

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip negara hukum menempatkan supremasi hukum sebagai landasan utama dalam setiap penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penegakan hukum tidak hanya menjadi instrumen untuk menciptakan ketertiban dan keadilan, tetapi juga sebagai wujud dari komitmen negara dalam menjamin hak-hak warga negara dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Dalam kerangka ini, korupsi dipandang sebagai salah satu kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga mencederai rasa keadilan publik dan mengganggu tatanan demokrasi serta pemerintahan yang bersih (Wibowo et al. 2022: 23).

Pemerintah Indonesia telah menunjukkan perhatian serius terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi, yang salah satunya diwujudkan melalui pembentukan dan penguatan perangkat hukum nasional. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, merupakan tonggak penting dalam sejarah pemberantasan korupsi di Indonesia (Wibowo et al., 2022). Undang-Undang ini memperluas cakupan perbuatan yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, termasuk perbuatan memaksa seseorang untuk memberikan sesuatu atau menyalahgunakan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf e. Namun, dalam praktik penerapannya, sering kali muncul perbedaan penafsiran terhadap unsur-unsur

pasal tersebut, yang menunjukkan adanya norma kabur (*vague norm*), khususnya dalam menjangkau pelaku yang tidak berada dalam struktur formal kenegaraan, tetapi memiliki kekuasaan faktual dan pengaruh signifikan di masyarakat.

Adanya norma kabur seperti ini sering kali menuntut hakim untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*), yaitu proses menggali, menafsirkan, dan membentuk hukum ketika aturan yang ada belum jelas atau bahkan belum mengatur secara spesifik suatu peristiwa konkret (Harini & Rahmat, 2025). Penemuan hukum menjadi penting agar aparat penegak hukum, khususnya hakim, dapat memberikan putusan yang selaras dengan tujuan hukum dan rasa keadilan, tanpa keluar dari kerangka sistem hukum yang berlaku. Dalam konteks tindak pidana korupsi yang melibatkan aktor non-formal seperti tokoh adat, penemuan hukum berperan strategis dalam mengisi kekosongan atau mengatasi ketidakjelasan norma, sehingga hukum dapat tetap efektif menjerat pelaku penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam praktiknya, implementasi pasal-pasal dalam UU Tipikor tidak hanya terbatas pada pejabat formal negara semata. Dalam berbagai kasus, hukum juga telah menyentuh pihak-pihak lain yang memegang kekuasaan *de facto* dan memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat, seperti tokoh adat dan pemimpin komunitas tradisional. Fenomena ini semakin menegaskan bahwa kekuasaan yang besar, sekalipun tidak dilembagakan secara formal dalam struktur pemerintahan negara, tetap mengandung potensi penyalahgunaan yang harus diantisipasi oleh sistem hukum pidana.

Konteks ini menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan eksistensi masyarakat adat di Indonesia yang secara hukum telah diakui keberadaannya.

Salah satu bentuk konkret dari pengakuan ini dapat ditemukan dalam sistem pemerintahan daerah di Provinsi Bali, yang secara khusus mengatur keberadaan Desa Adat melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 (Prathama, 2022). Dalam peraturan tersebut, Desa Adat diposisikan sebagai subjek hukum yang memiliki otonomi, struktur pemerintahan, serta hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam pelaksanaannya, pemimpin tertinggi dalam struktur Desa Adat adalah Bendesa Adat yang memiliki peran penting dalam pengambilan kebijakan, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan dan pengawasan kegiatan yang berlangsung di wilayah adat. Kesatuan masyarakat hukum adat di Bali merupakan suatu komunitas yang memiliki wilayah dan kedudukan tertentu, susunan asli, hak-hak tradisional, serta harta kekayaan sendiri. Masyarakat ini menjalankan tradisi tata krama pergaulan hidup yang diwariskan secara turun-temurun dalam ikatan tempat suci, yaitu Khayangan Tiga dan Khayangan Desa. Selain itu, kesatuan masyarakat hukum adat tersebut memiliki tugas, kewenangan, serta hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Namun demikian, pengakuan terhadap kewenangan adat tidak lantas menjadikan pemegang otoritas adat kebal dari sistem hukum nasional (Subekti, 2021). Sebaliknya, justru menjadi tantangan tersendiri bagi hukum nasional untuk mampu mengintegrasikan mekanisme kontrol terhadap kekuasaan tradisional tanpa mengabaikan nilai-nilai lokal yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dengan begitu tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh tokoh adat tetap harus dapat dijangkau oleh hukum pidana

nasional, terlebih ketika tindakan tersebut telah menimbulkan kerugian baik materiil maupun immateriil kepada pihak lain.

Salah satu kasus yang mencuat dalam ranah ini adalah perkara pemerasan yang dilakukan oleh I Ketut Riana, Bendesa Adat Berawa di Kabupaten Badung, Bali. Berdasarkan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2024/PN Dps, I Ketut Riana dinyatakan bersalah karena memaksa pihak investor untuk memberikan uang sebesar Rp10 miliar sebagai kontribusi atas proyek pembangunan apartemen *Magnum Residence* Berawa (Dewi et al., 2025). Permintaan tersebut tidak didasarkan pada keputusan Paruman Desa sebagai lembaga tertinggi dalam pengambilan keputusan strategis di lingkungan Desa Adat, melainkan dilakukan secara pribadi oleh terdakwa. Bahkan, uang yang telah diterima tidak dicatatkan sebagai pendapatan desa adat, melainkan digunakan untuk kepentingan pribadi.

Modus operandi yang digunakan oleh terdakwa adalah dengan menolak menandatangani berita acara pertemuan konsultasi masyarakat yang merupakan syarat penting dalam pengurusan dokumen lingkungan hidup (AMDAL) proyek apartemen tersebut. Penolakan itu dijadikan alat tekanan agar investor memenuhi permintaan dana yang tidak memiliki dasar hukum maupun keputusan kelembagaan adat. Tindakan ini memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 12 huruf e UU Tipikor, yakni penyalahgunaan kekuasaan untuk memaksa seseorang memberikan sesuatu bagi kepentingan pelaku sendiri. Namun, penerapannya terhadap aktor non-negara seperti tokoh adat kerap menimbulkan ambiguitas dalam konstruksi hukum pidana, yang menunjukkan adanya

kekaburan norma dalam menentukan siapa yang termasuk sebagai pejabat publik atau pemegang kekuasaan dalam konteks sosial tertentu (Hartono, 2016).

Jika ditinjau dari perspektif legislasi, UU No. 31 Tahun 1999 awalnya mengatur tindak pidana korupsi secara umum dengan fokus pada pejabat negara dan penyelenggara pemerintahan. Namun, melalui UU No. 20 Tahun 2001 sebagai perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999, cakupan subjek hukum diperluas, termasuk pihak-pihak yang meskipun tidak berada dalam jabatan formal kenegaraan tetapi menjalankan fungsi publik atau memiliki kewenangan tertentu yang berdampak pada kepentingan umum. Perluasan ini menjadi dasar yuridis bagi hakim dalam perkara I Ketut Riana untuk menafsirkan bahwa Bendesa Adat dapat masuk dalam kategori yang dimaksud dalam Pasal 12 huruf e, sepanjang terbukti memegang kekuasaan atau wewenang yang dapat disalahgunakan. Akan tetapi, perbedaan konteks sosial antara pejabat formal negara dan tokoh adat menjadikan penerapan pasal ini membutuhkan analisis lebih mendalam, sehingga putusan ini menjadi penting sebagai preseden dalam menafsirkan batasan pejabat publik dalam UU Tipikor.

Sebagai perbandingan, kasus korupsi dana Bantuan Keuangan Khusus (BKK) di Desa Adat Tista, Kabupaten Buleleng, melibatkan Bendesa Adat Nyoman Supardi dan Bendahara I Kadek Budiasa. Keduanya terbukti menyalahgunakan dana BKK sebesar Rp 437,42 juta untuk kepentingan pribadi. Jaksa menuntut hukuman 5 tahun penjara, namun majelis hakim memutuskan lebih ringan Supardi divonis 1 tahun dan Budiasa 1,5 tahun penjara, disertai denda dan uang pengganti (Mahendro, 2024). Walaupun secara bentuk berbeda dengan pemerasan di Berawa, kedua kasus ini sama-sama menunjukkan adanya potensi

kekaburan norma dalam memposisikan tokoh adat sebagai penyelenggara negara atau pejabat publik, khususnya saat mereka memiliki kekuasaan faktual yang berdampak signifikan pada masyarakat dan pihak luar. Kasus ini menjadi sangat penting untuk dikaji secara akademik, khususnya dalam perspektif penerapan Pasal 12 UU Tipikor terhadap pelaku yang bukan merupakan pejabat formal negara, tetapi memiliki kekuasaan sosial dan kelembagaan dalam struktur adat. Penelitian ini akan mengulas secara mendalam bagaimana hukum pidana, khususnya UU Tipikor, diimplementasikan terhadap subjek hukum seperti Bendesa Adat, yang secara fungsional memiliki otoritas publik namun tidak secara eksplisit diatur dalam struktur kelembagaan pemerintahan negara.

Berdasarkan uraian tersebut, menarik bagi penulis untuk meneliti dan menganalisis lebih lanjut mengenai bagaimana penerapan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi terhadap figur Bendesa Adat yang terbukti melakukan pemerasan dalam jabatan. Fenomena ini menunjukkan adanya tantangan serius dalam menjangkau ruang otoritas nonformal seperti kelembagaan adat oleh hukum nasional, serta memperlihatkan kebutuhan mendesak untuk menguji batas-batas tanggung jawab pidana dari tokoh adat yang memiliki otoritas publik. Oleh karena itu, penulis merasa perlu untuk mengkaji persoalan ini secara mendalam dan terperinci dalam penelitian yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP BENDESA ADAT SEBAGAI PENYELENGGARA NEGARA DALAM KASUS SUAP DAN PEMERASAN (Studi Putusan Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2024/PN Dps)”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang dapat teridentifikasi yaitu:

1. Belum adanya kejelasan normatif mengenai kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara dalam sistem hukum nasional, khususnya dalam konteks penerapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Terdapat ambiguitas dalam penerapan Pasal 12 huruf e UU Tipikor terhadap tokoh adat, karena norma tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan pemegang kekuasaan adat sebagai subjek hukum yang tunduk pada ketentuan tersebut.
3. Perbedaan antara kewenangan adat yang bersifat kolektif-komunal dengan konsep jabatan publik dalam sistem negara menimbulkan keraguan yuridis dalam menentukan unsur penyalahgunaan kekuasaan oleh Bendesa Adat.
4. Ketidakjelasan rumusan norma hukum terkait pertanggungjawaban pidana Bendesa Adat mencerminkan adanya norma kabur (*vague norm*), di mana batasan subjek hukum, jenis kewenangan, dan ruang lingkup pertanggungjawaban tidak diatur secara tegas, sehingga memunculkan potensi multiinterpretasi dalam penerapannya.
5. Penegakan hukum terhadap tokoh adat yang memiliki otoritas sosial sering menghadapi tantangan praktis dan konseptual, baik dari sisi pembuktian unsur delik maupun koordinasi antara lembaga adat dan aparat penegak hukum negara.

### 1.3 Pembatasan Masalah

Pembahasan dalam penelitian ini difokuskan pada analisis yuridis terhadap penerapan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi dalam kasus suap dan pemerasan yang melibatkan Bendesa Adat. Studi ini berpusat pada Putusan Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2024/PN Dps, dengan menitikberatkan pada aspek hukum pidana dan kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara. Dimensi sosial budaya masyarakat adat tidak dibahas secara mendalam dalam penelitian ini. Adapun ruang lingkup pembahasan meliputi:

1. Penelaahan yuridis terhadap kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara berdasarkan ketentuan Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Analisis implementasi kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara dalam perkara suap dan pemerasan sebagaimana diputus dalam Putusan Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2024/PN Dps.

### 1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara berdasarkan ketentuan Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya terkait pengaturan yang belum secara tegas menjelaskan posisi tokoh adat sebagai subjek hukum?

2. Bagaimana kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara dalam Putusan Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2024/PN Dps?

## 1.5 Tujuan Penelitian

### 1.5.1 Tujuan Umum

- a. Untuk memberikan kontribusi pemikiran terhadap analisis yuridis mengenai kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara dalam kasus suap dan pemerasan, dengan menyoroti adanya ketidakjelasan pengaturan (norma kabur) dalam penerapan ketentuan hukum yang ada. Penelitian ini juga bertujuan mendorong penemuan hukum (*rechtvinding*) oleh hakim dan akademisi, sehingga dapat memperkaya pemahaman mengenai relasi antara sistem hukum nasional dan eksistensi lembaga adat dalam penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia.

### 1.5.2 Tujuan Khusus

- a. Untuk menganalisis kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara berdasarkan ketentuan Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya terkait pengaturan yang belum secara tegas menjelaskan posisi tokoh adat sebagai subjek hukum.
- b. Untuk mengkaji kedudukan Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara dalam Putusan Nomor 15/Pid.Sus-TPK/2024/PN Dps serta menilai pertimbangan hukum yang digunakan dalam penjatuhan putusan.

## 1.6 Manfaat Penelitian

### 1.6.1 Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini memperkaya kajian hukum pidana dengan memberikan analisis mendalam mengenai kedudukan dan pertanggungjawaban Bendesa Adat sebagai penyelenggara negara dalam tindak pidana suap dan pemerasan, sehingga dapat menjadi kontribusi pada pembahasan norma hukum yang mengatur pejabat publik di luar struktur formal kenegaraan.
- b. Penelitian ini memberikan kontribusi teoritis terhadap penafsiran yuridis dan pengembangan doktrin mengenai makna "penyelenggara negara" dalam konteks pelaku dari lingkungan masyarakat adat, sekaligus mengisi kekaburan norma hukum (*vague norm*) yang ada.
- c. Hasil kajian ini memperluas pemahaman akademik mengenai hubungan antara sistem hukum nasional dan lembaga adat, khususnya melalui pendekatan *rechtsvinding* oleh hakim dalam menafsirkan dan menerapkan norma hukum terhadap tokoh adat.
- d. Penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi pengembangan teori penegakan hukum dalam masyarakat *multikultural*, dengan menekankan harmonisasi antara norma hukum negara dan hukum adat, sehingga mendorong pembentukan hukum yang responsif dan kontekstual.

### 1.6.2 Manfaat Praktis

- a. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini memberikan pemahaman mendalam mengenai kedudukan dan pertanggungjawaban pidana Bendesa Adat

sebagai penyelenggara negara dalam tindak pidana suap dan pemerasan, serta meningkatkan kemampuan analisis yuridis dalam konteks interaksi antara hukum nasional dan lembaga adat.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, khususnya masyarakat adat, bahwa setiap individu yang menjalankan fungsi publik tetap berada dalam koridor pertanggungjawaban hukum, tanpa mengabaikan nilai-nilai adat yang hidup dalam masyarakat.

c. Bagi Aparat Penegak Hukum

Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi dalam menangani kasus korupsi yang melibatkan tokoh adat, serta mendorong pendekatan hukum yang lebih kontekstual dan berkeadilan di lingkungan masyarakat adat.

