

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pembangunan nasional adalah tujuan pemerintah Indonesia yang dilaksanakan secara berkesinambungan bagi seluruh kehidupan masyarakat Indonesia. Tujuan Negara Indonesia telah ditetapkan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokrasi, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea keempat menyatakan bahwa salah satu tujuan Negara Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, secara merata baik materiil maupun spirituil.

Pelaksanaan tugas pemerintahan yang sedang mengalami perkembangan menuju kesejahteraan rakyat dengan meningkatkan dan memelihara stabilitas perekonomian keamanan dan situasi politik, maupun pengembangan sumber daya alam dan manusia. Negara Indonesia sebagai negara yang berkembang memerlukan pegawai negeri yang handal dalam menggerakkan roda pemerintahan serta produktifitas kerja yang baik. Pegawai Negeri mempunyai peranan dan kedudukan yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, sebagai pelaku dan tujuan pembangunan, selain itu juga bertanggungjawab dalam

menyelenggarakan kesejahteraan umum. Tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum ini melibatkan pemerintah atau administrasi negara untuk mengatur hampir setiap bidang kehidupan masyarakat, selaku alat perlengkapan negara yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Peran Pegawai Negeri Sipil yang merupakan penyelenggara tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sangat menentukan guna mencapai tujuan suatu negara, oleh karena itu untuk melaksanakan tugas tersebut dituntut adanya Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi rasa tanggungjawab, disiplin dan dedikasi yang tinggi, serta mampu melakukan kerjasama dalam melaksanakan tugas baik pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan. Pentingnya peranan pegawai negeri sebagai penyelenggara urusan pemerintah, sehingga menimbulkan berbagai permasalahan dibidang kepegawaian.

Konteks permasalahan kepegawaian, khususnya yang berkaitan dengan pegawai negeri sipil berkaitan dengan pelaksanaan tugas (kinerja), perlindungan hukum, korupsi, kolusi dan nepotisme yang terjadi dewasa ini menarik perhatian berbagai kalangan masyarakat, terutama Pemerintah Republik Indonesia untuk melakukan pengaturan hukum tentang segala hal yang berkaitan dengan kepegawaian. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Kewajiban untuk melaksanakan amanat konstitusi yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan membentuk peraturan perundang-undangan berkaitan dengan ketenagakerjaan, selain itu pula, pemerintah menciptakan badan-badan atau dinas-dinas daerah yang bertugas untuk melakukan pengawasan.

Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Jo. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pengertian Pegawai Negeri yang dimaksudkan oleh undang-undang dan ini adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil Daerah, menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah provinsi/kabupaten/kota yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan bekerja pada pemerintah daerah atau dipekerjakan di luar instansi induknya. Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) menerangkan bahwa untuk memperlancar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan dapat mengangkat langsung Pegawai Negeri Sipil bagi mereka yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan nasional.

Keberadaan pegawai negeri dilingkungan suatu lembaga atau instansi pemerintah dimaksudkan untuk membantu kelancaran tugas lembaga atau instansi pemerintah yang bersangkutan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. demikian pula halnya dengan pegawai negeri yang terdapat dilingkungan pemerintah daerah. Peranan pegawai negeri sampai saat ini belum diimbangi dengan adanya peraturan hukum yang mengatur secara tegas untuk memperoleh perlindungan

hukum, kondisi demikian akan menimbulkan dampak atau pengaruh terhadap menurunnya tingkat kinerja pegawai negeri.

Pengadaan pegawai negeri sipil daerah sebagai unsur penyelenggara administrasi pemerintahan daerah membutuhkan calon pegawai yang sesuai dengan fungsi dan tugasnya. Praktik penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah (CPNSD) di lingkungan pemerintah daerah, pada kenyataannya dirasakan masih terdapat berbagai penyimpangan contohnya, praktik Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), penyuapan, pemalsuan identitas (perjokian), pungutan liar dan berbagai penyimpangan lain yang mewarnai proses penerimaan CPNSD. Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah (CPNSD) secara bersih diharapkan dapat menghasilkan pegawai yang berkuwalitas sebagai penyelenggara tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Timbulnya berbagai permasalahan berkaitan dengan kondisi Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada lingkungan pemerintah daerah mulai dari rekrutmen CPNSD, besarnya jumlah PNS yang tingkat pertumbuhannya dari tahun ketahun semakin tinggi, rendahnya kualitas PNS, penempatan PNS yang tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan, serta ketidakjelasan jalur karir yang dapat ditempuh.

Sebagai contoh penyimpangan yang telah terjadi di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah, yang dilakukan oleh Sofyan Sarladi Bin Hi. Ahmad Sarladi, dkk, selaku Pegawai Negeri Sipil maupun dalam kapasitasnya sebagai mantan Kepala Badan Kepegawaian Daerah, telah melakukan suatu perbuatan dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara

melawan hukum atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima bayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu untuk dirinya sendiri.

Berdasarkan perbuatan terdakwa tersebut, maka berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Gunung Sugih Nomor : 377/ Pid.B/ 2008/PN.GS. Majelis Hakim menyatakan bahwa Terdakwa Sofyan Sarladi Bin H. A. Sarladi, dkk, telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana, dengan bersama-sama melakukan menerima hadiah yang diketahui diberikan karena kekuasaan yang berhubungan dengan jabatannya dan menurut pikiran orang yang memberikan hadiah tersebut ada hubungannya dengan jabatannya yang dilakukan secara berlanjut. Perbuatan terdakwa telah melanggar ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 Ayat (1) KUHP. Terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 1 (satu) tahun, dan denda sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dengan ketentuan apabila terdakwa tidak membayar denda tersebut maka akan diganti dengan pidana kurungan masing-masing selama 2 (dua) bulan. Berdasarkan putusan tersebut diatas dapat diketahui bahwa terdakwa terbukti bersalah dikarenakan menerima sesuatu dari seseorang yang ia janjikan akan mendapatkan suatu pekerjaan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah (Surat Putusan Pengadilan Negeri Gunung Sugih No : 337/ Pid.B/2008/PN.G.S)

Majelis Hakim dalam memutuskan perkara tersebut mempunyai kebebasan dalam memberikan sanksi pidana yang terdapat dalam setiap putusannya, penjatuan

sanksi pidana oleh Majelis Hakim didasarkan pada fakta hukum, alat bukti dan keyakinan Hakim bahwa terdakwa secara sah dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana. Berat-ringannya sanksi pidana kepada terdakwa, maka Majelis Hakim mempunyai perimbangan hukum serta memperhatikan sikap batin pelaku tindak pidana, sikap dan tindakan pembuat sesudah melakukan tindak pidana, pengaruh tindak pidana terhadap korban dan lingkungan masyarakat dan tujuan pemidanaan terhadap terdakwa. Penjatuhan sanksi pidana oleh Majelis Hakim terhadap terdakwa merupakan konsekuensi atas perbuatan pidana yang dilakukan, sebagai wujud pertanggung jawaban pidana akibat perbuatan pidana yang telah dilakukannya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dan membahas dalam bentuk skripsi dengan judul : Analisis Faktor Penyebab Dan Penanggulangan Pungutan Liar Pada Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah (CPNSD) Kabupaten Lampung Tengah (Studi Pada Pengadilan Negeri Gunung Sugih).

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

- a) Apakah yang menjadi faktor penyebab terjadinya tindak pidana pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah?

- b) Bagaimanakah penanggulangan pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah ?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas maka ruang lingkup pada penelitian ini adalah :

- a) Faktor penyebab terjadinya tindak pidana pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah
- b) Penanggulangan pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- a) Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis faktor penyebab terjadinya pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah.
- b) Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis penanggulangan pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) hal yaitu :

a. Secara teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pengembangan ilmu pengetahuan hukum pidana, khususnya mengenai tindak pidana korupsi.
2. Dapat mengembangkan kemampuan berkarya dengan daya nalar dan acuan sesuai dengan ilmu pengetahuan yang dimiliki supaya dapat menjawab permasalahan yang timbul secara obyektif melalui metode ilmiah, khususnya permasalahan yang berkaitan dengan faktor penyebab dan penanggulangan pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah.

b. Secara Praktis

1. Sebagai penambah wawasan berpikir penulis tentang Hukum Pidana Khususnya mengenai Tindak Pidana Korupsi.
2. Untuk melengkapi pengetahuan tentang ilmu pengetahuan yang dimiliki supaya dapat menjawab permasalahan yang timbul secara obyektif melalui metode ilmiah, tentang faktor penyebab dan penanggulangan pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Lampung Tengah.

D. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka Teoritis adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang diinginkan atau diteliti.

Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Negara Indonesia sebagai negara hukum bertujuan menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan dan kesejahteraan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Upaya mewujudkan tujuan tersebut salah satunya adalah dengan upaya melaksanakan penegakan hukum.

Menurut Roescoe Pound, hukum selain berfungsi sebagai kontrol sosial, juga berfungsi sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau biasa disebut *a tool of social engineering*. Alat pengubah masyarakat dianalogikan sebagai suatu proses mekanik, hal ini terlihat dengan adanya perkembangan industri dan transaksi-transaksi bisnis yang memperkenalkan nilai dan norma baru.

Hukum pidana merupakan hukum publik, hal ini berarti bahwa hukum pidana itu mengatur hubungan antara individu dengan masyarakat atau dengan negara. Hubungan yang kedudukannya bersifat subordinasi ini, ibarat sebuah tangga yang ada tingkatnya yaitu ada atas dan ada bawah. Individu, masyarakat dan negara erat sekali hubungannya didalam hukum pidana, ini disebabkan hukum pidana dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat dan kepentingan negara sehingga

kepentingan individu bukanlah suatu yang diutamakan melainkan dititik beratkan kepada masalah kepentingan umum.

Hukum pidana dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk *social defense* dalam arti melindungi masyarakat terhadap kejahatan dengan memperbaiki atau memulihkan kembali (*rehabilitatie*) si pembuat tanpa mengurangi keseimbangan kepentingan perorangan (pembuat) dan masyarakat.

Tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut. Moeljatno membedakan unsur tindak pidana berdasarkan perbuatan dan pelaku dapat dibagi dalam 2 (dua) bagian yaitu :

- a. Unsur subjektif berupa :
 - Perbuatan manusia
 - Mengandung unsur kesalahan
- b. Unsur objektif, berupa :
 - Bersifat melawan hukum
 - Ada aturannya.

Pidana adalah alat pemaksa dalam menegakkan hukum. Pidana merupakan sanksi atau tindakan hukum yang diberikan kepada seseorang yang telah melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran. Tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut.

Menurut Andi Hamzah, bahwa penyebab terjadinya korupsi adalah :

- a. Kekurangan gaji pegawai negeri sipil dibandingkan kebutuhan yang semakin hari semakin meningkat
- b. Latar Belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi
- c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien yang akan memberikan peluang orang untuk korupsi
- d. Modernisasi mengembangkan korupsi (Andi Hamzah : 105 : 2004)

Sedangkan Syed Hussein Alatas Mengemukakan sebab-sebab terjadinya korupsi sebagai berikut :

- a. Ketiadaan atau kelemahan kepemimpinan dalam posisi kunci dalam memberikan ilham dan mempengaruhi tingkah laku yang menjinakan korupsi.
- b. Kelemahan pengajaran- pengejaran agama dan etika.
- c. Kolonialisme, dimana suatu pemerintahan asing tidaklah menggugah kesetiaan dan kepatuhan yang diperlukan untuk membendung korupsi.
- d. Kurangnya pendidikan.
- e. Kemiskinan
- f. Tiadanya tindak hukuman yang keras
- g. Kelangkaan lingkungan yang subur untuk perilaku antikorupsi
- h. Struktur pemerintahan
- i. Perubahan radikal, dimana tatkala suatu system nilai mengalami perubahan radikal, korupsi muncul sebagai suatu Penyakit taransisinasional
- j. Keadaan masyarakat, dimana korupsi dalam suatu birokrasi bisa memberikan cerminan keadaan masyarakat secara keseluruhan.

Berdasarkan pendapat diatas, maka dapat diketahui terdapat sepuluh faktor penyebab terjadinya korupsi, namun hal ini tidak menutup kemungkinan adanya faktor lain yang menyebabkan seseorang melakukan tindak pidana korupsi.

Teori yang digunakan dalam penanggulangan tindak pidana pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil, merupakan penanggulangan tindak pidana menurut G.P Hoefnagels, penanggulangan tindak pidana dilakukan dengan cara :

1. Penerapan hukum pidana (*Criminal Law Application*).
 2. Pencegahan tanpa pidana (*Prevention Without Punishment*)
 3. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat media masa (*Influencing Views Of Society On Crime and Punishment / Mass Media*).
- (Barda Nawawi Arief 1996 : 48)

Pada butir (1) diatas menitik beratkan pada upaya yang bersifat Represif (Penindakan/Pemberantasan) yaitu upaya yang dilakukan sesudah kejahatan terjadi upaya ini termasuk dalam sarana Penal, sedangkan pada butir (2 dan 3)

menitik beratkan pada upaya yang bersifat Preventif (Pencegahan/ Penangkalan) yaitu upaya yang dilakukan sebelum kejahatan terjadi upaya ini dikelompokkan dalam sarana non penal.

Penanggulangan kejahatan lewat jalur “penal” lebih menitikberatkan pada sifat “represif” (penindasan/penumpasan/pemberantasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur “nonpenal” lebih menitikberatkan pada sifat “preventif” (pencegahan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi, atau menitikberatkan pada sifat *treatment* (perlakuan) dengan menggunakan hukum pidana, hukum administrasi (tindakan), hukum perdata, dan lain-lain. Dikatakan sebagai perbedaan secara garis besar, karena tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas. (Sudarto 1981 : 118)

2. Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungannya antara konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti yang berkaitan dengan istilah yang diinginkan atau diteliti. (Soerjono Soekanto, 1986 : 32)

Dalam konsep ini akan dijelaskan tentang pengertian pokok yang dijadikan konsep dalam penulisan ini, sehingga mempunyai batasan yang jelas dan tepat dalam penafsiran beberapa istilah. hal ini untuk menghindari kesalahpahaman dalam penulisan ini. Adapun pengertian istilah yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Penanggulangan adalah suatu cara untuk menyelesaikan suatu masalah.
(www.mpbi.org/files/retno/2007004_notulensi-rmhretno.pdf)
2. Pidana adalah nestapa yang diberikan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang (hukum pidana), sengaja agar dirasakan nestapa, pemberian nestapa atau penderitaan yang sengaja dikenakan kepada seseorang pelanggar undang-undang tidak lain

dimaksudkan agar orang itu jera. Hukum pidana sengaja mengenakan penderitaan dalam mempertahankan norma-norma yang diakui oleh hukum. Sanksi yang tajam inilah yang membedakan dengan hukum-hukum yang lain, ialah sebabnya hukum pidana harus dianggap sebagai sarana terakhir apabila sanksi-sanksi atau upaya-upaya pada bidang lain tidak memadai (Soedarto : 1994:25)

3. Pelaku adalah seseorang yang menjadi pelaku dalam penyertaan yang mendapat pidana.

(menurut buku yang dikutip oleh Tri andrisman :157 : 2007)

4. Pungutan Liar adalah istilah yang cukup dikenal orang dimana-mana termasuk di Indonesia dan pada tahun 1957 gejala sosial ini mendapat istilah resmi dalam hukum pidana. dalam Bahasa Indonesia diserap menjadi Korupsi. Arti harafiah dari kata korupsi adalah kebusukan, keburukan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.

(Andi Hamzah : 121 : 2002)

5. Pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, (Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (1))

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

I Pendahuluan

Bab ini berisi tentang Latar belakang Permasalahan, Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual dan Sistematika Penulisan.

II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang teori-teori hukum sebagai latar belakang pembuktian pembahasan permasalahan dan hipotesis, umumnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas yaitu terdiri dari Pengertian Pidana dan jenis-jenis pidana, pengertian dan jenis-jenis tindak pidana, pengertian penanggulangan, pengertian pungli dan jenis-jenis Pegawai Negeri Sipil (PNS), hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil (PNS).

III Metode Penelitian

Merupakan Bab yang menjelaskan Metode Penelitian yang dipakai untuk memperoleh dan mengolah data yang akurat. Adapun metode yang digunakan terdiri dari Pendekatan Masalah, Sumber dan Jenis Data, Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data serta Analisa Data.

IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

pada Bab ini berisi tentang pembahasan berdasarkan hasil penelitian terhadap permasalahan dalam penelitian ini yaitu Faktor penyebab terjadinya tindak pidana pungutan liar pada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten

Lampung Tengah Putusan Nomor 377/ Pid.B/ 2008/PN.GS dan Penanggulangan Pungutan Liar pada Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah (CPNSD) Kabupaten Lampung Tengah.

V Penutup

Merupakan Bab yang berisi tentang kesimpulan dari hasil pembahasan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan berdasarkan penelitian serta berisikan saran-saran penulis mengenai upaya yang harus ditingkatkan dari pengembangan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan dan pembahasan.