

ANALISIS YURIDIS EKSISTENSI PASAL 2 DAN PASAL 3 UU NOMOR 31 TAHUN 1999 YANG TELAH DIUBAH DENGAN UU NOMOR 20 TAHUN 2001 TENTANG TINDAK PIDANA KORUPSI YANG DITUJUKAN KEPADA PEGAWAI NEGERI

Oleh: Bandaharo Saifuddin¹

Abstrak

Bahwa eksistensi Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang ditujukan kepada Pegawai Negeri ditentukan oleh subjek deliknya adalah setiap orang yang karena kedudukan atau jabatan dalam pemerintahan karena Pasal 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 mengatur ketentuan yang bersifat umum sedangkan Pasal 3 mengatur ketentuan yang bersifat khusus, namun apabila dalam waktu dan tempat dan objeknya yang sama saling dihadapkan antara ketentuan yang bersifat umum dengan ketentuan yang bersifat khusus maka yang diterapkan adalah yang bersifat khusus (lex specialis derogat lex generalis), maka apabila dijumpai dakwaan yang demikian harus dipandang sebagai dakwaan alternatif sehingga dalam hal ini hakim dapat mengenyampingkan Pasal 2 UU Nomor 31 tahun 1999 tanpa mempertimbangkan dengan rinci dimana letak tidak terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana dalam pasal tersebut dan dapat langsung menggunakan, menerapkan Pasal 3 UU Nomor 31 tahun 1999 terhadap Pegawai Negeri.

Kata Kunci: Eksistensi, Korupsi, Pegawai Negeri

A. Pendahuluan

Bahwa mari kita semua mendukung upaya pemerintah yang mempunyai komitmen kuat dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, antara lain memberikan pembatasan minimum ancaman hukuman **terhadap orang yang melakukan tindak pidana korupsi**. Tekad pemerintah tersebut sangat tergantung pada para pelaksana penegak hukum, artinya bagaimanapun baiknya hukum, korupsi di Indonesia tidak akan berpengaruh positif terhadap upaya penanggulangan **“korupsi”** apabila pelaksana penegak hukum dan unsur pemerintah itu sendiri juga korup. Korupsi disini bisa mengandung 2 (dua) hal, yaitu (1) adanya korupsi sehingga menyebabkan lemahnya upaya memberantas korupsi, (2) adanya

¹ Bandaharo Saefuddin, SH,MH., Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tapanuli Selatan Pa

pihak tertentu/golongan yang memaksa dan atau mendesak para pelaksana penegak hukum untuk menggunakan alasan pemberantasan korupsi guna mempertahankan “kepentingannya”, sehingga proses hukum yang dilakukan hanya sebagai alat.

Korupsi dalam hal ini juga bukan saja berakibat melemahnya pemberantasan korupsi itu sendiri, juga akan sangat dahsyat dalam mempercepat hancurnya hukum dan peraturan, serta sangat berpotensi memunculkan pelanggaran Hak Azasi Manusia, dalam hal ini terhadap orang atau badan hukum yang kebetulan dijadikan Target Operasi (TO), sehingga tatanan masyarakat menjadi rusak.

Ilustrasi diatas merupakan suatu teori yang secara tepat dapat diterapkan pada proses pengajuan perkara Tindak Pidana Korupsi bagi seorang Pegawai Negeri. Bagaimana tidak, sejak mulai santernya pemberitaan di mass media baik cetak maupun elektronik, maka pada saat itulah *character assassination* mulai terjadi. Seluruh masyarakat tidak terkecuali penegak hukum yang memproses perkara dari tingkat penyidikan sampai dengan pengadilan sudah termakan isu, dan opini pun sudah terbentuk, sampai-sampai ada pihak/orang yang mencoba melihat permasalahan tersebut secara obyektif, seakan-akan dia menabrak dinding baja dengan tambahan cemoohan dari kalangan yang mengatasnamakan masyarakat. Mencari keadilan materil yang sebenarnya menjadi tujuan hukum pidana, justru menjadi momok bagi penegak hukum. Pertanyaan kami apakah bukan hal yang demikian justru menjadi bibit-bibit hancurnya penegakan hukum di Indonesia, yang benar disalahkan, yang salah dibenarkan. Jika ini terus berlanjut, maka kita semua yang mengaku penegak hukum yang memikul tanggung jawab tersebut.

Oleh karena itu, pada bagian awal tulisan ini, penulis masih berusaha untuk tetap mengingatkan koridor-koridor yang terus dipertahankan. Meski penulis bukan orang idealis, tapi penulis merasa hal tersebut masih menjadi kewajiban kita untuk tetap dan terus mengingatkan, demi kelanjutan penegakan hukum di negara kita ini.

Bahwa pada kesempatan ini mari kita melihat permasalahan pada perkara korupsi secara bersih, untuk mencapai tingkat keobjektifan dan kebenaran materil yang maksimal. Hal ini sejalan dengan pernyataan **Marwan Effendi**², yang memuat pendapat dari Sudarto yaitu antara lain, Bahwa undang-undang pidana sifatnya harus pasti, sehingga dituntut profesionalisme dari aparat penegak hukum baik Penyidik, JPU maupun Hakim. Pengertian profesionalisme itu sendiri meliputi: *“expertise, responsibility, dan corporateness, sekali lagi dengan tetap menjunjung tinggi azas legalitas”*.

Bahwa kemudian **Kusumaatmaja**³, dalam bukunya *“Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional”*, mengingatkan, bahwa semangat untuk memberantas korupsi perlu didukung oleh seluruh lapisan masyarakat, tetapi hendaknya tidak mencederai hukum itu sendiri. Penafsiran yang sempit terhadap unsur dapat disalahgunakan (*misbruik*) sehingga dapat menggeser tujuan utama dari hukum didalam mewujudkan ketertiban (*order*) dan keadilan.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah seorang Pegawai Negeri dapat didakwa melakukan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan dua dakwaan sekaligus yaitu Dakwaan Primer melanggar Pasal 2 dan Dakwaan Subsider melanggar Pasal 3?
2. Mengapa rumusan ketentuan dalam Pasal 2 dicantumkan kalimat memperkaya, sedangkan Pasal 3 dicantumkan kalimat menguntungkan?

C. Pembahasan

Surat Dakwaan adalah surat yang dibuat Jaksa Penuntut Umum (JPU) yang didasarkan atas berita acara penyidikan (BAP) yang isinya: uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan

² Marwan Efendi, *Tipologi Kejahatan Perbankan Dalam Perspektif Hukum Pidana*, Erlangga, Jakarta, 1998, hal.5

³ Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, Tanpa Tahun, hal.2

pada Terdakwa dalam suatu peristiwa tertentu yang mengandung muatan tindak pidana tersebut sebagai dasar pemeriksaan dalam sidang pengadilan.

Bahwa kejelasan Surat Dakwaan sangat bermanfaat bagi Terdakwa maupun Penasehat Hukumnya untuk membela hak-hak dan kepentingan Terdakwa, manfaat bagi Penuntut Umum untuk menentukan dasar-dasar pemeriksaan dan penuntutan. Manfaat bagi Hakim untuk memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan kepadanya. Oleh sebab itu KUHAP menetapkan syarat-syarat Surat Dakwaan yang harus dipenuhi oleh Penuntut Umum apabila syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi maka Surat Dakwaan batal demi hukum.

Bahwa ada beberapa bentuk-bentuk Surat Dakwaan yang dikenal dalam KUHAP dalam prakteknya meliputi: Dakwaan Tunggal, Dakwaan Kumulatif, Dakwaan Alternatif, dan Dakwaan Subsidiaritas. Bahwa berkenaan dengan hal tersebut Penuntut Umum sering menggunakan dakwaan bersifat subsidiaritas dalam menangani Perkara Tindak Pidana Korupsi dengan menerapkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 bagi PNS.

Bahwa dalam beberapa yurisprudensi dakwaan subsidiaritas mengandung arti jika yang didakwakan adalah yang diancam pidana terberat (primer) dan selanjutnya diancam dengan pidana yang lebih ringan (subsider), apabila dijumpai hal yang demikian maka Hakim harus membuktikan dakwaan primer terlebih dahulu dan kalau tidak terbukti baru beralih ke dakwaan subsider. Bahwa lain hal dengan dakwaan alternatif, biasanya disusun dengan dakwaan atas perbuatan-perbuatan yang saling mengecualikan maka Hakim dapat memilih salah satu dari dakwaan yang dianggap lebih cocok untuk membuktikan perbuatan Terdakwa.

Bahwa Penuntut Umum lebih sering menggunakan Dakwaan Subsidiaritas terhadap Pegawai Negeri yang melakukan Tindak Pidana Korupsi yaitu primer Pasal 2 dan subsider pasal 3 karena kedua pasal ini merupakan bentuk pokok dari pada tindak pidana korupsi.

Bahwa dalam prakteknya penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 dalam Dakwaan Subsidiaritas dan Dakwaan Alternatif dapat dipetakan sebagai berikut:

- **Primair** : Pasal 2 ayat (1) UURI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UURI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UURI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- **Subsidiar** : Pasal 3 UURI No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UURI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UURI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Bahwa oleh karena Surat dakwaan yang disusun secara Subsidiaritas, maka terlebih dahulu akan mempertimbangkan Dakwaan Primair. Apabila unsur-unsur pasal dalam dakwaan Primair semuanya terpenuhi, maka dakwaan Subsidiar tidak perlu dipertimbangkan, sebaliknya apabila belum terpenuhi, maka akan mempertimbangkan unsur-unsur pasal dalam dakwaan Subsidiar.

Bahwa Terdakwa telah didakwa oleh Penuntut Umum dalam Dakwaan Primair yaitu melanggar Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dalam Dakwaan Subsidiar yaitu melanggar Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, **sedangkan** Pasal 2 ayat (1) maupun Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tersebut sama-sama mengatur mengenai tindak pidana korupsi, maka perlu dipertimbangkan mengenai eksistensi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang didakwakan kepada Pegawai Negeri.

Bahwa dalam kaitannya dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tersebut, apabila ditelaah secara lebih mendalam, maka dapat disimpulkan bahwa unsur pokok atau inti delik dari kedua pasal tersebut **sangat berbeda. Unsur pokok dari Pasal 2 ayat (1)**, yaitu: 1. secara melawan hukum, 2. memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, 3. dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. **Adapun unsur pokok dari Pasal 3**, yaitu: 1. menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, 2. menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, 3. dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Bahwa oleh karena unsur pokok atau inti delik dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tersebut **sangat berbeda**, maka ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang mengatur secara **umum** mengenai perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi **tidak tepat diterapkan** terhadap Pegawai Negeri, melainkan **lebih tepat diterapkan** adalah Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang mengatur secara khusus yaitu **“menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan”**.

Bahwa dengan demikian unsur setiap orang dalam Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 telah secara spesialis ditentukan setiap orang yang karena kedudukan atau jabatan yang telah melakukan Tindak Pidana Korupsi, seperti halnya dalam banyak kasus Pegawai Negeri yang melakukan Tindak Pidana Korupsi yang mana terhadap diri Pegawai Negeri tersebut terdapat sifat dan karakteristik khusus sebagai orang perseorangan yang karena kedudukan dan jabatannya sebagai Pegawai Negeri, sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang memiliki sifat kekhususan

tersendiri yang tidak terdapat dalam Pasal 2 ayat 1 UU Nomor 31 Tahun 1999 (Putusan Mahkamah Agung Nomor 1018 K/Pid.Sus/2011 tanggal 06 Juli 2011).

Bahwa sesuai dengan azas spesialis, apabila dalam waktu, tempat dan objek yang sama saling dihadapkan antara ketentuan yang bersifat umum dengan ketentuan yang bersifat khusus maka yang diterapkan adalah ketentuan yang bersifat khusus (*lex specialis derogat lex generalis*) maka apabila dijumpai dakwaan yang demikian harus dipandang sebagai dakwaan alternatif sehingga dalam hal ini hakim dapat mengenyampingkan Pasal 2 UU Nomor 31 tahun 1999 tanpa mempertimbangkan dengan rinci dimana letak tidak terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana dalam pasal tersebut dan dapat langsung menggunakan, menerapkan Pasal 3 UU Nomor 31 tahun 1999 terhadap Pegawai Negeri.

Bahwa subyek delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 adalah "setiap orang". Bahwa kewenangan berkaitan erat dengan jabatan atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang, namun tidak setiap orang bisa melakukan penyalahgunaan wewenang.

Bahwa meskipun subyek deliknya adalah "setiap orang", namun sesungguhnya adresat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 adalah pegawai negeri atau penyelenggara negara atau orang yang mempunyai kedudukan dan jabatan dalam pemerintahan. Jadi, untuk adanya penyalahgunaan wewenang disyaratkan bahwa pelakunya harus pegawai negeri atau penyelenggara negara.⁴

Hal ini dipertegas lagi oleh Pakar Hukum Pidana Romli Atmasasmita dan Andi Hamzah yang menyatakan ketentuan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 ditujukan untuk mereka yang tergolong Pegawai Negeri atau yang dipersamakan oleh undang-undang sebagai pegawai negeri diatur dalam

⁴ Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Penerbit Genta Publishing, Jakarta, 2010, hal. 208

Pasal 1 angka 2 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang memiliki jabatan/kedudukan yang sah oleh karena dakwaan dalam perkara a quo ada unsur menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang merupakan unsur pokok dari Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang terdapat dalam dakwaan subsidair.⁵ Dengan demikian dakwaan yang cocok dan tepat adalah dakwaan alternatif melanggar Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999.

Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana diuraikan tersebut, oleh karena Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 **tidak tepat diterapkan terhadap Pegawai Negeri**, yang melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana yang didakwakan dalam Dakwaan Primair dan oleh karena itu pula Terdakwa harus dibebaskan dari Dakwaan Primair tersebut.

Bahwa kemudian salah satu perbedaan rumusan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 yang ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil dalam Pasal 2 dicantumkan kalimat memperkaya sedangkan didalam Pasal 3 dicantumkan kalimat menguntungkan. Bahwa secara logika umum, seorang pegawai negeri bertujuan untuk mengabdikan kepada bangsa dan negara tanpa pamrih dan tidak ada diniatkan untuk memperkaya diri sendiri, maksud tujuan memperkaya lazimnya merupakan usaha dari pihak perorangan swasta dan selalu berharap untuk kaya lagi, sedangkan bagi seorang Pegawai Negeri yang terjadi dalam praktek adalah menggunakan kewenangan atau kesempatan dengan tujuan untuk menguntungkan atau *undue advantage* (Konvensi PBB Anti Korupsi 2003).

Bahwa rumusan Pasal 2 mensyaratkan adanya pembuktian unsur melawan hukum sebagai sarana untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi sehingga negara dirugikan. Pengetian unsur melawan hukum dalam Pasal 2 tidak lagi dengan fungsi positif karena sudah

⁵ Majalah Hukum Varia Peradilan Nomor 299, IKAHI, Jakarta, Oktober 2010, hal. 68

dibatalkan penerapannya dengan dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2006 dalam perkara uji materil terhadap undang-undang nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 sepanjang mengenai penjelasan Pasal 2, maka Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan, bahwa penjelasan sifat melawan hukum dalam hukum materil Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 telah bertentangan dengan azas kepastian hukum dan azas legalitas dan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus dinyatakan tidak mengikat, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah mempersempit pengertian istilah melawan hukum materil dan kembali kepada penerapan ajaran melawan hukum materil dengan fungsi yang negatif.

Bahwa oleh karena penjelasan unsur melawan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang merupakan tafsiran resmi dari pembentuk undang-undang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka unsur secara melawan hukum tidak dapat lagi dipergunakan atau diterapkan dalam perkara tindak pidana korupsi kepada pegawai negeri khusus mengenai unsur melawan hukum tidak dapat dipergunakan dan tidak dapat pula diterapkan.

Bahwa Mahkamah Agung dalam putusannya telah membuat kaidah hukum putusan Nomor 606 K/Pid/1984 dan Perkara Nomor 1112 K/Pid/2006 yang menegaskan “terhadap dakwaan yang disusun secara subsidaritas dapat dibaca sebagai dakwaan alternatif”, dan putusan Nomor 1112 K/Pid/2006, bahwa sekalipun dalam surat dakwaan Penuntut Umum terbukti dakwaan Subsidaritas, akan tetapi karena unsur pokok Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Taun 1999 sebagaimana diubah Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 berbeda yaitu melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya

karena jabatan atau kedudukan, maka dakwaan tersebut akan dibaca sebagai dakwaan alternatif.⁶

Bahwa rasio perbedaan eksistensi antara Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 tahun 1999 oleh Hakim dalam memutus suatu perkara dapat dilihat dari kualitas subjek pelaku tindak pidananya atautkah dari bentuk perbuatan materilnya yaitu memperkaya dan menguntungkan, memperkaya merupakan perbuatan yang berat kadar kualitas kesalahan dari pada perbuatan menguntungkan, sehingga perbedaan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 31 tahun 1999 dalam prakteknya digunakan untuk pengenaan strafmacht yang lebih ringan dan kemudian digunakan untuk menyimpan aturan pidana penjara minimal 4 tahun.

D. Kesimpulan

Mencermati penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dalam dakwaan subsidiaritas maupun alternatif dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Hakim bebas memilih dakwaan yang akan digunakan dalam memeriksa dakwaan subsidiaritas maupun dakwaan alternatif atas kedua pasal tersebut diatas mengingat tidak adanya suatu ketentuan bagi Jaksa Penuntut Umum untuk menempatkan kedua pasal tersebut dalam dakwaan subsidiaritas ataupun alternatif sudah tepat dan benar menurut Hukum Acara Pidana;
2. Analisis yang dapat dipertimbangkan untuk menilai ketepatan menggunakan kedua dakwaan tersebut dengan mencermati fakta hukum dan karakteristik kedua pasal tersebut dalam rangka menemukan hukum inkonkreto yang tepat untuk diterapkan.

⁶ Majalah Hukum Varia Peradilan Nomor 311 Oktober 2011, IKAHI, Jakarta, hal.81-82

Daftar Pustaka

- Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Penerbit, Genta Publising 2010.
- Marwan Effendi, *Tipologi Kejahatan Perbankan Dalam Perspektif Hukum Pidana*", Erlangga, Jakarta, 1998
- Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*" Penerbit, Bina Cipta Bandung Tanpa Tahun.
- Majalah Hukum, *Varia Peradilan* Nomor 299, IKAHI, Jakarta, Oktober 2010.
- Majalah Hukum, *Varia Peradilan*, Nomor 311, IKAHI, Jakarta, Oktober 2011.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 1018 K/PID.SUS/2011 tanggal 06 Juli 2011