

Perilaku korupsi juga menjadi ancaman bagi aparatur desa di setiap dalam penyelenggaraan pemerintah desa. Mengingat dalam pelaksanaan

Undang-Undang Desa, pemerintah desa digelontor keuangan desa sebanyak 1 milyar sampai 1,5 milyar setiap desa. Hal ini menjadi problem baru bagi pemerintah desa jika tidak dikelola secara baik dan benar. Pengelolaan keuangan desa dan manajemen desa harus didampingi secara serius dan berkelanjutan. Pemerintah desa dengan berbagai kekurangan dalam struktur maupun non strukturnya mengahantui dalam pelaksanaannya. Menurut Oce Madril bahwa sudah ada beberapa kasus korupsi yang menimpa pemerintah desa. Penyalahgunaan wewenang, anggaran, korupsi asset, dan pengadaan barang dan jasa. Menurutnya KPK menemukan 14 potensi persoalan dana desa yang terdiri dari 4 (empat), yaitu aspek regulasi dan kelembagaan, tata laksana, pengawasan dan sumber daya manusia. Empat aspek itu yang dapat mempengaruhi terjadinya korupsi di pemerintah desa.⁵

Regulasi dan kelembagaan memberikan dampak positif terhadap percepatan pembangunan desa. Disamping itu melalui Undang-Undang Desa, desa dituntut untuk membuat lembaga Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) untuk mempermudah desa melakukan akses jaringan atau pengelolaan sumber daya desa secara bersama-sama, sehingga ringan sama dijinjing, berat sama dipikul menjadi slogan yang dapat diaplikasikan dalam pembangunan desa. Di sisi lain, regulasi dan kelembagaan terdapat celah yang dapat disusupi untuk melakukan penyalahgunaan wewenang maupun tindak pidana korupsi. Besarnya potensi desa dan peluang pengelolaan sumber daya desa yang melimpah, jika kontrol terhadap pengambil kebijakan lemah

⁵ Yustia. *Pencegahan Terhadap Tindak Pidana Korupsi* Vol.5 No. 2 Mei-Aguatus 2016

mempunyai peluang yang besar untuk disalahgunakan. Partisipasi aktif masyarakat dan orientasi untuk kesejahteraan dan peningkatan ekonomi masyarakat menjadi tombol sirine bagi pemerintah desa.

Pelaksanaan tata pemerintahan desa juga mempunyai peluang terjadi korupsi desa. Pengelolaan dengan pola manajemen lama berpotensi terjadinya korupsi. Perlu dilakukan pendampingan secara berkelanjutan bagi pemerintah desa dalam mengelola tatanan pemerintahan di tingkat desa. Tidak mudah mengelola organisasi pemerintahan, dibutuhkan manajemen yang mumpuni, sistem yang baik dan sumber daya yang kompeten dan berkualitas. Oleh karena itu, investasi pendidikan bagi pemerintah desa penting dilakukan. Perekrutan aparatur desa dengan harus memperhitungkan tingkat pendidikan. Kualitas pelayanan publik, salah satu indikatornya adalah pendidikan. Kualitas pendidikan dapat berimplikasi terhadap pelayanan yang diberikan serta memberikan potensi pengembangan terhadap tata laksana pemerintahan desa untuk menjadi lebih baik, demokratis dan transparan. Tata laksana menjadi hal yang terus diperbaiki. Pemerintah desa harus mengubah pola pemerintahan yang lama dengan konsep pemerintahan yang baru, yaitu melakukan reformasi birokrasi terhadap sistem pemerintahan dan aparatur sipil negara. Hal ini harus didukung oleh pengawasan yang fleksibel dan kompetitif. Pengawasan yang lemah dapat mempersubur terjadinya korupsi ditingkat desa. Pengawasan harus dilakukan secara internal maupun eksternal. Pengawasan juga perlu didukung oleh partisipasi dari masyarakat. Partisipasi

yang tinggi dapat mengontrol kinerja aparatur desa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan transparan.

Disamping itu, pengelolaan sumber daya manusia desa harus terus dilakukan berdasarkan kebutuhan dan kompetensinya. Investasi pendidikan bagi aparatur desa penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik desa. Aparatur desa yang kompetitif dan berkualitas dapat berimplikasi terhadap peningkatan *out put* desa. Pelatihan dan pembekalan yang komprehensif dalam penataan pemerintahan bagi aparatur desa juga perlu dipertimbangkan untuk dilakukan ditingkat desa. Semakin besar pengelolaan desa atas tata aturan yang ada, semakin kompleks persoalan yang dihadapi. MEA menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah desa ke depan. Sumber daya manusia desa harus juga dipersiapkan secara baik dan benar. Aparatur desa adalah kunci keberhasilan pemerintahan desa. Ada beberapa motivasi kepala desa melakukan tindak pidana korupsi, antara lain (1) kepala desa merupakan jabatan politik yang didekasikan dirinya terhadap warganya selama 24 jam. Kepala desa juga dituntut untuk dapat berpartisipasi atas kebutuhan masyarakat, mulai dari masyarakat yang melahirkan sampai dengan adanya kematian warganya, peran kepala desa menjadi penting kehadirannya. Otomatis dalam hal itu, kepala desa dapat sekedarnya menyumbang, bisa dibayangkan berapa yang harus dikeluarkan kepala desa dalam keseluruhan acara warga; (2) Karena kepala desa dipilih secara langsung oleh masyarakat berdasarkan suara terbanyak dengan modal politik yang cukup tinggi, sementara modalitas ekonomi sangat lemah, sehingga mendorong tindak pidana korupsi dilakukan untuk mengembalikan modal politik yang telah dikeluarkan selama masa pemilihan kepala desa; (3) Keberadaan kepala desa menjadi incaran partai politik untuk ditancapkan akar politiknya dengan menjadikannya kader partai politik, tidak menutup kemungkinan ruang untuk melakukan tindakan korupsi sulit dibendung, terutama ketika masa-masa pemilihan umum;. Lemahnya keterbukaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah desa menjadikan kontrol terhadap kinerja pemerintah desa tidak berjalan secara baik. Apa yang sudah direncanakan, dilaksanakan dan dianggarkan tanpa diawasi secara baik, dapat berdampak terhadap terjadinya tindak pidana korupsi.

Kabupaten Jepara memiliki 16 kecamatan yang dibagi lagi atas sejumlah 183 desa dan 11 kelurahan. Berdasarkan wawancara dengan Iyus Hendayana selaku Jaksa Pidana Khusus mengatakan bahwa telah terjadi tindak pidana korupsi di Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara Provinsi Jawa Tengah. Pejabat Kepala Desa Mindahan

Kidul terbukti menyalahgunakan kewenangannya untuk memperkaya diri sendiri dengan mengatasnamakan pembudidayaan sapi potong atas nama kelompok Tani Makmur yang berada di Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara. Korupsi dana bantuan sosial Kepala Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara dengan cara inisiatif sendiri mengajukan proposal ke Jakarta atas nama pembudidayaan sapi potong Tani Makmur. Total dana bantuan atas proposal bantuan dari Kementerian Pertanian Republik Indonesia tentang pengadaan sapi tersebut mencapai 250.000.000 juta rupiah pada tahun 2013.⁶

Berpijak pada uraian tentang arti pentingnya penggunaan sarana non penal dalam penanggulangan tindak pidana tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai penggunaan sarana non penal dalam penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintah Desa di Desa Mindahan Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara melalui bentuk penulisan skripsi yang berjudul “Upaya Non Penal Pemerintah Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Pemerintahan Desa”.

B. Perumusan Masalah

Sesuai dengan judul yang ditentukan di atas dan guna memfokuskan pembahasan, maka dalam penelitian ini permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penggunaan upaya non penal dalam penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintah Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara ?
2. Apa Saja kendala-kendala dalam penggunaan upaya non penal pada penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintah Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ditentukan di atas dan guna memfokuskan pembahasan, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan penggunaan upaya non penal dalam penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintah Desa Mindahan kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kendala-kendala dalam penggunaan upaya non penal pada penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintah Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai Upaya Non Penal Pemerintah Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Pemerintahan Desa, diharapkan dapat memberi manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ke arah pengembangan atau kemajuan di bidang ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pidana pada khususnya.

2. Kegunaan Praktis.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran, terutama kepada Pemerintah dan Masyarakat dalam Upaya Non Penal Pemerintah Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Pemerintahan Desa.

- a. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang jelas mengenai penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintahan Desa.
- b. Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dalam membuat atau merubah peraturan perundang-undangan yang terkait upaya Pemerintah Desa dalam penanggulangan tindak pidana korupsi.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi teori-teori hukum, yang terdiri dari : tindak pidana korupsi, penanggulangan tindak pidana, upaya non penal, dan pemerintahan desa.

BAB III. METODE PENELITIAN

Menjelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data, serta metode analisis data.

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Memuat tentang hasil penelitian dan pembahasan yang merupakan inti dari skripsi ini yang meliputi penggunaan upaya non penal dalam penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintah Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara dan Kendala-kendala dalam penggunaan upaya non penal dalam penanggulangan tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintahan Desa Mindahan Kidul Kecamatan Batealit Kabupaten Jepara.

BAB V. PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran sebagai solusi atau jalan keluar dari permasalahan yang ada.