

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Korupsi seperti diksi yang penuh dengan eufimisme, apalagi ketika korupsi dikaitkan dengan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Istilahnya semakin canggih tetapi semakin banyak tidak diketahui makna dari korupsi itu. Padahal sejatinya korupsi adalah penggarongan uang rakyat atau perampokan uang rakyat atau minimal pencurian uang rakyat. KKN pun dalam praktik sehari-hari kemudian diplesetkan menjadi NKK (Narik Konco-Konco). Teman-teman ditarik untuk ikut menikmati nikmatnya kekuasaan. Mengacu pada data dari Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia atau yang selanjutnya disebut KPK RI, bahwa sejak tahun 2004 hingga Maret 2021 (17 tahun), ada 130 bupati, walikota dan wakilnya, serta 22 gubernur, eks gubernur dan wakilnya yang ditindak oleh KPK RI (Mahdi, 2012:2). Serial penggarongan uang rakyat ini sungguh memuakkan, korupsi melibatkan suami, istri, ayah dan anak lalu dana korupsi itu digunakan untuk berfoya-foya, pamer kemewahan, menikmati kenikmatan uang korupsi dengan gaya hidup yang hedonis.

Republik ini tampaknya sudah menjadi rayahan pejabat penggarong uang rakyat. Mereka sudah tidak malu-malu lagi untuk menggarong uang rakyat. Dana bansos dikorupsi, surat keputusan menteri diterbitkan untuk mendapatkan komisi, dana korupsi dipakai berfoya-foya dan katanya juga untuk dana operasional. Partai politik sebenarnya bisa mengambil peran,

namun sayangnya partai politik memilih untuk diam dan membisu seakan membiarkan praktik korupsi terus terjadi, bahkan secara kasat mata partai politik melalui wakil-wakilnya di DPR ikut menggergaji lembaga pemberantas korupsi menjadi di bawah kendali para oligarki, yang tidak sepaham harus mundur.

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia pun melorot, posisi Indonesia ada pada urutan ke 102 dari 180 negara. Peringkat Indonesia sama dengan Gambia bahkan posisi Indonesia lebih buruk dari Timor Leste (Suyatmiko, 2021:164). Sejarah mengajarkan dan perlu belajar dari kearifan sejarah, bahwa kejahatan-kejahatan keuangan itu selalu terjadi menjelang tahun-tahun politik. Ada skandal Bank Bali, skandal BLBI, dan skandal Bank Century. Wajar dalam tahun politik elit politik selalu membutuhkan dana-dana politik (Sacipto, 2019:5).

Berdasarkan sudut pandang ilmu sosiologi, korupsi adalah salah satu wujud desosialisasi atau perbuatan yang tidak memedulikan relasi dalam norma sosial serta mengabaikan kepekaan manusia sebagai makhluk sosial karena korupsi selain mementingkan sifat keegoisan, juga mengorbankan kesejahteraan umum yang menjadi prioritas. Berdasarkan ilmu sosiologi, korupsi dibagi menjadi tiga motif. Pertama, *corruption by need* atau motif korupsi yang dilandasi kondisi kehidupan yang serba kekurangan, sebab jika tidak berbuat korupsi maka kebutuhan primernya tidak bisa terpenuhi. Kedua, *corruption by greed* atau korupsi dengan motif keserakahan, sebagian besar peristiwa korupsi biasanya adalah faktor keserakahan yaitu meskipun secara keuangan sudah cukup, namun masih ada keinginan untuk melampaui standar

kecukupan melalui jalan pintas yaitu berbuat korupsi. Ketiga, *corruption by chance* atau korupsi yang dilakukan ketika ada peluang untuk melakukan korupsi (Alfitra, 2014:7).

Secara umum korupsi didefinisikan sebagai penyalahgunaan kewenangan umum yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pribadi. Robert Klitgaard, memberi rumusan pengertian korupsi dengan perhitungan:  $D - A + M = C$  melalui perhitungan itu bisa diuraikan bahwa, kewenangan (*Discretion*) dikurangi akuntabilitas (*Acuntability*) ditambah dengan monopoli (*Monopoly*) akan menghasilkan perbuatan korupsi (*Corruption*). Maka korupsi bisa terjadi apabila terdapat monopoli kewenangan di tengah kerancuan peraturan dan kewenangan, namun minim sirkulasi kebijakan yang terbuka atau tidak menyerap kebutuhan serta aspirasi masyarakat umum (Klitggard, 2002:23). Rumusan dari Klitggard tersebut lebih menekankan pada aspek mekanisme tentang bagaimana korupsi itu bisa terjadi.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut, definisi korupsi dapat dicermati dari beragam ruang lingkup, namun harus disesuaikan dengan koridor penelitian yang akan diterapkan. Serupa pula pada perspektif ilmu hukum, korupsi yaitu perbuatan melawan hukum yang secara yuridis formil diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang untuk selanjutnya disebut UU PTPK.

Perbuatan korupsi sudah menjadi perkara global, bukan hanya perkara di negara “dunia ketiga”. Perserikatan Bangsa-Bangsa selanjutnya akan disingkat PBB, berpandangan bahwa seluruh negara sebaiknya sesegera mungkin agar meratifikasi, “*United Nation Convention Against Corruption*” atau disingkat UNCAC yang sebelumnya sudah diratifikasi oleh 15 negara termasuk Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, tentang pengesahan UNCAC dan kemudian diundangkan pada tanggal 18 April 2006.

PBB mengemukakan beberapa penyebab pembentukan UNCAC, salah satunya adalah karena timbulnya teks sosial yang menyatakan bahwa segala perbuatan korupsi sudah menjerumuskan banyak negara pada krisis ekonomi, pangan dan energi. Sangat masuk akal jika PBB menyebutnya sebagai problematika segala bidang, baik itu bidang hukum dan HAM, bidang ekonomi (pembangunan infrastruktur dan ketahanan pangan), bidang pertahanan dan keamanan, maupun kualitas sumber daya. Terkait beberapa konteks tersebut, UNCAC memberikan opsi saran kepada negara penandatanganan untuk meminimalisir masalah korupsi. Melalui penjelasan Surowidjojo, ditegaskan bahwa UNCAC memberikan saran diantaranya yaitu (Surowidjojo, 2009:29).

1. Menegakkan asas transparansi dan *good and clean governance* melalui kebijakan mitigasi risiko dan reformasi pelayanan umum.
2. Memperbaharui ancaman pidana kepada para penjahat korupsi sebagai upaya preventif dan represif agar tidak terjadi kejadian yang serupa di kemudian hari.



3. Mengupayakan peningkatan diplomasi keamanan dengan seluruh negara untuk menangkap pelaku kejahatan korupsi.
4. Penyitaan aset pelaku tindak pidana korupsi.

Negara mewajibkan segala urusan publik berlandaskan fondasi hukum yang kuat, demikian juga perekonomian negara harus dijalankan sesuai peraturan perundang-undangan dan melalui mekanisme pengelolaan secara akuntabel untuk kepentingan bersama dan tidak sepatutnya ada penyimpangan melalui praktik korupsi. Praktik kejahatan korupsi yang terjadi secara masif dan menular dari hulu hingga hilir, dipraktikkan oleh oknum penyelenggara negara di lingkaran birokrasi kekuasaan dan menjadi potret dari buruknya sistem penyelenggaraan negara. Hal itu selaras dengan pengertian korupsi dari perspektif anomi seperti yang dikemukakan Emile Durkheim, yaitu bentuk penyimpangan tingkah laku yang disebabkan kondisi ekonomi dalam masyarakat, yaitu ketika parameter dalam mencapai keberhasilan semaksimal mungkin adalah kepemilikan harta kekayaan yang dimiliki tiap manusia, dalam proses mencapai kesuksesan tersebut, seseorang telah menetapkan dasar dan maksud (*means*), termasuk cara yang akan digunakan untuk mencari celah dalam undang-undang (*illegitimate means*) (Atmasasmita, 2010:35).

UU PTPK menaruh perhatian besar pada Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal ini karena ASN sebagai pejabat publik memiliki kemudahan terhadap berbagai akses yang bersinggungan dengan kepentingan negara untuk meningkatkan kesejahteraan umum, tak terkecuali adalah aktivitas penggunaan anggaran publik. Kejahatan yang diperbuat oleh orang dengan tingkat akademik yang tinggi, dihormati, dan tentunya memiliki kemampuan

intelektual di atas orang pada umumnya sering disebut dengan istilah kejahatan kerah putih (*white collar crime*) dan menjadi kontradiksi dari kejahatan yang dilakukan oleh rakyat biasa (*blue collar crime*) (Hartono, 2016:219). Kejahatan kerah putih yang tentunya memanfaatkan kewenangan yang besar banyak dipraktikkan dalam proyek yang sumber dananya berasal dari anggaran pendapatan negara salah satunya proyek pengadaan.

Proyek pengadaan umumnya membutuhkan jumlah uang yang besar, sehingga mengakibatkan sektor ini menjadi celah dan ladang kejahatan korupsi di Indonesia. Hampir setiap tahun terjadi peningkatan kuantitas perkara korupsi serta peningkatan kualitas modus operandinya, menimbulkan perdebatan publik mengenai keefektifan pemberlakuan UU PTPK dalam memberantas kejahatan korupsi di Indonesia (Raharjo, 2010:18). Persentase korupsi menyentuh angka 60% pengeluaran belanja negara yang dialokasikan untuk pengadaan barang dan jasa. Sebagai gambaran yakni APBN Tahun Anggaran 2010, dana untuk pengadaan barang dan jasa mencapai 189 Triliun itu artinya kebocoran dapat mencapai angka ratusan triliun. Angka tersebut belum termasuk anggaran yang dikelola pemerintah daerah, kontraktor mitra dan Badan Usaha Milik Negara (Messah, 2013:12).

Hasil penelitian yang dilakukan Bank Pembangunan Asia yang berjudul *Country Procurement Assesment Report* (CPAR) Tahun 2010, menyatakan bahwa pada tingkat pemerintah pusat hingga pemerintah daerah, kebocoran anggaran dapat mencapai skala 10 hingga 50 persen (Proyek Indonesia, Asian Development Bank dan Bank Dunia, 2010:4). Data dari CPAR mempertegas

opini para pengamat antikorupsi, bahwa penyelewengan anggaran rentan terjadi pada proyek pengadaan barang dan jasa.

KPK RI menyatakan bahwa kasus kecurangan dan penyelewengan dalam penggunaan anggaran (*fraud*) kini terjadi di berbagai bidang, tak terkecuali di sektor institusi perguruan tinggi yang mengadakan proyek pengadaan. Setidaknya KPK RI pernah dua kali mempublikasikan kasus korupsi yang menjerat oknum pegawai di perguruan tinggi. Pertama yaitu pada tahun 2010, terkait dugaan korupsi di lima perguruan tinggi di wilayah Sumatra dan Jawa. Kedua yaitu pada tahun 2012, terkait dengan dugaan korupsi proyek pengadaan peralatan laboratorium MIPA di salah satu perguruan tinggi di wilayah Jawa Timur. Publikasi dari KPK RI inilah yang memungkinkan para pengambil kebijakan agar melakukan perumusan ulang atas kebijakan standar operasional prosedur dalam pengadaan barang dan jasa di lingkup lembaga perguruan tinggi (Nurma, 2013).

Berdasarkan penelusuran Peneliti di media *online*, instansi perguruan tinggi negeri di Indonesia yang pernah tersandung kasus korupsi adalah sebanyak 18 instansi. Ada empat kasus korupsi yang menjadi sorotan yaitu pertama Universitas Sultan Ageng Tirtayasa yang merugi hingga Rp 54 miliar. Kedua Universitas Negeri Malang (UM) yang merugi hingga senilai Rp 14,9 miliar. Ketiga Universitas Negeri Jakarta yang merugi hingga 5,1 miliar. Terakhir dan terbaru adalah korupsi pengadaan tanah untuk pembangunan Kampus IAIN Imam Bonjol Padang pada tahun 2017 merugi hingga Rp1,9 miliar (Yayuk, 2017:101).

Perkara korupsi yang bersinggungan dengan perguruan tinggi di Jawa dan Sumatra ternyata juga terjadi di Pulau Bali, yaitu di Universitas Pendidikan Ganesha yang selanjutnya disebut Undiksha. Perkara korupsi itu terjadi pada tahun anggaran 2010 serta telah *inkracht* putusannya oleh Pengadilan Negeri Denpasar pada tahun 2015 dan 2016. Perkara tersebut berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan Kampus Fakultas Olahraga dan Kesehatan (FOK) dan Asrama Mahasiswa (Surya, 2016).

Perkara ini telah menyeret lima pelaku yaitu dua pelaku dari pihak Undiksha; dua orang penjual tanah yang merangkap sebagai makelar yang salah satunya berprofesi sebagai PNS di Disdukcapil Kabupaten Buleleng; dan Perbekel Desa Jinengdalem. Kelima pelaku dihukum penjara satu tahun dalam kejahatan yang berdasarkan kesaksian dari pihak Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) telah merugikan keuangan negara sebesar Rp 3.790.875.454,00 (Tiga milyar tujuh ratus sembilan puluh juta delapan ratus tujuh puluh lima ribu empat ratus lima puluh empat rupiah) atau setidaknya dalam jumlah tersebut. Peningkatan kekayaan yang tidak wajar yang berasal dari korupsi dengan modus operandi penggelembungan harga (*mark up*) ke pihak Undiksha yang dilakukan secara terstruktur dan sistematis oleh I Nyoman Mustiara dan Dewa Komang Indra selaku penjual tanah menjadi indikator adanya upaya penggarongan uang rakyat.

Adapun upaya negosiasi harga tanah oleh Undiksha yang dilakukan secara tertutup dan hanya melalui pihak perantara yaitu Nyoman Mustiara dan Dewa Komang Indra serta tidak dilakukannya sosialisasi oleh pihak Undiksha kepada pemilik tanah menjadi indikasi bahwa proyek yang berkaitan dengan



kesejahteraan umum ini, seperti ditutup-tutupi agar hanya segelintir orang tertentu saja yang tahu, sebab panitia tidak melakukan survei kepada pemilik lahan, tidak melakukan verifikasi data yuridis dan tidak melakukan negosiasi harga dengan pemilik sertifikat yang sebelumnya sudah diumumkan dalam Surat Keputusan Bupati Buleleng Nomor 590/524/HK/2010 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Sarana Olahraga Bertaraf Internasional dan Rumah Susun Bagi Mahasiswa Undiksha di Kabupaten Buleleng yang ditandatangani oleh Putu Bagiada, Bupati Buleleng saat itu tertanggal 6 Juli 2010 merupakan indikasi adanya unsur nepotisme dalam proses pengadaan tanah serta pelanggaran terhadap Pasal 4 angka 3 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu,

“Apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan surat keputusan penetapan lokasi yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur, maka bagi siapa yang ingin melakukan pembelian tanah di atas tanah tersebut terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Bupati, Walikota atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya.”

Adanya rekam jejak kasus tindak pidana korupsi dalam perjalanan pengembangan Undiksha yang mengakibatkan kerugian keuangan negara sebesar 3,7 miliar rupiah menjadi latar belakang Peneliti untuk mengkaji mengenai perbuatan serta modus operandi yang dilakukan para pelaku pada perkara korupsi pengadaan lahan Kampus Undiksha di Desa Jinengdalem.

Adapun alasan kasus ini sangat penting untuk dikaji adalah pertama yaitu, kelima pelaku perkara korupsi yang antara lain adalah Nyoman Mustiara, Dewa Komang Indra, I Wayan Suarsa, I Gusti Putu Sugiwinatha dan I Nengah Nawa telah terbukti di persidangan merugikan keuangan negara yang sumber dananya berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang

berdasarkan fakta persidangan bahwa PNBP salah satunya diserap dari Uang Kuliah Tunggal Mahasiswa (UKT) dan Uang Penerimaan Mahasiswa Baru, maka secara langsung para pelaku telah mengorbankan keuangan seluruh mahasiswa dan orang tua mahasiswa Undiksha.

Lalu yang kedua, Peneliti menilai penting bagi seluruh elemen masyarakat untuk mengetahui problematika dan dinamika yang terjadi dalam perkara korupsi proyek pengadaan tanah Kampus Undiksha Jinengdalem berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena pada saat proses penjatuhan pidana terhadap para pelaku korupsi pengadaan tanah Kampus Undiksha Jinengdalem terdapat kekaburan norma yang dihadapi oleh hakim diantaranya yaitu sebagai berikut.

1. Pasal 2 dan 3 UU PTPK yang kurang efektif dalam hal pemidanaan, mengakibatkan para pelaku korupsi mendapatkan sanksi pidana yang dinilai terlalu ringan.
2. Tidak dilaksanakannya ketentuan pada Pasal 33 UU PTPK perihal gugatan perdata terhadap tersangka lain yaitu Pejabat Pembuat Komitmen Penyelenggara Pengadaan Barang Fisik dan Jasa Undiksha atas nama I Made Wirnata, S.T (alm).

Lalu yang ketiga yaitu didasarkan atas keyakinan bahwa tindak pidana korupsi lebih tepat didefinisikan sebagai bentuk penggarongan uang rakyat, atau perampokan uang rakyat dan pencurian uang rakyat yang mengakibatkan kesenjangan ekonomi, kemiskinan, peningkatan angka kriminalitas, serta menimbulkan efek domino berupa penurunan mutu sumber daya manusia, maka penting untuk meneliti perbuatan pidana yang dilakukan pelaku perkara

tindak pidana korupsi pada pengadaan tanah untuk pembangunan Kampus Undiksha Jinengdalem yang dinilai kurang tepat dan belum memberikan efek jera kepada para pelaku kejahatan korupsi.

Sebagaimana penjelasan dari kumpulan data yang terkumpul di atas, maka Peneliti berniat dengan penuh keyakinan untuk melaksanakan penelitian skripsi dengan judul : “Tinjauan Yuridis terhadap Tindak Pidana Korupsi Proyek Pengadaan Tanah Kampus Undiksha Jinengdalem (Studi Putusan No.51/Pid.Sus-TPK/2015/PN.DPS)”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, adapun permasalahan yang Peneliti ajukan ini dapat diidentifikasi permasalahannya sebagai berikut.

1. Sebelumnya tidak ada penelitian atau kajian ilmiah yang membahas mengenai kasus korupsi pengadaan tanah Kampus Undiksha Jinengdalem.
2. Sistem pidanaan yang belum efektif pada UU PTPK dalam memberikan hukuman kepada pelaku kejahatan korupsi.
3. Adanya maladministrasi dalam proses pengadaan tanah yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah Undiksha yang diketuai oleh I Wayan Suarsa, S.E, sebab tidak melakukan negosiasi secara langsung kepada pemilik tanah yang sah yaitu pemilik sertifikat tanah, melainkan hanya melalui pihak ketiga mengakibatkan pelaku lain yaitu Nyoman Mustiara, S.H dan Dewa Komang Indra mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya dari hasil penjualan tanah serta turut mengakibatkan kerugian keuangan negara sebesar Rp 3.790.875.454,00 (Tiga milyar tujuh ratus

sembilan puluh juta delapan ratus tujuh puluh lima ribu empat ratus lima puluh empat rupiah).

4. Perlunya pertimbangan yang rumit dan mendalam perihal batasan dan pembeda kepada para pelaku kejahatan korupsi proyek pengadaan tanah oleh instansi pemerintahan yaitu antara Pasal 2 atau Pasal 3 UU PTPK.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Penulisan karya ilmiah yang berjudul “Tinjauan Yuridis terhadap Tindak Pidana Korupsi Proyek Pengadaan Tanah Kampus Undiksha Jinengdalem (Studi Putusan Nomor 51/Pid.Sus-TPK/2015/PN.DPS)”, menitikberatkan bahasan mengenai perbuatan pidana korupsi yang dilakukan oleh I Wayan Suarsa, S.E. selaku Ketua Panitia Pengadaan Tanah di Desa Jinengdalem yang akan digunakan Undiksha untuk keperluan pembangunan Gedung Kampus Fakultas Olahraga dan Kesehatan (FOK) dan Rusun Mahasiswa pada tahun anggaran 2010.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka Peneliti mengangkat dua rumusan permasalahan meliputi:

1. Bagaimana rangkaian modus operandi dalam delik korupsi yang dilakukan pada proyek pengadaan tanah Kampus Undiksha Jinengdalem?
2. Bagaimana penerapan Pasal 3 UU PTPK pada Putusan Nomor 51/PID.SUS-TPK/2015/PN.DPS?



## 1.5 Tujuan Penelitian

Sebuah penelitian pada hakikatnya bermaksud untuk menemukan, mengembangkan dan menguji validitas suatu informasi. Menemukan berarti memperoleh pengetahuan baru, mengembangkan maksudnya memperbanyak dan menggali lebih rinci fakta-fakta yang sebelumnya sudah terjadi (Ishaq, 2017:25).

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan karya ilmiah ini antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis rangkaian modus operandi dalam delik korupsi pada proyek pengadaan tanah di Kampus Undiksha Jinengdalem.
2. Untuk mengetahui penerapan Pasal 3 UU PTPK pada perkara korupsi pengadaan tanah Kampus Undiksha Jinengdalem berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 51/Pid.Sus-TPK/2015/PN.DPS.

## 1.6 Manfaat Penelitian

### 1.6.1 Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini dapat menambah manfaat bagi pengembangan hukum pidana khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi.
- b. Hasil penelitian dapat memperdalam dan menambah pengetahuan di bidang hukum pidana yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi.
- c. Penelitian ini diharapkan memperluas cakupan perbuatan yang dikualifikasikan sebagai delik korupsi serta dapat merugikan keuangan negara atau menghambat kesejahteraan umum.

### 1.6.2 Manfaat Praktis

#### a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini digunakan oleh Peneliti sebagai wujud kritik terhadap praktik korupsi di sektor pendidikan formal dan wujud perhatian Peneliti untuk turut serta mengembangkan hukum pidana Indonesia ke arah yang lebih adil dan beradab.

#### b. Bagi Masyarakat

Hasil dari penelitian ini dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat umum mengenai bentuk-bentuk tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pelaku kejahatan korupsi lalu sanksinya diimplementasikan sesuai asas dan undang-undang yang berlaku.

#### c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat menjadi acuan dan masukan bagi praktisi hukum agar dapat menunjukkan integritas dan akuntabilitas dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dan untuk mewujudkan hukum yang berkeadilan sebagai upaya persiapan negara menyambut Indonesia Emas pada tahun 2045.

