

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tindak pidana korupsi, hingga saat ini masih merupakan salah satu tindak pidana khusus yang terus terjadi secara meluas dan masif di dalam hampir semua aspek penyelenggaraan negara dan pemerintahan di Indonesia dengan dampak yang sangat luas baik secara ekonomi, sosial maupun politik dengan akibat utama yakni merugikan keuangan dan perekonomian negara. Pelakunya pun bervariasi mulai dari pejabat atau penyelenggara Negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, termasuk pejabat di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Aparatur Sipil Negara (ASN), pengusaha dan bahkan kini dilakukan oleh aparaturnya di tingkat desa dan kampung berkaitan dengan penyaluran dana desa dan kampung oleh pemerintah pusat.

Masih maraknya tindak pidana korupsi di Indonesia dewasa ini, salah satunya ditandai dengan menurunnya indeks persepsi korupsi (IPK), pada 2022 melorot empat poin menjadi 34 dari sebelumnya 38 pada 2021, sehingga pada Tahun 2022 Indonesia berada di posisi 110 dari 180 negara di dunia. Padahal pada 2021, Indonesia menempati posisi ke-96 dari 180 negara.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup><https://nasional.tempo.co/read/1686168/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-pada-2022-melorot-4-poin-tii-drastis-sejak-reformasi>, diakses 3 Februari 2023.

Dibalik perbuatan korupsi yang terus terjadi, pemerintah terus berupaya melakukan berbagai cara guna mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, baik melalui kebijakan-kebijakan formatif di bidang perundang-undangan maupun melalui kebijakan aplikatif dengan memperkuat lembaga-lembaga penegak hukum, memperkuat kerjasama antar lembaga dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi pada semua bidang pemerintahan.

Sebagaimana diketahui bahwa tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara yang dilakukan dalam berbagai perbuatan, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dari berbagai bentuk perbuatan tindak pidana korupsi menurut UU Tipikor, terdapat dua pasal yang paling sering digunakan atau diterapkan kepada pelaku tindak pidana korupsi, yakni Pasal 2 dan Pasal 3, dimana Pasal 2 unsur perbuatannya adalah melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan merugikan keuangan atau perekonomian negara, sedangkan Pasal 3 unsur perbuatannya adalah menyalahgunakan kewenangan, memperkaya diri sendiri atau orang lain dan merugikan keuangan atau perekonomian negara. Kedua pasal tersebut selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,

dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 3 Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dalam penjelasan Pasal 2 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, 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. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Sementara Pasal 3 tidak memberikan penjelasan mengenai unsur “menyalahgunakan kewenangan”.

Dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, menyatakan bahwa “frase” dapat dalam 2 ayat (1) dan Pasal 3 Tipikor sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki

kekuatan mengikat. Putusan tersebut kemudian berdampak pada jenis delik korupsi dari delik formil menjadi delik materiil, dimana kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum (Pasal 2) dan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan (Pasal 3) harus betul-betul nyata dan dapat dihitung secara pasti.

Selain perbedaan unsur perbuatan pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, juga terdapat perbedaan yang sangat signifikan pada ancaman pidana minimum yang dicantumkan dalam kedua pasal dimaksud, yang menunjukkan seolah-olah perbuatan “melawan hukum” itu lebih berat daripada perbuatan “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan. Jika pada perbuatan korupsi yang dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah), maka perbuatan dalam Pasal 3 diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Perbedaan unsur (melawan hukum) dan unsur (menyalahgunakan kewenangan) yang diikuti dengan perbedaan ancaman pidana minimum tersebut menimbulkan permasalahan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Pada satu sisi, Jaksa selaku penuntut umum selalu menempatkan

Pasal 2 UU Tipikor sebagai dakwaan primair dalam tindak pidana korupsi yang diikuti dengan Pasal 3 untuk dibuktikan dalam persidangan di pengadilan, sementara penasehat hukum selalu berusaha untuk membuktikan bahwa tidak terjadi perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan yang berakibat pada kerugian negara atau perekonomian negara, atau setidaknya berusaha agar yang terbukti adalah penyalahgunaan kewenangan (Pasal 3) dengan harapan jika Pasal 3 yang terbukti maka ancaman pidana minimum yakni satu tahun dapat diterima oleh terdakwa.

Dalam praktek penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi, Pasal 2 ayat (1) UU PTPK ini merupakan ketentuan yang paling sering digunakan, berdampingan dengan Pasal 3 UU PTPK yang mengatur tindak pidana korupsi dengan unsur menyalahgunakan kewenangan. Hal ini mungkin disebabkan karena sebagian besar tindak pidana korupsi yang terjadi dan ditangani oleh institusi penegak hukum, merupakan tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian negara yang juga merupakan unsur dari kedua pasal tersebut.<sup>2</sup> Dalam praktek penanganan perkara perkara korupsi, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ini sering kali digunakan dalam model dakwaan subsidiaritas<sup>3</sup> atau dakwaan alternatif.<sup>4</sup>

Meskipun ketentuan tersebut banyak digunakan, praktek penanganan perkara tindak pidana korupsi di pengadilan Tipikor saat ini ternyata

---

<sup>2</sup> Emerson Yunto, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, ICW, 2014, hal. 7

<sup>3</sup> Dalam model dakwaan subsidiaritas, Pasal 2 ayat (1) menjadi dakwaan primair dan Pasal 3 menjadi dakwaan subsidi.

<sup>4</sup> Dalam model dakwaan alternative, Pasal 2 ayat (1) dijadikan alternative pertama (kesatu) sementara Pasal 3 dijadikan alternative kedua.

memperlihatkan berbagai permasalahan terkait penerapan unsur melawan hukum, karena adanya perbedaan pandangan di antara para penegak hukum, tentang arti atau makna unsur melawan hukum dalam UU PTPK.

Terlepas dari upaya-upaya yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum untuk membuktikan dakwaannya dan sebaliknya upaya-upaya penasehat hukum untuk menyangga dakwaan dari Jaksa Penuntut Umum dengan mengajukan bukti-bukti, dalam proses hukum akan terbuka apakah suatu perbuatan korupsi itu terbukti atau tidak dan apakah perbuatan korupsi itu dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum sehingga layak dikenakan ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Tipikor ataukah dikategorikan sebagai perbuatan penyalahgunaan kewenangan yang ada padanya karena jabatan sehingga layak dikenakan ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor. Hal ini terkait dengan nilai-nilai yang diperjuangkan dalam pembentukan dan penegakan hukum yakni nilai keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Dalam perkara pidana, berlaku asas pembuktian *beyond reasonable doubt*, yang artinya, dalam menjatuhkan putusannya, hakim bukan hanya terikat dengan *alat-alat bukti yang sah, melainkan juga masih harus ditambah adanya keyakinan hakim*.<sup>5</sup> Inilah yang kemudian menjadi alasan oleh hakim menjatuhkan putusan yang menurutnya sesuai dengan nalar dan hati nuraninya. Jika memang menurut keyakinan hakim putusan yang diberikan itu memberikan rasa keadilan maka hal tersebut dapat saja dilakukan.

---

<sup>5</sup> Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Prudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 494.

Perbedaan pemaknaan pada unsur kedua pasal (Pasal 2 dan Pasal 3) Undang-undang Tipikor menarik untuk dilakukan kajian atau penelitian baik dari aspek teori, konsep maupun norma dengan meneliti berbagai putusan pengadilan tindak pidana korupsi pada Pengadilan Negeri Kelas IA Jayapura.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kriteria perbuatan korupsi yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan “melawan hukum” atau “menyalahgunakan kewenangan” dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi pada Pengadilan Negeri Kelas IA Jayapura?
2. Bagaimana membuktikan perbuatan korupsi sebagai suatu perbuatan yang memenuhi unsur “melawan hukum” atau memenuhi unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam penegakan hukum tindak pidana Korupsi di Pengadilan Negeri Kelas IA Jayapura?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan beberapa masalah yang telah dirumuskan dan menjadi konsentrasi dari penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kriteria perbuatan korupsi sebagai perbuatan “melawan hukum” atau “menyalahgunakan kewenangan” dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Pengadilan Negeri Kelas IA Jayapura.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya pembuktian suatu perbuatan korupsi memenuhi unsur “melawan hukum” atau memenuhi unsur “menyalahgunakan kewenangan” dalam penegakan hukum tindak pidana Korupsi di Pengadilan Negeri Kelas IA Jayapura.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dari sisi akademis dan sisi praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya serta memberikan masukan bagi perkembangan pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya hukum pidana yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia.
2. Manfaat Praktis. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para praktisi hukum, akademisi dan masyarakat pada umumnya, dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi.

#### **E. Metode Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini digunakan metode penelitian sebagaimana diuraikan berikut:

##### **1. Jenis Penelitian**

Sesuai dengan fokus studi dan permasalahan yang diteliti, maka penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif atau penelitian hukum dogmatik. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian terhadap doktrin-doktrin dan asas-asas hukum

untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika kebenaran hukum dari sisi normatifnya.<sup>6</sup> Dalam penelitian ini, akan dilakukan kajian hukum tertulis dari berbagai aspek, baik aspek dogmatik, aspek teori, maupun aspek filosofi, yang berkaitan dengan pembuktian unsur melawan hukum dan unsur menyalahgunakan kewenangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

## 2. Metode Pendekatan

Di dalam melakukan penelitian hukum normatif dikenal ada beberapa metode pendekatan. Berkaitan dengan penelitian digunakan berbagai pendekatan, yakni: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*Case approach*).<sup>7</sup> Ketiga pendekatan tersebut dimaksudkan agar dapat memahami secara tepat baik dari sisi perundang-undangan, dari sisi konsep dan kasus korupsi yang diputus berdasarkan Pasal 2 dengan insur “melawan hukum” dan Pasal 3 dengan unsur “menyalahgunakan kewenangan”.

## 3. Jenis Data dan Sumber Data

Oleh karena tipe penelitian ini dikategorikan ke dalam penelitian hukum normative atau penelitian hukum doctrinal maka data-data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang sudah tersedia dalam berbagai bentuk sumber hukum baik itu berupa sumber hukum primer, sumber hukum sekunder

---

<sup>6</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, Jawa timur, 2006, hal. 57

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Fajar Interpratama Offset, Jakarta, 2005, hal. 93

maupun sumber hukum tertier. Yang dimaksud dengan sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi beserta peraturan pelaksanaannya, dan Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sementara itu yang dimaksud dengan bahan hukum sekunder terdiri dari berbagai literatur berupa buku, makalah, artikel/bahan hukum yang ditulis para ahli berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Disamping itu penelitian ini juga dipergunakan bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.<sup>8</sup>

#### 4. Metode Pengumpulan Data (Bahan Hukum)

Data berupa bahan hukum yang dibutuhkan, baik berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tertier yang relevan dengan masalah penelitian, dikumpulkan melalui studi kepustakaan/dokumentasi, yakni dengan melakukan pengumpulan dan pencatatan terhadap sumber-sumber bahan hukum dimaksud baik yang dilakukan secara manual pada perpustakaan maupun dilakukan secara digital. Setelah data dikumpulkan kemudian dilakukan identifikasi selanjutnya diinventarisasi sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

---

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 13.

## 5. Teknik Analisis Data (Bahan Hukum)

Setelah data berupa bahan hukum diidentifikasi dan diklasifikasi sesuai dengan permasalahan maka selanjutnya dilakukan analisis untuk menjawab permasalahan-permasalahan penelitian. Karena data yang dikumpulkan merupakan data yang sifatnya kualitatif berupa norma-norma, doktrin-doktrin dan asas-asas hukum, maka dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif.