

**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PADA PRAKTIK PUNGUTAN
LIAR DALAM PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TANPA
ADA AKTA PERCERAIAN**

JURNAL

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum*

Oleh:

ARDI SINAGA
NPM. 1506200200



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2019**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir: Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, Tanggal 14 Maret 2019 Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : ARDI SINAGA
NPM : 1506200200
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
**JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PADA PRAKTIK
PUNGUTAN LIAR DALAM PENERBITAN AKTA
PERKAWINAN TANPA ADA AKTA PERCERAIAN**

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Pidana.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H
NIDN: 0003036001

FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum
2. MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H
3. NURUL HAKIM, S.Ag., M.A

1.
2.
3.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

NAMA : ARDI SINAGA
NPM : 1506200200
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
**JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PADA PRAKTIK
PUNGUTAN LIAR DALAM PENERBITAN AKTA
PERKAWINAN TANPA ADA AKTA PERCERAIAN**

**DISETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA
PANITIA UJIAN SKRIPSI**

Medan, 28 Februari 2019

DOSEN PEMBIMBING

NURUL H. KIM, S.Ag., M.A

NIBN/0106037605

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata – 1 bagi:

NAMA : ARDI SINAGA
NPM : 1506200200
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
JUDUL SKRIPSI : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PADA PRAKTIK PUNGUTAN LIAR DALAM PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TANPA ADA AKTA PERCERAIAN

PENDAFTARAN : 09 Maret 2019

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Komprehensif Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM PIDANA

DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIDN. 0003036001


NURUL HAKIM, S.Ag., M.A.
NIDN. 0106037605

Unggul | Cerdas | Terpercaya

ABSTRAK

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PADA PRAKTIK PUNGUTAN LIAR DALAM PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TANPA ADA AKTA PERCERAIAN

ARDI SINAGA

Perbuatan korupsi yang terjadi di negara ini mengakibatkan terjadinya kemiskinan pada masyarakat. Bentuk korupsi yang kerap kali dijumpai dengan mudah oleh masyarakat ialah pungutan liar (pungli). Perbuatan pungli yang dilakukan oleh pegawai negeri/ penyelenggara negara merupakan suatu perbuatan tindak pidana korupsi (tipikor) yang rumusan deliknya diatur dalam Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), dan yang semulanya dirumuskan dalam Pasal 423 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tentang Kejahatan Dalam Jabatan dengan melakukan pemerasan. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dengan pendekatan yuridis normatif. Sumber data penelitian berasal dari studi pustaka (*library research*). Data penelitian ini kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa kebijakan hukum dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi dengan modus operandi melakukan pemerasan dikarenakan memanfaatkan jabatannya sebagai kepenghuluan di Kantor Urusan Agama. Bahwa upaya yang dilakukan pemerintah untuk pemberantasan pungli dengan mengeluarkan UU No. 3 Tahun 1971 Tentang PTPK, dengan menyerap rumusan Pasal 423 KUHP; dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1977 Tentang Komando Pemulihan Keamanan Dan Pemulihan Keamanan Dan Ketertiban serta Satuan Tugas Operasi Tertib (Opstib). Ketentuan selanjutnya delik pungli kembali dirumuskan dalam UU No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK dan dalam perubahan undang-undang tersebut, lahirlah UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang PTPK. Bahwa dalam penegakan hukum terhadap pelaku pungli yang dilakukan oleh satgas saber pungli memiliki kendala dari berbagai aspek seperti; tindak adanya undang-undang secara khusus yang mengatur perbuatan pungutan liar, kurangnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan adanya praktik pungutan liar di instansi pelayanan publik, pembuktian di lapangan yang sangat sulit, sarana dan fasilitas yang kurang mendukung dan, lemahnya pengawasan inspektorat.

Kata Kunci: Kebijakan, Hukum Pidana, Korupsi, Pungutan Liar

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga sripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studi nyadi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **Kebijakan Hukum Pidana Pada Pratkik Pungutan Liar Dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Ada Akta Perceraian.**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Secara khusus dengan rasa hormat dan pengharaan yang setinggi-tingginya di ucapkan Terima Kasih kepada Ayahanda saya Drs. Rumisar Sinaga, M.Pd dan Ibunda saya Rani Dabungke, A.Md.Keb yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Dan juga kepada Rohani Suci Margaretha Tampubolon yang telah memberi dorongan semangat dan motivasi sampai selesainya skripsi ini.
2. Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agusani., M.A.P atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini.

3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H Atas Kesempatan Menjadi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.
5. Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Nurul Hakim S.Ag., M.A selaku pembimbing, dan Dr. T. Erwinsyahbana S.H., M.Hum selaku pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.
6. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara terutama kepada Ibu Dr. Ida Nadirah, S.H., M.H Kepala Bagian Pidana yang senantiasa membantu serta memberi masukan, membimbing penulis selama penulis menjadi Mahasiswi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
7. Tak terlupaan disampaikan terimakasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Penghargaan dan terimakasih disampaikan kepada Bapak Aiptu Eviresco Sinaga, selaku narasumber yang memberikan data primer dan dorongan hingga Skripsi ini dapat diselesaikan.
8. Tiada gedung yang paling indah kecuali persahabatan, untuk itu dalam kesempatan diucapkan terimakasih sahabat-sahabat yang telah banyak

bereperan, terutama kepada M. Fadly Ferdiansyah Putra, Danoe Zuhdian Sardi, Muthi Al-Zakawali, Barqun Hidayat Dalimunthe, Erick Sahala Turnip, Ghina Widyandi Nasution, Fadiyah Idzni, Yuni Astuti, Cindy Fadillah Pohan, Dina Rosiana Putri, Qotrun Nada, Wulana Rahmadini, Nauli Fitriani, dan masih banyak lagi sahabat-sahabatku yang lainnya, terima kasih sebesar-besarnya semoga Allah SWT membalas semua kebaikan kalian.

9. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-satu, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Illahirabbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari skripsi ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang menbeangun untuk keseempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah maha mengetahui niat baik hamba-hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 1 Maret 2019
Hormat Saya
Penulis,

ARDI SINAGA
NPM. 1506200200

DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian.....	
Berita Acara Ujian.....	
Persetujuan Pembimbing.....	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	v

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	7
2. Faedah Penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	8
C. Definisi Operasional.....	9
D. Keaslian Penelitian.....	10
E. Metode Penelitian.....	11
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	12
2. Sifat Penelitian	12
3. Sumber Data.....	13
4. Alat Pengumpul Data	14
5. Analisis Data	15

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum Secara Umum dan Perspektif Pidana	16
1. Politik Hukum Secara Umum	16
2. Kebijakan Hukum dalam Perspektif Pidana	20
B. Pungutan Liar dalam Perspektif KUHP	23
C. Akta Perkawinan dalam Hukum Positif dan Syari'at Islam	29
D. Akta Perceraian dalam Hukum Positif dan Syari'at Islam.....	34

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Praktik Pungutan Liar dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Ada Ata Perceraian.....	39
B. Penerapan Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Praktik Pungutan Liar dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Ada Ata Perceraian.....	47
C. Kendala dalam Penerapan Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Praktik Pungutan Liar dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Ada Ata Perceraian.....	70

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	73
B. Saran.....	75

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN :

1. Surat Keterangan Riset

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi di Indonesia hingga saat ini menjadi salah satu penyebab terpuruknya sistem perekonomian di Indonesia yang terjadi secara sistematis dan meluas hingga bukan saja merugikan kondisi keuangan negara atau perekonomian negara tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.¹ Perbuatan korup yang dilakukan oleh para penguasa negara atau pejabat penyelenggara negara mengakibatkan keuangan negara terkuras habis dan digunakan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain. Jika dilihat dari kenyataan sehari-hari, tindak pidana korupsi hampir terjadi di setiap tingkatan dan aspek kehidupan masyarakat. Mulai dari mengurus izin mendirikan bangunan, proyek pengadaan di instansi pemerintahan sampai proses penegakan hukum.²

Menurut Juniadi Suwanto, korupsi ialah tingkah laku atau tindakan seseorang atau lebih yang melanggar norma-norma yang berlaku dengan menggunakan dan/atau menyalahgunakan kekuasaan atau kesempatan melalui proses pengadaan, penetapan pungutan penerimaan atau pemberian fasilitas atau jasa lainnya yang dilakukan pada kegiatan penerimaan dan/atau pengeluaran uang atau kekayaan, penyimpanan uang atau kekayaan serta dalam perizinan dan/atau

¹ Kristian dan Yopi Gunawan. 2015. *Tindak Pidana Korupsi Kajian Terhadap Harmonisasi Antara Hukum Nasional Dan The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*. Bandung: PT Refika Aditama. Halaman 2

²*Ibid.* Halaman 3

jasa lainnya dengan tujuan keuntungan pribadi atau golongannya sehingga langsung atau tidak langsung merugikan kepentingan dan/atau keuangan negara/masyarakat.³

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), menjelaskan suatu perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila perbuatan itu memenuhi 3 bentuk sebagaimana termuat dalam Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 12 (Pasal 12 dan seterusnya mengenai gratifikasi).⁴ Kesimpulan dari undang-undang tersebut adalah korupsi merupakan perbuatan secara melawan hukum dengan maksud memperkaya diri sendiri atau orang lain yang dapat merugikan keuangan dan ekonomi negara. Adapun praktik korupsi dapat diketahui dalam bentuk umum seperti, *bribery* (penyuapan), *embezzlement* (penggelapan/ pencurian), *fraud* (penipuan), *extortin* (pemerasan), dan *favouritism* (favoritisme).⁵

Tindak pidana korupsi (selanjutnya ditulis tipikor) yang sering terjadi dalam kehidupan sehari-hari adalah pungutan liar (selanjutnya ditulis pungli), yang mana pungli merupakan suatu gejala sosial yang telah ada di Indonesia. Penamaan perbuatan pungli secara nasional baru diperkenalkan pada bulan September 1977, yaitu saat Kaskopkamtib yang bertindak selaku kepala operasi tertib bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dengan gencar melancarkan operasi tertib (OPSTIB), yang sasaran utamanya adalah pungutan

³ Septiana Dwiputrianti. "Memahami Strategi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia". *Jurnal Administrasi*. Volume VI. No 2. September 2019, Halaman 242

⁴*Op. Cit.* Halaman 30.

⁵*Op. cit.* Halaman 243.

liar.⁶ Secara umum pungutan liar adalah perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau pegawai negeri atau pejabat negara dengan cara meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut. Hal ini sering disamakan dengan perbuatan pemerasan, penipuan atau korupsi. Pungutan liar juga termasuk dalam kategori kejahatan jabatan, dimana dalam konsep kejahatan jabatan dijabarkan bahwa pejabat demi menguntungkan diri sendiri atau orang lain, menyalahgunakan kekuasaannya untuk memaksa seseorang memberikan sesuatu, untuk membayar atau menerima pembayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.⁷

Terjadinya perbuatan pungutan liar yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam birokrasi didorong oleh lemahnya pengawasan dan penegakan hukum di kalangan instansi pemerintahan. Pada umumnya, perbuatan pungutan liar yang dilakukan oleh pejabat publik yang merupakan perbuatan kelas ringan apabila dibandingkan dengan kasus-kasus korupsi yang sering dilakukan oleh Kepala Daerah ataupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Salah satu hal perbuatan pungutan liar terjadi dikarenakan masih rendahnya gaji atau upah yang diberikan oleh pemerintah, sehingga melakukan pungutan liar menjadi alasan untuk menambah penghasilannya.

⁶ Debby Diannita Jaya. "Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pungutan Liar Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil Di Kota Pekanbaru Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi". *JOM Fakultas Hukum*. Pekanbaru: Universitas Riau, Volume V. Nomor 1. April 2018. Halaman 2

⁷*Ibid*

Dalam pelayanan publik, masyarakat menjadi korban yang paling utama dari perbuatan pungutan liar yang dilakukan oleh para pegawai pemerintahan. Hal ini terjadi karena lemahnya pengawasan serta tidak adanya wadah yang dapat menampung semua aduan masyarakat tentang pelayanan publik yang sangat jauh dari kata ideal. Akibatnya masyarakat telah hilang kepercayaan terhadap pemerintahan karena kebanyakan pengaduan masyarakat tentang buruknya pelayanan publik sering sekali tidak mendapat tanggapan dari inspektorat sebagai pengawas internal. Kejahatan pemerasan atau *knevelary* atau kerakusan yang dilakukan oleh pegawai negeri/pejabat menunjukkan seolah-olah apa yang dipungut itu harus dibayar, seolah-olah utang baik kepadanya sendiri, maupun kepada orang lain, atau kepada kas umum.⁸

Masyarakat pada hal tertentu menjadi faktor pendorong banyaknya perbuatan pungli di instansi pemerintahan terlebih halnya dalam pelayanan publik seperti pembuatan izin atau penerbitan akta-akta berharga. Hal ini dikarenakan tidak adanya budaya kritis atau penolakan apabila dimintai sejumlah pembayaran diluar ketentuan yang seharusnya dan masyarakat lebih memilih untuk memberikan sejumlah pembayaran kepada pegawai pemerintahan untuk melancarkan urusan administrasi di karenakan banyaknya proses yang harus dilewati. Berdasarkan kondisi tersebut maka perlu adanya kebijakan hukum pidana untuk memberantas tindak pidana pungli tersebut.

Istilah “kebijakan” diambil dari bahasa Inggris yaitu “*policy*” dan dari bahasa Belanda yaitu “*politiek*”. Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah

⁸ Djoko Prakoso.1996. *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*. Cetakan Ke-3. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 16

“kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana. Politik hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang baik. Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.⁹

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Dengan adanya tahap formulasi, maka upaya dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan tidak hanya menjadi tugas dari aparaturnya penegak hukum, tetapi juga aparaturnya pembuat hukum, karena kesalahan pada kebijakan legislatif menjadi kesalahan yang fatal yang dapat menjadi faktor penghamabat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap-tahap selanjutnya. Hal ini dikarenakan kebijakan legislatif merupakan tahapan paling strategis dari *penal policy*.

Aturan perundang-undangan yang menjelaskan tentang kejahatan pungli tercantum dalam Pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2001 jo UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi yang sumbernya berasal dari pasal 423 KUHP tentang kejahatan dalam jabatan yang dilakukan oleh pegawai negeri. Selain itu pemerintah membentuk suatu Peraturan Presiden Nomor 87

⁹Dey Ravena dan Kristian. 2017. *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)*. Jakarta: PT Balebad Dedikasi Prima. Halaman 117

Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar yang selanjutnya disebut (SATGAS PUNGLI). Lahirnya peraturan tentang SATGAS PUNGLI ini merupakan wujud nyata sebagai langkah pembrantasan perbuatan pungli di berbagai instansi strategis pelayanan publik.

Pejabat pelayan publik dalam menjalankan tugasnya masih banyak yang lalai/sengaja tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan masyarakat, seperti halnya yang terjadi di instansi pelayanan Kantor Urusan Agama (KUA) Belawan di Kota Medan yang tertangkap tangan oleh Satgas Saber Pungli Polda Sumatera Utara yang melakukan pungli dalam penerbitan buku nikah yang tidak memiliki akta perceraian dan atas perbuatannya tersebut oknum dari instansi Kantor Urusan Agama (KUA) tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya di depan hukum sesuai dengan ketentuan Undnag-Undang yang ada.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis mengambil judul dalam penelitian ini yaitu; **KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PADA PRAKTIK PUNGUTAN LIAR DALAM PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TANPA ADA AKTA PERCERAIAN**

1. Rumusan masalah

Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan lebih baik, dengan suatu pernyataan. Keunggulan menggunakan rumusan masalah dalam bentuk pernyataan ini adalah untuk mengontrol hasil dan penelitian.¹⁰ Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian, adalah:

¹⁰ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Halaman 4

- a. Bagaimana kebijakan hukum pidana terhadap praktik pungutan liar dalam penerbitan akta perkawinan tanpa ada akta perceraian?
- b. Bagaimana penerapan kebijakan hukum pidana pada praktik pungutan liar dalam penerbitan akta perkawinan tanpa ada akta perceraian?
- c. Bagaimana kendala dalam penerapan kebijakan hukum pidana terhadap praktik pungutan liar sehingga dapat disebut sebagai tindak pidana korupsi?

2. Faedah penelitian

Faedah dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pengetahuan dalam bidang hukum pidana, khususnya terhadap kebijakan hukum pidana atas perbuatan pungutan liar. Dengan demikian pembaca atau calon peneliti lain akan semakin mengetahui hal tersebut.
- b. Secara praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi aparat sipil negara untuk mengetahui praktik-praktik pungli sehingga dapat terhindari dari jeratan pidana. Bagi pihak kepolisian untuk memberikan masukan terkait dengan budaya pungli yang sering terjadi di lingkungan instansi pemerintah sehingga dapat memberikan hukuman yang bersifat jera kepada pelaku pungli.

B. Tujuan Penelitian

Dari berbagai pokok-pokok permasalahan diatas, adapun tujuan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan hukum pidana pada praktik pungutan liar dalam penerbitan akta perceraian tanpa ada akta perceraian.
2. Untuk mengetahui penerapan kebijakan hukum pidana pada praktik pungutan liar dalam penerbitan akta perkawina tanpa ada akta perceraian.
3. Untuk mengetahui kendala dalam penerapan kebijakan hukum pidana pada praktik pungutan liar dalam penerbitan akta perkawinan tanpa ada akta perceraian.

C. Definisi Operasional

Defenisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara defenisi-defenisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.¹¹ Sesuai dengan judul peneltian yang diajukan yaitu “Kebijakan Hukum Pidana Pada Praktik Pungutan Liar Dalam Penerbitan Akta Nikah Tanpa Ada Akta Perceraian”, dapat diterangkan defenisi operasional penelitian, yaitu:

1. Kebijakan hukum pidana adalah politik hukum pidana. Istilah kebijakan diambil dari bahasa Inggris yaitu *policy* atau dari bahasa Belanda *politiek*. Berdasarkan kedua istilah diatas maka istilah kebijakan hukum pidana dapat disebut dengan politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah politik hukum pidana sering dikenal

¹¹ Tim Penyusun. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17

dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechts politiek*.

2. Pungutan liar adalah Perbutan yang dilakukan oleh seseorang atau pegawai negeri atau pejabat negara dengan cara meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut.
3. Akta Perkawinan adalah pencatatan perkawinan dengan cara pendataan administrasi perkawinan yang ditangani oleh petugas pencatat perkawinan (PPN) dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban hukum.
4. Akta Perceraian adalah adalah suatu bukti outentik tentang putusnya suatu ikatan perkawinan.

D. Keaslian Penelitian

Persoalah pungutan liar (pungli) yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat negara dalam pelayanan publik bukanlah merupakan hal baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang pungutan liar (pungli) yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat negara sebagai judul atau tema dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan maupun penelusuran kepustakaan yang ditemukan baik melalui *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan Perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok pembahsan yang penulis teliti terkait **“Kebijakan Hukum Pidana Pada Praktik**

Pungutan Liar Dalam Pembuatan Akta Perkawinan Tanpa Akta Perceraian”.

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain ;

1. Skripsi Adisti Fauziah, NPM. 14340019. Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Tahun 2018 yang berjudul “Penanggulangan Tindak Pidana Pungutan Liar Oleh Saber Pungli di Wilayah Hukum Polres Kota Yogyakarta”. Penelitian ini merupakan penelitian Empris yang lebih menekankan pada upaya penanggulangan tindak pidana pungutan liar yang dilakukan oleh Saber Pungli Polres Kota Yogyakarta.
2. Skripsi Riwan. NIM 10300113171. Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makasar. Tahun 2017 yang berjudul “Evektifitas Pengawasan Satuan Tugas Bersih Pungutan Liar Terhadap Oknum Kepolisian Ditinjau Dari Hukum Pidana Islam. Skripsi ini merupakan penelitian empiris yang membahas tentang implementasi langsung antara pengawasan SATGAS PUNGLI melalui Perpres No. 87 Tahun 2016 tentang SATGAS PUNGLI terhadap pelaku tindak pidana pungli.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini.

Dalam kajian topik bahasan yang penulis angkat ke dalam bentuk Skripsi ini mengarah kepada kebijakan hukum pidana pada praktik pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat dalam sektor pelayanan publik dan kebijakan hukum pidana dalam pencegahan kejahatan pungutan liar.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu¹². Selain itu penelitian dapat diartikan sebagai sesuatu aktivitas mengandung prosedur tertentu, berupa serangkaian cara atau langkah yang disusun secara terarah, sistematis, dan teratur.¹³ Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis dan pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian doktrinal, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*).¹⁴ Penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang

¹² Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta. Halaman 3

¹³ Bahder Johan Nasution. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: CV. Mandar Maju. Halaman 3

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015, halaman 118.

tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain karena penelitian yang diteliti berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik.¹⁵

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Penelitian deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan objek, menerangkan dan menjelaskan sebuah peristiwa dengan maksud untuk mengetahui keadaan objek yang diteliti. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.¹⁶ Penelitian deskriptif adalah akumulasi data dasar dalam cara cara deskripsi semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, mentest hipotesis, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dari implikasi.¹⁷

3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu : Al-Qur'an dan Hadist (Sunah Rasul). Data yang bersumber dari hukum Islam tersebut lazim disebut sebagai data Kewahyuan. Dalam rangka pengamatan Catur Dharma Perguruan Tinggi Muhammadiyah yaitu salah satunya adalah “ menanamkan dan mengamalkan

¹⁵Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*, Medan, 2014, halaman 96.

¹⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2014, halaman 10.

¹⁷Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Rajawali Pers, 2015, halaman 76.

nilai-nilai ajaran Islam dan Kemuhammadiyah ”. Maka setiap mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dalam melaksanakan penelitian hukum wajib mencantumkan rujukan minimal 1 (satu) Surah Al-Qur’an dan Hadist Rasulullah SAW sebagai dasar dalam mengkaji dan menganalisa dan menjawab permasalahan yang akan diteliti.

- b. Sumber data primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan.¹⁸ Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang didapat dari pihak Direktorat Kriminal Khusus Polisi Daerah Sumatera Utara.
- c. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh diperoleh dengan cara mempelajari dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan (*literature research*) yang berupa bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier¹⁹, yang terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer, dalam penelitian ini adalah:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana,
 - c) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan
 - d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi,

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*

- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya-karya ilmiah, buku-buku, karya ilmiah, hasil penelitian dan Rancangan Undang-undang.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, serta melakukan penelusuran dari internet.

4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan atau studi dokumen (*library research*), yang didapat dari perpustakaan UMSU, perpustakaan Pascasarjana UMSU, perpustakaan Daerah Provinsi Sumatera Utara.

5. Analisis data

Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan, membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasikan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis pula, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif sehingga dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dimaksud.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Hukum Secara Umum dan Perspektif Pidana

1. Kebijakan hukum secara umum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkâm*), yang berarti putusan (*judgement.verdict, decision*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*), hukuman (*sentence*) dan lain-lain.²⁰

Adapun dalam *Kamus Bahasa Belanda* yang ditulis oleh Van der Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Adapaun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Dengan kata lain, politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.²¹

²⁰ Imam Syaukani Dan A. Ahsin Thohari. 2007. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Halaman 19

²¹ *Ibid.* Halaman 22

Guna melengkapai uraian di atas, beberapa ahli yang selama ini cukup *concern* mengamati perkembangan disiplin ilmu, telah merumuskan defenisi-defenisi dari politik hukum, yaitu:²²

a. Padmo Wahjono

Dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan *arah, bentuk* maupun *isi* dari hukum yang akan dibentuk. Defenisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul “*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*”. Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, dan penegakannya sendiri. Dari kedua defenisi diatas, dapat disimpulkan bahwa menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan *arah, bentuk* maupun *isi* dan hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).

b. Soedarto

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki., yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pada buku yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* di jelaskan, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Pengertian politik hukum yang dikemukakan Soedarto di atas mencakup pengertian yang sangat luas. Pernyataan “mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat” bisa ditafsirkan sangat luas sekali dan dapat memasukkan pengertian di luar hukum, yakni politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam. Sedang pernyataan “untuk mencapai apa yang dicita-citakan” memberikan pengertian bahwa politik hukum berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius-constituendum*).

Ruang lingkup atau wilayah kajian (*domain*) disiplin politik hukum adalah meliputi aspek lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum dan faktor (internal dan eksternal) yang mempengaruhi pembentukan politik

²² *Ibid.* Halaman 28

hukum suatu negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.²³

Politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, politik hukum juga dapat dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* di atas. Berdasarkan uraian tersebut, Iman Syaukani dan A. Ashin Tohari, menetapkan ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:²⁴

- (1) Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- (2) Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- (3) Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- (4) Peraturan perundang-perundang yang memuat politik hukum;
- (5) Faktor-faktor yang memengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
- (6) Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Enam masalah inilah yang seterusnya akan menjadi wilayah atau *domain* telaah dari politik hukum. Dalam hal ini, politik hukum secara umum bermanfaat

²³ Anonim. "kebijakan". Melalui, [https://kbbi. Web.id](https://kbbi.web.id). diakses pada tanggal 25 Februari 2019

²⁴ *Op. Cit.* Halaman 52

untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan rasa keadilan masyarakat.

2. Kebijakan hukum dalam perspektif hukum pidana

Istilah “kebijakan” dalam bahasa Inggris adalah *policy* dan dalam bahasa Belanda *politiek*. Bertolak dari kedua istilah tersebut, maka istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan berbagai istilah antara lain *penal policy*, *criminal law policy*, atau *strafrechts politiek*). Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Sudarto, “Politik Hukum” adalah:²⁵

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
- b. kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Bertolak dari pengertian demikian Sudarto selanjutnya menyatakan, bahwa melaksanakan “politik hukum pidana” berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dalam kesempatan lain Sudarto menyatakan, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti, usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang. Dengan

²⁵Barda Nawawi Arief (i). 2016. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana. Halaman 26

demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.²⁶

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”. Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembentukan undang-undang (aturan hukum) pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*).

Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi dalam pengertian *social policy* telah tercakup di dalamnya *social welfare policy* dan *social defence policy*. Pembaruan hukum pidana (*penal reform*) merupakan bagian dari kebijakan politik hukum pidana (*penal policy*). Makna dan hakikat pembaruan hukum pidana berkaitan dengan latar belakang dan urgensi yang mendorong diadakannya hukum pidana itu sendiri. Latar belakang dan urgensi diadakannya pembaruan hukum pidana dapat ditinjau dari aspek sosiopolitik, sosiofilosofis, sosiokultural, atau dari berbagai aspek kebijakan

²⁶*Ibid*

(khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan penegakan hukum).

Pembaruan hukum pidana harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan, karena pada hakikatnya ia hanya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau *policy* (yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal, dan politik sosial). Dalam setiap kebijakan (*policy*) terkandung dengan pertimbangan nilai. Dalam pembaharuan hukum pidana tidak boleh lari dari pendekatan nilai. Adapun makna dan hakikat dari pembaharuan hukum pidana dapat dijelaskan sebagai berikut:²⁷

a. Dilihat dari sudut pendekatan-kebijakan:

- 1). Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaruan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya).
- 2) Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaruan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan).
- 3) Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaruan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

²⁷*Ibid.* Halaman 29

b. Dilihat dari sudut pendekatan nilai:

Pembaruan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (riorientasi dan reevaluasi) nilai-nilai sosiopolitik, sosiofilosofis, dan sosiokultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan. Bukanlah pembaruan (reformasi) hukum pidana, apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan (misalnya, KUHP Baru) sama saja dengan orientasi nilai dari hukum pidana lama warisan penjajahan (KUHP lama atau Wvs).

B. Pungutan Liar dalam Perspektif Aturan Perundang-undangan di Indonesia

1. Pungli dalam perspektif KUHP

Pungutan liar adalah perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau pegawai negeri atau pejabat negara dengan cara meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut. Hal ini sering disamakan dengan perbuatan pemerasan, penipuan atau korupsi.²⁸ Pungutan liar juga termasuk dalam kategori kejahatan jabatan, dimana dalam konsep kejahatan jabatan dijabarkan bahwa pejabat demi menguntungkan diri sendiri atau orang lain, menyalahgunakan kekuasaanya untuk memaksa seseorang memberikan sesuatu, untuk membayar atau menerima pembayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.

²⁸ Debby Diannita Jaya. *Loc.cit*

Kejahatan jabatan adalah kejahatan yang dilakukan oleh pegawai negeri/pejabat dalam masa pekerjaannya dan kejahatan tersebut termasuk dalam salah satu perbuatan pidana yang tercantum dalam Bab XXVIII Buku kedua KUHP". Penjelasan pungutan liar dalam aturan hukum memang tidak dapat ditumakan dengan jelas. Akan tetapi bila melihat rumusan pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai negeri/pejabat, maka perbuatan tersebut berkaitan dengan pemerasan. Namun demikian, perlu dikemukakan bahwa tidak semua pemerasan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.

Pemerasan yang termasuk dalam tindak pidana korupsi adalah pemerasan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara yang memenuhi unsur dalam Pasal 12 huruf e, huruf f dan huruf g UU No. 31 Tahun 1999 *jo* UU No. 20 Tahun 2001 Tentang PTPK.

Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri. Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dipidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

Pasal di atas mengatur bahwa pegawai negeri yang melakukan pemerasan dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk tindak pidana korupsi. Dilihat dari sejarahnya, ketentuan pasal ini berasal dari Pasal 423 KUHP yang kemudian diadopsi dalam Pasal 1 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan diadopsi kembali dalam Pasal 12 UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta

dirumuskan kembali dalam Pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²⁹

Perbuatan tindak pidana pemerasan sebagaimana yang terdapat dalam KUHP BAB XXIII dijelaskan dalam Pasal 368;

“Barang siapa dengan maksud hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak, memaksa orang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, supaya orang itu memberikan barang, yang sama sekali atau sebagiannya termasuk kepunyaan orang itu sendiri kepunyaan orang lain atau supaya orang itu membuat utang atau menghapuskan piutang, dihukum karena memeras, dengan hukuman penjara selama-lamanya sembilan tahun.”

Adapun penjelasan diatas ialah, bahwa kejadian dinamakan suatu perbuatan pemerasan dengan kekerasan (*afpersing*). Pelaku “pemeras” melakukan perbuatan dengan,³⁰

- 1) memaksa orang lain
- 2) untuk memberikan barang yang sama sekali atau sebagian termasuk kepunyaan orang itu sendiri atau kepunyaan orang lain, atau membuat utang atau menghapuskan piutang
- 3) dengan maksud hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak
- 4) memaksanya dengan memakai kekerasan atau ancaman kekerasan.

Pemerasan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat penyelenggara negara dikarenakan kekuasaannya diatur dalam BAB XXVIII Pasal 423 KUHP;

“Pegawai negeri yang dengan maksud menguntungkan dirinya sendiri atau orang lain dengan melawan hak, memaksa seorang dengan sewenang-wenang memakai kekuasaannya, supaya memberikan sesuatu, melakukan sesuatu pembayaran, memotong sebagian dalam melakukan pembayaran,

²⁹ Kristian dan Yopi Gunawan. *Loc. cit.* Halaman 174

³⁰ R. Soesilo. 2018. *KUHP Serta Komentar*. Bogor: Politeia. Halaman 256

atau mengerjakan sesuatu apa, dihukum penjara selama-lamanya enam tahun.”

Aturan hukum pidana yang dijelaskan dalam BAB XXVIII KUHP tentang kejahatan kejahatan yang dilakukan dalam jabatan ditujukan untuk mencegah atau menghukum perbuatan-perbuatan yang sewenang-wenang dan kecurangan-kecurangan (korupsi) yang banyak ragamnya dari pegawai negeri. Dalam Pasal 425 yang memuat kejahatan yang biasa dinamakan *knevelarij*, memiliki perumusan unsur yang sempit. Oleh karenanya, harus dapat dibuktikan elemen, bahwa terdakwa waktu melakukan perbuatannya itu harus menunjukkan seolah-olah apa yang dipungut itu harus dibayar, baik kepadanya sendiri, maupun kepada pegawai negeri yang lain, atau kepada kas negeri.³¹

Pasal ini tidak berdaya untuk menghukum perbuatan sewenang-wenang dan kecurangan-kecurangan secara yang biasa dan banyak dilakukan oleh pegawai negeri disini, oleh karena dalam cara tersebut tidak terdapat elemen tersebut diatas ini. Namun, acaman tersebut masih mungkin dikenakan Pasal 424, 423 atau 421, tergantung pada unsur-unsur di dalamnya. Setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 423 ini di serap dan dipandang sebagai tindak pidana korupsi dan diancam hukuman penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya dua puluh tahun dan/ atau denda setinggi-tingginya 30 juta rupiah.

Pebuatan memaksa sebagaimana dijelaskan diatas, ialah melakukan tekanan pada orang, sehingga orang itu melakukan sesuatu yang berlawanan dengan kehendak sendiri. Sementara yang dikatangan dengan Barang ialah

³¹*Ibid.* Halaman 287

sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 362 KUHP. Serta melakukan perbuatan dengan cara melawan hukum ialah tidak berhak atau bertentangan dengan ketentuan hukum.

Apabila dirumuskan Pasal 12 huruf e tersebut, maka terdapat unsur-unsur sebagai berikut:³²

- 1). Unsur-Unsur Objektif
 - a). Pembuatnya:
 - (1) pegawai negeri
 - (2) penyelenggara negara
 - b). Perbuatan: memaksa (seseorang)
 - c). Caranya: dengan menyalahgunakan kekuasaan
 - d). Objeknya: seseorang untuk:
 - (1) memberikan sesuatu
 - (2) membayar
 - (3) menerima pembayaran dengan potongan
 - (4) untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri
- 2). Unsur Subjektif
 - a). Kesalahan: maksud menguntungkan
 - (1) diri sendiri, dan
 - (2) orang lain
 - b). Melawan Hukum: secara melawan hukum

Tindak pidana yang diatur dalam Pasal 423 KUHP yang mana salah satu unsur pemenuhan sebagai tindak pidana yaitu maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum di dalam rumusan Pasal 423 itu merupakan suatu *bijkomend oogmerk*. Sehingga *oogmerk* atau maksud tersebut tidak perlu telah terlaksana pada waktu seseorang pelaku selesai melakukan perbuatan-perbuatan yang terlarang di dalam pasal ini.

Perbuatan dengan menyalahgunakan kekuasaan memaksa orang lain untuk menyerahkan sesuatu, melakukan sesuatu pembayaran, melakukan pemotongan

³² Adami Chazawi (i). 2016. *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Halaman 200

yang dilakukan terhadap suatu pembayaran dan melakukan suatu pekerjaan untuk pribadi pelaku itu merupakan tindak pidana materil, sehingga orang baru dapat berbicara tentang selesai dilakukannya tindak-tindak pidana tersebut. Jika akibat-akibat yang tidak dikehendaki oleh undang-undang karena perbuatan-perbuatan itu telah timbul atau telah terjadi. Karena tidak adanya kualifikasi oleh undang-undang mengenai tindak-tindak pidana yang tertuang dalam Pasal 423 KUHP, maka terjadi kesulitan dalam penyebutan yang diberikan pada tindakan yang terjadi dalam pasal tersebut.

Rumusan Pasal 12 huruf e diadopsi dari Pasal 423 KUHP yang dalam praktik hukum disebut dengan *knevelarij* atau pemerasan dari sebab adanya perbuatan memaksa. Oleh sebab yang melakukan perbuatannya adalah pegawai negeri lalu sering disebut sebagai perbuatan pemerasan (*afpersing*) menurut Pasal 368 KUHP. Selain itu, tindakan pemerasan yang dilakukan oleh pegawai negeri/ penyelenggara negara sering disebut sebagai tindak pidana dalam jabatan yang termaktup dalam Pasal 425 KUHP. Kejahatan tersebut yang dilakukan oleh pegawai negeri/ penyelenggara negara, diadopsi dan dijadikan sebagai tindak pidana korupsi yang dimuat dalam Pasal 12 huruf f, g, dan h. Dari rumusan Pasal 12 huruf e berupa tindak pidana materiil, sama seperti pemerasan pada Pasal 368 KUHP.³³

Pungutan liar yang terjadi biasanya berbentuk pemaksaan secara psikis sebagai akibat yang ditimbulkan dari kewenangan yang melekat pada diri pejabat yang bersangkutan. Kehendak untuk memaksakan kepentingan pribadi harus

³³*Ibid*

dirasakan oleh orang yang menjadi objeknya. Misalnya, terkait dengan Badan Hukum Milik Negara, dalam hal pengadaan jasa, berbagai dalih dipergunakan, meskipun prosedur sudah terpenuhi, tetapi masih saja ada kendala, sehingga ada pemeo “kalau bisa dipersulit, kenapa harus dipermudah”.³⁴ Pemeo ini tampaknya lazim diberlakukan oleh kalangan pegawai negeri atau penyelenggara negara di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pegawai negeri atau penyelenggara negara turut serta dalam pengadaan yang diurusnya adalah korupsi.³⁵

2. Pungutan liar dalam perspektif UU Tipikor

Pada masa UU No. 31 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dikeluarkan Instruksi Presiden No. 3 Tahun 1971 tentang Operasi Penertiban (1977-1981), dengan tugas membersihkan pungutan liar, penertiban uang siluman, penertiban aparat pemerintahan daerah dan departemen. Untuk memperlancar dan mengefektifkan pelaksanaan penertiban ini ditugaskan kepada Menteri Pemberdayagunaan Aparatur Negara (Menpan), untuk mengkoordinir pelaksanaannya dan Pangkoptik untuk membantu Departemen/ Lembaga pelaksanaannya secara operasional.³⁶

Berdasarkan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1977 tentang Operasi Tertib, bertujuan untuk menghilangkan praktik-praktik yang dilakukan oleh oknum-oknum aparat pemerintah yang tidak berdasarkan peraturan yang semestinya seperti pungli. Untuk memperbaiki dan serta meningkatkan daya guna aparat

³⁴ Adi Toegarisman. 2018. *Pemberantasan Korupsi Dalam Proyek Strategis Nasional*. Jakarta: Kompas Media Nusantara. Halaman 99

³⁵ *Ibid*

³⁶ Wijayanto. 2014. *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Halaman 672

pemerintahan dalam hal pelayanan publik, diperlukan adanya langkah-langkah penertiban secara menyeluruh dan terus menerus di dalam tubuh aparatur pemerintah.

Meskipun operasi tertib pada saat itu telah menyelamatkan uang negara sebesar Rp.200.000.000.000,- (dua ratus milyar) dan menindak 6000 (enam ribu) pegawai selama tahun 1977-1981 dan melaporkannya kepada Presiden tentang penertiban di departemen atau lembaga pemerintah, Ketua Baband Pemeriksaan Keuangan (BPK) menyatakan bahwa “tidak ada suatu pun departemen yang bersih dari korupsi dan korupsi sudah epidemik”.³⁷

Desakan publik yang kuat bagi pemimpin pemerintahan yang baru untuk melakukan pemberantasan korupsi telah melahirkan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menggantikan UU No. 3 Tahun 1971, dikarenakan UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dipandang oleh berbagai kalangan mempunyai banyak kelemahan, sehingga banyak pelaku tindak pidana korupsi yang lolos dari jeratan hukum pidana.³⁸

Terbentuknya UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menarik seluruh rumusan Pasal 423 KUHP sebagai tindak pidana korupsi dan mengalami perubahan dalam hal perubahan atau penambahan sanksi pidananya. Perkembangan modus korupsi dari masa-kemasa yang selalu mengalami perubahan, sehingga di dalam UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana tidak mampu untuk merumuskan perbuatan

³⁷ Anonim, “*operasi tertib pungutan liar*”. melalui <http://www.tempo.co/read/news/> . diakses pada tanggal 30/02/2019, pukul 14.22

³⁸ Aziz Syamsuddin. 2011. *Tindak Pidana Khusus*. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 140

seseorang itu sebagai tindak pidana korupsi dikarenakan rumusan deliknya yang cukup kompleks.

Berdasarkan kelemahan undang-undang tersebut maka undang-undang tersebut dirubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam undang-undang ini memuat berbagai perubahan terhadap undang-undang sebelumnya seperti; perumusan delik formil, perluasan alat bukti, perubahan sanksi pidana dan pembuktian terbalik. Dalam hal tindak pidana pungli, dimuat dalam Pasal 12 huruf e dan mengalami perluasan dalam hal perubahan sanksi pidana dan perluasan sifat melawan hukum serta pengertian pegawai negeri/ penyelenggara negara.

C. Urgensi Akta Perkawinan dalam Hukum Positif dan Hukum Islam

Hukum perkawinan merupakan bagian integral dari syari'at Islam, yang tidak terpisahkan dari dimensi akidah dan akhlak Islami. Sebagai komponen dari ajaran Islam, maka syari'at Islam adalah sistem norma Ilahi yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya yang disebut dengan kaidah ibadah, mengatur hubungan manusia dengan sesamanya serta hubungan manusia dengan alam lainnya yang disebut dengan kaidah mu'amalah. Salah satu komponen dari kaidah mu'amalah yang sekaligus mencakup kaidah ibadah adalah hukum yang berkaitan dengan *al-ahwalus syakhshiyah*, yang muatannya antara lain mengenai hukum *munakahat*/ perkawinan.³⁹

³⁹M. Anshary. 2016. *Hukum Perkawinan Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Halaman 10

Keabsahan suatu perkawinan merupakan suatu hal yang sangat prinsipil, karena berkaitan erat dengan akibat-akibat perkawinan, baik yang menyangkut dengan anak (keturunan) maupun yang berkaitan dengan harta. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan telah merumuskan kriteria keabsahan suatu perkawinan, yang diatur dalam Pasal 2, sebagai berikut:

1. Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
2. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tersebut menetapkan dua garis hukum yang harus dipatuhi dalam melakukan suatu perkawinan. Ayat (1) mengatur secara tegas dan jelas tentang keabsahan suatu perkawinan, adalah bahwa satu-satunya syarat sahnya suatu perkawinan adalah bila perkawinan itu dilakukan menurut ketentuan agama dari mereka yang akan melansungkan perkawinan tersebut. Ketentuan agama untuk sahnya suatu perkawinan bagi umat Islam dimaksud adanya yang berkaitan dengan syarat dan rukun nikah. Penjelasan Ayat (1) tersebut menyatakan, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu sesuai dengan UUD 1945. Dan yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termaksud ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan dengan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini.⁴⁰

Dengan demikian, suatu perkawinan baru dapat dikatakan sebagai perkawinan yang sah secara yuridis apabila perkawinan tersebut dilakukan

⁴⁰ M. Anshary. *Op. cit.* Halaman 13

menurut agama orang yang melangsungkan perkawinan tersebut. Bagi orang yang beragama Islam, nikahnya baru dikatakan sah secara hukum apabila pernikahannya dilakukan menurut tata cara dan sesuai dengan ketentuan hukum Islam. Ayat (2) mengatur masalah pencatatan perkawinan, bahwa suatu perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan utama pencatatan perkawinan adalah demi mewujudkan ketertiban administrasi perkawinan dalam masyarakat di samping untuk menjamin tegaknya hak dan kewajiban suami istri. Hal ini merupakan politik hukum negara yang bersifat *preventif* untuk mengkoordinasi masyarakatnya demi terwujudnya ketertiban dan keteraturan dalam sistem kehidupan, termasuk dalam masalah perkawinan yang diyakini tidak luput dari berbagai ketidakteraturan dan pertikaian antara suami istri. Oleh karena itu, keterlibatan penguasa/ negara dalam mengatur perkawinan dalam bentuk pencatatan merupakan suatu keharusan.

Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mengatur:

“Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pencatatan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sebagai mana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Sedangkan tata cara dan pedoman pelaksanaan pencatatannya dijelaskan dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Selanjutnya, Pasal 10 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 menentukan bahwa “perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN)” yang dihadiri oleh dua orang saksi. Fungsi pencatatan disebut pada

angka 4.b. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan:

Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

Perintah Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan untuk melakukan pencatatan terhadap suatu perkawinan tersebut ditujukan kepada segenap warga negara Indonesia, apakah ia berada di Indonesia atau di luar Indonesia. Bagi warga negara Indonesia yang melangsungkan perkawinannya di luar Indonesia pun diatur dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974:

1. Perkawinan yang dilangsungkan di luar Indonesia antara dua orang warga negara Indonesia atau seorang warga negara Indonesia dengan warga negara asing adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum yang berlaku di negara di mana perkawinan itu dilangsungkan dan bagi warga negara Indonesia tidak melanggar ketentuan-ketentuan undang-undang ini;
2. Dalam waktu 1 (satu) tahun setelah suami istri itu kembali di wilayah Indonesia surat bukti perkawinan mereka harus didaftarkan di Kantor Pencatatan Perkawinan tempat tinggal mereka.

Pasal 10 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Tahun 1975 mengatur bahwa perkawinan harus dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat yang dihadiri oleh dua orang saksi. Dan Pasal 11 Ayat (1) dan Ayat (3) dinyatakan bahwa sesaat sudah perkawinan dilangsungkan, kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat Nikah tersebut. Dengan penandatanganan akta perkawinan tersebut, perkawinan itu dapat dikatakan telah tercatat secara resmi. Dalam Pasal 13 Ayat (2) menerangkan bahwa kepada masing-masing suami istri diberikan kutipan akta perkawinan tersebut. Dengan itu

perkawinan yang dicatatkan tersebut telah dinyatakan sebagai perkawinan yang mempunyai hak mendapat pengakuan dan perlindungan hukum.

Perintah undang-undang untuk mencatatkan perkawinan berlaku juga bagi bangsa Indonesia yang beragama Islam, hanya saja bedanya bahwa pencatatan perkawinan bagi umat Islam dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan, sedangkan bagi bangsa Indonesia yang beragama bukan agama Islam pencatatan perkawinannya dilakukan di Kantor Catatan Sipil.

Ketentuan tentang perintah pencatatan terhadap suatu perbuatan hukum, yang dalam hal ini adalah perkawinan, sebenarnya tidak diambil dari ajaran Hukum Perdata Belanda (BW) atau Hukum Barat, tetapi diambil dari ketentuan Allah SWT yang dicantumkan dalam al-Qur'an Surat al-Baqarah [2]: 282: "Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu melakukan suatu transaksi dalam waktu yang tidak ditentukan (tidak tunai) hendaklah kamu catatkan..."

Dengan demikian, melaksanakan perkawinan hanya memenuhi unsur agama saja sebagaimana ketentuan Pasal 2 Ayat (1) yang sebelumnya dijelaskan, belum cukup, walaupun secara ketentuan/ hukum agama telah dinyatakan sah, karena unsur yang pertama menyangkut masalah yuridis, dan unsur kedua menyangkut masalah administratif, meskipun akhirnya secara tidak langsung juga akan dapat berkaitan dengan masalah yuridis, khususnya mengenai hal pembuktian bila mana ada permasalahan dalam suatu pernikahan. Jadi, untuk dapat membuktikan bahwa suatu perkawinan telah dilangsungkan sesuai dengan ajaran agama adalah melalui akta nikah, karena akta nikah merupakan bukti otentik.

Menyangkut pencatatan perkawina, diperlukan kajian lebih mendalam dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, beserta perubahannya sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 (selanjutnya disebut UU Administrasi Kependudukan). Terbitnya UU Administrasi Kependudukan, segala cara pencatatan peristiwa penting dari tata kehidupan seseorang, misal kelahiran, perkawinan, juga kematian, oleh pemerintah mulai dilakukan pembenahan sesuai tuntutan perkembangan zaman.

D. Akta Perceraian dalam Hukum Positif dan Hukum Islam

Tujuan perkawinan adalah untuk menciptakan keluarga yang bahagia dan kekal. Dalam kehidupan dunia ini, tidak ada kodrat yang bersifat kekal, termasuk perkawinan. Pada saat tertentu setiap perkawinan pasti akan bubar atau putus. Putusnya perkawinan ditegaskan oleh Pasal 38 UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan:⁴¹

Perkawinan dapat putus karena:

1. Kematian;
2. Perceraian;
3. Atas keputusan pengadilan.

Putus atau bubarnya suatu perkawinan yang dijelaskan dalam Pasal 199 BW (*burgerlijk wetboek*) berbeda dengan penjelasan dalam Pasal 38 UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 199 BW menetapkan bahwa bubarnya perkawinan dikarenakan;⁴²

⁴¹Moch. Isnaeni. 2016. *Hukum Perkawinan Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
Halaman 98

⁴²*Ibid*

1. Karena kematian,
2. Karena keadaan tak hadir suami atau istri selama sepuluh tahun yang kemudian diikuti perkawinan baru oleh yang ditinggalkan sesuai prosedur,
3. Karena putusan hakim setelah adanya perpisahan meja dan tempat tidur,
4. Karena cerai.

Dalam hukum Islam masalah perceraian disebut dengan “talak”. Ajaran talak, dijumpai di dalam beberapa ayat al-Qur’an, seperti surat At-Thalaq [65]: 1:

“Hai nabi bila kamu ingin mentalak istrimu, maka talaklah dia pada waktu memasuki masa iddahnya”. Surat Al-Baqarah [2]: 229: “Talak (yang dapat dirujuk) itu dua kali. (setelah suami dapat) menahan dengan baik, atau melepaskan dengan baik”.

Surat Al-Baqarah [2]: 230:

“Jika kamu mentalaknya (mentalak istri kamu setelah dua kali), maka tidak boleh lagi kamu nikahi kecuali setelah dia kawin dengan laki-laki lain. Jika kemudian dia (suami kedua) mentalaknya, tidak ada halangan bagi bagi keduanya untuk (nikah) kembali”.

Berdasarkan ketentuan Al-Qur’an surat Al-Baqarah [2]: 229 di atas, talak hanya dua kali yang dapat dirujuk, yang disebut *talak raj’iy*, artinya untuk menjatuhkan talak harus satu demi satu sehingga dapat menggunakan lembaga *rujuk*.⁴³ Undang-Undang No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan peraturan organiknya tidak mengatur masalah talak tiga sekaligus, karena sebagai talak *bid’iy* maka talak tiga sekaligus dianggap tidak legal. Undang-undang tentang perkawinan di Indonesia dan beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang perceraian bagi umat Islam, tampaknya tidak memberi peluang untuk terjadinya talak tiga sekaligus. Hal ini dapat dilihat dalam

⁴³M. Anshary. *Op. cit.* Halaman 64

ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, diatur sebagai berikut:⁴⁴

1. Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.
2. Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami-istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami-istri.

Ketentuan di atas mengandung tiga aspek hukum yang harus ditempuh untuk suatu proses perceraian, apakah cerai talak atau gugat cerai;⁴⁵

1. Setiap perceraian hanya diakui apabila dilakukan di depan Sidang Peradilan.
2. Dalam proses persidangan hakim wajib terlebih dahulu mendamaikan kedua belah pihak.
3. Untuk melakukan perceraian harus cukup alasan, sebagaimana telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan ini jelas tergambar, bahwa sebuah perceraian tidak boleh dilaksanakan secara liar di luar pengawasan negara. Ketentuan ini cukup wajar dikarenakan keberadaan perkawinan itu sendiri, negara sejak awal ikut campur dengan intensif sembari negara melalui petugas pemerintahan secara langsung ikut ambil bagian dalam menangani prosedur pelaksanaan perkawinan. Mana kala awal terlangsungkannya sebuah perkawinan, negara menentukan koridornya sebagai syarat keabsahannya, maka sangat masuk akal kalau apa yang sudah dipertalikan tersebut hendak diputus, negara memiliki kewajiban untuk tetap berperan dalam pemutusan perikatan perkawinan tersebut.

Pemutusan perkawinan lewat cerai, oleh penguasa tidak akan dibiarkan bergulir liar tanpa kendali, justru sebaliknya pemerintah lewat badan peradilan,

⁴⁴*Ibid.* Halaman 70

⁴⁵Moch. Isnaeni. *Op. cit.* Halaman 101

akan menggelar tata cara yang wajib diikuti. Dalam Pasal 39 UU Perkawinan tersebut antara lain dinyatakan bahwa perceraian hanya terjadi di muka sidang pengadilan. Dalam ketentuan ini hanya menyebut istilah pengadilan, pada hal ada beberapa jenis pengadilan. Untuk memahami pengadilan mana yang berwenang menangani cerai, Pasal 39 UU Perkawinan ini harus dikaitkan dengan Pasal 63 UU Perkawinan, yang intinya menegaskan bahwa yang dimaksud pengadilan dalam undang-undang ini adalah Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam, dan Pengadilan Umum bagi umat agama lainnya.

Pejelasan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dijelaskan bahwa undang-undang perkawinan bertujuan antara lain untuk melindungi kaum wanita pada umumnya dan pihak istri pada khususnya. Di samping itu secara yuridis undang-undang tersebut bertujuan adalah untuk mendapatkan suatu kepastian hukum. Suatu perceraian yang dilakukan di luar pengadilan, sama halnya dengan suatu perkawinan yang dilakukan dengan tidak mencatatkannya. Artinya peristiwa tersebut tidak diakui oleh hukum dan oleh karenanya tidak dapat dilindungi oleh hukum.

Lebih tegas dapat dikatakan bahwa perceraian yang dilakukan di luar pengadilan tidak mempunyai kekuatan hukum (*non legal force*). Oleh karena itu, hukum menganggapnya tidak pernah ada (*never existed*). Suatu perceraian yang dilakukan di luar pengadilan akan menimbulkan kesukaran bagi si istri atau bahkan bagi si suami. Hal itu karena hampir dapat dipastikan bahwa dalam setiap talak yang dijatuhkan oleh suami terhadap istrinya di luar pengadilan, si suami tidak pernah memperhitungkan hak-hak istri sebagai akibat dari perceraian

tersebut, semisal nafkah *iddah*, nafkah *madiyah*, *mut'ah*, dan pembagian harta bersama. Selain dari itu, maka tidak ada suatu penilaian tentang apakah talak yang dijatuhkan kepada suatu alasan yang dibenarkan oleh agama, yang intinya adalah karena suatu kesalahan dari pihak istri.⁴⁶

⁴⁶ H.M Anshary. *Op. cit.* Halaman 74

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Praktik Pungutan Liar dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Akta Perceraian.

Dalam hal penanggulangan kejahatan, G.P. Hoefnagels menyatakan bahwa, upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi ke dalam dua bagian besar, yaitu upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan jalur *penal* (upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana) dan dengan menggunakan jalur *nonpenal* (upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana-sarana di luar hukum pidana).

Dalam penggunaan hukum pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan, Herbert L. Packer mengemukakan sebagai berikut:⁴⁷

1. *The criminal sanction is indispensable; who could not, now or in the foreseeable future get along without it.* (Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun pada masa depan tanpa sanksi pidana)
2. *The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harm.* (Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.)
3. *The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely, it is guarantor; used indiscriminately and coercively, it is threatener.* (Sanksi pidana suatu ketika merupakan pengancam utama dari kebebasan manusia. Hukum pidana merupakan penjamin jika digunakan secara hemat, cermat, dan secara manusiawi. Sebaliknya, hukum pidana merupakan pengancam jika digunakan secara sembarangan dan secara paksa.)

⁴⁷ Deny Ravena Dan Kristian. *Op. cit.* Halaman 115

Praktik perundang-undangan selama ini yang menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut oleh bangsa Indonesia. Penggunaan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan sudah menjadi hal yang wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan.

Kemajuan legislasidalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia sudah terlihat sejak masa reformasi bergulir, pemberantasan korupsi menjadi salah satu agenda prioritas pada masa itu. Semua agenda reformasi baik yang langsung maupun tidak langsung, difokuskan untuk meminimalisasi potensi terjadinya tindak pidana korupsi, misalnya pada agenda perubahan UUD 1945 yang ditujukan untuk membangun sistem *cheks and blancing system* (sistem saling mengawasi dan mengendalikan) agar kekuasaan tidak berpusat hanya pada suatu cabang kekuasaan sehingga menimbulkan potensi korupsi.

Setelah reformasi telah dilakukan perubahan terhadap UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi UU No. 31 Tahun 1999 *junto* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi dan melakukan pembentukan suatu lembaga khusus dalam pemberantasan tindak pidana korupsi melalui UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam penjelasan UU No. 31 Tahun 1999 *junto* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara yang khusus:

“....mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Dengan

demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus...”

Penjelasan UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, juga menyatakan bahwa:

“Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak sengaja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa. Penegakan hukum untuk memberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu, diperlakukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan”.

Adapun hal-hal kemajuan undang-undang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi (UU No.31/1999 jo UU No.20/2001 dan UU No.30 Tahun 2002) antara lain, dalam hal:

1. Perumusan delik secara formil

Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memutuskan tindak pidana korupsi secara formil atau delik dengan perumusan formil (*delict met formeeleomschrijving*), yaitu delik yang dianggap telah sepenuhnya terlaksana tanpa timbulnya akibat. Berbeda dengan delik materiil (*delict met materieele omschrijving*/ delik dengan perumusan materiil), yakni delik yang baru dianggap terlaksana penuh apabila telah timbulnya akibat yang dilarang. Dengan demikian, pengembalian kerugian

negara tidak menghapus tindak pidana korupsi yang telah terjadi dan juga tidak mempersyaratkan dibuktikannya akibat dari suatu perbuatan.⁴⁸

2. Pembuktian unsur perbuatan melawan hukum

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi tidak hanya secara formil, namun juga secara materiil. Artinya, meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Penerapan perbuatan melawan hukum atau *wederrechtelijk* secara materiil, sebagaimana diamanatkan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, bermakna tidak berlakunya asas legalitas atau kepastian hukum, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, meski dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP telah diamanatkan :

“Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan itu terjadi.”

Perkembangan multi-tipologi kejahatan yang baru dianggap koruptif/tercela dan merugikan masyarakat/ negara dalam skala yang sangat besar sering kali tidak terjangkau oleh peraturan perundang-undangan tertulis yang terdapat sanksi pidannya, sehingga pelaku dapat bertindak secara bebas dengan berlindung dibalik asas legalitas. Dari aspek/ pendekatan sejarah pembentukan undang-undang, norma kemasyarakatan, yudikatif dan legislatif, terdapat

⁴⁸ Ikhwan Fahrojih. 2016. *Hukum Acara Pidana Korupsi*. Malang: Setara Press. Halaman

kecendrungan pergeseran kearah fungsi positif dari perbuatan melawan hukum materil, dengan kriteria yang tegas dan limitatif serta kasuistik, yaitu apabila perbuatan pelaku yang tidak memenuhi rumusan delik dipandang dari segi kepentingan hukum yang lebih tinggi ternyata menimbulkan kerugian yang jauh tak seimbang bagi masyarakat/ negara dibandingkan dengan keuntungan dari perbuatan pelaku yang tidak memenuhi rumusan delik itu. Tentunya, unsur melawan hukum materil melalui fungsi positif ini diartikan dalam konteks komprehensif secara menyeluruh terhadap unsur-unsur lainnya dalam suatu delik.⁴⁹

3. Perluasan alat bukti

Alat bukti dalam UU Pemberantasan Korupsi mengalami perluasan.

Dalam Pasal 26A UU No 20 Tahun 2001 dinyatakan bahwa:

“Alat bukti yang sah dalam bentuk petunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHP, khusus untuk tindak pidana korupsi juga dapat diperoleh dari:

- a. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu, dan
- b. dokumen, yakni setiap rekaman data/ informasi yang dapat dilihat, dibaca dan/atau didengar yang dapat dikeluarkan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang diatas kertas, benda fisik apapun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, perancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.

⁴⁹ Andi Hamzah. 2015. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional Dan Internasional*. Jakarta: Rajawali Pers. Halaman 100

4. Pembalikan beban pembuktian

Berkaitan dengan sistem pembuktian dalam tindak pidana korupsi dikenal sistem pembuktian terbalik, atau sistem pembalikan beban pembuktian, menurut UU No 20 Tahun 2001, sistem pembuktian terbalik adalah sistem dimana beban pembuktian berada pada terdakwa. Proses pembuktian ini hanya berlaku pada saat pemeriksaan disidang pengadilan dengan dimungkinkannya dilakukan pemeriksaan tambahan atau khusus jika dalam pemeriksaan dipersidangan ditemukan harta benda milik terdakwa yang diduga berasal dari tindak pidana korupsi, namun hal tersebut belum didakwakan. Bahwa jika putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, tetapi diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang diduga yang berasal dari tindak pidana korupsi, maka negara dapat melakukan gugatan terhadap terpidana atau ahli warisnya.

Pembuktian terbalik diatur dalam pasal 28 UU No.31 Tahun 1999, yaitu :

“untuk kepentingan penyidikan, tersangka wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak, dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diketahui dan/atau yang diduga mempunyai hubungan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan tersangka”.

Pembuktian Terbalik juga diatur dalam Pasa 48 UU No. 30 Tahun 2002, yaitu:

“untuk kepentingan penyidikan, tersangka tindak pidana korupsi wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diketahui dan/atau yang diduga mempunyai hubungan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh tersangka”.

Dalam Pasal 12 B ayat (1) huruf (a), terlihat bahwa gratifikasi mengandung sistem pembalikan beban pembuktian. Kemudian, Pasal 12 huruf c

menyatakan bahwa sipenerima melaporkan gratifikasi kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), maka ketentuan Pasal 12 huruf B ayat (1) tidak berlaku.

Sedangkan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 disebutkan:

- (a) terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi.
- (b) dalam hal terdakwa dapat membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi, maka pembuktian tersebut dipergunakan oleh pengadilan sebagai dasar untuk menyatakan bahwa dakwaan tidak terbukti.

Selanjutnya dalam undang-undang tindak pidana korupsi juga diatur ketentuan baru mengenai maksimum pidana penjara dan pidana denda bagi tindak pidana korupsi yang nilainya kurang dari Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah). Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan rasa kekurangadilan bagi pelaku tindak pidana korupsi, dalam hal nilai yang dikorupsikan relatif kecil. Di samping itu, dalam UU ini dicantumkan ketentuan peralihan. Substansi dalam ketentuan peralihan ini pada dasarnya sesuai dengan asas umum hukum pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP.

Terkait dengan rumusan perbuatan pemerasan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat penyelenggara negara yang mana merupakan suatu tindak pidana pungutan liar (pungli) dan deliknya terdapat dalam Pasal 423 KUHP yang dikatan sebagai kejahatan jabatan dan sebagai tindak korupsi. Mengingat ketentuan delik kejahatan jabatan yang terdapat dalam KUHP tidak mampu untuk menangani permasalahan korupsi yang banyak dilakukan oleh pejabat penyelenggara maka rumusan pasal tersebut diangkat secara menyeluruh

kedalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selain pengangkatan rumusan delik kejahatan jabatan yang terdapat dalam KUHP kedalam UU Tindak Pidana Korupsi, ketentuan pidannya mengalami perubahan yang ditujukan untuk mengimbangi perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana korupsi tersebut. Dalam Pasal 12 UU No. 31 Tahun 1999 *jo* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan tindak Pidana Korupsi, menyatakan setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425, atau Pasal 435 KUHP, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Tindak pidana yang dimaksud adalah tindak pidana korupsi pegawai negeri atau penyelenggara negara, hakim, dan advokat yang menerima hadiah atau janji pegawai negeri memaksa membayar, memotong pembayaran, meminta pekerjaan, menggunakan tanah negara, serta dalam pemborongan. Terkait delik pungutan liar (pungli) atau “pemerasan” yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat penyelenggara negara, tertuang dalam Pasal 12 huruf e UU No. 31 Tahun 1999 *jo* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

B. Penerapan Kebijakan Hukum Pidana pada Praktik Pungutan Liar dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Ada Akta Perceraian.

Upaya pemberantasan tindak pidana pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat penyelenggara negara, khususnya pada aspek substansi merupakan langkah yang sangat penting dan strategis, ini berarti penanggulangan tindak pidana korupsi khususnya pungli, harus dimulai dari kebijakan formulasi guna melakukan pembaharuan hukum pidana. Mengenai kebijakan formulasi dalam penanggulangan kejahatan (tindak pidana pungli) menurut Barda Nawawi Arief menyatakan, dilihat dari sudut pendekatan kebijakan, maka pembaharuan hukum pidana memiliki makna:

- 1) Sebagai bagian dari kebijakan sosial (bagian dari upaya untuk mengatasi masalah sosial, dalam rangka mencapai/ menunjang tujuan sosial);
- 2) Sebagai bagian dari kebijakan kriminal (bagian dari upaya perlindungan masyarakat, khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
- 3) Sebagai bagian dari dari kebijakan penegakan hukum (bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.⁵⁰

Menurut Barda Nawawi Arief, usaha penanggulangan dengan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari usaha penegakan hukum pidana. Sering dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*lawenforcement policy*). Barda Nawawi Arief menyebutkan, proses legislasi/formulasi/ pembuatan peraturan perundang-

⁵⁰ Barda Nawawi Arief (ii). 2016. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana. Halaman 26

undangan pada hakikatnya merupakan proses penegakan hukum “*in abstracto*”. Proses legislasi/formulasi ini merupakan tahap awal yang sangat strategis dari proses penegakan hukum “*in concreto*”. Kesalahan/kelemahan pada tahap kebijakan legislasi/formulasi merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya penegakan hukum “*in concreto*”.⁵¹

Penegakan hukum itu sendiri menurut Nyoman Serikat Putra Jaya dapat diartikan sebagai “perhatian dan penggarapan”, baik perbuatan-perbuatan melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrecht in potentie*). Dengan demikian, penegakan hukum tidak hanya diartikan sebagai penerapan hukum positif, tetapi juga penciptaan hukum positif.⁵² Hal ini berarti juga bahwa *penal policy* merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum pidana. Dalam melakukan pembaharuan tersebut, tentu harus dilihat masalah pokok hukum pidana yaitu “tindak pidana” (*strafbaarfeit/criminal act/actus rebus*), “kesalahan” (*schuld/guilt/mens rea*), dan “pidana” (*straf/punishment/poena*).

Menurut Satjipto Raharjo, penegakan hukum merupakan konsep normatif, di mana orang hanya tinggal mengaplikasikan apa yang ada dalam perundang-undangan.⁵³ Selain itu penegakan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah laku manusia. Hukum tidak akan dapat dengan sendirinya, yakni hukum tidak mampu mewujudkan sendiri cita-cita atau tujuan yang terkandung dalam peraturan undang-undang tersebut. Dalam penegakan hukum yang terjadi terhadap

⁵¹ Barda Nawawi Arief (i). *Op. cit.* Halaman 24

⁵² Nyoman Serikat Putra Jaya. 2015. *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Halaman 52

⁵³ Satjipto Raharjo. 2012. *Hukum dan Perilaku*. Jakarta: Kompas. Halaman 21

peristiwa tindak pidana pungutan liar yang digolongkan sebagai tindak pidana korupsi dalam penerbitan akta perkawinan tanpa ada akta perceraian yang terjadi di Kantor Urusan Agama (KUA) Medan Belawan harus melihat bagaimana modus operandi yang dilakukan oleh pelaku dalam menjalankan perbuatannya.

Nurma S.Pd.I pada awalnya “pemohon (calon pengantin) sekaligus korban” ingin menerbitkan akta nikah yang sebelumnya telah menikah sirih. Pemohon (calon pengantin) keduanya telah berstatus “janda” dan “duda” karena sebelumnya telah pernah menikah dan melakukan perceraian. Perceraian yang sebelumnya dilangsungkan oleh kedua pemohon (calon pengantin) tidaklah sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain perceraian tersebut tidak dilangsungkan melalui pengadilan (dalam hal ini Pengadilan Agama) atau dapat dikatakan sebagai perceraian di bawah tangan (tidak melalui putusan pengadilan).

Dalam penerbitan akta nikah pemohon (calon pengantin), pelaku meminta sejumlah uang pembayaran sebesar Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah) . Adapun uang dengan nominal yang telah dijelaskan diatas, diminta oleh pelaku dengan alasan mengurus keterangan akta perceraian pemohon (calon pengantin) di Pengadilan Agama (PA), dan biaya penerbitan akta nikah yang dimohonkan oleh pemohon (calon pengantin). Keterangan dari pelaku untuk mengurus akta perceraian kepada pemohon yaitu bahwa untuk dapat melangsungkan perkawinan bagi duda dan janda haruslah memiliki catatan perceraian atau akta perceraian yang telah diputuskan oleh Pengadilan Agama sesuai dengan ketentuan PMA No 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perkawinan.

Jumlah uang yang diminta oleh pelaku telah ditentukan dan bersifat memaksa dengan alasan bahwa akta nikah tidak dapat diterbitkan apabila sejumlah uang yang diminta oleh pelaku tidak dapat dipenuhi dan segera dilakukan pembayarannya secara tunai terhadap pelaku. Dengan segala ketertekanan yang didapat oleh pemohon dalam hal pembuatan akta nikah, maka pelaku menyetujui permintaan dari pelaku dengan alasan Sipemohon segera memiliki akta nikah. Setelah pemohon (calon pengantin) telah bersedia akan membayarkan sejumlah uang/ pembayaran yang diminta oleh pelaku, pelaku meminta persyaratan administrasi yaitu salah satunya adalah Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) kedua belah pihak. Dalam Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pelaku mengubah status dari pemohon (calon pengantin) menjadi “jejaka” dan “perawan” hal itu dilakukan oleh pelaku karena usia pemohon (calon pengantin) masih muda, calon mempelai laki-laki berumur 20 Tahun dan calon mempelai perempuan berumur 18 Tahun.

Sementara itu dengan mengubah status perkawinan antara kedua calon mempelai menjadi “jejaka” dan “perawan” maka persyaratan dalam pelaksanaan pencatatan perkawinan sebagaimana yang dijelaskan dalam PMA No 19 Tahun 2018 maka akta perceraian tidak dipenuhi lagi dikarenakan kedua calon mempelai seolah-olah baru pertama kalinya untuk melangsungkan pernikahan.

Pada tanggal 14 Februari 2018 pelaku mengirimkan pesan singkat kepada pemohon (calon pengantin) melalui SMS agar datang ke Kantor Urusan Agama (KUA) Medan Belawan untuk melakukan pencatatan nikah dan penyerahan akta nikah, serta meminta agar pemohon (calon pengantin) membawakan sejumlah

uang/ pembayaran yang sebelumnya diminta oleh pelaku. Pada saat penyerahan sejumlah uang yang diminta oleh pelaku, Kepolisian Daerah Sumatera Utara melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) dan mengamankan barang bukti yaitu sejumlah uang Rp 6.400.000,- (enam juta empat ratus ribu) yang mana uang sejumlah Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah) berasal dari pemohon (calon pengantin) yang ingin menerbitkan akta nikah tanpa ada akta perceraian dan sejumlah uang Rp 4.400.000,- (empat juta empat ratus ribu) berasal dari hasil pengutan liar dalam pembuatan akta nikah.

Selain mengamankan pelaku, polisi juga memeriksa 41 orang saksi yang terdiri dari pegawai Kantor Urusan Agama (KUA) Medan Belawan dan warga yang melakukan permohonan nikah di Kantor Urusan Agama (KUA) serta pemohon (calon pengantin) yang ingin menerbitkan akta nikah tanpa ada akta perceraian. Dari pemeriksaan saksi yang terdiri dari warga yang melakukan permohonan nikah bahwa pelaku juga meminta sejumlah pembayaran agar pelaksanaan permohonan nikah dapat dilangsungkan.⁵⁴

Aturan perundang-undangan tentang penerimaan negara bukan pajak, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama. Dalam hal ketentuan kewajiban pembiayaan yang harus dipenuhi oleh calon pengantin yang hendak melangsungkan perkawinan, telah dijelaskan dalam Pasal 6 PP No 48 Tahun 2014, yaitu;

⁵⁴ Hasil wawancara bersama Bapak Aiptu Eviresco Sinaga. Penyidik pembantu Subdi III/ Tipikor Direktorat Kriminal Khusus Polda Sumatera Utara. Pada tanggal 08 Februari 2019, pukul 09.00 Wib s.d selesai

“Ayat 1: Setiap warga negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk.

Ayat 2: Dalam hal nikah atau rujuk dilaksanakan di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebagai penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Ayat 3: Terhadap warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan/ atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikenakan tarif Rp 0.00,- (nol rupiah).

Ayat 4: Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara untuk dapat dikenakan tarif Rp 0.00,- (nol rupiah) kepada warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan/ atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk diluar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagai mana yang dimaksud ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri Agama setelah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Sementara dalam hal satuan tarif jenis penerimaan negara bukan pajak yang tertuang dalam lampiran II PMA No 48 Tahun 2018 dalam hal penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan biaya pencatatan nikah dan rujuk adalah;

JENIS PENERIMAAN NEGAARA BUKAN PAJAK	SATUAN	TARIF (Rp)
II. PENERIMAAN DARI KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN	Per peristiwa nikah atau rujuk	Rp 600.000,-

Penerimaan dari Kantor Urusan Agama (KUA) dalam hal pengurusan peristiwa nikah dan rujuk, yang mengenakan biaya sebesar Rp 600.000,- (enam ratus ribu rupiah) ditujukan terhadap pengurusan pernikahan, pembuatan akta nikah, transportasi (apabila pernikahannya dilakukan di luar kantor), dan upah

profesi pegawai pencatat nikah. Dalam pembayaran sebagai mana yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa cara pembayarannya dilakukan melalui setoran di Bank atau melalui Kantor Pos dengan kata lain tidak dengan cara tunai. Setelah melakukan penyetoran sebagaimana yang dijelaskan diatas maka sipemohon (calon pengantin) dapat memberikan bukti penyetorannya kepada bagian administrasi pendaftaran pernikahan yang terdapat di Kantor Urusan Agama (KUA) tersebut.

Setelah menjelaskan bagaimana terjadinya bentuk tindak pidana pungli yang terjadi di KUA Medan Belawan, maka penerapan kebijakan hukum pidana dalam upaya pemberantasan tindak pidana pungli di instansi pelayanan publik, haruslah menggunakan pendekatan melalui penegakan hukum. Penegakan hukum yang dilakukan merupakan dengan cara penerapan peraturan perundang-undangan (UU Tipikor). Sebelum melakukan penegakan hukum dalam tindak pidana tersebut, maka harus melihat pemenuhan unsur-unsur delik yang dapat dikatakan sebagai perbuatan pungutan liar sebagai tindak pidana korupsi.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, bahwa kejahatan yang diatur dalam Pasal 423 KUHP telah diserap dalam UU PTPK yang merupakan suatu perbuatan korupsi yang mana tertuang dalam Pasal 12 huruf e UU No 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu sesuai bunyi Pasal 12 huruf e pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai negeri dapat dipidana dengan pidana penjara seumur

hidup atau dengan pidana paling singkat empat tahun dan paling lama dua puluh tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 huruf e UU No 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka pungutan liar memiliki unsur-unsur tindak pidana sebagai berikut,⁵⁵

- 1) Pegawai negeri atau penyelenggara negara
- 2) Dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain
- 3) Secara melawan hukum
- 4) Memaksa orang lain
- 5) Memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan atau mengerjakan sesuatu bagi dirinya.
- 6) Dengan Melahgunakan kekuasaan.

a) Pegawai negeri dan penyelenggara negara

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pegawai negeri 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 menurut KUHP terdapat dalam BAB IX Pasal 92 yaitu;

⁵⁵ Kristian dan Yopi Gunawan. *Loc. cit*

Ayat (1)

“Yang dimaksud pejabat, termasuk juga orang-orang yang dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum, begitu juga orang-orang yang bukan karena pemilihan, menjadi anggota badan pembentuk undang-undang, badan pemerintahan, atau badan perwakilan rakyat, yang dibentuk oleh pemerintah atau atas nama pemerintah; begitu juga semua anggota dewan subak, dan semua kepala rakyat Indonesia asli dan kepala golongan Timur Asing, yang menjalankan kekuasaan yang sah.

Ayat (2)

“Yang disebut pejabat dan Hakim termasuk juga Hakim wasit; yang disebut Hakim termasuk juga orang-orang yang menjalankan peradilan administratif, serta ketua dan anggota-anggota pengadilan agama”

Ayat (3)

“Semua anggota Angkatan Perang juga dianggap sebagai pejabat”.

Penjelasan umum tentang pegawai negeri menurut KUHP menyatakan bahwa undang-undang ini tidak memberikan definisi tentang apa yang diartikan dengan *amatenar* (pegawai negeri) itu. Adapun Pasal 92 ini hanya memberikan pengelusan pada pengertian *ambtenaar* (orang yang diangkat oleh kekuasaan umum menjadi pejabat umum untuk menjalankan sebagian dari tugas pemerintah atau bagian-bagiannya.⁵⁶ Jadi unsur-unsur yang termasuk disini adalah;

- 1) pengangkatan oleh instansi umum,
- 2) memangku jabatan umum, dan
- 3) melakukan sebagian dari tugas Pemerintah atau bagian-bagiannya

Putusan Mahkamah Agung tgl. 1-12-1962 No. 81 K/Kr/ 1962. Pasal 92 KUHP tidak memberi penafsiran mengenai siapakah yang dimaksud yang harus dianggap sebagai pegawai negeri, tetapi memperluas arti pegawai negeri

⁵⁶ R. Soesilo. *Op. cit.* Halaman 100

sedangkan menurut pendapat Mahkamah Agung yang merupakan pegawai negeri ialah setiap orang yang diangkat oleh penguasa yang dibebani dengan jabatan umum untuk melaksanakan sebagian dari tugas negara atau bagian-bagiannya.

Kualifikasi penyelenggara negara tidak diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 *jo.* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU tersebut hanya menjelaskan dalam penjelasan Pasal 5 ayat (2) yang dimaksud dengan “penyelenggara negara” dalam Pasal ini adalah penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dengan demikian, kualifikasi penyelenggara negara merujuk pada UU No. 28 Tahun 1999, menurut Pasal 1 angka 1, Penyelenggara Negara adalah Pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut dalam Pasal 2 dan penjelasannya dinyatakan Penyelenggara Negara meliputi:⁵⁷

- (1) Pejabat negara pada lembaga tertinggi negara;
- (2) Pejabat negara pada lembaga tinggi negara;
- (3) Menteri;
- (4) Gubernur; wakil pemerintah pusat di daerah
- (5) Hakim; meliputi hakim di semua tingkatan pengadilan
- (6) Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

⁵⁷Guse Prayudi. 2016. *Tindak Pidana Korupsi Dipandang Dari Berbagai Aspek*. Yogyakarta: Pustaka Pena. Halaman 16

- (7) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b) Perbuatan memaksa

Undang-undang tidak ada menerangkan secara jelas tentang apa yang dimaksud dengan memaksa. Perbuatan memaksa merupakan perbuatan aktif dan dalam hal ini menggunakan cara kekerasan atau ancaman kekerasan yang sifatnya menekan kehendak atau kemauan pada orang, agar orang yang dipaksa melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya sendiri.

Perbuatan memaksa (*dwingend*) adalah perbuatan dengan menekan kehendak orang lain yang bertentangan dengan kehendak orang yang ditekan itu sendiri. Di dalam perbuatan memaksa terdapat unsur:⁵⁸

- (1) Kehendak yang berlawanan, yaitu antara kehendak orang yang memaksa dengan kehendak yang dipaksa (objek perbuatan).
- (2) Korban memenuhi paksaan yang sesuai dengan kehendak orang yang memaksa dan mengalahkan kehendaknya sendiri, ini artinya pemenuhan itu tidaklah dilakukan secara sukarela.
- (3) Orang yang dipaksa tidak berdaya untuk menentukan sikap dan berbuat yang sesuai dengan kehendaknya sendiri. Keadaan itu juga yang membedakan antara perbuatan memaksa dengan perbuatan menggerakkan (*bewegen*) dari Pasal 378 atau menganjurkan (*uitlokken*) dalam Pasal 55 ayat (1) ke-2 KUHP, walaupun objeknya sama yaitu kehendak orang lain.

Perbuatan memaksa dalam pemerasan itu adalah suatu perbuatan berupa kekerasan atau ancaman kekerasan yang bersifat menekan yang dilakukan pada seseorang, yang dapat menimbulkan rasa takut atau rasa cemas, menyebabkan ketidak berdayaan, sehingga orang itu dengan terpaksa memberikan benda,

⁵⁸ Adami Chazaw(i). *Op. cit.* Halaman 202

memberikan hutang atau menghapus hutang, suatu yang dikehendaki oleh petindak dan bertentangan dengan kemuan itu sendiri.⁵⁹

Seseorang dalam Pasal 12 huruf e yang menjadi objek perbuatan memaksa tersebut bukan fisiknya, tetapi kehendaknya (*psychisnya*). Didalam perbuatan memaksa yang objeknya kehendak orang, di dalam nya pasti ada arah yang dituju oleh kehendak si pembuat yang arahnya dipastikan pula bertentangan dengan apa yang dikehendaki oleh orang yang dipaksa, namun secara psikis terpaksa harus dipenuhinya. Adapun korban atau orang yang dipaksa memebuhinya ialah karena ada sesuatu akibat yang tidak menyenangkan bagi orang yang dipaksa. Sesuatu yang dimaksud dapat bersifat psikis maupun bersifat fisik yang *in casu* memaksa pada Pasal 12 huruf e adalah bersifat psikis, maka dengan terpaksa kehendaknya ditiadakan dengan memenuhi kehendak orang yang memaksa yang *in casu* pegawai negeri atau penyelenggara negara. Sedangkan memaksa yang bersifat fisik, misalnya terdapat pada pemerasan (Pasal 368 KUHP) memaksa dengan kekerasan yang berakibat orang yang dipaksa tidak berdaya secara fisik.

c) Menyalahgunakan kekuasaan

Menyalahgunakan kekuasaan adalah menggunakan kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan/ kedudukan sebagai pegawai negeri atau penyelenggara negara secara menyimpang dari tata laksana yang semestinya, sebagaimana yang diatur dalam peraturan, petunjuk tata kerja, instruksi dinas, bahkan kebiasaan yang berlaku umum dan terus-menerus yang bertentangan dengan maksud dan tujuan dari kedudukan/ jabatan tersebut.

⁵⁹ Adami Chazawi (ii). 2016. *Kejahatan Terhadap Harta Benda*. Malang: Media Nusa Creative. Halaman 52

Pengertian menyalahgunakan kekuasaan Pasal 12 huruf e sama dengan menyalahgunakan kewenangan jabatan dalam Pasal 3. Perbedaan hanya pada fungsi atau kedudukannya dalam struktur rumusan tindak pidananya.⁶⁰

- (1) Menyalahgunakan kekuasaan menurut Pasal 12 huruf e adalah merupakan cara/ upaya dalam melakukan perbuatan memaksa. Memaksa dalam struktur rumusan tindak pidana Pasal 12 huruf e adalah merupakan unsur perbuatan yang dilarang. Sedangkan menyalahgunakan kekuasaan adalah cara/ upayanya yang juga dapat disebut sebagai dasar perbuatannya.
- (2) Sementara menyalahgunakan kewenangan jabatan dalam Pasal 3 adalah merupakan unsur perbuatan yang dilarang. Cara melakukan perbuatan tersebut tidak disebutkan dalam rumusan Pasal 3. Oleh karena tidak menyebutkan cara dalam melakukan perbuatan menyalahgunakan kewenangan jabatan Pasal 3 bisa dilakukan dengan cara apapun juga. Bahkan caranya tersebut bisa dikatakan sebagai wujud nyata dari perbuatan menyalahgunakan kewenangan jabatan, contoh nyatanya adalah seorang bendaharawan kantor mendepositkan uang kantor atas nama pribadi dan bunganya masuk ke rekening pribadinya.

Syarat yang harus terpenuhi dalam unsur perbuatan menyalahgunakan kekuasaan, yakni sebagai berikut:

- (1) Si pembuat (pelaku) harus memiliki kualitas sebagai pegawai negeri dan memiliki suatu kedudukan kekuasaan dan kewenangan, dan
- (2) Kekuasaan atau kewenangan yang dimiliki oleh si pembuat (pelaku) digunakan dengan cara bertentangan dengan kewajiban hukum jabatannya yang artinya menggunakan kekuasaan jabatan secara salah atau tidak berhak melakukannya yang tidak sesuai dengan maksud diberikannya kekuasaan tersebut.

Dalam hal orang yang dipaksa memberikan suatu kepada pegawai negeri yang memaksa, tampak seperti orang yang menyuap dalam penyuapan aktif

⁶⁰ Guse Prayudi. *Op. cit.* Halaman 205

namun pemberian itu bukanlah bagian dari penyuapan aktif bantuk apapun. Orang yang memberikan sesuatu pada pegawai negeri menurut Pasal 12 huruf e bukanlah suatu penyuapan. Dalam segala bentuk penyuapan aktif, kehendak untuk memberikan timbul secara sukarela, bukan karena keterpaksaan. Ciri umum keterpaksaan adalah inisiatif pemberian selalu datanginya dari pegawai negeri yang memaksa. Sedangkan pemberian menurut Pasal 12 huruf e ini dilakukan karena keterpaksaan.

d) Memberikan sesuatu; membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya

Rumusan Pasal 12 huruf e diadopsi dari rumusan Pasal 423 KUHP. Jika rumusan Pasal 12 huruf e ditelaah dengan seksama, maka struktur rumusannya tidaklah berbeda jauh dengan rumusan Pasal 378 KUHP (penipuan), 368 KUHP (pemerasan), maupun 369 KUHP (pengancaman). Di dalam rumusan pasal-pasal terdapat unsur:⁶¹

- (1) maksud menguntungkan diri sendiri dengan maksud melawan hukum,
- (2) unsur perbuatan yang dilarang, yakni menggerakkan untuk menipu dan memaksa pada pemerasan dan pengancaman,
- (3) cara melakukan penipuan dengan memakai nama palsu, tipu muslihat, rangkaian kebohongan, dan kedudukan palsu,
- (4) tujuan yang sekaligus merupakan unsur akibat dari perbuatan, yakni orang menyerahkan benda, membuat utang, dan menghapuskan piutang.

Rumusan tindak pidana penipuan, pemerasan, dan pengancaman jelas berupa tindak pidana materil. Untuk terwujud tiga tindak pidana tersebut, tidak cukup dengan perbuatan yang dilarang itu telah selesai dilakukan, akan tetapi diperlukan akibat yang telah timbul dari perbuatan tersebut. Demikian halnya

⁶¹Adami Chazawi (i). *Op. cit.* Halaman 206

dengan rumusan Pasal 12 huruf e berupa rumusan tindak pidana materil. Unsur-unsur memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya berupa akibat perbuatan yang dalam doktrin hukum pidana disebut dengan “unsur akibat konstitutif” (*constitutief gevolg*). Jadi, untuk selesainya korupsi pemerasan yang dilakukan oleh pegawai negeri, bukan terletak pada telah dilakukan perbuatan memaksa dengan menyalahgunakan kekuasaan, akan tetapi perbuatan tersebut telah tercapai dengan tujuannya yaitu; orang yang dipaksa telah memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau telah mengerjakan sesuatu bagi keperluan si pegawai negeri yang memaksa atau pelaku.

Apabila rumusan Pasal 12 huruf e ini termasuk tindak pidana yang dirumuskan secara materil, sementara dengan Penjelasan Umum UU No 31 Tahun 1999 tentang PTPK yang menyatakan bahwa “Dalam undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formal” oleh karena itu seolah-olah Pasal 12 huruf e bertentangan dengan penjelasan umum tersebut. Adapun hal akibat yang diinginkan oleh si pembuat (pelaku) ialah untuk si terpaksa melakukan; memberikan sesuatu, membayar, menerima pembayaran dengan potongan, atau mengerjakan sesuatu.

e) Menguntungkan diri sendiri

Dalam KUHP ada unsur “menguntungkan diri” yaitu dalam Pasal 368, 369, 378, akan tetapi, dalam pasal-pasal KUHP ini unsur “menguntungkan diri sendiri atau orang lain” dengan melawan hukum bukanlah unsur tingkah laku, tetapi unsur yang dituju oleh batin atau kesalahan dalam bentuk maksud. Teks

aslinya merumuskan sebagai “*om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordeelen*”. Jadi, kehendak dalam melakukan perbuatan memaksa (Pasal 368, 369) atau melakukan perbuatan menggerakkan (Pasal 378) ditujukan untuk menguntungkan diri (sendiri atau orang lain) dengan melawan hukum.

Unsur menguntungkan diri menurut ketiga pasal KUHP yang dital dijelaskan, penegrtiannya telah disepakati oleh para ahli sebagai “memperoleh atau menambah kekayaan dari yang sudah ada”. Dengan mengikuti pendapat Hoge Raad yang tercermin dalam pertimbangan hukum salah satu putusannya (24-1-1950) yang isinya adalah “si pelaku haruslah mempunyai maksud untuk memperoleh keuntungan bagi dirinya sendiri atau orang lain”.⁶²

Dalama penjelasan Pasal 1 ayat (1) sub a dari UU No. 3/1971 yang menyangkut tentang perbuatan memperkaya ini berbunyi sebagai berikut.

“Perkara memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan dalam ayat ini dapat dihubungkan dengan Pasal 18 ayat (2) yang memberi kewajiban kepada terdakwa untuk memberikan keterangan tentang sumber kekayaannya sedemikian rupa sehingga kekayaan yang tidak seimbang dengan penghasilannya atau penambah kekayaan tersebut dapat digunakan untuk memperkuat keterangan saksi lain bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi.”

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam perbuatan memperkaya harus terdapat unsur:⁶³

- (1) adanya perolehan kekayaan;
- (2) ada perolehan kekayaan melampaui dari perolehan sumber kekayaannya yang sah;
- (3) ada kekayaan yang sah bersumber dari sumber kekayaan yang sah, dan ada kekayaan selebihnya yang tidak sah yang bersumber dari sumber yang tidak sah. Kekayaan yang tidak sah inilah yang diperoleh dari perbuatan memperkaya secara melawan hukum.

⁶² Lamintang. 1979. *Delik-delik Khusus Kejahatan Jabatan Dan Kejahatan-Kejahatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Pioner Jay. Halaman 276

⁶³ Adami Chazawi (i). *Op. cit.* Halaman 30

Meskipun penjelasan mengenai Pasal 18 UU No. 3/ 1971 tidak terdapat lagi dalam penjelasan pasal-pasal UU No. 31/ 1999 atau UU No. 20/ 2001, akan tetapi penjelasan mengenai Pasal 18 UU No. 3/ 1971 tersebut tetap dapat digunakan sebagai dasar dalam menfsir arti perbuatan memperkaya dalam UU yang baru, mengingat unsur perbuatannya, sama yakni perbuatan memperkaya yang juga diadopsi dari UU No. 3/ 1971. Artinya, rumusan Pasal 2 UU No. 31/ 1999 juga berasal dari rumusan Pasal 1 ayat (1) sub a UU NO. 3/ 1971. Jika arti perbuatan memperkaya diri dari penjelasan Pasal 18 ayat (2) ini yang artinya demikian, maka dapat disimpulkan bahwa artinya tidaklah jauh berbeda dengan arti menurut bahasa. Demikian juga dengan arti “menguntungkan diri” dari Pasal 368, 369, dan 378 KUHP.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka ada lima ciri perbuatan memperkaya, yaitu:⁶⁴

- (1) Dari wujud perbuatan memperkaya, si pembuat atau orang lain yang diperkaya memperoleh sejumlah kekayaan. Tidak harus berwujud nyata benda uang, bisa juga wujud benda lainnya yang dapat dinilai dengan uang.
- (2) Sebaliknya apabila dihubungkan dengan akibat perbuatan, maka dari pihak lain yakni negara mengalami kerugian berupa kehilangan sejumlah kekayaan.
- (3) Apabila dihubungkan dengan sifat wujud perbuatan memperkaya, maka dalam wujud perbuatan tersebut mengandung sifat melawan hukum. Baik sifat melawan hukum yang disandarkan pada peraturan perundang-undangan (formal) maupun menurut nilai-nilai dan rasa keadilan yang hidup di masyarakat (materil).
- (4) Apabila kekayaan si pembuat atau orang lain yang diperkaya dihubungkan dengan sumber pendapatannya yang halal, kekayaan yang bersangkutan/ orang yang diperkaya tersebut tidak seimbang/ lebih banyak dari kekayaan yang diperoleh dari sumber halal yang menghasilkan kekayaan tersebut.

⁶⁴*Ibid.* Halaman 31

- (5) Apabila dihubungkan dengan jabatan si pembuat, maka si pembuat melakukan perbuatan memperkaya dengan menyalahgunakan kewenangan jabatan yang dimilikinya. Meskipun ciri yang terakhir tidaklah mutlak, mengingat korupsi dengan perbuatan memperkaya menurut Pasal 2 tidak harus dilakukan oleh orang yang memiliki suatu jabatan publik maupun privat, dengan menyalahgunakan kewenangan jabatannya itu.

f) Perbuatan melawan hukum

Dalam bahasa belanda, melawan hukum adalah *wederrechtelijk* (*weder* = bertentangan dengan, melawan; *recht* = hukum). Dalam menentukan perbuatan itu dapat dipidana, pembentuk undang-undang menjadikan sifat melawan hukum sebagai unsur yang tertulis. Selain itu, sifat dapat dicela kadang-kadang dimasukkan dalam rumusan delik, yaitu dalam rumusan delik *culpa*.⁶⁵

Dalam ilmu hukum dikenal dua macam sifat melawan hukum (*wederrechtelijkeid*), yaitu sifat melawan hukum materil (*materiele-wederrechtelijkeid*) dan sifat melawan hukum formal (*formale-wederrechtelijkeid*). Sifat melawan hukum materil (*materiele-wederrechtelijkeid*) adalah merupakan sifat melawan hukum yang luas, yaitu melawan hukum itu sebagai suatu unsur yang tidak hanya melawan hukum yang tertulis saja, tetapi juga hukum yang tidak tertulis (dasar-dasar hukum pada umumnya).

Jadi walaupun undang-undang tidak menyebutkannya, maka melawan hukum adalah tetap merupakan unsur dari tiap tindak pidana. Sedangkan sifat melawan hukum formal (*formale-wederrechtelijkeid*) adalah merupakan unsur

⁶⁵ Tegus Prasetyo. 2015. *Hukum Pidana*. Jakarta: Rajawali Pers. Halaman 67

dari hukum positif yang tertulis saja sehingga ia baru merupakan unsur daripada tindak pidana apabila dengan tegas disebutkan dalam rumusan tindak pidana.

Menganut ajaran melawan hukum formil dengan menyatakan bahwa suatu tindak pidana hanyalah dapat dianggap tidak berlawanan dengan hukum dan oleh karenanya dapat dilepaskan dari sanksinya, apabila di dalam undang-undang tersedia dasar-dasarnya yang dapat melepaskan yang berbuat itu dari sanksi atas perbuatannya itu. Jikalau tidak terdapat pengecualian-kecualian di dalam undang-undang terdapat belakunya sanksi atas tindak pidana itu, maka oleh karena itu hakim tidak boleh atau tidak harus menghukum orang itu.⁶⁶

Pengertian sifat melawan hukum yang materil itu perlu dibedakan dalam:⁶⁷

- (1) Fungsinya yang negatif, ajaran ini mengakui kemungkinan-kemungkinan adanya hal-hal yang ada di luar undang-undang menghapus sifat melawan hukumnya perbuatan yang memenuhi rumusan undang-undang.
- (2) Fungsinya yang positif, ajaran ini menganggap sesuatu perbuatan tetap sebagai suatu delik, meskipun tidak nyata diancam dengan pidana dalam undang-undang, apabila bertentangan dengan hukum atau ukuran lain di luar undang-undang.

Dengan demikian unsur melawan hukum dalam UU No. 31 Tahun 1999 *jo.* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi, adalah merupakan sarana yang digunakan dalam mewujudkan unsur delik koruptif lainnya yaitu memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan hukum, sehingga unsur ini memegang peranan sentral dalam pembuktian delik koruptif. Melawan hukum menurut penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 *jo.* UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diartikan sebagai

⁶⁶ Guse Prayudi. *Op. cit.* Halaman 47

⁶⁷ *Ibid.* Halaman 50

perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana (sifat melawan hukum formal dan materil dalam fungsi positif).

Hukum pidana dikenal sebagai *ultimum remedium* atau sebagai alat terakhir apabila usaha-usaha lain tidak bisa dilakukan.⁶⁸ Untuk menjatuhkan pidana harus memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang terdapat dalam suatu pasal. Salah satu unsur dalam suatu pasal tindak pidana korupsi adalah sifat melawan hukum (*wederrechtelike*), baik yang secara eksplisit maupun secara implisit ada dalam suatu pasal.⁶⁹

Jika meneliti pasal-pasal yang terdapat dalam KUHP maka akan tercantum kata-kata melawan hukum (*wederrechtelijke*) untuk menunjukkan sah suatu tindakan atau suatu maksud. Penggunaan kata melawan hukum (*wederrechtelijke*) untuk menunjukkan sifat tidak sah suatu tindakan terdapat dalam Pasal 167 ayat (1), 168, 179, 180, 189, 190, 198, 253-257, 333 ayat (1), 335 ayat (1) angka 1, 372, 429 ayat (1), 431, 433 angka 1, 449, 453-455, 472 dan 522 KUHP. Penggunaan kata *wederrechtelijke* untuk menunjukkan suatu maksud atau *cogmerk* dapat dilihat dalam Pasal 328, 339, 368 (1), 378, 382, 390, 423, 446, dan 467 KUHP.⁷⁰ Berhubungan dengan perluasan penafsiran arti melawan hukum di

⁶⁸ Sudarto. 2005. *Kejahatan Korporasi*. Malang: Bayumedia Publising. Halaman 102

⁶⁹ Maidin Gultom. 2018. *Suatu Analisis Tentang Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama. Halaman 82

⁷⁰ Teguh Prasetyo. *Op.cit.* Halaman 70

dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai mana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, telah menegaskan bahwa pengertian melawan hukum merupakan suatu tindak pidana korupsi dalam arti formil dan materil.

Dikatakan sebagai delik formil bahwa suatu perbuatan dapat dinyatakan sebagai tindak pidana, jika perbuatan tersebut telah memenuhi rumusan delik dalam undang-undang tanpa harus menimbulkan akibat yang merugikan. Oleh karena itu, meskipun perbuatan tersebut belum sampai menimbulkan kerugian keuangan negara, tetapi apabila perbuatan itu telah “dapat” dikategorikan akan menimbulkan kerugian keuangan negara, maka pelakunya dapat dipidana. Selain itu, meskipun hasil dari perbuatan korupsi tersebut telah dikembalikan kepada negara, tidak akan menghapus sifat melawan hukum perbuatan tersebut dan karenanya perbuatan tersebut akan tetap diajukan ke pengadilan dan dipidana.

Pengertian sifat melawan hukum formil dan materil, adalah perbuatan tersebut tidak hanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga merupakan perbuatan tercela dan bertentangan dengan perasaan keadilan masyarakat. Hal ini dirumuskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagai berikut:⁷¹

“Bahwa suatu perbuatan dikatakan melawan hukum, dalam pengertian formil dan materil, bilamana tindak pidana korupsi tersebut mencakup

⁷¹ Chaerudin dkk. 2009. *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: PT Refika Aditama. Halaman 6

perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana”.

Konsep KUHP memperluas ajaran sifat melawan hukum dalam pengertian formil dan materil tersebut, merupakan bentuk pengakuan terhadap eksistensi berlakunya hukum yang hidup (hukum tidak tertulis/ hukum adat) sebagai dasar patut dipidananya suatu perbuatan sepanjang perbuatannya itu tidak ada persamaannya atau tidak diatur dalam undang-undang. Konsep perluasan asas legalitas ini merumuskan dalam Pasal 11 angka 2 KUHP yang menyatakan:⁷²

“Untuk dinyatakan sebagai tindak pidana, selain perbuatan tersebut dilarang dan diancam pidana oleh perauran perundang-undangan, harus juga bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat”.

Perbuatan melawan hukum memiliki hubungan dengan adanya kesalahan (*schuld*) yang digunakan sebagai syarat pengenaan pidana. Untuk pertanggungjawaban suatu perbuatan pidana di dalam faham KUHP diperlukan beberapa syarat yakni:⁷³

- (1) adanya suatu tindak pidana yang dilakukan oleh kealpaan.
- (2) adanya unsur kesalahan berupa kesengajaan atau kealpaan.
- (3) adanya pembuat yang mampu bertanggungjawab dan tidak ada alasan pemaaf.

Pertanggungjawaban pidana akibat timbulnya perbuatan melawan hukum pada dasarnya dapat dipertanggungjawabkan kepada diri seorang pelaku tindak pidana harus memenuhi 4 (empat) persyaratan sebagai berikut:⁷⁴

- (1) Adanya suatu tindakan (*commission* atau *omission*) oleh si pelaku
- (2) Yang memenuhi rumusan-rumusan delik dalam undang-undang
- (3) Dan tindakan itu bersifat “melawan hukum” atau *unlawful*
- (4) Pelakunya harus dapat dipertanggungjawabkan.

⁷²*Ibid.* Halaman 7

⁷³ Maidin Gultom. *Op. Cit.* Halaman 87

⁷⁴*Ibid.* Halaman 88

Unsur dari pertanggungjawaban pidana hanyalah kesalahan, tetapi sifat melawan hukum bukan sebagai unsur pertanggungjawaban pidana. Sifat melawan hukum adalah unsur dari perbuatan, sehingga tindak pidana berkaitan dengan perbuatan yang bersifat melawan hukum.⁷⁵ Aturan hukum dalam hukum pidana materil mengenai pertanggungjawaban pidana berfungsi sebagai penentu syarat-syarat yang harus ada pada diri seseorang sehingga sah seseorang akan dijatuhi pidana.

Perbuatan pidana pungli yang dilakukan oleh Nurma, S.Pd.I yang mana kedudukannya sebagai pegawai negeri dalam hal kepenghuluan di KUA Kecamatan Belawan, telah memenuhi unsur-unsur perbuatan pidana yang dirumuskan dalam Pasal 423 KUHP maupun Pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang PTPK, yang perbuatannya tersebut dilakukan dengan kesalahan secara sengaja dengan memanfaatkan jabatannya untuk melakukan pemerasan terhadap masyarakat dalam penerbitan akta perkawinan. Perbuatan terdakwa yang bersifat melawan hukum mengakibatkan kerugian dan ancaman kekerasan secara psikis terhadap korban (masyarakat).

Terpenuhinya unsur kesalahan dalam hal Pasal 12 huruf e, maka Nurma, S.Pd.I dapat dimintai pertanggungjawaban pidana melalui proses peradilan untuk tegaknya suatu kepastian hukum. Melihat unsur-unsur perbuatan pidana yang dilakukan oleh pelaku pungli yang mana pelakunya merupakan pegawai negeri

⁷⁵ Romli Atmasasmita dkk. 2016. *Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana*. Jakarta: Prenadamedia Group. Halaman 5

atau penyelenggara negara, maka hakim dapat menjatuhkan pidana sesuai ketentuan Pasal 12 huruf e UU PTPK dengan ancaman pidana penjara minimal 4 (empat) tahun penjara dan paling lama 20 (dua puluh) tahun penjara serta denda, yang sedikit-dikitnya Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

C. Kendala dalam Penerapan Kebijakan Hukum Pidana pada Praktik Pungutan Liar dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Ada Akta Perceraian.

Salah satu kebijakan hukum pidana dalam pemberantasan tindak pidana pungli yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat penyelenggara negara di instansi pemerintahan, ialah dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 tentang SATGAS SABER PUNGLI. Satgas saber pungli merupakan salah satu kebijakan dalam melaksanakan reformasi di bidang hukum. Saber pungli memiliki tugas dalam memantau pelayanan publik yang berada di wilayah kedaulatan Indonesia. Satgas ini memiliki 4 (empat) fungsi, yakni; intelejen, pencegahan dan sosialisasi, penindakan dan yustisi, sesuai dengan Pasal 4 huruf f.

Penerapan kebijakan hukum pidana adakalanya tidak sesuai dengan tujuan atau cita-cita dibentuknya aturan hukum itu sendiri. Keinginan pemerintah untuk membersihkan praktik-praktik pungutan liar yang terjadi di instansi pelayanan publik dalam hal pengurusan surat-surat dan perizinan, masih memiliki banyak kendala. Faktor-faktor yang mengakibatkan belum terlaksanannya cita-cita hukum itu sendiri, dipengaruhi berbagai aspek seperti; kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat, prosedur pelayanan publik yang berbelit-belit, serta kurang luasnya

kewenangan yang dimiliki oleh penegak hukum dalam memberantas tindak pidana pungli. Adapun kendala-kendala dalam penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana pungli adalah sebagai berikut:⁷⁶

- 1) Tidak adanya undang-undang secara khusus yang mengatur perbuatan pungutan liar

Tidak adanya undang-undang khusus yang mengatur masalah pungli akan berimplikasi kepada tindakan mana saja yang dapat disebut sebagai tindakan pungutan liar biasa dan pungli sebagai tindak pidana korupsi. Tidak adanya pengaturan secara pasti ini akan menyebabkan kesulitan dalam penjatuhan pidana atau sanksi, selain itu juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum pungutan liar.

- 2) Kurangnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan adanya praktik pungutan liar di instansi pelayanan publik.

Dalam hal ini disebabkan oleh adanya sikap acuh tak acuh dari masyarakat mengenai tindak pidana pungutan liar, masyarakat yang tidak mengetahui mengenai Satgas Saber Pungli, kurang jelasnya dalam cara pelaporan masyarakat kepada Satgas Saber Pungli. Pungutan liar ini telah menjadi budaya yang sudah biasa di dalam kehidupan masyarakat yang merupakan respon dari masyarakat yang menginginkan birokrasi yang tidak berbelit-belit, cepat dan keamanan yang terjamin. Selain sikap acuh tak acuh tersebut banyak juga masyarakat yang tidak mengetahui adanya satgas saber pungli.

- 3) Pembuktian di lapangan yang sangat sulit.

Pembuktian mengenai tindak pidana pungutan liar membutuhkan data-data yang sangat sulit dan komprehensif, kecuali apabila pungutan liar tersebut

⁷⁶ Hasil wawancara. *Op.cit*

dilakukan secara operasi tangkap tangan (OTT) maka akan lebih mudah juga apabila pungutan liar tersebut dibuktikan ketika tindak pidana itu dilakukan atau segera atau beberapa saat tindak pidana itu dilakukan.

4) Sarana dan fasilitas yang kurang mendukung

Faktor sarana atau fasilitas yang memengaruhi tidak efektifitasnya penegakan hukum kasus pungutan liar yaitu berkas yang tidak lengkap, kurangnya komunikasi antar lembaga, kurangnya sarana/fasilitas dan adanya tugas sampingan para anggota yang tergabung dalam Satgas Saber Pungli Polda Sumatera Utara.

5) Lemahnya pengawasan inspektorat

Pungutan liar yang terjadi pada instansi pelayanan publik Kantor Urusan Agama (KUA) Medan Belawan sesungguhnya tidak akan terjadi apabila pihak Inspektorat sebagai pengawas internal melakukan pengawasan dengan baik, termasuk juga dengan belum adanya tindak lanjut dari penanganan pungutan liar yang telah dilakukan penanganannya oleh Satgas Saber Pungli, seharusnya pihak Inspektorat menanyakan kepada instansi terkait dalam hal proses penegakan hukum yang diberikan terhadap pelaku tindak pidana pungutan liar yang terjadi di KUA Medan Belawan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan:

1. Bahwa kebijakan hukum pidana pada praktik pungutan liar dalam penerbitan akta perkawinan tanpa ada akta perceraian, perbuatan tersebut digolongkan terhadap perbuatan tindak pidana korupsi. Rumusan delik pungli yang dilakukan oleh pegawai negeri diatur dalam Pasal 423 KUHP, selanjutnya pasal tersebut diserap kedalam UU No. 3 Tahun 1971 tentang PTPK, setelah undang-undang tersebut dicabut dan digantikan UU No. 31 Tahun 1999 tentang PTPK, rumusan delik pungli mengalami perubahan dalam hal perubahan sanksi pidana, selanjutnya undang-undang ini diganti oleh UU No. 20 Tahun 2001 tentang PTPK yang rumusan delik pungli yang dilakukan oleh pegawai negeri terdapat dalam Pasal 12 huruf e. Kebijakan hukum pidana dalam pemberantasan korupsi dilakukan dengan cara pemidanaan. Oleh karena itu, pelaku pungli dalam penerbitan akta perkawinan di KUA Belawan dipersangkakan dengan Pasal 12 huruf e UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang PTPK.
2. Bahwa penerapan kebijakan hukum pidana dalam upaya pemberantasan pungutan liar yang terjadi di KUA Medan Belan dalam penerbitan akta perkawinan tanpa ada akta perceraian, menggunakan pendekatan penegakan hukum. Melakukan penegakan hukum maka harus melihat aspek perbauatan

yang dilakukan oleh pelaku. Nurma, S.Pd.I melakukan pemerasan terhadap masyarakat dalam pengurusan akta perkawinan dikarenakan adanya posisi jabatan yang dimiliki oleh pelaku. Dengan jabatan yang dimiliki oleh pelaku sebagai kepenghuluan di KUA Belawan, melakukan tekanan secara psikis terhadap masyarakat yang ingin menerbitkan akta perkawinan. Dari perbuatan pungli yang dilakukan oleh pelaku, masyarakat dimintai sejumlah uang dengan jumlah Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah), sementara ketentuan undang-undang bahwa dalam pengurusan akta perkawinan hanya dikenakan sebesar Rp. 600.000,- (enam ratus ribu rupiah). Dengan perbuatan tersebut, maka kepolisian Polda Sumatera Utara melakukan penegakan hukum melalui penindakan dan mempersangkakan Pasal 12 huruf e UU No 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 1999 tentang PTPK.

3. Penerapan kebijakan hukum pidana adakalanya tidak sesuai dengan tujuan atau cita-cita dibentuknya aturan hukum itu sendiri. Keinginan pemerintah untuk membersihkan praktik-praktik pungutan liar yang terjadi di instansi pelayanan publik dalam hal pengurusan surat-surat dan perizinan, masih memiliki banyak kendala. Faktor-faktor yang mengakibatkan belum terlaksananya cita-cita hukum itu sendiri, dipengaruhi berbagai aspek seperti; kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat, prosedur pelayanan publik yang berbelit-belit, serta kurang luasnya kewenangan yang dimiliki oleh penegak hukum dalam memberantas tindak pidana pungli. Adapun kendala-kendala dalam penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana pungli adalah sebagai berikut:

- a) Tidak adanya undang-undang secara khusus yang mengatur perbuatan pungutan liar
- b) Kurangnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan adanya praktik pungutan liar di instansi pelayanan publik.
- c) Pembuktian di lapangan yang sangat sulit.
- d) Sarana dan fasilitas yang kurang mendukung
- e) Lemahnya pengawasan inspektorat.

B. Saran

1. Dalam pengurusan akta perkawinan, pemerintah atau departemen keagamaan memberikan layanan secara digital dan memberikan informasi dalam pengurusan akta perkawinan secara jelas. Selain itu, dalam penerimaan negara bukan pajak yang berlaku di departemen agama harus dilakukan dengan transparan serta melakukan penyetoran melalui bank atau kantor pos.
2. Dalam perbuatan pungli yang terjadi di instansi pemerintah pemerintah harus melakukan kebijakan dalam hal pengawasan terhadap standar pelayanan publik. Kepolisian sebagai pelaksana satgas saber pungli harus tetap melakukan penggalan informasi dari masyarakat untuk mengetahui kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh pegawai negeri di instansi pemerintahan yang dapat merugikan masyarakat maupun keuangan negara.
3. Dalam unsur-unsur delik yang tertuang dalam Pasal 12 huruf e UU No 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang PTPK, salah satunya pegawai negeri atau penyelenggara negara harus diperluas penafsirannya, hal ini dikarenakan dalam jajaran staf di suatu instansi pemerintahan masih ada yang melakukan pemerasan terhadap masyarakat dalam hal pengurusan izin di pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Manan. 2015. *Reformasi Hukum Islam Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Adami Chazawi. 2016. *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers
- Adi Toegarisman. 2018. *Pemberantasan Korupsi Dalam Proyek Strategis Nasional*. Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Andi Hamzah. 2015. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional Dan Internasional*. Jakarta: Rajawali Pers
- Bahdar Johan Nasution. 2016. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: CV Mandar Maju
- Barda Nawawi Arief. 2016. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana
- Caherudi dkk. 2009. *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: PT Refika Aditama
- Djoko Prakoso. 1996. *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Guse Prayudi. 2016. *Tindak Pidana Korupsi Dipandang Dari Berbagai Aspek*. Yogyakarta: Pustaka Pena
- H. Dey Ravena dan Kristian. 2017. *Kebijakan Kriminal (penal policy)*. Jakarta: PT Balebad Dedikasi Prima
- H. M. Anshary. 2016. *Hukum Perkawinan Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- H. Moch Isaemi. 2016. *Hukum Perkawinan Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama
- Ikhwan Fahrojih. 2016. *Hukum Acara Korupsi*. Malang: Setara Pers
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2016. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Kristian dan Yopi Gunawan. 2015. *Tindak Pidana Korupsi Kajian Terhadap Harmonisasi Antara Hukum Nasional Dan The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*. Bandung: PT Refika Aditama
- Lamintang. 1979. *Delik-Delik Khusus Kejahatan Jabatan Dan Kejahatan-Kejahatan Tertentu Sebagai Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Pioner Jay
- Maidin Gultom. 2018. *Suatu Analisis Tentang Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama

- R. Soesilo. 2018. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar*. Bogor: Politeera
- Sirman Dahwal. 2017. *Perbandingan Hukum Perkawinan*. Bandung: CV Mandar Maju
- Sudarto. 2005. *Kejahatan Korporasi*. Malang: Bayu Media Publising
- Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Teguh Prasetyo. 2015. *Hukum Pidana*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

B. Jurnal

- Debby Diannita Jaya. “Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pungutan Liar Yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil Di Kota Pekanbaru Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”. *JOM Fakultas Hukum*. Pekanbaru: Universitas Riau, Volume V. Nomor 1. April 2018.
- Septiana Dwiputrianti. “Memahami Strategi Pemberantasan Korupsi Di Indonesia”. *Jurnal Administrasi*. Volume VI. No 2. September 2019

C. Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Peraturan Menteri Agama Nomor No 19 Tahun 2018 Tentang Pencatatan Perkawinan
Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Perkawinan

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk

D. Internet

Anonim, "*operasi tertib pungutan liar*", <http://www.tempo.co/read/news/>. diakses pada tanggal 30/02/2019



KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DAERAH SUMATERA UTARA

Jalan Sisingamangaraja KM.10,5 No.60 Medan 20148

Medan, 11 Pebruari 2019

Nomor : B/ 939/III/LIT.3.1/2019/Ditreskrimsus
Klasifikasi : BIASA
Lampiran : -
Perihal : pemberitahuan hasil pelaksanaan
selesai melaksanakan riset

Kepada

Yth. DEKAN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH
SUMATERA UTARA

di

Medan

1. Rujukan Surat dari Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Nomor : 600/II.3-AU/UMSU-06/F/2019, tanggal 30 Januari 2019 perihal permohonan izin riset terhadap Mahasiswa atas nama Ardi Sinaga.

2. Sehubungan dengan rujukan tersebut di atas, bersama ini diberitahukan kepada Dekan bahwa mahasiswa

nama : ARDI SINAGA
NPM : 1506200200
Fakultas : Hukum
Prodi/Bagian : Ilmu Hukum / Hukum Pidana

telah selesai melaksanakan riset dan wawancara serta pengambilan data pada Subdit III / Tipidkor Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda Sumut pada tanggal 08 Pebruari 2019, pukul 09.00 Wib s.d selesai, dengan baik guna mendukung tugas penyelesaian penulisan skripsi yang bersangkutan sesuai dengan judul penelitian "Kebijakan Hukum Pidana pada Praktik Pungutan Liar Dalam Penerbitan Akta Nikah Tanpa Akta Perceraian".

3. Demikian untuk menjadi maklum.

a.n. KEPALA KEPOLISIAN DAERAH SUMATERA UTARA
DIRRESKRIMSUS

u.b.
WADIR



BAGUS S OKTOBRIANTO, S.IK
AJUN KOMISARIS BESAR POLISI NRP.75100902

Tembusan :

1. Kapolda Sumut
2. Irwasda Polda Sumut
3. Karo SDM Polda Sumut
4. Kabidpropam Polda Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **ARDI SINAGA**
NPM : 1506200200
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Pidana
Judul Skripsi : Kebijakan Hukum Pidana Pada Praktik Pungutan Liar Dalam Penerbitan Akta Perkawinan Tanpa Ada Akta Perceraian

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2019

Saya yang menyatakan



ARDI SINAGA



Siagap, Cerdas dan Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : ARDI SINAGA
NPM : 1506200200
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM PIDANA
Judul Skripsi : KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PADA PRAKTIK PUNGUTAN LIAR DALAM PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TANPA ADA AKTA PERCERAIAN
Pembimbing : NURUL HAKIM, S.Ag., M.A

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
27-1-2019	Skripsi diterima.	P
1-2-2019	Perbaiki latar belakang dan rumusan masalah di paragraf.	P
6-2-2019	Metode penulisan diperbaiki dan sebariskan dgn pedoman penulisan skripsi	P
9-2-2019	Tinjauan pustaka kurang kelengkapan karena terlalu banyak.	P
15-2-2019	Tambahkan definisi kebijakan hukum pidana menurut para ahli hukum.	P
19-2-2019	Analisis terhadap permasalahan hukum nampak agar diperjelas lagi.	P
22-2-2019	Kesimpulan belum sinkron dgn masalah.	P
25-2-2019	Buku? agar di tambah lagi.	P
28-2-2019	Acc UH diperbaiki dan diujikan.	P

Diketahui,

Dekan Fakultas Hukum UMSU

(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.)

Dosen Pembimbing Skripsi

(NURUL HAKIM, S.Ag., M.A.)