

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Ini berarti bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan menjamin semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hukum menetapkan apa yang harus dilakukan dan atau apa yang boleh dilakukan serta yang dilarang. Sasaran hukum yang hendak dituju bukan saja orang yang nyata-nyata berbuat melawan hukum, melainkan juga perbuatan hukum yang mungkin akan terjadi, dan kepada alat perlengkapan negara untuk bertindak menurut hukum. Sistem bekerjanya hukum yang demikian itu merupakan salah satu bentuk penegakan hukum.

Proses pembangunan dapat menimbulkan kemajuan dalam kehidupan masyarakat, selain itu dapat juga mengakibatkan perubahan kondisi sosial masyarakat yang memiliki dampak sosial negatif, terutama menyangkut masalah peningkatan tindak pidana yang meresahkan masyarakat. Salah satu tindak pidana yang cukup fenomenal adalah masalah korupsi. Tindak pidana ini tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat.

Secara etimologis atau menurut bahasa, korupsi berasal dari bahasa Latin *Corruptio* atau *corruptus*, dan dalam bahasa Latin yang lebih tua di pakai istilah *Corrumpere*. Dari bahasa Latin itulah turun ke berbagai bahasa bangsa-bangsa di Eropa, seperti Inggris : *Corruption, corrupt*; Perancis : *corruption*; dan Belanda : *corruptie* atau *korruptie*, yang kemudian turun ke dalam bahasa Indonesia menjadi korupsi. Arti harfiah dari kata itu ialah kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesuciaan.<sup>1</sup> Secara sosiologis, korupsi merupakan tindakan desosialisasi, yaitu suatu tindakan yang tidak mepedulikan hubungan-hubungan dalam sistem sosial. Mengabaikan kepedulian sosial merupakan salah satu ciri korupsi. Pelaku tidak peduli terhadap hak-hak orang lain, yang dipentingkan hak individunya dapat terpenuhi, meskipun harus mengorbankan kepentingan orang lain. Dalam cara pandang sosiologis maka korupsi di Indonesia dapat dibagi dalam tiga model. Pertama, *Corruption by need*, artinya kondisi yang membuat orang harus korupsi; apabila tidak korupsi atau melakukan penyimpangan, maka tidak dapat hidup. Kedua, *Corruption by greed*, artinya korupsi yang memang karena serakah yaitu sekalipun secara ekonomi cukup, tetapi tetap saja korupsi. Ketiga, *corruption by chance*, artinya korupsi terjadi karena adanya kesempatan. Susan Rose-Ackerman mendefinisikan korupsi sebagai penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Hubungan pemberi-penerima jasa di sektor publik membuka peluang untuk korupsi. Definisi ini memberikan pengertian begitu saja tanpa

---

<sup>1</sup>. Andi Hamzah (l), *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm.7.

memisahkan perbedaan antara peran umum dengan peran pribadi seorang pelaku. Artinya tidak jelas kapan seorang pejabat melakukan perbuatan tersebut dalam kapasitasnya sebagai pejabat publik atau pribadi. Pada sebagian besar masyarakat tidak membedakan pengertian sejas itu yaitu kapan pelaku bertindak sebagai pejabat publik dan kapan sebagai pribadi. Di sektor swasta, kebiasaan memberi hadiah berlaku umum dan juga sangat dihargai, dan tampak lumrah untuk memberi pekerjaan dan kontrak kepada teman atau keluarga. Pada umumnya tidak ada yang merasa aneh untuk berlaku serupa di masyarakat umum. Dalam kenyataannya, bagi kebanyakan orang perbedaan tajam antar dunia umum dan dunia pribadi merupakan sesuatu yang aneh. Sekalipun demikian, penduduk di negara berkembang membuat perbedaan yang jelas antara tingkah laku apa yang dapat diterima dan apa yang ditolak berdasarkan norma budaya mereka sendiri.<sup>2</sup> Penggambaran korupsi oleh Rose-Arkerman seperti itu lebih menekankan pada aspek budaya.

Berdasarkan pengertian tersebut, definisi korupsi dapat dipandang dari berbagai aspek, bergantung pada disiplin ilmu yang digunakan. Korupsi merupakan konsep hukum yang secara definitif 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.

---

<sup>2</sup>. Susan Rose-Ackerman, diterjemahkan oleh Toenggoel P. Siagian, *Korupsi Pemerintahan Sebab, Akibat dan Reformasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006., hlm.127.

Korupsi telah benar-benar menjadi ancaman nyata bagi kelangsungan negeri ini. Pandangan seperti itu tidak berbeda dengan Marwan Effendy yang menyatakan bahwa korupsi di Indonesia seperti tidak habis-habisnya, semakin ditindak semakin meluas, bahkan perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dalam jumlah kasus, jumlah kerugian negara maupun kualitasnya. Akhir-akhir ini nampak makin terpola dan sistematis, lingkungannya juga telah menyentuh keseluruhan aspek kehidupan masyarakat dan lintas batas negara. Akhir-akhir ini nampak makin terpola dan sistematis, lingkungannya juga telah menyentuh keseluruhan aspek kehidupan masyarakat dan lintas batas negara. Atas dasar hal tersebut, korupsi secara nasional tidak saja sebagai “extraordinary crime”, tetapi juga sebagai kejahatan transnasional.

Berbagai survei lembaga internasional menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara paling korup di dunia. Sebaliknya sebagai pembandingan, di Australia, apabila dua ratus tahun lalu pemerintahannya sangat korup, maka kini menjadi salah satu negara kurang korup di dunia. Kenyataan ini tambah diperkuat dengan diciptakannya komisi antikorupsi yang independen, dan bekerja sangat sukses. Asas yang dipegang teguh, yaitu kejujuran, netralitas, dan pejabat publik yang berkualitas.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pernah dijuluki “undang-undang sapu jagat” karena terlalu luas jangkauannya. Karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, undang-undang itu diganti dengan

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Di samping itu, ada juga Tap.MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih KKN. Dari Undang-Undang itu muncul lembaga Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN). Kemudian, dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka pasal yang mengatur KPKPN, yaitu Pasal 10 sampai Pasal 19 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 yang dinyatakan tidak berlaku lagi. Begitu pula Pasal 27 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tim gabungan dinyatakan tidak berlaku dan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001. Di lain pihak, sudah ada beberapa peraturan pemerintah yang berkaitan dengan operasional pemberantasan korupsi. Akan tetapi, kenyataan hingga saat ini korupsi tidak juga berkurang, bahkan dirasakan cenderung meningkat. Korupsi tambah merajalela, kendati telah banyak perangkat hukum yang mengaturnya. Hal ini menunjukkan tidak berfungsinya dimensi politik kriminal dari perangkat hukum pidana yang ada, khususnya yang mengatur korupsi.

Diberlakukanya Undang-Undang Korupsi dimaksudkan untuk menanggulangi dan memberantas korupsi. Politik kriminal merupakan strategi penanggulangan korupsi yang melekat pada Undang-Undang Korupsi. Mengapa dimensi politik kriminal tidak berfungsi, hal ini terkait dengan sistem penegakan hukum di negara Indonesia yang tidak egaliter. Sistem

penegakan hukum yang berlaku dapat menempatkan koruptor tingkat tinggi diatas hukum. Sistem penegakan hukum yang tidak kondusif bagi iklim demokrasi ini diperparah dengan adanya lembaga pengampunan bagi kolongmerat korup hanya dengan pertimbangan selera, bukan dengan pertimbangan hukum.

Kasus korupsi yang akhir-akhir ini sangat menarik perhatian akademisi dan praktisi hukum serta masyarakat umum yakni menyangkut penggunaan dana penghargaan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini dilakukan oleh beberapa anggota DPRD di beberapa wilayah di Indonesia antara lain DPRD kota Yogyakarta, DPRD Kabupaten Blora, DPRD Kabupaten Pacitan dan DPRD Kota Bogor. Dalam penelitian hukum ini, penulis memfokuskan pada penggunaan dana penghargaan oleh anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dimana salah satu terpidananya adalah mantan ketua DPRD kota Yogyakarta periode tersebut yakni Bahtanisyar Basyir, SE. Adapun kronologis kasusnya yakni bahwa pada akhir tahun 2003, Walikota Yogyakarta sebagai pihak eksekutif mengajukan Rancangan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Yogyakarta, didalam RAPBD tersebut tercantum dana penghargaan kepada semua anggota DPRD kota Yogyakarta senilai Rp. 2. 422.500.000 ( dua milyar empat ratus dua puluh dua juta lima ratus ribu rupiah). Setelah pengajuan RAPBD tersebut maka dibentuklah Panitia anggaran dan panitia musyawarah untuk mempersiapkan pembahasan RAPBD tersebut. Setelah dilakukan pembentukan dan persiapan

pembahasannya selanjutnya dana penghargaan tersebut dibahas dalam rapat DPRD kota Yogyakarta dan dibuat Surat Keputusan pengesahan RAPBD tersebut untuk selanjutnya dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2003 dan Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2004. Setelah dana tersebut dicairkan dan dibagikan kepada para Anggota DPRD dan dipotong pajak sebesar Rp. 11.250.000. maka masing-masing pihak menerima Rp. 63. 750.000. Setelah dana tersebut diterima maka beberapa masyarakat melalui beberapa LSM mengajukan keberatan atas dana penghargaan tersebut dengan alasan bahwa dana tersebut merupakan dana ilegal yang merupakan tindak pidana korupsi sehingga kasus itu kemudian diusut hingga sampai ke pengadilan dan diadili di Pengadilan Negeri Yogyakarta dengan dakwaan primer yakni pasal 2 ayat (1) Jo pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Jo pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP. Sedangkan dakwaan subsider yakni melanggar pasal 3 jo pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Jo pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP. Adapun Bahtanisyar Basyir, SE. dituntut pidana penjara selama 2 tahun oleh Jaksa penuntut umum namun kemudian diputus dengan pidana 4 tahun penjara dalam putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 61/Pid.B/2006/PN.YK. terdakwa dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam dakwaan primer. setelah itu terdakwa mengajukan upaya hukum Banding namun dalam

putusan bandingnya nomor 13/PID/2007/PTY, majelis hakim Pengadilan Tinggi Yogyakarta memperbaiki putusan Pengadilan Negari Yogyakarta dan tetap menyatakan terdakwa Bahtanisyar Basyir, SE. Terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama sebagaimana dimaksud dalam dakwaan primer jaksa penuntut umum. Terdakwa kemudian mengajukan upaya hukum kasasi kepada mahkamah agung, dan dalam putusan mahkamah agung nomor 182 K/Pid.Sus/2007, mahkamah agung menolak permohonan kasasi terdakwa.

Kasus diatas merupakan salah satu kasus yang terkesan anomali karena di beberapa daerah lain dalam kasus yang sama seperti kasus DPRD Kabupaten Blora, salah satu terdakwanya yakni Ketua DPRD Kabupaten Blora diputus lepas dari segala tuntutan hukum. Selain itu adapun kasus yang mirip dengan kasus Bahtanisyar Basyir, SE adalah kasus DPRD kabupaten Pacitan yang dalam putusan Peninjauan kembali Mahkamah Agung menyatakan para terdakwanya dilepaskan dari segala tuntutan hukum. Melihat beberapa fakta hukum yang terjadi diatas maka melalui penulisan hukum ini, penulis akan melakukan tinjauan yuridis atas kasus Bpk. Bahtanisyar Basyir, SE ini khususnya mengkaji beberapa putusan pengadilan terkait kasus tersebut. Diharapkan melalui penulisan hukum ini dapat memberikan suatu kepastian hukum menyangkut permasalahan yang diteliti sehingga memberikan sumbangsih pemikiran bagi perkembangan hukum kedepannya.



## **B. Rumusan Masalah**

Adapun Rumusan masalah menyangkut penulisan hukum ini yakni mengenai Bagaimana penegakan hukum terhadap penggunaan dana penghargaan DPRD ditinjau dari Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Peubahan Atas Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulis melakukan penelitian ini adalah untuk memperoleh data tentang penegakan hukum terhadap penggunaan dana penghargaan DPRD ditinjau dari Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Peubahan Atas Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Obyektif,**

Penulis berharap hasil penulisan hukum ini dapat memberikan sumbangsih terhadap perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Pidana pada khususnya.

### **2. Subyektif yaitu:**

- a) Bagi masyarakat agar dapat memberikan suatu kepastian hukum, memberikan suatu pemahaman yang proses penyelesaian dan penegakan tindak pidana korupsi sebagai agenda reformasi.

- b) Bagi peneliti agar mengetahui lebih mendalam tentang Hukum Pidana yang menyangkut tindak pidana korupsi lebih khusus lagi menyangkut permasalahan objek yang diteliti.

#### **E. Batasan Konsep**

Dalam penulisan hukum ini, permasalahan yang akan dikaji yakni menyangkut PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGADAAN DANA PENGHARGAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 1999 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI JO UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2001 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI, yang antara lain dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Penegakan hukum adalah tindakan hukum dari para penegak hukum dalam melaksanakan hukum atau menerapkan hukum, termasuk dalam menjatuhkan putusan.
2. Pengadaan Dana Penghargaan yakni menunjuk pada dana penghargaan yang diberikan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Periode 1999-2004 yang telah diputuskan dan diundangkan dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 tahun 2003 dan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2004. Ketua DPRD periode tersebut adalah Bahtanisyar Basyir, SE.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni menunjuk pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta periode 1999-2004 dan DPRD Kabupaten Pacitan.

## **F. Metode Penelitian Hukum**

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

Dalam melakukan penelitian hukum ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu penelitian yang berfokus pada norma dan penelitian ini memerlukan data sekunder (bahan hukum) sebagai data utama.

### **2. Sumber Hukum**

Sumber Hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Bahan Hukum Primer, meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penulisan ini yakni :
  - 1) Undang Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4).
  - 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (lembaran Negara RI. Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Negara Nomor 3209)
  - 3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
  - 4) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874)

- 5) Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (Tambahan Lembaran Negara RI. Nomor 4150)
  - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 110 tahun 2000 Tentang kedudukan Keuangan DPRD.
  - 7) Surat Edaran Mendagri Nomor 161/3211/SJ. Perihal pedoman tentang kedudukan keuangan pimpinan dan anggota DPRD.
  - 8) Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 61/Pid.B/2006/PN.YK.
  - 9) Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 13/PID/2007/PTY.
  - 10) Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 182 K/Pid.Sus/2007
  - 11) Putusan No. 85 PK/Pid.Sus/2008
- b) Bahan Hukum Sekunder yakni pendapat hukum yang diperoleh melalui buku-buku, dan artikel-artikel yang berkaitan dengan masalah ini.
- c) Bahan Hukum Tersier yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

### 3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan data yang digunakan sebagai bahan pendukung dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan dengan mencari dan menganalisis literatur-literatur yang berkaitan dengan hukum

Pidana khususnya menyangkut Tindak Pidana Korupsi. Selain itu juga untuk melengkapi penelitian ini maka, penelitian ini juga menggunakan metode wawancara dengan Narasumber. Adapun narasumber dalam penulisan hukum ini adalah Bapak Bahtanisyar Basyir, SE selaku terdakwa dalam kasus korupsi yang saya angkat dan Ibu Arini, SH selaku Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta.

#### 4. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis data yang digunakan dalam Penulisan ini adalah dengan metode kualitatif yakni metode analisis dengan ukuran kualitatif atau metode analisa yang menggunakan data-data yuridis yang tidak didasarkan atas suatu jumlah atau kuantitas tertentu. Selain itu digunakan pula metode berfikir deduktif, yakni melalui proses deduksi dari norma hukum positif yang sudah berlaku yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Hukum Pidana. Selain itu wawancara dengan Narasumber.

### **G. Kerangka Isi Penulisan Hukum**

Sistematika penulisan hukum ini secara ringkas dapat diuraikan dari Bab I sampai Bab III sebagai berikut :

Bab I berisi tentang PENDAHULUAN yang menguraikan tentang, latar belakang masalah yang menyangkut sebab diangkatnya masalah sesuai dengan judul yang dipilih, kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II berisi tentang PEMBAHASAN, dimana pada bagian pembahasan

ini akan membahas tentang :

1. Tinjauan Umum Mengenai Tindak Pidana Korupsi dan Dana Penghargaan
2. Analisa Hukum Atas Penggunaan Dana Penghargaan DPRD ditinjau dari Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada bagian ini akan diuraikan tentang analisa hukum penulis mengenai penggunaan dana purna penghargaan DPRD dilihat dari segi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Analisa hukum penulis akan dilawankan dengan kajian yuridis berdasarkan aturan hukum yang ada, serta beberapa pendapat dari narasumber yang ada.

Bab III berisi tentang PENUTUP dimana bagian-bagian yang terdapat pada bagian penutup ini adalah berisi tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi uraian hasil dari analisis yang terurai pada BAB II, sedangkan saran berisi rekomendasi berdasarkan temuan yang diperoleh dari penelitian.