

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem hukum sipil atau *civil law system*. Sebagai penganut sistem ini, Indonesia menempatkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan pada tingkat yang paling tinggi dan memiliki eksistensi terpenting. Hal ini juga berkaitan dengan asas legalitas, dimana dalam setiap perilaku maupun tindakan yang dilakukan masyarakat wajib berdasarkan atas regulasi yang telah ada dan berlaku sesuai dengan apa yang tercantum dalam ketentuan undang-undang. Di dalam hukum pidana, asas legalitas dikenal sebagai asas yang menyatakan bahwa tiada perbuatan yang dapat atau diancam dengan pidana apabila tidak terdapat serta ditentukan terlebih dahulu oleh undang-undang (Nurdjana, 2009 : 154).

Berbicara mengenai hukum pidana, merupakan suatu hukum yang mengatur tentang aturan perbuatan-perbuatan tertentu yang dilarang. Sedangkan, tindak pidana merupakan perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum yang mana disertai ancaman (sanksi). Salah satu tindak pidana yang masih eksis ditemukan di masyarakat adalah tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi merupakan *extra ordinary crime* yang masuk ke dalam tindak pidana khusus serta pengaturan melalui Undang-Undang berkenaan dengan penegakan pelaku tindak pidana korupsi secara khusus memiliki hukum acara sendiri, mengingat tindak pidana korupsi harus lebih dikedepankan daripada tindak pidana umum lainnya (IGM Nurdjana, 2009 : 156). Konsepsi korupsi dalam perspektif hukum pidana

dijelaskan sebagai perbuatan seseorang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian negara atau daerah atau merugikan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran masyarakat.

Kendati telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam perkembangannya angka kasus tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia tiap tahunnya cenderung tinggi. Berikut merupakan tabel data kasus korupsi sepanjang tahun 2018-2021:

Tabel 1.1 Tabel Data Kasus Korupsi

Tahun	Perkara	Terdakwa
2018	1.053	1.162
2019	1.019	1.125
2020	1.218	1.298
2021	1.282	1.404

(Sumber: Transparency International)

Berdasarkan data dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menunjukkan fakta bahwa pada tahun 2018 tercatat 1.053 perkara dan 1162 terdakwa. Pada tahun 2019 terdapat 1.019 perkara dan 1.125 terdakwa. Pada tahun 2020, terdapat 1.218 perkara dan 1.298 terdakwa. Sedangkan, pada tahun 2021 terdapat 1.282 jumlah perkara korupsi dengan total terdakwa 1404 orang (Nurdjana, 2009 : 155).

Kasus korupsi yang terjadi sebagaimana data di atas, masih menunjukkan angka kasus dengan jumlah yang tinggi tiap tahunnya. Hal ini mencerminkan bahwa dari segi penanggulangan kasus masih belum efektif. Namun, sebenarnya dalam hal menanggulangi tindak pidana korupsi, pembentuk undang-undang telah memformulasikan beberapa poin penting untuk mengatasi kejahatan luar biasa tindak pidana korupsi yang dapat diterapkan agar memberi efek jera pada para pelakunya, salah satunya dengan menghadirkan adanya sanksi berat dan asas pembuktian terbalik dimana salah satunya adalah pidana mati. Pengaturan mengenai pidana mati dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terdapat pada Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu pidana mati dapat dijatuhkan”.

Namun, pasal tersebut masih memiliki kelemahan dimana pidana mati belum pernah diterapkan bagi pelaku tindak pidana korupsi. Hal ini disebabkan oleh adanya rumusan ancaman pidana mati yaitu dengan syarat “keadaan tertentu”. Menilik maksud dari “keadaan tertentu”, maka kita akan merujuk keterkaitan frasa tersebut dengan interpretasi dalam hukum. Interpretasi hukum yang pertama dilakukan adalah interpretasi otentik. Interpretasi otentik adalah penjelasan yang diberikan Undang-Undang dan terdapat dalam teks Undang-Undang dan bukan dalam Tambahan Lembaran Negara (Mertokusumo, 1993: 13). Dengan mengikuti interpretasi otentik, maka yang dimaksud “keadaan tertentu” dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yakni keadaan yang dapat dijadikan alasan pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi yaitu apabila tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya, bencana alam nasional, penanggulangan

akibat kerusuhan sosial yang meluas, penanggulangan krisis ekonomi dan moneter, dan pengurangan tindak pidana korupsi.

Frasa dari “keadaan tertentu” yang terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 salah satunya ditegaskan bahwa pidana mati dapat diterapkan ketika tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya. Dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya dewasa ini berkaitan erat dengan pandemi Covid-19 yang terjadi. Pandemi Covid-19 tidak hanya menyerang negara-negara tetangga Indonesia, tetapi sudah masuk dan memberi dampak yang bersifat multidimensional bagi negara ini. Wabah ini juga tidak hanya menyerang aspek kesehatan, melainkan juga menyerang berbagai aspek lainnya termasuk ekonomi, sosial, dan politik.

Melihat kondisi Indonesia yang sedang mengalami gejolak ekonomi bahkan sosial dan politik, maka sangat mungkin jika dikatakan bahwa negara saat ini berada dalam “keadaan tertentu”. Hal tersebut memungkinkan bagi penegak hukum dapat menafsirkan “keadaan tertentu” berdasarkan alasan-alasan tertentu yang bersifat logis dan rasional, dimana salah satu contohnya adalah adanya dasar yang kuat untuk menentukan bahwa negara dalam “keadaan tertentu” karena gejolak sosial politik bangsa Indonesia pada masa pandemi Covid-19.

Kepala Bidang Advokasi YLBHI, Muhammad Isnur yang dimuat dalam Hukum Online menyatakan bahwa wabah pandemi Covid-19 ini berdampak terhadap ekonomi masyarakat yang mendorong orang melakukan kejahatan. Kejahatan yang terjadi di masyarakat tampak lebih banyak dibanding kondisi pada umumnya, pasalnya pada masa pandemi ini banyak orang mengalami PHK,

dirumahkan, ruang gerak perusahaan dibatasi, omzet UMKM menurun, bahkan tidak beroperasi kembali. Hal-hal tersebut semakin memperjelas bahwa Negara sedang tidak dalam keadaan stabil atau normal atau dalam keadaan bahaya. Oleh karenanya, beberapa kebijakan terkait penanggulangan Covid-19 pun dikeluarkan oleh pemerintah, seperti: yang pertama Presiden menetapkan Indonesia darurat kesehatan masyarakat pada tanggal 30 Maret 2020 dan menjadikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan sebagai dasar hukum dalam menetapkan darurat kesehatan masyarakat. Kedua, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 6 Tahun 2020 tentang Status Keadaan Darurat Bencana Non-alam Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Status keadaan darurat oleh Presiden RI melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNBP) yang telah menetapkan keadaan darurat yakni penetapan status bencana Non-alam sebagai Bencana Nasional masih diberlakukan. Hal tersebut dibuktikan dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional. Selain menetapkan sejumlah peraturan untuk menanggulangi bencana non-alam ini, pemerintah juga menyalurkan sejumlah bantuan dana yang diperuntukkan bagi masyarakat yang terdampak akibat Pandemi Covid-19 ini.

Pemerintah yang dalam hal ini mengeluarkan sejumlah peraturan dan bantuan dana kepada masyarakat menjelaskan secara gamblang bahwa pemerintah telah memberikan perhatian serius terkait wabah pandemi. Hal tersebut dilakukan pemerintah karena berdampak pada terganggunya aktivitas penyelenggaraan negara sehingga menyebabkan negara pada keadaan yang tidak stabil atau dengan

kata lain dalam keadaan bahaya yang merupakan bagian dari “keadaan tertentu” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU Tipikor. Konsekuensi yuridis dari rangkaian peristiwa di atas adalah bahwa seseorang yang melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana memenuhi rumusan Pasal 2 UU Tipikor, maka penegak hukum dapat menuntut maupun menjatuhkan pidana mati terhadap terdakwa tindak pidana korupsi. Kendati demikian, sebuah fakta menjelaskan bahwa apa yang tercantum dalam regulasi sebagai suatu norma mengalami ketidaksesuaian dalam praktiknya atau terjadi *gap das sein das sollen*, dimana dalam hal ini tidak pernah dijatuhkannya eksekusi pidana mati kepada koruptor, meskipun di masa pandemi.

Kasus korupsi yang terjadi di Indonesia pada umumnya, juga terjadi pada wilayah atau daerah-daerah pada khususnya, salah satunya Kabupaen Buleleng. Berdasarkan data yang diperoleh dari wawancara awal dengan staff pidana khusus Kejaksaan Negeri Buleleng, kasus korupsi di Kabupaten Buleleng yang ditangani oleh Kejari Buleleng selama masa pandemi Covid-19 di tahun 2019 yakni sejumlah 1 perkara pada tahun 2020, sejumlah 2 perkara di tahun 2021, sejumlah 2 perkara di tahun 2022, dan sejumlah 2 perkara dalam tahap penyidikan (Wawancara, 10 Oktober 2022). Salah satu kasus korupsi yang pernah terjadi pada tahun 2021 yang cukup menyita perhatian publik adalah kasus korupsi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng yang dilakukan saat Pandemi Covid-19. Kronologi kasus ini berawal dari dana hibah pariwisata oleh pemerintah pusat melalui Kementrian Parwisata dan Ekonomi Kreatif sebesar Rp 1,1 triliun yang dikucurkan untuk Provinsi Bali pada Oktober 2020. Dana hibah pariwisata ini kemudian dibagi-bagi kepada sembilan kota/kabupaten di Bali, yang juga

termasuk Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng Buleleng. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng menerima dana hibah pariwisata dari Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif ini sebesar Rp 11 miliar. Skema pembagiannya yakni 70 : 30. Sebanyak 70 persen dibagikan kepada para pengelola hotel dan restoran.

Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng kemudian membuat program *Explore* Buleleng yang bertujuan untuk mempromosikan wisata di tengah pandemi Covid-19. Program dilaksanakan sebanyak empat kali dalam rentang November-Desember 2020. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng mengajak masyarakat melakukan perjalanan wisata selama tiga hari secara gratis. Masyarakat yang mengikuti program *Explore* Buleleng sebanyak 360 orang. Masyarakat kemudian diajak berwisata gratis, menjelajahi pelosok Buleleng yang mempunyai spot-spot destinasi wisata. Selama melaksanakan perjalanan wisata, masyarakat diberi fasilitas menginap di hotel. Namun, dalam pelaksanaan program tersebut, Kejaksaan Negeri Buleleng ternyata kemudian menerima laporan dari kelompok masyarakat yang menduga ada indikasi penyelewengan dana dalam program Buleleng *Explore*. Pasca menerima laporan masyarakat, Kejari Buleleng langsung memeriksa sejumlah oknum, dari pihak penyedia jasa dan pejabat di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng. Berdasarkan hasil penyelidikan dan penyidikan Kejaksaan Negeri Buleleng, Kasi Pidsus Wayan Genip, menyatakan bahwa pada kasus ini terjadi *mark-up* harga yang dilakukan dengan modus operandi pada program *Explore* Buleleng dan Bimtek Prokes.

Sesuai kasus di atas, dengan demikian, karena Indonesia sedang memasuki keadaan negara dalam “keadaan tertentu” yang disebabkan pandemi momentum ini sebenarnya menjadi waktu yang tepat bagi para penegak hukum dalam mengoperasionalkan pidana mati terhadap koruptor. Penegak hukum yang memiliki peranan penting dalam penuntutan untuk tindak pidana korupsi ialah Jaksa. Dalam kasus ini Jaksa diberikan wewenang agar berkreasi untuk menafsirkan makna dari ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Tipikor dalam hal penuntutan. Hal ini mengindikasikan bahwa seorang Jaksa sebagai aparat penegak hukum dapat melakukan penemuan hukum apabila terdapat suatu ketidakjelasan atau masih terlalu abstraknya suatu norma hukum. Mengingat, institusi Kejaksaan telah mewacanakan hukuman mati bagi tindak pidana korupsi, karena beberapa kali Kejaksaan Agung menemukan beberapa hal-hal yang besar dalam tindak pidana korupsi yang terjadi khususnya di tengah krisis ekonomi akibat pandemi.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka peneliti memberikan identifikasi masalah yang akan digunakan sebagai bahan penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Dalam berbagai kasus tindak pidana korupsi yang terjadi, kepada para pelakunya sebagian besar diputus dengan hukuman ringan atau bahkan putusan bebas.
2. Efektivitas dari implementasi Pasal 2 ayat (2) mengenai penegakan pidana mati yang bisa diterapkan kepada pelaku tindak pidana korupsi jika dilakukan dalam “keadaan tertentu”. Pasal ini menjadi penting dan mendapat perhatian

serius karena tindak pidana korupsi yang dilakukan di masa pandemi akan sangat merugikan keuangan negara dan juga kesejahteraan masyarakat.

3. Dalam norma dan regulasi yang berlaku mengamanatkan bahwa pidana mati bisa diterapkan kepada pelaku tindak pidana korupsi jika dilakukan dalam “keadaan tertentu”, namun pada praktiknya belum pernah diterapkannya pidana mati kepada para pelaku tindak pidana korupsi, meski dilakukan dalam keadaan tertentu oleh penegak hukum.
4. Institusi dari Kejaksaan yang telah mewacanakan diterapkannya hukuman mati bagi pelaku tindak pidana korupsi di tengah krisis ekonomi akibat pandemi, namun hingga sampai saat ini belum terealisasi.

1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian karya tulis yang bersifat ilmiah perlu ditegaskan mengenai batasan ruang lingkup permasalahan yang akan dikaji di dalamnya, hal itu sangat penting dilakukan untuk menghindari adanya pembahasan yang menyimpang dari pokok permasalahan. Terkait penelitian ini, batasan ruang lingkup permasalahan yaitu berupa implementasi Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2001 pada kasus tindak pidana korupsi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng dan pertimbangan jaksa dalam menerapkan tuntutan berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2001.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka adapun rumusan masalah yang sudah ditentukan, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Pasal 2 ayat (2) pada kasus tindak pidana korupsi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng ?
2. Bagaimana jaksa dalam mempertimbangkan tuntutan atas tindak pidana korupsi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2001 ?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan merupakan hal yang utama yang menyebabkan seseorang melakukan tindakan. Dengan tujuan, tindakan akan terarahkan secara fokus, begitupun dalam penelitian ini memiliki suatu tujuan, yakni :

1.5.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi Pasal 2 ayat (2) dalam kasus tindak pidana korupsi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng dan mengetahui peran jaksa dalam mempertimbangkan tuntutan atas kasus tindak pidana korupsi.

1.5.2 Tujuan Khusus

- a) Untuk menganalisis apakah Pasal 2 ayat (2) terimplementasikan pada kasus tindak pidana korupsi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng.
- b) Untuk menganalisis peran jaksa sesuai tupoksinya dan berbagai pertimbangannya dalam menangani kasus tindak pidana korupsi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Penelitian

1.6.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pengembangan teori atau konsep-konsep dalam proses penegakan hukum beserta upaya penanggulangannya mengenai tindak pidana korupsi apabila dilakukan dalam “keadaan tertentu”.

1.6.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Aparat Penegak Hukum

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penegak hukum di dalam melakukan penegakan hukum beserta upaya penanggulangannya mengenai tindak pidana korupsi, khususnya di wilayah Kabupaten Buleleng.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, yaitu wawasan yang lebih luas mengenai tindak pidana korupsi yang dilakukan khususnya dalam “keadaan tertentu” yang memungkinkan seorang pelaku tindak pidana korupsi dijatuhkan pidana mati. Sehingga, masyarakat yang mungkin bekerja maupun memiliki kerabat atau saudara dalam hal kelembagaan menjadi paham akan dampak buruk dari perilaku korupsi, dan tidak berani untuk melakukan tindak pidana ini untuk kepentingan diri sendiri dan masyarakat luas.

c. Bagi Peneliti Sejenis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi mahasiswa atau peneliti sejenis dalam hal memberikan bahan bacaan baru atau rujukan di dalam melakukan kajian lebih lanjut di kemudian hari.

