

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Indonesia merupakan negara hukum, ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*macstaat*). Ini artinya negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, menjunjung tinggi hak azazi manusia dan menjamin semua warga negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya.¹

Salah satu bentuk hukum yang diterapkan di Indonesia adalah hukum pidana, hukum pidana di Indonesia dapat dibagi dua yaitu hukum pidana umum dan hukum pidana khusus. Secara definitif hukum pidana umum memiliki arti Perundang-Undangan pidana yang berlaku umum. Adapun hukum pidana khusus (Peraturan Perundang-Undangan Pidana Khusus) dimaknai sebagai Perundang-Undangan di bidang tertentu yang memiliki sanksi pidana khusus contoh Undang-Undang Nomor

¹ Evi Hartanti, 2005, *Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.²

Sebagaimana diketahui bahwasanya tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia sudah begitu meluas. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun baik ditinjau dari jumlah kasus yang terjadi, jumlah kerugian negara maupun dilihat dari segi kualitas tindak pidana dengan modus operandi yang selalu mengalami dinamisasi dari segala sisi dan semakin sistematis sehingga sulit dalam melakukan pembuktiannya.

Andi Hamzah menyatakan pendapat bahwa masalah korupsi telah mendunia. Buktinya telah ada konvensi internasional mengenai pemberantasan korupsi, jadi peningkatan peringkat korupsi di Indonesia yang sedemikian tingginya dapat dipertanyakan kebenarannya, karena dapat dilihat negara lain yang sampai mempergunakan kekuatan militer untuk memperebutkan kekayaan negara yang lainnya, ini merupakan suatu tingkatan dari persoalan korupsi individual atau kelompok menjadi korupsi negara.³

Salah satu modus operandi dalam tindak pidana korupsi adalah suap menyuap. Dalam modus suap menyuap, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) biasanya mengandalkan Operasi Tangkap Tangan (OTT). Selama

20. ²Agus Bastom, 2008, *Himpunan Peraturan tentang Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.

³Andi Hamzah, 2004, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

KPK didirikan, cara ini sudah diterapkan dengan sangat baik. Bahkan, dalam melakukan OTT, sering diikuti drama dari para pelaku yang terjerat kasus. Bahkan, cerita di balik OTT juga menghiasi model penanganan yang menjadi senjata ampuh bagi KPK tersebut. Misalnya saja OTT yang menjerat Ahmad Fathanah kader Partai Keadilan Sejahtera (PKS).⁴

Adanya ancaman pidana mati dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 seolah-olah memperlihatkan keseriusan Pemerintah dan DPR dalam memberantas korupsi. Bahkan pidana mati tersebut juga pernah digunakan sebagai alat dan juga tema kampanye calon presiden dan wakil presiden beberapa waktu yang lalu untuk memperkuat komitmennya dalam upaya program pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun, pada kenyataannya, sampai saat ini belum ada seorang koruptor pun yang di pidana mati, hal inilah penyebab tidak adanya efek jera terhadap pelaku korupsi.⁵

Kesungguhan pemerintah dalam menanggulangi tindak pidana korupsi merupakan komitmen yang tidak dapat dipungkiri, harus dilaksanakan secara konsekuen penuh tantangan dan risiko, walaupun kendala sangat kompleks, tetapi peraturan yang telah ada dijadikan sebagai pedoman kerja bagi aparat penegak hukum.

⁴ Diakses dari <http://www.hukumonline.com> tanggal 15 September 2016.

⁵ Barda Nawawi Arief, 2005, *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 305-306.

Dalam menanggulangi kejahatan tindak pidana korupsi yang merupakan kejahatan luar biasa, maka penanggulangannya pun harus luar biasa dan pedoman pelaksanaannya sudah ada ketentuannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Di Sumatera Barat sebanyak enam orang diamankan dalam operasi tangkap tangan (OTT) di empat lokasi berbeda. Enam orang tersebut yakni, I Putu Sudiartana yang merupakan anggota Komisi III DPR RI, Noviyanti (Sekretaris Putu), Muchlis (suami dari Noviyanti), Suhemi (pengusaha), Yogan Askan (pengusaha), dan Suprpto (Kepala Dinas Prasarana, Jalan, Tata Ruang dan Pemukiman Provinsi Sumatera Barat). Lima orang ditetapkan sebagai tersangka, kecuali Muchlis yang akhirnya dilepaskan oleh KPK karena tidak terkait langsung dengan kasus ini. Mereka diduga terlibat kasus suap proyek infrastruktur di Sumatera Barat. Kasus suap ini berkaitan dengan rencana pembangunan 12 ruas jalan yang anggarannya berasal dari APBN-P 2016. Suapnya sendiri berjumlah Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dalam bentuk bukti transfer. Dari uraian latar belakang masalah di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **MODUS OPERANDI TINDAK PIDANA KORUPSI PADA PENGADAAN JALAN DI PROVINSI SUMATERA BARAT PADA PERKARA NOMOR : 80/PID.SUS/TPK/2016/PN.JKT.PST.**

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan hal-hal diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan pokok dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme penganggaran Dana Alokasi Khusus (DAK) pada APBN-P Tahun 2016 untuk pengadaan jalan di Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana penerapan unsur-unsur tindak pidana korupsi pada pengadaan jalan di Provinsi Sumatera Barat pada perkara nomor : 80/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Jkt.Pst?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mendapatkan gambaran secara rinci dan tepat serta konkrit mengenai persoalan yang diungkapkan di dalam rumusan permasalahan tersebut di atas, yaitu :

1. Untuk mengetahui mekanisme penganggaran Dana Alokasi Khusus (DAK) pada APBN-P Tahun 2016 untuk pengadaan jalan Di Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui penerapan unsur-unsur tindak pidana korupsi pada pengadaan jalan di Provinsi Sumatera Barat pada perkara nomor : 80/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Jkt.Pst?

D. Manfaat Penelitian

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak baik secara teoritis maupun secara praktis, antara lain;

1. Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat :

- a. Menjadi sumbangan pemikiran untuk mengembangkan ilmu, terutama dalam bidang hukum pidana khusus yaitu tindak pidana korupsi sehingga dapat memberikan gambaran bahwa ada beberapa modus yang digunakan dalam melakukan tindak pidana korupsi.
- b. Merupakan bahan untuk penelitian lanjutan, baik sebagai acuan maupun sebagai pembanding bagi penelitian selanjutnya.

2. Praktis

Secara praktis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparat penegak hukum terutama pada kasus tindak pidana korupsi.

E. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

- a. Teori GONE oleh Jack Bologne

Melalui Teori yang disimplifikasi dengan sebuah akronim GONE, Jack Bologne menyebut *Greedy*, *Opportunity*, *Needs*, dan *Expose* sebagai akar penyebab terjadinya korupsi. Menurut Jack Bologne akar penyebab korupsi ada empat, yaitu:

G = *Greedy*

O = *Opportunity*

N = *Needs*

E = *Expose*

Greedy, berkaitan dengan keserakahan dan kerakusan para pelaku korupsi, karena koruptor merupakan orang yang tidak puas akan

keadaan dirinya. *Opportunity*, maksudnya adalah sistem yang memberi peluang untuk melakukan korupsi. *Needs*, adalah sikap mental yang tidak pernah merasa cukup, kebutuhannya yang tidak pernah usai. *Exposes*, menjelaskan bahwa hukuman yang dijatuhkan kepada para pelaku korupsi tidak memberi efek jera bagi pelaku maupun orang lain.

Menurut Jack Bologne, jika empat variable tersebut digabungkan, maka akan menjadi formulasi yang paling tepat untuk terjadinya tindakan korupsi. Keserakahan (*greedy*) yang didukung dengan terbuka lebar nya kesempatan (*opportunity*) kemudian diperkuat oleh kebutuhan (*needs*) akan memunculkan keinginan untuk korupsi. Keinginan untuk melakukan korupsi ini juga diperkuat dengan hukuman yang menjerat (*expose*) para pelaku korupsi di anggap tidak memberi efek jera.

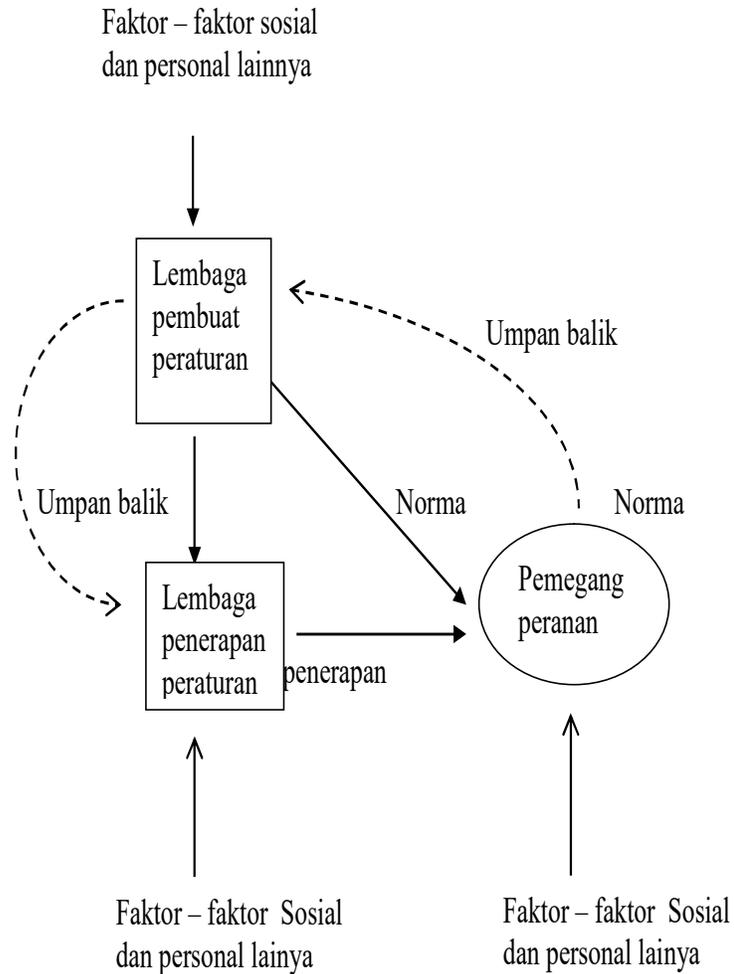
Teori GONE dari Jack Bologne menggambarkan keadaan Indonesia pada saat sekarang ini. Korupsi yang sampai saat ini yang tidak juga kunjung tuntas dan terus menerus terjadi, khususnya pada birokrasi Indonesia, digambarkan oleh Bologne terjadi melalui empat variabel sebab itu.

b. Teori Bekerjanya Hukum oleh Robert Seidman

Teori Robert Seidman adalah tentang "*the law of the non transferability of law*" (hukum tidak dapat begitu saja ditransfer dari suatu masyarakat ke masyarakat lainnya). Jadi menurut Seidman, untuk menyesuaikan diri dengan suatu perubahan, kita tidak dapat begitu saja mentransfer hukum asing ke dalam masyarakat kita untuk langsung

diberlakukan. Mungkin saja perangkat hukum asing itu efektif didalam masyarakatnya sendiri, karena antara perangkat hukum asing itu dengan kebutuhan masyarakatnya sudah selaras, antara hukum dengan pemikiran warga masyarakatnya sudah serasi, namun belum tentu cocok jika diterapkan pada masyarakat lain, yang berbeda perangkat sosialnya, berbeda nilai-nilai sosial yang dianutnya, berbeda stratifikasi sosialnya, serta berbeda taraf pemikiran warga masyarakatnya. Model tentang bekerjanya hukum ini digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut :

Gambar 1.
Teori Bekerjanya Hukum



Sumber : Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa, Bandung

Bagan tersebut di uraikan di dalam dalil-dalil berikut :

- 1) Setiap peraturan memberitahu bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan untuk bertindak.
- 2) Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum yang merupakan fungsi

dari peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.

- 3) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu dapat bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum yang merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.
- 4) Bagaimana para pembuat Undang-Undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.⁶

Dari kutipan di atas dapat diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan di tentukan tingkah-lakunya oleh pola peranan yang diharapkan daripadanya, baik oleh norma-norma hukum yang berlaku maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum.

⁶Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan ke-10, Angkasa Bandung, Bandung, hlm. 27-28.

2. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual ini, penulis mengemukakan beberapa konsep yang perlu diberikan pemahaman berkaitan dengan modus operandi tindak pidana korupsi pada pengadaan jalan di Provinsi Sumatera Barat pada perkara nomor : 80/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Jkt.Pst. Konsep-konsep tersebut meliputi:

a. Modus operandi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia modus operandi berarti modus yang digunakan oleh para penjahat untuk melakukan tindakan pidana. Dalam kasus pidana, para aparat hukum akan meneliti modus operandi yang dilakukan oleh penjahat yang diincarnya sebelum melakukan penangkapan atau penyergapan untuk memudahkan proses penangkapan. Modus operandi tersebut sifatnya berulang.

b. Korupsi

Menurut *Black's Law Dictionary* korupsi adalah suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakter untuk mendapatkan sesuatu keuntungan untuk dirinya sendiri maupun orang lain.⁷

⁷Rohim, 2008, *Modus operandi Tindak Pidana Korupsi*, Multi Media, Jakarta, hlm. 2

Menurut Baveniste jenis-jenis korupsi ada beberapa macam, antara lain :

- 1) *Discretionary Corruption* adalah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah, namun bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi.
- 2) *Illegal Corruption*, merupakan jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa maupun maksud-maksud hukum, regulasi dan peraturan tertentu.
- 3) *Mercenary Corruption*, adalah jenis tindak pidana korupsi yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang.
- 4) *Ideologi Corruption*, merupakan jenis dari korupsi *illegal corruption* maupun *discretionary corruption* namun, perbuatannya dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok.⁸

c. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi mempunyai pengertian kegiatan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri maupun memperkaya kelompok dimana kegiatan tersebut telah melanggar hukum karena merugikan negara.

⁸Erhansjah Djaja, 2010, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 21

Unsur-unsur kejahatan tindak pidana korupsi, mencakup :

- a) Penyalahgunaan kesempatan, sarana, dan kewenangan
- b) Memperkaya diri sendiri, orang lain, maupun korporasi
- c) Merugikan perekonomian negara atau keuangan negara

Beberapa contoh kecil tindak pidana korupsi yang sering terjadi:

- a) Menerima atau memberi hadiah (penyuapan)
 - b) Pemerasan dan penggelapan dalam jabatan
 - c) Ikut serta menggelapkan dana suatu pengadaan barang
 - d) Menerima suatu grativikasi
- d. Pengadaan jalan

Pengadaan adalah bentuk implementasi penyelenggaraan negara dibidang anggaran. Sistem pengadaan dibuat untuk memudahkan pemerintah dalam melakukan belanja anggaran agar lebih efektif, efisien, dan ekonomis. Sementara disisi lain efisiensi akan dicapai apabila proses pengadaan dilakukan secara transparan, dan diikuti dengan jumlah peserta yang cukup banyak, kemudian mengedepankan proses persaingan yang sehat.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah, penelitian yang dilakukan termasuk dalam kategori penelitian Yuridis Normatif. Yuridis maksudnya penelitian yang dilakukan berada dalam ranah hukum. Sedangkan Normatif karena penelitian yang penulis lakukan untuk

mengetahui modus operandi tindak pidana korupsi pada pengadaan jalan di provinsi Sumatera Barat pada perkara Nomor : 80/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Jkt.Pst.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian adalah penelitian deskriptif, yaitu menjelaskan analisis bagaimana modus operandi tindak pidana korupsi pada pengadaan jalan di Provinsi Sumatera Barat pada perkara Nomor : 80/Pid.Sus/TPK/2016/PN.Jkt.Pst

3. Jenis Data

Dalam penelitian hukum normatif ini penulis menggunakan data sekunder berupa bahan hukum, yaitu:

a. Bahan hukum primer:

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 5) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

- 6) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia
- 7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 9) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan
- 11) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
- 12) Peraturan Menteri Keuangan tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Dana Alokasi Khusus
- 13) Peraturan Menteri Keuangan tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah
- 14) Peraturan Menteri Teknis/Kepala Lembaga terkait tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Masing-masing Bidang
- 15) Peraturan DPR Nomor 01 Tahun 2014 tentang Tata Tertib
- 16) Putusan Nomor : 80/PID.SUS/TPK/2016/PN.JKT.PST

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder tersebut adalah :

- 1) Buku-buku ilmiah yang terkait
 - 2) Hasil penelitian
- c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersebut berupa kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen. Studi dokumentasi merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen untuk mendapatkan informasi atau data yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

5. Analisis data

Analisis data merupakan tahap yang paling penting dan menentukan, karena proses pengolahan data terjadi pada tahap ini. Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan teknik analisis isi (*content of analysis*) berdasarkan prinsip logis sistematis, yang berarti hasil penelitiannya akan dijelaskan dalam hubungannya dengan kerangka teoritik atau tinjauan pustaka.