

Korupsi DPRD

**Perluasan Ajaran Melawan Hukum dalam UU Korupsi
Kasus Korupsi DPRD Cirebon dan Bogor**

Marwan Effendy

**Komitmen Lembaga Peradilan Sumatera Barat
dalam Pemberantasan Korupsi**

Sudi Prayitno

Manipulasi Anggaran Belanja oleh DPRD Sidoarjo

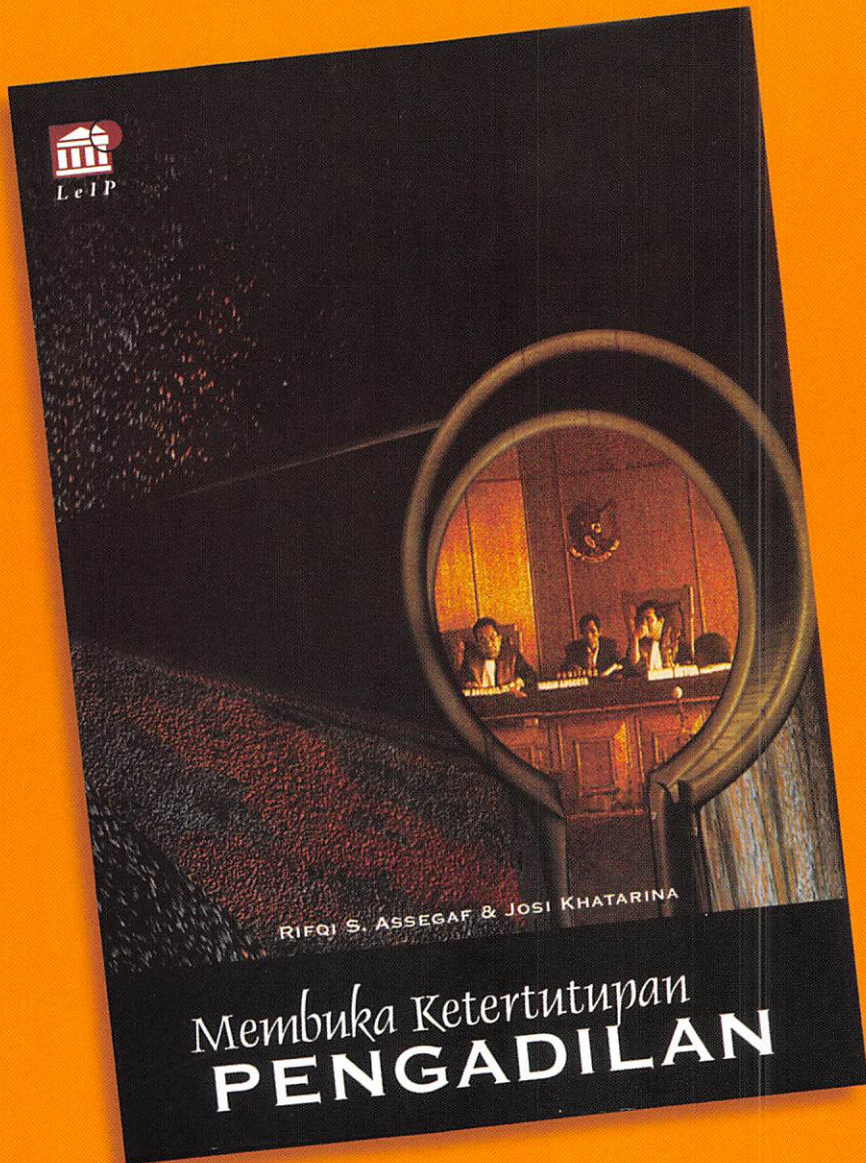
Iman Anis

Korupsi DPRD dan Hukum Administrasi

Philipus Hadjon

Koleksi Buku-buku LeIP

Koleksi Buku-buku LeIP



LeIP

Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor UG 11 & 12 Jl. Kuningan Madya Kav 5-6 Jakarta
Telp. 830-2088, Fax. 8370-1810 atau <http://www.leip.or.id>

daftar isi

Penanggung Jawab Rifqi Sjarief Assegaf	Editorial	2
Dewan Penasehat Adnan Buyung Nasution Benny K. Harman Frans Hendra Winarta Mas Achmad Santosa Sukma Violetta	Kajian Putusan	
Dewan Redaksi Aris Purnomo Arsil Rifqi Sjarief Assegaf	Penerapan Perluasan Ajaran Melawan Hukum dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi Kajian terhadap Putusan PN Cirebon No. 135/Pid/B/2004/PN.Cn. dan Putusan Sela PN Bogor No. 343/Pid.B/2004/PN.Bgr <i>Dr. Marwan Effendy, S.H., M.M</i>	7
Redaksi Pelaksana Dewi F. Fatmawati	Menguji Komitmen Lembaga Peradilan Dalam Pemberantasan Korupsi Kajian Putusan No. 83/Pid.B/2003/PN. Pdg dan No. 104/Pid.B/2004/PT. Pdg <i>Sudi Prayitno, S.H., LL.M</i>	27
Desain Sampul Ahmad Taufik Rizal Bambang Susetya	Manipulasi Anggaran Belanja oleh DPRD Sidoarjo Kajian Putusan No. 371/Pid.B/2004/PN. Sda <i>Iman Anis, S.H.</i>	51
Percetakan Dimensi	Analisis Korupsi APBD oleh Anggota DPRD Ditinjau dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi <i>Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.</i>	59
Alamat Redaksi LeIP Puri Imperium office Plaza, Upper Ground Floor Unit UG 11 & 12 Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Kuningan Jakarta 12980 Phone: (62-21) 830 2088 Fax: (62-21) 83701810	Review	
ISSN: 1412 - 7059	<i>Good Governance</i> untuk Komisi Yudisial <i>Astriyani, S.H.</i>	67
LeIP merupakan organisasi non pemerintah yang sejak awal memposisikan diri sebagai kelompok penekan yang secara sistematis dan terus menerus memperjuangkan perwujudan independensi peradilan melalui kerja-kerja di bidang kajian, pengembangan opini dan edukasi publik serta advokasi	Biodata Pengkaji	79
	dictum diterbitkan tiga kali setahun. dictum dimaksudkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan juga diskursus ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah ditulis di atas kertas A4, 1 spasi sebanyak 15 halaman disertai catatan kaki dan daftar pustaka. Naskah dikirim dalam bentuk <i>soft copy</i> (disket) atau melalui e-mail: redaksi@leip.or.id . Redaksi akan mengedit naskah tanpa merubah substansi. Setiap naskah yang masuk akan diberikan imbalan.	

Wacana mengenai “melawan hukum materiil negatif dan materiil positif” akhir-akhir ini kembali mencuat seiring dengan semakin banyaknya perkara tindak pidana korupsi yang diadili. Dalam ajaran melawan hukum materiil positif diartikan meskipun suatu perbuatan tidak diatur dalam perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Sebaliknya dalam ajaran melawan hukum materiil negatif justru meskipun suatu perbuatan telah melanggar hukum positif namun jika perbuatan tersebut secara sosiologis justru dianggap baik maka terhadap pelaku dapat tidak dipidana.

Dalam sejarah hukum pidana, perdebatan mengenai kedua doktrin ini memang belum berakhir. Sebagian pakar pidana hanya mengakui ajaran melawan hukum materiil negatif yang dapat diterapkan dalam hukum pidana, sementara sebagian lagi menganggap bahwa ajaran melawan hukum materiil positif yang awalnya berkembang dalam ilmu hukum perdata juga dapat diterapkan dalam hukum pidana.

Terlepas dari polemik tersebut “ajaran melawan hukum materiil positif” sebenarnya telah diakui secara jelas dalam ketentuan UU Tipikor, seperti terlihat pada penjelasan Pasal 2 UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor yang telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Namun pada kenyataannya, hal tersebut juga masih belum diakui oleh berbagai kalangan. Padahal maksud pembuat UU memasukkan “unsur melawan hukum materiil” dalam UU tersebut adalah demi memudahkan pembuktian korupsi. Sehingga dalam membuktikan apakah seseorang melakukan korupsi, tidak lagi secara parsial. Meski pengertian unsur tersebut semakin meluas, tetapi mengapa pelaku korupsi yang dihukum hanya segelintir? Mengapa terasa sulit untuk membuktikan bahwa seseorang melakukan korupsi?

Ternyata munculnya berbagai hambatan dalam penegakkan hukum korupsi tidak terlepas dari keprofesionalan dan kemampuan interpretasi aparat penegak hukum dalam memahami UU Tipikor. Berbagai permasalahan yang muncul tersebut dapat kita temui pada kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terjadi hampir merata di seluruh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Indonesia.

Disahkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah dinodai oleh tingginya korupsi yang terjadi di lingkungan DPRD. Kebebasan DPRD bersama eksekutif dalam penyusunan anggaran seringkali tidak dibarengi dengan penggunaan anggaran secara proporsional, mengutamakan kepentingan publik dan akuntabel. Untuk menghindari kemungkinan penyalahgunaan anggaran, maka pemerintah mengeluarkan PP 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan APBD yang mengatur tentang pembatasan anggaran bagi dewan. Pembatasan tersebut dinilai telah mencampuri kewenangan daerah. Maka, beberapa anggota DPRD Sumatera Barat mengajukan *judicial review* atas PP 110 tahun 2000 dengan dalil PP tersebut bertentangan dengan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 4 tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Mahkamah Agung pun dalam putusannya mengabulkan permohonan *judicial review* PP 110 tahun 2000.

Masalah yang kemudian timbul adalah beberapa kasus korupsi DPRD terus diperiksa oleh aparat penyidik, sebagian dengan berdasar pelanggaran atas PP 110 tahun 2000 dan sebagian lagi tidak. Sebagian putusan menerima dakwaan JPU dan menghukum terdakwa, sementara sebagian lagi menolak dakwaan dan membebaskan terdakwa.

Putusan PN dan PT Padang merupakan putusan yang dapat ditiru oleh hakim-hakim lain. Majelis hakim, baik pada pengadilan tingkat pertama maupun tingkat banding telah mempertimbangkan dengan tepat unsur melawan hukum materiil dalam kasus korupsi yang melibatkan seluruh anggota DPRD Sumatera Barat ini. Pertimbangan majelis hakim ini mengutip yurisprudensi MARI Mahkamah Agung 15 Desember 1983 No.275 K/Pid/1982 kasus Korupsi Bank Bumi Daya yang menyatakan bahwa korupsi adalah perbuatan yang tidak patut, tercela, dan menusuk hati perasaan masyarakat banyak. Ukurannya adalah asas hukumnya yang tidak tertulis ataupun asas hukum yang bersifat umum menurut kepatutan dalam masyarakat. Modus yang digunakan oleh anggota DPRD ini, antara lain dengan menganggarkan tunjangan kesejahteraan, dimana seharusnya dalam bentuk jaminan asuransi kesehatan, namun para terdakwa telah menerimanya sebagai penghasilan tetap.

Mirip dengan DPRD Padang, DPRD Sidoarjo melakukan praktek korupsi dengan cara menganggarkan sejumlah dana untuk kegiatan pelatihan SDM para wakil rakyat, namun dalam kenyataannya kegiatan tersebut tidak pernah diselenggarakan, sementara uangnya telah dibagikan kepada seluruh ketua, wakil dan anggota DPRD. Atas perbuatannya tersebut, majelis hakim pun menghukum terdakwa 8 tahun, lebih lama 2 tahun dari tuntutan jaksa.

Selain keberhasilan penuntasan kasus-kasus korupsi di atas, terdapat kasus-kasus serupa yang mengalami kegagalan dalam proses peradilan. Kegagalan disini diartikan bahwa kasus tersebut sebenarnya memiliki indikasi korupsi dan pelaku berpotensi untuk mendapat hukuman, namun dalam praktiknya, para pelaku bebas. Kasus korupsi DPRD Bogor dan Cirebon, sebagai contohnya. Setelah ditelisik, kegagalan kasus tersebut disebabkan terdapat perbedaan persepsi dan interpretasi mengenai unsur melawan hukum. Hakim terlanjur menilai bahwa penggunaan PP 110 Tahun 2000 menyebabkan dakwaan tidak dapat diterima. Padahal penggunaan PP 110 hanya menjadi salah satu formulasi penerapan sifat melawan hukum formil mendampingi sifat melawan hukum materiil yang tercantum dalam UU Tipikor.

Selain perlu pemahaman yang cukup, diperlukan kejernihan berpikir dan sikap objektif dalam menentukan seseorang tersebut melakukan korupsi. Seorang ketua DPRD yang menetapkan APBD dan menuangkannya dalam Peraturan Daerah tidak bisa dijadikan objek tindak pidana secara pribadi. Berbeda, bila uang tersebut dalam kenyatannya di *mark up*, atau tidak digunakannya sebagaimana peruntukannya atau terdapat penambahan pos yang tidak ada dasarnya. Perbuatan-perbuatan tersebut merupakan perbuatan materiil yang dapat menjadi objek tipikor.

Mempertimbangkan dampak korupsi yang demikian besar, maka perlu ada upaya yang lebih serius dari seluruh lapisan masyarakat. Dari aparat pengadilan, bisa ditunjukkan dengan menggelar sidang terdiri dari lima orang dalam satu majelis, menghukum terdakwa di atas hukuman minimal. Sementara dari jaksa dapat dilihat dari penyusunan surat dakwaan yang jelas, cermat dan lengkap (tidak mendasarkan pada PP 110 tahun 2000 saja), pengumpulan bukti-bukti yang kuat guna diajukan di persidangan, dan menuntut terdakwa dengan ancaman pidana maksimal.

Redaksi

kajian putusan

PENERAPAN PERLUASAN AJARAN MELAWAN HUKUM DALAM UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI

Kajian Putusan No. 135/Pid/B/2004/PN.Cn.
dan Putusan Sela No. 343/Pid.B/2004/PN.Bgr

Marwan Effendy

I. Pendahuluan

Di awal pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu, ingar-bingar masalah korupsi frekuensinya semakin meningkat. Korupsi tidak hanya sangat menyita perhatian pemerintah, tetapi telah membuat masgul dan skeptis berbagai kalangan. Perasaan masgul dan skeptis berbagai kalangan ini adalah wajar, mengingat penantian mereka akan tumbuhnya kepercayaan masyarakat internasional masih terganjal oleh berbagai penyelesaian kasus korupsi di negeri ini.

Meratanya stigma negatif agaknya akan mengalami proses yang panjang, jika interpretasi terhadap rumusan delik korupsi ini *mungut* (tidak menentu). Terhadap karakteristik tertentu dari suatu tindak pidana korupsi, pembuktian hendaknya tidak lagi dilakukan secara parsial, tetapi harus dilakukan secara menyeluruh. Pandangan ini, tidak bermaksud mencederai asas *nullum crimen sine lege* atau menurunkan derajat rezim pembuktian yang selama ini berlaku, karena sifatnya hanya imperatif.

Kompleksitas kasus korupsi dengan modus operandi yang canggih (*sophisticated*), menurut Patrick Glynn, Stephen J. Korbin dan Moises Naim sebagai akibat perubahan politik yang sistematis, sehingga telah memperlemah atau

menghancurkan tidak saja lembaga sosial dan politik, tetapi juga hukum.¹

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dan legislatif, termasuk merevisi produk legislasi, mengingat metoda-metoda yang dipergunakan selama ini dalam memberantas korupsi, menurut Romli Atmasasmita dipandang sudah konvensional.²

Pengalaman selama ini, membuktikan seseorang memenuhi rumusan delik Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, tidaklah mudah, karena itu jika metoda yang konvensional itu masih menjadi acuan, maka akan menjadi sandungan dalam upaya menjerat para koruptor.

Pengalaman selama ini, membuktikan seseorang memenuhi rumusan delik Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, tidaklah mudah, karena itu jika metoda yang konvensional itu masih menjadi acuan, maka akan menjadi sandungan dalam upaya menjerat para koruptor

Seiring dengan itu, tidak hanya produk legislasinya saja yang diperbaharui, tetapi juga profesionalitas penegak hukumnya, agar upaya pemberantasan korupsi tidak tertatih-tatih, seperti yang dikemukakan Hermann Mannheim, bahwa "*it is not the formula that decide the issue, but the man who have to apply the formula*".³

Dalam rangka memperoleh gambaran mengenai interpretasi aparat penegak hukum mengenai unsur melawan hukum pada kasus-kasus korupsi, dalam hal ini korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), di bawah ini kami coba tampilkan dua kasus korupsi di wilayah kota Cirebon dan Bogor.

¹ Lihat Kimberly Ann Elliot, *Corruption and The Global Economy*, terjemahan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Edisi Pertama, 1999, hal. 11.

² Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 92.

³ Andi Hamzah, *Reformasi Penegakan Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum, pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 23 Juli 1998, hal 5, yang mengutip Hermann Mannheim dalam *Criminal Justice and Social Reconstruction*, New York, Oxford University, 1946.

II. PEMBAHASAN

A. Kasus Korupsi DPRD Kota Cirebon

1. Kasus Posisi

Terdakwa I. H. Suryana (Ketua DPRD Kota Cirebon),
Terdakwa II. Sunaryo HW, SiP., MBA. (Wakil Ketua DPRD/
Wakil Ketua Panitia Anggaran) dan Terdakwa III. Ir. Haries
Sutamin (Wakil Ketua DPRD/Wakil Ketua Panitia
Anggaran) oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) telah didakwa,
primair Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 ayat 1 huruf b UU Nomor
31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pem-
berantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 64 ayat (1) jo.
Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, subsidair Pasal 3 jo. Pasal 18
ayat (1) huruf b UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20
Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
jo. Pasal 64 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP.

Perbuatan tersebut dilakukan para terdakwa bersama anggota
Panitia Anggaran yang lain, dengan cara menyusun dan
menetapkan anggaran belanja DPRD tahun 2001 me-
nyimpang dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 110 Tahun
2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.

Untuk pelaksanaannya, Sekretaris DPRD Kota Cirebon
telah diperintahkan oleh para terdakwa agar menyusun draft
anggaran belanja DPRD, diantaranya menyangkut Biaya
Penunjang Kegiatan DPRD Kota Cirebon sebesar Rp.
728.536.000,- berpedoman pada Tata Tertib DPRD Nomor
6 Tahun 1999 dengan mengesampingkan Pasal 14 (3) huruf
e PP 110 Tahun 2000 yang telah menggariskan untuk
Kabupaten atau Kota seperti Cirebon dengan Pendapatan
Asli Daerah (PAD) sebesar Rp. 23 Milyar adalah 1% atau
paling tinggi Rp. 400.000.000,-. Kemudian dalam rapat pem-
bahasan Panitia Anggaran dan Komisi-komisi di DPRD Kota
Cirebon dan perubahan APBD 2001 akhirnya draft tersebut
ditetapkan menjadi Rp. 1.397.768.000,-, sehingga terdapat
kelebihan sebesar Rp. 997.768.000,-. Seharusnya kelebihan
tersebut dikembalikan ke kas daerah Pemerintah Kota
Cirebon, tetapi atas perintah para terdakwa yang disepakati
oleh seluruh anggota DPRD Kota Cirebon selisih tersebut
tidak dikembalikan ke Kas Negara cq. Kas Daerah Kota

*Sekretaris DPRD
Kota Cirebon telah
diperintahkan oleh
para terdakwa agar
menyusun draft
anggaran belanja
DPRD,
diantaranya
menyangkut Biaya
Penunjang Kegiatan
DPRD Kota
Cirebon sebesar Rp.
728.536.000,-
berpedoman pada
Tata Tertib DPRD
Nomor 6 Tahun
1999 dengan
mengesampingkan
Pasal 14 (3) huruf e
PP 110 Tahun 2000*

Cirebon, melainkan dinikmati oleh seluruh anggota DPRD Kota Cirebon dalam bentuk uang tunai.

2. Analisis Kasus

a. Proses Pemeriksaan di Persidangan

Di depan persidangan saksi Didi Sudjadi, SH., saksi Hj. Djuju Djubaedah, BA., saksi Drs. Lasmana Suriatmadja, Msi. dan lain-lain menerangkan:

Draft Dana Penunjang Kegiatan DPRD Kota Cirebon untuk RAPBD Tahun 2001 sebesar Rp. 728.536.000,- dengan menggunakan acuan UU No. 4 Tahun 1999, UU No. 22 Tahun 1999 dan Tata Tertib DPRD Kota Cirebon No. 6 Tahun 1999, dan setelah ditetapkan menjadi APBD Tahun 2001 dalam Perda No. 8 Tahun 2000 dana penunjang kegiatan DPRD menjadi sebesar Rp. 2.088.536.000,-.

Dana tersebut dimasukkan dalam mata anggaran belanja barang, tetapi faktanya malah dibagi-bagikan secara tunai setiap bulannya kepada para anggota DPRD Kota Cirebon

Meskipun penggunaan APBD Tahun 2001 tersebut telah dipertanggungjawabkan oleh Walikota Drs. Lasmana Suriaatmadja dan hasilnya diterima dengan baik, serta telah diaudit oleh BPK dengan kesimpulan tidak ada indikasi kerugian negara, tetapi oleh Walikota Drs. Lasmana Suriaatmadja mengacu kepada PP No. 110 Tahun 2000, dana penunjang tersebut diadakan perubahan dengan Perda No. 11 Tahun 2001, disesuaikan menjadi Rp. 400.000.000,-, diberlakukan untuk periode Juli s.d Desember 2001, namun dana yang sudah diserap sebesar Rp. 997.768.000,-, telah dibagi-bagikan kepada seluruh anggota DPRD (30 orang) yang diterima secara tunai, sehingga total jumlah seluruh dana sebesar Rp. 1.397.768.000,-.

Kemudian Iis Rusiawati, ahli dari BPKP menerangkan, bahwa berdasarkan audit ditemukan dana penunjang kegiatan DPRD periode Januari sampai dengan Desember 2001 sebesar Rp. 2.088.536.000,- yang telah terserap adalah sebesar Rp. 997.768.000,- selama periode Januari s.d Juni 2001. Dana tersebut dimasukkan dalam mata anggaran belanja barang, tetapi faktanya malah dibagi-bagikan secara tunai setiap bulannya kepada para anggota DPRD Kota Cirebon, tidak dibarengi dengan bukti-bukti pertanggungjawaban kegiatan. Penyimpangan administrasi dan

penggunaan anggaran dana penunjang kegiatan tersebut telah menyebabkan negara dirugikan. Sedangkan I Gde Pantja Astawa, ahli dalam bidang Hukum Tata Negara dari Fak. Hukum Universitas Padjajaran menjelaskan, PP berlaku sejak saat ditetapkan dan pada dasarnya setiap orang harus dianggap tahu undang-undang. Suatu undang-undang dalam tahap pelaksanaannya tidak selalu diatur lebih lanjut dalam bentuk PP, tergantung apakah PP tersebut memang diperintahkan oleh undang-undang untuk diundangkan atau tidak. Jadi bisa saja dalam bentuk Keppres, Kepmen atau Perda untuk melaksanakan undang-undang dimaksud. PP No. 110 Tahun 2000 merupakan hukum positif dan sejak dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 4 September 2002, maka PP tersebut tidak berlaku dan tidak mengikat secara hukum. Menurut Pasal 19 ayat (1) huruf g UU No. 22 Tahun 1999, setiap anggota DPRD mempunyai hak untuk mengusulkan anggaran ke pihak eksekutif, jika usulan tersebut disetujui bersama, maka sah menjadi produk Perda. PP No. 110 Tahun 2000 bersifat *Ultra Vires* artinya mengatur yang bukan kewenangannya dan merupakan bentuk intervensi Pemerintah Pusat ke daerah yang bertentangan dengan semangat yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999. Karena bersifat *Ultra Vires*, maka penyusunan dan penetapan Perda DPRD tidak berpedoman pada PP No. 110 Tahun 2000 tetapi berpedoman kepada UU No. 22 Tahun 1999 yang tingkatan hirarkinya lebih tinggi, maka Perda tersebut sah dan tidak menyimpang. I Gede Pantja Astawa juga menyatakan, bahwa PP tersebut merupakan *nietigheid ex nunc pro vutura* artinya sejak dinyatakan batal ke depan tidak berlaku lagi.

Meskipun pendapatnya senada dengan I Gde Pantja Astawa, tetapi dalam penentuan pemberlakuannya, Koerniatmanto Sutoprawiro ahli dari Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung berbeda pendapat. Ia menyatakan bahwa PP 110 Tahun 2000 yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung tersebut adalah *null en void* artinya sejak semula dianggap tidak pernah ada.

b. Pertimbangan Judex Factie

- ◆ JPU telah menggunakan PP No. 110 Tahun 2000 sebagai acuan pokok untuk menentukan ada tidaknya perbuatan

melawan hukum yang dilakukan para terdakwa sehingga perbuatan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

- ◆ PP No. 110 Tahun 2000 telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung RI dalam *Judicial Review*-nya Nomor: 04 G/HUM/2001 tanggal 9 September 2002.
- ◆ Membenarkan bahwa biaya penunjang kegiatan DPRD Tahun 2001 yang masuk dalam pos mata anggaran belanja barang (Perda No. 8 Tahun 2000) dan pada revisi APBD masuk pos mata anggaran belanja pegawai (Perda No. 11 Tahun 2001), namun dalam realisasinya dibagikan secara tunai kepada seluruh anggota DPRD dengan memakai tanda terima berupa kuitansi dan ada Surat Pertanggungjawaban (SPJ) yang ditandatangani anggota DPRD sebagaimana diterangkan Didi Sudjadi, SH., Ade Sutiarnawati dan Rida Anggraeni di persidangan.
- ◆ APBD Kota Cirebon Tahun 2001 yang di dalamnya termasuk anggaran dana penunjang kegiatan DPRD bukan lagi menjadi tanggung jawab para terdakwa, akan tetapi merupakan tanggung jawab Walikota Cirebon.
- ◆ Berdasarkan pertimbangan di atas dan berlandaskan kepada pendapat kedua orang ahli dari Universitas Padjajaran dan Universitas Parahyangan serta BPK, maka *judex factie* berpendapat, bahwa terhadap diri para terdakwa tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana sebagaimana yang didakwakan kepadanya, maka Majelis Hakim berpendapat dan memperoleh keyakinan secara yuridis bahwa unsur melawan hukum tidak terbukti secara sah dan meyakinkan.

Jika mengacu kepada pendapat Hart adalah fungsi PP 110 Tahun 2000 tersebut merupakan *secondary rule of obligation* tidak saja bersifat *rule of recognition*, membuat jelas dan pasti kaidah mengenai perbuatan tertentu, atau *rule of change*, secara tegas menyatakan peraturan mana yang dikesampingkan, tetapi juga bersifat *rule of adjudication* memberikan otoritas kewenangan yang jelas kepada penyelenggara negara yang berhak membuat keputusan.⁴ Tujuannya adalah untuk mensinkronisasikan penerapan UU No. 22 Tahun 1999

⁴ Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, Londons, Oxford University Press, 1972, hal. 93-96.

sebagai *primary rule of obligation* yang tidak mengandung kepastian, statis dan tidak efisien.⁵

Pertimbangan *judex factie* yang terfokus kepada keabsahan PP No. 110 Tahun 2000 di dalam pembuktian, artinya *judex factie* hanya menerapkan ajaran sifat melawan hukum dalam pengertian formil semata-mata dan bersifat parsial. Seharusnya *judex factie* memandang pembuktian secara holistik, sehingga kondisi objektif yang mengiringi perbuatan para terdakwa yang *imperatif*, dapat juga dipertimbangkan dengan menerapkan perluasan ajaran sifat melawan hukum yang dianut oleh Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001.

Pengertian melawan hukum menurut Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, di dalam Penjelasan Umum meliputi:

“.....pengertian formil dan materiil. Dengan perumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.”

Sebagian ahli hukum, memang amat menentang diperluasnya pengertian unsur “melawan hukum (*wederrechtelijk*)”, meliputi pengertian formil (*formele wederrechtelijkeheid*) dan materiil (*materiele wederrechtelijkeheid*) yang selama ini ditetapkan, baik dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 maupun di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keberatan yang dikemukakan berbagai pihak tersebut, dengan pertimbangan bahwa perluasan pengertian tersebut melanggar asas legalitas, karena pengertian melawan hukum secara materiil di dalam hukum pidana ini, diartikan sama dengan pengertian *onrechtmatige daad* seperti yang diatur di dalam Pasal 1365 KUH Perdata.

Meskipun Simons berpendapat bahwa penerimaan paham *materiele wederrechtelijkeheid* dapat menggoyahkan asas dasar dari hukum positif, karena akan menempatkan putusan dari

⁵ *Ibid.*

Simons tidak menolak perluasan pengertian wederrechtelijk tidak bertentangan dengan hukum pada umumnya, jadi tidak hanya sekedar bertentangan dengan hukum tertulis, akan tetapi juga bertentangan dengan hukum yang tidak tertulis, asal pada proporsi yang sebenarnya

pembentuk UU yang telah dituangkan dalam hukum positif berada di bawah “*persoonlijke rechtsovertuiging*”, tetapi Simons tidak menolak perluasan pengertian *wederrechtelijk* tidak bertentangan dengan hukum pada umumnya, jadi tidak hanya sekedar bertentangan dengan hukum tertulis, akan tetapi juga bertentangan dengan hukum yang tidak tertulis, asal pada proporsi yang sebenarnya.⁶ Sejalan dengan pendapat Simons, Bambang Poernomo menyatakan suatu perbuatan itu dapat dikatakan melawan hukum, bila memenuhi dua ukuran, yaitu sifat melawan hukum formil dan sifat melawan hukum yang materiil. Diterimanya pandangan *materiele wederrechtelijkheid* dalam praktek, menurut Poernomo berarti: a) diterimanya “*extensieve interpretatie*” dan b) diterimanya pengaruh hukum perdata yaitu asas *onrechtmatige daad* di dalam hukum pidana.⁷

Menghadapi karakteristik tindak pidana korupsi yang muncul akhir-akhir ini, seyogianya perlu dipahami pengertian unsur melawan hukum, baik formil maupun materiil yang dirumuskan di dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut, bahwa meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Pertimbangannya antara lain:

Pertama : mengingat korupsi terjadi secara sistematis dan meluas, tidak hanya merugikan keuangan dan perekonomian negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga digolongkan sebagai *extraordinary crime*, maka pemberantasannya harus dilakukan dengan cara yang luar biasa.

Kedua : dampak dari tindak pidana korupsi selama ini, selain merugikan keuangan dan perekonomian

⁶ Simons, *Leerboek van het Nederlandse Strafrecht*, P. Noordhoff N.V., Groningen - Batavia, 1937, hal. 275, lihat Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, cet-I, 1984, hal. 347, lihat juga Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana*, Balai Lektur Mahasiswa, tanpa tahun, hal. 349.

⁷ Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia, Jakarta, 1985, hal. 117.

negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi.

Ketiga : dalam upaya merespon perkembangan kebutuhan hukum di dalam masyarakat, agar dapat lebih memudahkan di dalam pembuktian, sehingga dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit.⁸

Pengertian ini merupakan penafsiran otentik, karena dicantumkan di dalam Penjelasan Umum. Artinya perluasan ajaran melawan hukum di dalam Undang-Undang ini *mutatis mutandis* adalah pencerminan kedaulatan rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR.

Lebih jauh jika kembali kepada pengertian korupsi, berasal dari kata *Corruptio-corrumpus*, dalam bahasa Belanda disebut *corruptie*, dalam bahasa Inggris disebut *corruption*, arti harfiahnya menunjukkan kepada perbuatan yang rusak, busuk, bejad, tidak jujur yang disangkutpautkan dengan keuangan.⁹ Maka perbuatan para legislatif tersebut, sudah dikategorikan sebagai perbuatan tercela, yang mengesampingkan prinsip kehati-hatian dan kepatutan berupa asas umum atau kaidah-kaidah yang baik di dalam pengelolaan keuangan negara (keuangan daerah menurut Pasal 2 angka 1 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 masuk ke dalam pengertian keuangan negara) yang seharusnya menjadi kerangka acuan (*frame of reference*),¹⁰ antara lain:

1. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

⁸ Lihat dictum menimbang huruf b dan Penjelasan Umum alinea tiga Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, serta dictum menimbang huruf a, Penjelasan Umum alinea dua Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, cet. Ke-IV, 1986, hal. 114-115.

¹⁰ Kurt Lewin dalam Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 29.

2. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
3. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Pengeluaran atas beban APBD harus seimbang dengan pendapatan asli daerah atau anggaran yang tersedia dan dialokasikan sesuai dengan peruntukannya, sehingga benar-benar menunjang kegiatan legislatif

Berlandaskan kepada asas ini, maka para anggota DPRD, *pertama* harus mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan pribadi atau golongan, sehingga kelebihan dana penunjang kegiatan DPRD tersebut seharusnya disetorkan kembali ke Kas Daerah, mengingat kondisi pendapatan daerah Cirebon relatif masih kecil, sehingga dapat dialokasikan ke sektor lain, untuk kepentingan masyarakat. *Kedua*, pengeluaran atas beban APBD harus seimbang dengan pendapatan asli daerah atau anggaran yang tersedia dan dialokasikan sesuai dengan peruntukannya, sehingga benar-benar menunjang kegiatan legislatif, baik menyangkut kegiatan tidak terduga, penyediaan tenaga ahli maupun menyangkut upaya meningkatkan kapasitas legislatif. *Ketiga* penggunaan anggaran tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan, mengingat uang tersebut berasal dari PAD yang notabene adalah berasal dari rakyat antara lain melalui hasil pajak daerah, hasil redistribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.¹² Jadi kalau tindakan yang

¹¹ Lihat dictum Pasal 3 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang menyatakan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: 1) Asas Kepastian Hukum; 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; 3) Asas Kepentingan Umum; 4) Asas Keterbukaan; 5) Asas Proporsionalitas; 6) Asas Profesionalitas; dan 7) Asas Akuntabilitas.

“Untuk kasus-kasus yang akan datang dapat diberlakukan azas-azas umum atau kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, sebagaimana yang tercantum di dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara”

¹² Lihat dictum Pasal 79 huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dilakukan oleh para terdakwa, tidak mengindahkan asas umum atau kaidah-kaidah yang baik di dalam pengelolaan keuangan negara, maka tindakan tersebut dapat dipandang sebagai perbuatan tercela, karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat.

Adanya *frame of reference* atau kerangka acuan, berupa asas umum atau kaidah-kaidah yang baik tersebut, agar setiap orang tidak berlaku semena-mena, artinya dalam mengelola keuangan negara tidak dapat berbuat secara bebas (*situationsgebundendheit*), karena ada koridor yang harus dipatuhi.¹³

Sebagai komparasi dalam perkara sejenis, Pengadilan Negeri Padang dalam Putusan No. 83/Pid.B/2003/PN.Pdg tanggal 26 April 2004 yang dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Padang No. 104/Pid/2001/PT.Pdg tanggal 24 Desember 2004, memandang walaupun putusan *judicial review* No. 04. G/Hum/2001 tanggal 9 September 2002 telah membatalkan PP No. 110 Tahun 2000 tersebut, tetapi *grond idee* dari PP tersebut masih ada pada peraturan perundang-undangan yang lain. Mengingat PP tersebut sifatnya cuma mengatur masalah administrasi, sedangkan korupsi lebih pada persoalan menyangkut kepatutan. Oleh karena itu sebelum dinyatakan batal, maka PP tersebut secara hukum tentunya mempunyai kekuatan mengikat, hanya mengatur masalah administrasi bukan masalah korupsi, karena tindak pidana korupsi diatur di dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang tidak pernah dicabut atau dinyatakan tidak sah dan hingga saat ini masih tetap berlaku.

Di samping itu, menurut pertimbangan PT. Padang, perbuatan para terdakwa menunjukkan motivasi serta sikap batin untuk memperoleh penghasilan yang lebih besar bukan semata-mata karena argumentasi bahwa PP tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan karena perbuatan para terdakwa yang berhak menentukan anggaran belanja dengan Tatib DPRD, maka perbuatan tersebut masih dalam ruang lingkup tugas dan

¹³ Karl Mannheim dalam Bachsan Mustafa, *op cit*.

wewenangannya, bukan berarti menyebabkan unsur melawan hukum tidak terpenuhi, namun berpendapat bahwa perbuatan para terdakwa tersebut telah melampaui batas kewenangan yang ada padanya sehingga perbuatan para terdakwa telah melanggar rasa keadilan yang ada di tengah masyarakat. Apalagi di era reformasi, di saat negara dan bangsa sedang dilanda krisis ekonomi dan keuangan, sehingga semua lini kehidupan harus benar-benar prihatin, sikap para anggota DPRD tersebut sangat bertentangan dengan kepentingan orang banyak, terlalu mementingkan diri sendiri dengan mengorbankan kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan orang banyak, tidak *sense of crisis*.

Perluasan pengertian sifat melawan hukum di atas, sangat berpengaruh, sehingga dapat lebih memudahkan pembuktian suatu tindak pidana korupsi

Perluasan pengertian sifat melawan hukum di atas, sangat berpengaruh, sehingga dapat lebih memudahkan pembuktian suatu tindak pidana korupsi. Menurut Sudarto dengan perluasan ini, maka aturan tersebut ada manfaatnya, kalau tidak, arti melawan hukum adalah hanya bertentangan dengan undang-undang, sesuai dengan pandangan formil, maka sama saja tidak ada kemajuan.¹⁴ Begitu juga Indriyanto Seno Adji berpendapat bahwa dengan adanya perluasan ini, penerapannya akan menimbulkan rasa keadilan, justru harus dijunjung tinggi, karena ajaran perbuatan melawan hukum materiil dimaksudkan untuk menjaring pelaku-pelaku yang dipandang koruptif, tetapi tidak terjangkau atau tidak ada pengaturannya.¹⁵

Perluasan pengertian sifat melawan hukum materiil ini, *expressis verbis* dengan draft KUHP baru tahun 2004 yang memperluas asas legalitas dalam Buku I KUHP (Undang-Undang No. 1 Tahun 1946). Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 3 dan 4, 11 angka 2, dan Pasal 12 sebagai berikut:

Pasal 1 angka 3, "*ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (tiada seorangpun dapat dipidana atau dikenakan tindakan, kecuali perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan, kursif penulis) tidak mengurangi berlakunya*

¹⁴ Sudarto, *loc cit*, hal. 131.

¹⁵ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Hukum Pidana*, Kantor Pengacara & Konsultan Hukum Prof. Seno Adji, SH., dan rekan, cetakan ke-II, hal. 114-115.

hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan;

Pasal 1 angka 4, “*berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 3 (dalam menetapkan adanya tindak pidana dilarang menggunakan analogi, kursif penulis) sepanjang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan/ atau prinsip-prinsip hukum yang diakui masyarakat bangsa-bangsa.*

Pasal 11 angka 2, “*untuk dinyatakan sebagai tindak pidana, selain perbuatan tersebut dilarang dan diancam pidana oleh peraturan perundang-undangan, harus juga bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat*”;

Pasal 12, “*dalam mempertimbangkan hukum yang akan diterapkan, hakim sejauh mungkin mengutamakan keadilan diatas kepastian hukum*”.¹⁶

Bahkan Mahkamah Agung sendiri, sebenarnya sudah sejak lama menerapkan “*materiele wederrechtelijkeheid*” dalam berbagai putusan perkara tindak pidana korupsi, seperti Putusan Perkara Tindak Pidana Korupsi Nomor 42 K/Kr/1965 tanggal 8 Januari 1966, Putusan Perkara Tindak Pidana Korupsi Nomor 81 K/Kr/1973 tanggal 30 Maret 1977, Putusan MA Nomor 275 K/Pid/1983 tanggal 15 Desember 1983 dan Putusan MA No. 24 K/Pid 1984 tanggal 6 Juni 1985, yang pada pokoknya menyatakan, bahwa perbuatan melawan hukum dalam arti luas, yaitu mencakup perbuatan melawan hukum sebagai perbuatan yang secara langsung melanggar peraturan hukum (yang tertulis) dan perbuatan-perbuatan melawan hukum yang melanggar peraturan hukum yang tidak tertulis, yaitu tindakan-tindakan yang bersifat tercela, atau tidak sesuai dengan rasa keadilan yang terdapat di dalam kehidupan masyarakat.

Berpijak kepada pengertian di atas, jika *judex factie* konsisten dengan asas *nullum crimen sine lege*, perbuatan para terdakwa tidak saja dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum materil, tetapi dapat juga diklasifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum formil, karena Putusan *Judicial Review* Mahkamah Agung Nomor 04.G/HUM/2001 tanggal

Bahkan Mahkamah Agung sendiri, sebenarnya sudah sejak lama menerapkan “materiele wederrechtelijkeheid” dalam berbagai putusan perkara tindak pidana korupsi, seperti Putusan Perkara Tindak Pidana Korupsi Nomor 42 K/Kr/1965 tanggal 8 Januari 1966

¹⁶ Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

9 September 2002 belum keluar dan dasar pertimbangan APBD yang mengatur tentang kedudukan keuangan DPRD tersebut masih mengacu kepada PP No. 110 Tahun 2000, karena *tempus delicti*nya terjadi antara bulan Desember 2000 s/d bulan Desember 2001. Jadi mengacu kepada keterangan saksi ahli I Gde Pantja Astawa yang menyatakan selama belum ada pembatalan terhadap PP No. 110 Tahun 2000, maka PP tersebut berlaku sebagai hukum positif.

Di samping perluasan pengertian unsur melawan hukum di dalam perkara tersebut, secara eksplisit perbuatan para terdakwa telah memenuhi unsur “dapat merugikan keuangan negara”.

Kata “dapat” mengandung adanya suatu kepastian, bukan kemungkinan, tidak bersifat abstrak, tetapi terukur. Untuk menentukan dapat tidaknya atau bisa tidaknya keuangan negara dirugikan perlu dikaji berapa besar potensi kerugian (potential lost) tersebut

Kata “dapat” dalam pasal ini sinonimnya adalah kata “bisa”, atau “potensi”, yang tidak boleh ditafsirkan secara sempit. Kata “dapat” mengandung adanya suatu kepastian, bukan kemungkinan, tidak bersifat abstrak, tetapi terukur. Untuk menentukan dapat tidaknya atau bisa tidaknya keuangan negara dirugikan perlu dikaji berapa besar potensi kerugian (*potential lost*) tersebut. Artinya perkiraan berapa besar *potential lost* yang ditimbulkan oleh perbuatan tersangka atau terdakwa tersebut bentuknya harus riil, meskipun konkritnya nanti terjadi selisih antara surat dakwaan dan tuntutan pidana ganti rugi.

Dalam kasus ini kerugian negara tidak lagi merupakan perkiraan, tetapi telah terukur yaitu sebesar Rp. 997.768.000,- yang diterima oleh masing-masing terdakwa. Jumlah itu merupakan selisih dari revisi APBD Kota Cirebon Tahun 2001, yang semula Rp. 1.397.768.000,-, menjadi Rp. 400.000.000,-, karena masih mengacu kepada PP No. 110 Tahun 2000. Seharusnya selisih tersebut harus dikembalikan ke kas daerah Pemerintah Kota Cirebon. Namun atas perintah para terdakwa dan kesepakatan seluruh anggota DPRD Kota Cirebon selisih tersebut tidak dikembalikan ke Kas Negara cq. Kas Daerah Kota Cirebon akan tetapi dinikmati oleh seluruh anggota DPRD Kota Cirebon dalam bentuk uang tunai.

Di dalam surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU) telah dicantumkan kerugian negara tersebut, yang didukung oleh alat bukti termasuk hasil audit dari BPKP. Pasal 143 ayat 2

sub b KUHAP memang mensyaratkan bahwa uraian surat dakwaan harus cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana itu dilakukan, agar secara formil dan materiil memenuhi kriteria Pasal 143 ayat (2) sub b dimaksud. Selain itu di dalam tuntutan pidana oleh JPU telah juga dicantumkan besar kerugian negara yang harus dikembalikan oleh terdakwa kepada negara pada akhir persidangan. Pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, memang dimungkinkan dengan adanya ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Jadi secara eksplisit, surat dakwaan JPU sebagai dasar pemeriksaan di depan persidangan, telah memformulasikan perbuatan para terdakwa memenuhi rumusan delik. Tentang apakah perbuatan tersebut merupakan *collective responsibility*, bukan *personal responsibility*, *a quo* perbuatan para terdakwa telah memenuhi rumusan delik. Di samping itu hukum pidana positif Indonesia tidak mengenal pertanggungjawaban kolektif. Harus dibedakan pertanggungjawaban jawab pidana secara kolektif dengan bentuk-bentuk perbuatan penyertaan (Pasal 55 KUHP), pembantuan (Pasal 56 KUHP) atau permufakatan (Pasal 88 KUHP), yang lazim didakwakan di dalam tindak pidana korupsi. Berbeda dengan bersekutu atau dengan tenaga bersama sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 363 ayat 1 ke-4 dan Pasal 170 KUHP. Dengan adanya Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP yang dicantumkan di dalam dakwaan primair maupun subsidair, maka tidak menutup kemungkinan ada terdakwa lainnya yang akan dimintai pertanggungjawaban pidana dan hal itu menyangkut kebijakan penuntutan, tetapi tidak berarti perbuatan kolektif yang diberi istilah berjama'ah oleh media massa tersebut, pertanggungjawaban pidananya juga dilakukan kolektif.

Jadi secara eksplisit, surat dakwaan JPU sebagai dasar pemeriksaan di depan persidangan, telah memformulasikan perbuatan para terdakwa memenuhi rumusan delik.

Dalam kasus penyimpangan penggunaan dana penunjang kegiatan DPRD di Cirebon, dilakukan atas keputusan bersama berlindung di balik produk legislasi, sehingga diartikan sebagai perbuatan kolektif. Pengertian perbuatan kolektif tidak identik dengan kejahatan terorganisir. Sebab kejahatan yang terorganisir menurut Jürgen Meyer, adalah perbuatan melanggar hukum berencana yang baik dalam

perbuatan satuan maupun perbuatan keseluruhan dilakukan dalam upaya mendapatkan keuntungan atau kekuasaan tidak berlandung kepada suatu produk legislasi.¹⁷

B. Kasus Korupsi DPRD Kota Bogor

Sebagai komparasi, perlu juga disimak **Putusan Sela Pengadilan Negeri Bogor No. 343/Pid.B/2004PN.Bgr tanggal 17 Januari 2005** berikut ini:

1. Kasus Posisi

JPU dalam surat dakwaan primair maupun subsidair, menyatakan:

“Terdakwa selaku Ketua DPRD Kota Bogor periode 1999 sampai dengan 2004 maupun sebagai Ketua Panitia Anggaran DPRD/Legislatif dengan maksud untuk memperbesar atau menambah jumlah penghasilan, baik yang diterima terdakwa maupun anggota DPRD Kota Bogor (khususnya penghasilan yang diterima selama tahun 2002) di luar penerimaan setiap bulan yang diterima berdasarkan Pasal 2 PP Republik Indonesia No. 110 Tahun 2000/PP No. 110 Tahun 2000”

Persoalannya adalah dapatkah PP RI No. 110 Tahun 2000 yang dibatalkan Mahkamah Agung melalui proses *judicial review* dalam Putusan Perkara Hak Uji Materiil Reg. No. 04 G/HUM/2001, dijadikan dasar dakwaan pelanggaran tindak pidana: “yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Dalam kasus ini Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bogor telah menerima eksepsi/keberatan terdakwa melalui Penasehat Hukumnya dan menyatakan bahwa dakwaan Penuntut Umum, baik primair maupun subsidair tidak dapat diterima (*niet ontvankelijik verklaaren*).

2. Analisa Kasus

Beberapa pertimbangan Majelis Hakim yang dapat diuraikan adalah sebagai berikut:

¹⁷ Jürgen Meyer, *Kriminalitas yang Teorganisir, Bentuk-bentuk, Strategi Penghindaran dan Perlawanan dalam Cermin Inisiatif Parlemen Jerman*, Makalah, Friedrich Ebert Stiftung, Indonesian Office, 2004, hal. 1.

- ◆ Dakwaan JPU tidak dapat diterima (*niet onvankelijkl verklaaren*) karena menganggap JPU tidak cermat dalam menyusun surat dakwaannya, dimana disebutkan peraturan yang telah dilanggar oleh terdakwa yaitu Pasal 14 (3) PP No. 110 Tahun 2000, yang ternyata PP tersebut sudah tidak berlaku lagi sejak tahun 2002.
- ◆ Karena PP No. 110 Tahun 2000 sudah dinyatakan batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi, maka dakwaan tersebut tidak dapat dikenakan terhadap terdakwa.

Jika pertimbangan di atas, yang dijadikan acuan oleh Pengadilan Negeri Bogor di dalam menilai surat dakwaan JPU, sehingga memutuskan surat dakwaan JPU tidak dapat diterima (*niet ontvankelijkl verklaaren*), maka putusan *judex factie* ini terlalu dini, tidak berbeda dengan putusan Pengadilan Negeri Cirebon. Sedangkan persidangan tersebut belum memasuki pemeriksaan materi pokok perkara, karena penempatan PP 110 di dalam surat dakwaan JPU tersebut, hanya salah satu formulasi penerapan sifat melawan hukum formil, mendampingi formulasi melawan hukum materiil. Dengan demikian Pengadilan Negeri Bogor telah mengabaikan ketentuan Pasal 143 ayat 2 sub b jo. Pasal 156 ayat 1 KUHAP.

Pasal 143 ayat 2 sub b KUHAP, menyatakan:

“uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana itu dilakukan”.

Pasal 156 ayat 1 KUHAP, menyatakan:

“dalam hal terdakwa atau penasihat hukum mengajukan keberatan bahwa pengadilan tidak berwenang mengadili perkaranya atau dakwaan tidak dapat diterima atau surat dakwaan harus dibatalkan, maka setelah diberi kesempatan kepada penuntut umum untuk menyatakan pendapatnya, hakim mempertimbangkan keberatan tersebut untuk selanjutnya mengambil keputusan”.

Formulasi mengenai perbuatan melawan hukum materiil, oleh JPU telah diuraikan di dalam surat dakwaannya, terlihat dari rumusan di bawah ini:

“Terhadap perbuatan yang dilakukan terdakwa sebagaimana telah dijelaskan di atas serta penghasilan yang telah diterima dan dipergunakan terdakwa maupun anggota DPRD Kota Bogor (untuk

tahun 2002), sepatutnya dipandang bertentangan dengan norma-norma atau nilai-nilai kepatutan yang hidup dalam masyarakat di Indonesia khususnya masyarakat kota Bogor. Dari perbuatan terdakwa yang telah diuraikan di atas, dipandang tercela dalam masyarakat serta dapat digolongkan ke dalam perbuatan melawan hukum materiil’.

Penanganan perkara tindak pidana korupsi, hendaknya dilakukan secara proporsional, artinya sebanding dengan lingkup masalahnya dan profesional yang meliputi “expertise, responsibility and corporateness”,¹⁸ termasuk dalam hal ini adalah integritas moral para aparatur penegak hukumnya

Menyimak kasus tersebut, ironis, karena di satu sisi *judex factie* dalam putusan sela hanya mempertimbangkan keabsahan suatu peraturan yang mengatur administrasi terkait dengan pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), namun di sisi lain mengabaikan adanya suatu perbuatan yang harus dipertanggungjawabkan secara pidana, berupa dana penunjang kegiatan yang diterima terdakwa beserta masing-masing anggota DPRD yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya, baik secara institusi maupun pribadi.

III. Penutup

Secara kasuistis, kompleksitas perkara tindak pidana korupsi memang terkait dengan berbagai peraturan, sehingga menyulitkan di dalam menentukan kualifikasi deliknya.

Perbedaan persepsi dan interpretasi, meskipun merupakan suatu hal yang wajar di dalam proses persidangan. Namun sejauh mungkin harus dihindari, mengingat penafsiran otentik unsur inti (*bestanddeel*) pasal-pasal Undang-undang Tindak Pidana Korupsi ini secara tegas telah menjelaskan, baik pengertian pegawai negeri, melawan hukum, keuangan negara dan perekonomian negara.

Oleh karena itu penanganan perkara tindak pidana korupsi, hendaknya dilakukan secara proporsional, artinya sebanding dengan lingkup masalahnya dan profesional yang meliputi “*expertise, responsibility and corporateness*”,¹⁸ termasuk dalam hal ini adalah integritas moral para aparatur penegak hukumnya.

¹⁸ Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State*, Alfred A. Knoff Inc. and Random House Inc., 1957, hal. 8.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, *Reformasi Penegakan Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap Dalam Ilmu Hukum, Pada Fak. Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 23 Juli 1998.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia, Jakarta, 1985.
- Hart, Hls, *The Concept of Law*, Londons, Oxford University Press, 1972.
- Hermann Mannheim dalam *Criminal Justice and Social Reconstruction*, New York, Oxford University, 1946.
- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Hukum Pidana*, Kantor Pengacara & Konsultan Hukum Prof. Seno Adji, SH., dan rekan, cetakan ke-II.
- Jürgen Meyer, *Kriminalitas yang Teorganisir, Bentuk-bentuk, Strategi Penghindaran dan Perlawanan dalam Cermin Inisiatif Parlemen Jerman*, Makalah, Friedrich Ebert Stiftung, Indonesian Office, 2004.
- Kimberly Ann Elliot, *Corruption and The Global Economy*, terjemahan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Edisi Pertama, 1999.
- P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, cet-I, 1984.
- Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana*, Balai Lektur Mahasiswa, tanpa tahun.
- Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State*, Alfred A. Knoff Inc. and Random House Inc., 1957.
- Simons, *Leerboek van het Nederlandse Strafrecht*, P. Noordhoff N.V., Groningen - Batavia, 1937.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, cet. Ke-IV, 1986.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

MENGUJI KOMITMEN LEMBAGA PERADILAN DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

Kajian Putusan No. 83/Pid.B/2003/PN. Pdg
dan No. 104/Pid.B/2004/PT. Pdg

Sudi Prayitno

I. Pendahuluan

Korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), yang hanya bisa diatasi dengan upaya-upaya yang luar biasa (*extra ordinary efforts*) pula. Upaya luar biasa tersebut harus diawali dengan proses penyidikan dan penuntutan yang melibatkan banyak institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Diikuti pula dengan ancaman hukuman yang berat.

Lahirnya KPK yang diberi kewenangan luar biasa oleh undang-undang, memberi harapan kepada masyarakat agar kasus-kasus korupsi dapat ditangani sampai tuntas. Kewenangan KPK yang luar biasa antara lain: melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kejaksaan atau kepolisian.¹ Upaya pemberantasan korupsi

¹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kasus penyimpangan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2002 yang menyeret 43 anggota DPRD Sumatera Barat periode 1999-2004 sebagai terdakwa, merupakan kasus korupsi pertama dan terbesar dalam sejarah peradilan di Indonesia

tidak akan terwujud hanya mengandalkan KPK tanpa didukung oleh lembaga peradilan dengan hakim-hakim yang memiliki integritas moral dan independensi dalam mengadili para koruptor berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku (*the rule of law*) dan rasa keadilan masyarakat (*sence of justice*).

Kasus penyimpangan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2002 yang menyeret 43 anggota DPRD Sumatera Barat periode 1999-2004 sebagai terdakwa, merupakan kasus korupsi pertama dan terbesar dalam sejarah peradilan di Indonesia yang melibatkan anggota legislatif di daerah.² Bukan hanya karena kasus ini menyeret hampir semua anggota DPRD, tetapi juga karena kasus yang sudah diputus di peradilan tingkat banding ini seolah menjadi pemicu (*trigger*) bagi aparat penegak hukum dalam mengusut kasus-kasus korupsi yang melibatkan anggota legislatif di seluruh Indonesia. Sejak kasus ini bergulir di pengadilan, banyak anggota legislatif yang berstatus tersangka bahkan harus menjalani masa penahanan karena diduga melakukan tindak pidana korupsi. Hingga Agustus 2004, setidaknya telah 300 anggota DPRD yang terlibat kasus korupsi dan ditetapkan sebagai tersangka.³

Tulisan ini akan menelaah kedua putusan tersebut di atas dari sudut pandang akademis untuk menguji apakah pertimbangan-pertimbangan telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan apakah prosedur hukum acaranya telah diterapkan dengan benar, serta apakah putusan tersebut telah menyentuh rasa keadilan (*sense of justice*) masyarakat.

II. Dinamika Korupsi APBD Sumatera Barat

Kasus korupsi APBD di Sumatera Barat, saat ini sedang menunggu putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi. Upaya hukum tingkat kasasi ini diajukan oleh para terdakwa melalui penasehat hukumnya, setelah hakim tingkat banding di Pengadilan Tinggi Sumatera Barat membatalkan putusan Pengadilan Negeri Padang dan menghukum para terdakwa

² Harian Padang Ekspres, 6 Juni 2005, <http://www.padang-ekspres.co.id/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=879> atau <http://www.madcoms.com/berita/detail.php?id=16>.

³ <http://www.madcoms.com/berita/detail.php?id=16>.

dengan pidana penjara masing-masing selama 5 (lima) tahun.⁴ Putusan tingkat banding ini di samping membatalkan putusan hakim tingkat pertama di Pengadilan Negeri Padang, juga menjatuhkan hukuman yang jauh lebih berat dari putusan Pengadilan Negeri yang hanya menjatuhkan hukuman penjara 2 tahun dan 3 bulan.⁵

Terhadap dua putusan pengadilan tersebut, terdapat perbedaan yang sangat signifikan berkaitan dengan amar putusan yang dijatuhkan. Hakim tingkat banding menyatakan para terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan dalam dakwaan primair. Sedangkan hakim tingkat pertama dalam putusannya menyatakan para terdakwa hanya terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana didakwa dalam dakwaan subsidair.

Jauh sebelum Pengadilan Negeri Padang menjatuhkan putusannya, secara tak terduga dan untuk pertama kalinya, DPRD Sumatera Barat mengajukan gugatan *judicial review* terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan DPRD kepada Mahkamah Agung karena dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999. Gugatan yang diajukan pada tanggal 14 Mei 2001 ini akhirnya dikabulkan oleh Mahkamah Agung (MA). Dalam putusannya No. 04.G/HUM/2001 tanggal 9 September 2001 tersebut, MA menyatakan bahwa terhitung 90 hari setelah putusan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 dinyatakan tidak berlaku.⁶ Dikabulkannya gugatan *judicial review* ini menjadi salah satu alasan para terdakwa dalam pembelaannya untuk meminta Majelis Hakim melepaskan mereka dari segala tuntutan hukum.

Korupsi APBD yang menyeret anggota DPRD Sumatera Barat ini menarik dicermati, mengingat perbuatan para terdakwa dilakukan secara bersama-sama dengan pihak

Putusan tingkat banding ini di samping membatalkan putusan hakim tingkat pertama di Pengadilan Negeri Padang, juga menjatuhkan hukuman yang jauh lebih berat dari putusan Pengadilan Negeri

⁴ Putusan Pengadilan Tinggi Padang Sumatera Barat No. 104/PID/2004/PT.PDG tanggal 24 Desember 2004.

⁵ Putusan Pengadilan Negeri Padang No. 83/Pid.B/2003.PN.PDG tanggal 17 Mei 2004.

⁶ Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Desnayetti, S.H., dan Machri Hendra, S.H., tanggal 26 April 2004, hal. 17.

Korupsi APBD yang menyeret anggota DPRD Sumatera Barat ini menarik dicermati, mengingat perbuatan para terdakwa dilakukan secara bersama-sama dengan pihak eksekutif, dalam hal ini Zainal Bakar selaku Gubernur Sumatera Barat pada waktu itu, dalam menyusun APBD

eksekutif, dalam hal ini Zainal Bakar selaku Gubernur Sumatera Barat pada waktu itu, dalam menyusun APBD. Namun dalam kenyataannya yang bersangkutan belum pernah diadili di Pengadilan Negeri Padang. Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat sendiri mengakui bahwa indikasi korupsi yang melibatkan Zainal Bakar dalam penyusunan APBD Sumatera Barat tahun 2002, sekalipun sudah berstatus tersangka dan berkasnya dinyatakan lengkap (P-21), pelimpahan berkas perkaranya ditunda sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) terhadap kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD Sumatera Barat.⁷ Penundaan proses hukum yang dilakukan Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat ini tentu patut dipertanyakan legalitas hukumnya, mengingat tidak satu pasal pun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang memberi kewenangan kepada kejaksaan melakukan penundaan terhadap suatu perkara, selain menghentikan penyidikan atau penuntutan atas alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, misalnya tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan perbuatan pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum.⁸ Hemat penulis, tidak semestinya Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat menunda proses hukum terhadap Zainal Bakar hanya karena putusan kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD Sumatera Barat belum berkekuatan hukum tetap dan atas dasar kewenangan yang dimiliki kejaksaan (*dominus litis*) dalam melakukan penyidikan atau penuntutan, karena tindakan tersebut tidak dikenal dalam ketentuan hukum pidana Indonesia. Apabila pada saat proses penyidikan yang dilakukan tidak terdapat cukup bukti, maka Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat seharusnya menghentikan penyidikan atau penuntutan dengan mengeluarkan Surat Pemberitahuan Penghentian Penyidikan (SP3) sebagaimana diatur dalam Pasal 109 Ayat (2) dan 140 Ayat (2) huruf a KUHP.

Fenomena korupsi yang melibatkan anggota DPRD di Sumatera Barat ternyata tidak hanya menyeret para legislator di tingkat propinsi, tetapi juga menjalar ke DPRD Tingkat II. Dalam periode 1999-2004, setidaknya ada 5 DPRD

⁷ Pembicaraan informal penulis dengan Antasari Azhar, Kajati Sumatera Barat, 19 April 2005.

⁸ Pasal 109 Ayat (2) dan 140 Ayat (2) huruf a KUHP.

Tingkat II di Sumatera Barat yang anggotanya diduga melakukan korupsi, yaitu DPRD Mentawai, DPRD Solok, DPRD Sawahlunto Sijunjung, DPRD Padang, dan DPRD Payakumbuh.⁹ Kondisi ini tentu menjadi tantangan tersendiri bagi aparat penegak hukum khususnya para hakim di lembaga peradilan dalam semua tingkatan mulai dari Pengadilan Negeri sampai Mahkamah Agung, dalam mendukung upaya pemberantasan korupsi secara bersama-sama. Lebih-lebih lagi kasus-kasus korupsi di DPRD Tingkat II tersebut sampai saat ini masih dalam proses pemeriksaan di persidangan tingkat pertama, sehingga di samping mengacu pada ketentuan hukum yang berlaku, majelis hakim pun wajib mempertimbangkan kondisi-kondisi sosiologis dan filosofis yang berkembang di tengah masyarakat dalam merespon fenomena korupsi yang terjadi hampir di semua lapisan masyarakat itu.

III. Putusan dalam Perkara Korupsi

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu delik khusus di luar KUHP, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Meskipun demikian, prosedur pemeriksaan mulai dari tahap penyelidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana yang berlaku, dalam hal ini Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini.¹⁰ Oleh karena prosedur pemeriksaan kasus korupsi dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana yang berlaku, maka tata cara pemeriksaan di sidang pengadilan yang meliputi panggilan, sengketa wewenang mengadili, kewenangan relatif, acara pemeriksaan biasa, pembuktian, dan putusan untuk pemeriksaan tingkat pertama, harus didasarkan pada KUHAP. Begitu pula, proses pemeriksaan di pengadilan tingkat banding dan kasasi harus mengacu pada KUHAP.

Dalam periode 1999-2004, setidaknya ada 5 DPRD Tingkat II di Sumatera Barat yang anggotanya diduga melakukan korupsi, yaitu DPRD Mentawai, DPRD Solok, DPRD Sawahlunto Sijunjung, DPRD Padang, dan DPRD Payakumbuh

⁹ Majalah Ombudsman, No. 57/Th.V.Agustus 2004.

¹⁰ Pasal 26 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Terkait dengan pembuktian dan putusan, Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara korupsi haruslah mengikuti ketentuan Pasal 183 s.d Pasal 202 KUHAP. Beberapa hal penting yang perlu digarisbawahi sehubungan dengan putusan pengadilan dalam perkara korupsi ini adalah bentuk-bentuk putusan yang dapat dijatuhkan, syarat sahnya suatu putusan, dan hal-hal yang harus dimuat dalam putusan.

Terkait dengan pembuktian dan putusan, Majelis Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara korupsi haruslah mengikuti ketentuan Pasal 183 s.d Pasal 202 KUHAP

Sebagaimana perkara-perkara pidana lain, putusan pengadilan tingkat pertama terhadap perkara korupsi dapat berupa: (1) putusan bebas apabila kesalahan terdakwa atas perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan; (2) putusan lepas dari segala tuntutan hukum apabila perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti, tetapi perbuatan itu tidak merupakan suatu tindak pidana; (3) putusan pemidanaan apabila terdakwa bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan kepadanya.¹¹ Putusan bebas atau terdakwa dibebaskan dari tuntutan hukum (*vrij spraak*) menurut ketentuan Pasal 183 dihubungkan dengan Pasal 191 Ayat (1), pada umumnya didasarkan pada tiga hal, yaitu: *pertama*, kesalahan yang didakwakan sama sekali tidak terbukti, atau *kedua*, pembuktian kesalahan yang didakwakan tidak memenuhi ketentuan batas minimum pembuktian misalnya alat bukti yang diajukan di persidangan hanya terdiri dari seorang saksi-satu saksi bukanlah saksi (*unus testis nullus testis*), atau *ketiga*, kesalahan yang terbukti itu tidak didukung oleh keyakinan hakim (*conviction in the time*).

Namun demikian, selain tiga alasan tersebut, terdapat beberapa hal atau keadaan yang dapat menjadi alasan dibebaskannya terdakwa dari pemidanaan, yaitu perbuatan atau tindak pidana yang dilakukan terdakwa tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya (Pasal 44 KUHP), atau perbuatan pidana yang didakwakan dilakukan oleh orang yang umurnya belum cukup 16 tahun (Pasal 45 KUHP), atau tindak pidana atau perbuatan yang didakwakan dilakukan dalam keadaan pengaruh daya paksa atau *overmacht* (Pasal 48 KUHP), atau perbuatan yang didakwakan merupakan upaya pembelaan diri secara spontanitas karena ada serangan ancaman seketika itu juga (Pasal 49 KUHP), atau karena

¹¹ Pasal 191 Ayat (1) dan (2), dan Pasal 193 Ayat (1) KUHAP.

perbuatan pidana yang didakwakan merupakan pelaksanaan dari ketentuan perundang-undangan (Pasal 50 KUHP).¹² Apabila terdapat hal atau keadaan tersebut dalam perbuatan atau tindak pidana yang didakwakan terhadap terdakwa, maka hakim harus menjatuhkan putusan bebas kepadanya.

Bentuk putusan yang kedua adalah putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*onslag van recht velvolging*). Menurut ketentuan Pasal 191 Ayat (2) KUHP, putusan lepas dari segala tuntutan hukum ini dijatuhkan oleh hakim apabila perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa memang terbukti secara sah dan meyakinkan, tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan tindak pidana karena tidak termasuk dalam ruang lingkup hukum pidana, tetapi hukum perdata atau hukum adat. Bila dikaitkan dengan asas legalitas yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP yang berbunyi, "*Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada*", maka putusan lepas dari segala tuntutan hukum dapat dijatuhkan atas dasar ketentuan tersebut.

Penerapan asas legalitas pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam putusannya No. 72 K/Kr/1970 tanggal 27 Mei 1972 yang memutuskan para terdakwa dilepaskan dari segala tuntutan hukum karena adanya pencabutan Undang-Undang Nomor 17/1964 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1971, sehingga terhadap para terdakwa diberlakukan Pasal 1 Ayat (2) KUHP.¹³ Jadi, putusan lepas dari segala tuntutan hukum dapat dijatuhkan terhadap terdakwa apabila perbuatan yang didakwakan kepadanya bukan merupakan tindak pidana karena tidak ada undang-undang pidana yang mengaturnya atau undang-undang yang mengatur tindak pidana tersebut telah dicabut.

Bentuk putusan yang ketiga adalah putusan pemidanaan, yaitu putusan yang berisi perintah untuk menghukum terdakwa sesuai dengan ancaman pidana yang disebut dalam

Penerapan asas legalitas pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam putusannya No. 72 K/Kr/1970 tanggal 27 Mei 1972 yang memutuskan para terdakwa dilepaskan dari segala tuntutan hukum karena adanya pencabutan Undang-Undang Nomor 17/1964 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1971

¹² M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Edisi Kedua, Sinar Grafika Jakarta, 2002, hal. 328-329.

¹³ Soenarto Soerodibroto, KUHP dan KUHAP Dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung dan Hoge Raad, RajaGrafindo, Jakarta, 1996, hal. 7.

Sekalipun hukuman maksimal yang dapat dijatuhkan dibatasi paling berat 15 tahun, namun ternyata Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi membuka peluang dijatuhkannya hukuman penjara maksimal 20 tahun

pasal pidana yang didakwakan karena pengadilan berpendapat dan menilai terdakwa terbukti bersalah melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya. Menurut ketentuan Pasal 193 KUHAP, kewenangan menjatuhkan pidana berada di tangan pengadilan yang atas dasar sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah hakim memiliki keyakinan bahwa terdakwa adalah pelaku tindak pidananya.¹⁴ Di samping berwenang memutuskan bersalah tidaknya seorang terdakwa, hakim pun diberi kebebasan oleh undang-undang untuk menjatuhkan berat ringannya hukuman pidana yang akan dikenakan terhadap terdakwa. KUHAP hanya membatasi hukuman pidana dari yang paling minimum (1 hari) sampai yang paling maksimum (15 tahun).¹⁵ Sekalipun hukuman maksimal yang dapat dijatuhkan dibatasi paling berat 15 tahun, namun ternyata Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi membuka peluang dijatuhkannya hukuman penjara maksimal 20 tahun.¹⁶ Pengaturan seperti ini dimungkinkan mengingat tindak pidana korupsi merupakan delik khusus yang diatur secara khusus pula dalam undang-undang tersendiri, sebagaimana asas hukum menyebutkan ketentuan yang khusus mengesampingkan ketentuan yang umum (*lex specialis derogat lex generalis*).

Semua putusan pengadilan perkara pidana termasuk korupsi haruslah diucapkan di sidang pengadilan yang terbuka untuk umum, karena bila putusan tersebut diucapkan dalam persidangan yang tertutup untuk umum maka putusan dimaksud dianggap tidak sah,¹⁷ dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan tidak mempunyai daya eksekusi. Berdasarkan ketentuan Pasal 195 KUHAP, keharusan pengucapan putusan dalam sidang yang terbuka untuk umum berlaku untuk semua jenis perkara, tanpa kecuali. Dengan demikian, putusan perkara korupsi pun harus diucapkan di sidang pengadilan yang terbuka untuk umum.

¹⁴ Pasal 183 KUHAP melarang hakim menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.

¹⁵ Pasal 12 KUHAP.

¹⁶ Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.

¹⁷ Pasal 195 KUHAP.

Sebuah putusan dalam suatu perkara pidana termasuk perkara korupsi, mestilah memuat hal-hal atau pernyataan-pernyataan yang telah ditetapkan oleh ketentuan hukum yang berlaku. Sebuah putusan, untuk dapat memiliki kekuatan hukum dan kekuatan daya eksekusi mutlak harus memuat 10 hal atau pernyataan dari 12 hal atau pernyataan yang diatur dalam KUHAP, diantaranya kepala putusan yang bertuliskan berbunyi: "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA", identitas lengkap terdakwa, dakwaan sebagaimana terdapat dalam surat dakwaan, pertimbangan yang disusun secara ringkas mengenai fakta dan keadaan beserta alat pembuktian yang diperoleh dari pemeriksaan di sidang yang menjadi dasar penentuan kesalahan terdakwa, tuntutan pidana sebagaimana terdapat dalam surat tuntutan, pasal peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemidanaan, *perintah supaya terdakwa ditahan atau tetap dalam tahanan atau dibebaskan*, dan hari dan tanggal putusan, *nama penuntut umum*, nama hakim yang memutus perkara dan nama panitera. Putusan perkara pidana yang tidak memuat hal-hal atau pernyataan-pernyataan sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan batal demi hukum.¹⁸ Implikasi lebih jauh dari putusan yang batal demi hukum adalah pulihnya keadaan terdakwa seperti semula sebelum ia diperiksa dan didakwa. Jadi, putusan yang batal demi hukum tidak dapat dieksekusi oleh penuntut umum karena putusan itu sendiri tidak mempunyai akibat hukum.¹⁹

IV. Kajian terhadap Putusan No. 83/Pid.B/2003/PN. Pdg dan No. 104/Pid.B/2004/PT. Pdg

A. Dasar, Prinsip dan Teori Hukum yang Diterapkan Hakim

Perkara korupsi yang melibatkan hampir semua anggota DPRD Sumatera Barat ini mulai digelar persidangannya di Pengadilan Negeri Padang pada tanggal 1 Mei 2003,²⁰ memeriksa berkas perkara 3 (tiga) unsur pimpinan terdiri

¹⁸ Pasal 197 Ayat (1) dan (2) KUHAP.

¹⁹ *Loc.cit*, note 12, hal. 338 – 339.

²⁰ Harian Padang Ekspres, 4 Mei 2003.

dari H. Arwan Kasri, H. Masfar Rasyid, dan Hj. Hasmerti Oktini alias Titi Nazief Lubuk dari 5 (lima) berkas yang dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Padang.²¹ Berdasarkan Surat Dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU), ketiganya dijerat dengan dakwaan alternatif yaitu melanggar Pasal 2 Ayat (1) jo Pasal 18 Ayat (1) huruf b UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP (dakwaan primair) dan melanggar Pasal 3 jo Pasal 18 Ayat (1) huruf b UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP (subsidiar).²²

Sejalan dengan surat dakwaan JPU tersebut, dapat disimpulkan bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang dalam mengadili dan memeriksa perkara ini menggunakan ketentuan hukum yang bersifat *lex specialis* yaitu UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001. Digunakannya *lex specialis* ini, berarti Majelis Hakim selain menganut prinsip melawan hukum secara formil tetapi juga prinsip melawan hukum secara materiil yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Penjelasan UU No. 31 Tahun 1999,²³ yang tidak dikenal sebelumnya dalam UU No. 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di samping itu, dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim juga mengacu UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 275 K/Pid/1982 tanggal 15 Desember 1983 dalam kasus Korupsi Bank Bumi Daya.²⁴

²¹ *Ibid*, 6 Juni 2005, <http://www.padang-ekspres.co.id/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=879>. Kelima berkas tersebut adalah berkas Arwan Kasri Cs, Arius Sampeno Cs, Marfendi Cs, Abdul Manaf Taher Cs dan Azmal Zen Cs.

²² *Loc.cit*, note 5, hal. 22 dan 35.

²³ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 berbunyi, “Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.”

²⁴ *Loc.cit*, note 5, hal. 132 dan 134.

Bila dicermati dasar pertimbangan putusan Pengadilan Negeri Padang, Majelis Hakim dalam memeriksa dan mengadili perkara ini secara tegas bermaksud menggunakan sistem pembuktian yang tidak hanya didasarkan pada apa yang digariskan dalam ketentuan perundang-undangan positif semata (*positief wettelijk*), tetapi juga didasarkan pada keyakinannya yang didapat baik dari fakta-fakta persidangan maupun kenyataan yang terdapat dalam kehidupan masyarakat (*conviction in the time*),²⁵ atau yang lebih dikenal dengan teori *negatief wettelijk stelsel*.²⁶ Dalam konteks ini, jelaslah bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang dalam pertimbangan hukumnya 'berkomitmen' untuk mendasarkan putusannya pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan kenyataan yang terdapat dalam kehidupan masyarakat. Dengan lain perkataan, Majelis Hakim ingin agar putusan yang dijatuhkan ini tidak hanya memenuhi prinsip yuridis atau keadilan hukum (*legal justice*) tetapi juga prinsip sosiologis dan filosofis atau rasa keadilan bagi masyarakat (*moral justice*).

**Majelis Hakim
Pengadilan Negeri
Padang dalam
pertimbangan
hukumnya
'berkomitmen'
untuk mendasarkan
putusannya pada
ketentuan
perundang-
undangan yang
berlaku dan
kenyataan yang
terdapat dalam
kehidupan
masyarakat**

Hal baru dalam putusan Pengadilan Negeri Padang yang menurut hemat penulis merupakan suatu terobosan di lingkungan peradilan di Sumatera Barat adalah adanya pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari dua orang hakim yang memeriksa dan mengadili perkara ini.²⁷ Pendapat kedua orang hakim tersebut, pada intinya menggunakan dasar pertimbangan hukum yang berbeda dari majelis hakim yang lain. Meskipun secara yuridis kedua hakim tersebut sependapat dengan hakim yang lain bahwa dasar hukum penuntutan terhadap pada terdakwa adalah pasal-pasal dalam UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, namun mengingat perbuatan para terdakwa berkenaan dengan pelaksanaan PP No. 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan DPRD yang sudah dibatalkan Mahkamah Agung,²⁸ maka dalam menjatuhkan putusan,

²⁵ *Ibid*, hal. 133-134.

²⁶ *Loc.cit*, note 12, hal. 25.

²⁷ Hasil diskusi informal dengan Hakim Machri Hendra, S.H. tanggal 8 Juni 2005 jam 15.45 WIB, pendapat berbeda (*dissenting opinion*) ini merupakan putusan Majelis Hakim pertama di Sumatera Barat.

²⁸ Akhirnya, Pemerintah Nyatakan PP 110 Tidak Berlaku, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=11084&c1=Berita>.

Perbedaan paling esensial dari putusan hakim tingkat banding bila dibandingkan dengan putusan hakim tingkat pertama adalah terpenuhinya unsur melawan hukum secara materiil karena perbuatan para terdakwa dinilai telah melampaui batas kewenangan yang ada padanya

hakim hendaklah berpedoman pada ketentuan Pasal 1 Ayat (2) KUHPidana.²⁹ Atas alasan tersebut, kedua hakim memandang bahwa para terdakwa memang terbukti melakukan perbuatan yang didakwakan, tetapi perbuatan tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada para terdakwa, sehingga harus dilepaskan dari segala tuntutan hukum.

Dalam pemeriksaan tingkat banding, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Sumatera Barat selain memperberat hukuman terhadap para terdakwa menjadi 5 tahun penjara juga mewajibkan kepada ketiga terdakwa membayar denda sebesar 250 juta atau subsider kurungan lima bulan.³⁰ Perbedaan paling esensial dari putusan hakim tingkat banding bila dibandingkan dengan putusan hakim tingkat pertama adalah terpenuhinya unsur melawan hukum secara materiil karena perbuatan para terdakwa dinilai telah melampaui batas kewenangan yang ada padanya sehingga perbuatan para terdakwa dirasakan telah melanggar rasa keadilan yang ada ditengah masyarakat.³¹ Berdasarkan alasan tersebut, hakim tingkat banding berkesimpulan bahwa para terdakwa telah terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam dakwaan primair, sehingga harus dijatuhkan putusan pembedanaan.

Di samping itu, hakim tingkat banding juga tidak sependapat dengan *dissenting opinion* yang menyatakan sifat melawan hukum dalam arti formil maupun materiil telah dikesampingkan oleh putusan Mahkamah Agung No. 4 G/HUM/2001 tanggal 9 September 2002 yang membatalkan PP No. 110 Tahun 2000 sehingga perbuatan pada terdakwa dapat diterapkan Pasal 1 Ayat (2) KUHP. Sikap hakim tingkat banding yang menolak *dissenting opinion* didasarkan pada pertimbangan bahwa para terdakwa dalam perkara *aquo* didakwa melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dan diancam menurut UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001, bukan

²⁹ *Loc.cit*, note 6, hal. 12.

³⁰ *Loc.cit*, note 4, hal. 74.

³¹ *Ibid*, hal. 60.

karena melanggar PP No. 110 Tahun 2000 yang sama sekali tidak mengatur sanksi pidana.³²

B. Penerapan Sifat Melawan Hukum

Pada bagian terdahulu telah disinggung secara sekilas bahwa UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001 mengatur sifat melawan hukum dalam tindak pidana korupsi yang berbeda dengan undang-undang sebelumnya. UU No. 31 Tahun 1999 mendefinisikan sifat melawan hukum dalam arti formil dan materiil. Menurut pengertian ini, suatu perbuatan melawan hukum meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.³³ Dapat disimpulkan bahwa setiap perbuatan yang dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan dalam masyarakat sekalipun tidak diatur dalam perundang-undangan, perbuatan mana dapat menimbulkan kerugian bagi negara, dapat dipidana menurut ketentuan undang-undang ini.

Dalam konteks perkara korupsi APBD Sumatera Barat, baik hakim tingkat pertama maupun hakim tingkat banding memiliki pemahaman yang sama tentang perbuatan melawan hukum dalam arti materiil dan formil. Keduanya juga sama-sama berkesimpulan bahwa perbuatan yang dilakukan oleh para terdakwa telah memenuhi unsur melawan hukum dalam arti materiil. Hal ini dapat dilihat dari pendapat hakim tingkat pertama yang menyatakan, "*bahwa perbuatan terdakwa-terdakwa telah melampaui batas kewenangan yang ada padanya sehingga perbuatan terdakwa-terdakwa ini dirasakan telah melanggar rasa keadilan yang ada ditengah masyarakat*".³⁴ Demikian pula pendapat hakim tingkat banding yang menyatakan, "*bahwa pada hakekatnya perbuatan para anggota DPRD tersebut dianggap tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial*

Dalam konteks perkara korupsi APBD Sumatera Barat, baik hakim tingkat pertama maupun hakim tingkat banding memiliki pemahaman yang sama tentang perbuatan melawan hukum dalam arti materiil dan formil

³² *Ibid*, hal. 61.

³³ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999.

³⁴ *Loc.cit*, note 5, hal. 137.

dalam masyarakat".³⁵ Bagaimana dengan unsur melawan hukum dalam arti formil? Terhadap unsur ini, ternyata terdapat perbedaan pendapat antara hakim tingkat pertama dengan hakim tingkat banding. Hakim tingkat pertama menilai tidak terjadi perbuatan melawan hukum dalam arti formil karena perbuatan terdakwa-terdakwa dalam menyusun anggaran belanjanya tersebut masih dalam ruang lingkup tugas dan kewenangannya,³⁶ sedangkan hakim tingkat banding secara tegas menyatakan bahwa unsur esensial melawan hukum dalam arti formil yaitu melawan/ bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku telah terpenuhi.³⁷

Teori hukum menyebutkan bahwa suatu perbuatan dapat dikatakan melawan hukum apabila perbuatan itu bertentangan dengan hukum bukan hanya berupa undang-undang saja, tetapi hukum yang tidak tertulis yang harus ditaati oleh masyarakat

Berdasarkan hal-hal di atas, jelaslah bahwa baik hakim tingkat -pertama maupun hakim tingkat banding telah sama-sama memahami unsur melawan hukum dalam arti materiil dan formil yang dianut UU No. 31 Tahun 1999 dan bagaimana membuktikannya dalam rangka mencari kebenaran materiil. Sekalipun demikian, perlu dicatat bahwa baik hakim tingkat pertama maupun hakim tingkat banding masih terpaku pada rumusan undang-undang yang secara eksplisit mendefinisikan sifat melawan hukum baik dalam arti materiil maupun formil, tanpa menggali dan mengaitkannya dengan pengertian perbuatan melawan hukum secara umum. Teori hukum menyebutkan bahwa suatu perbuatan dapat dikatakan melawan hukum apabila perbuatan itu bertentangan dengan hukum bukan hanya berupa undang-undang saja, tetapi hukum yang tidak tertulis yang harus ditaati oleh masyarakat.³⁸ Hal ini penting, mengingat suatu putusan yang benar tidak hanya didasarkan pada undang-undang atau yurisprudensi saja, tetapi juga kebiasaan-kebiasaan yang ada di tengah masyarakat, traktat, doktrin, dan pendapat ahli hukum. Dengan menggunakan semua sumber-sumber hukum yang ada sebagai pertimbangan suatu putusan, harapan agar putusan yang dijatuhkan hakim sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan memenuhi rasa keadilan masyarakat akan terwujud.

³⁵ *Loc.cit*, note 4, hal.60.

³⁶ *Op.cit*, hal. 137.

³⁷ *Op.cit*, hal. 59.

³⁸ R. Soeroso, Pengantar Ilmu Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal. 294.

C. Asas Legalitas dan Penerapan Pasal 1 Ayat (2) KUHP

Asas legalitas atau yang dalam istilah Romawi berbunyi, *“nullum delictum nulla poena sine praevie lege poenali?”* merupakan salah satu asas dalam hukum pidana yang paling penting berkaitan dengan berlakunya hukum pidana menurut waktu.³⁹ Di dalam hukum pidana Indonesia, penerapan asas legalitas ini terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) KUHP yang berbunyi, *“Tidak ada perbuatan yang boleh dihukum, selain atas kekuatan aturan pidana dalam undang-undang yang diadakan pada waktu sebelumnya perbuatan itu terjadi?”*. Dua prinsip penting yang terkandung dalam ketentuan ini adalah bahwa undang-undang yang mengatur tentang ketentuan hukum pidana tidak boleh berlaku surut (*non-retroactive*) dan penjatuhan sanksi atau hukuman terhadap suatu perbuatan pidana harus didasarkan pada ketentuan hukum tertulis. Sekalipun ketentuan ini secara limitatif menegaskan bahwa hukum pidana tidak boleh berlaku surut, namun asas tersebut tidaklah berlaku mutlak. Pengecualian atas asas ini diatur secara tegas dalam Pasal 1 Ayat (2) KUHP yang berbunyi, *“Jika undang-undang diubah, sesudahnya perbuatan itu terjadi, maka dipakailah aturan yang paling ringan bagi si terdakwa”*.

Penerapan Pasal 1 Ayat (2) KUHP dilakukan dalam perkara korupsi APBD Sumatera Barat oleh dua orang hakim tingkat pertama yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dengan tiga hakim lainnya. Bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (1) KUHP, pengecualian berlakunya asas legalitas hanya boleh dilakukan apabila dilakukan perubahan dalam perundang-undangan, perubahan perundang-undangan tersebut terjadi setelah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang itu, tetapi belum dijatuhkan hukuman terhadap perbuatan tersebut, dan undang-undang yang baru lebih menguntungkan bagi tersangka daripada undang-undang yang lama.⁴⁰ Pertanyaannya adalah, apakah perubahan dalam perundang-undangan itu meliputi pula perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkedudukan lebih rendah dari undang-

Asas legalitas atau yang dalam istilah Romawi berbunyi, “nullum delictum nulla poena sine praevie lege poenali” merupakan salah satu asas dalam hukum pidana yang paling penting berkaitan dengan berlakunya hukum pidana menurut waktu

³⁹ Satochid Kartanegara, Hukum Pidana, Kumpulan Kuliah Bagian Satu, Balai Lektur Mahasiswa, hal. 152.

⁴⁰ *Ibid*, hal. 156-157.

undang? Apakah perubahan tersebut harus merupakan perubahan dalam lapangan hukum pidana saja, atau termasuk pula perubahan dalam lapangan hukum perdata? Mengenai pertanyaan pertama, pengertian “undang-undang” dalam Pasal 1 Ayat (2) tersebut haruslah diartikan sebagai undang-undang dalam arti luas yang memuat ketentuan-ketentuan ancaman hukuman. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan tanpa membatasi bentuknya (undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau peraturan pemerintah) sepanjang memuat ketentuan ancaman pidana, dapat dikategorikan sebagai undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (2) KUHP. Bila dikaitkan dengan bunyi Pasal 1 Ayat (1) KUHP, maka dengan menggunakan penafsiran hukum secara sistematis, perubahan undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 1 Ayat (2) di atas adalah perubahan terhadap undang-undang yang berlaku dalam lapangan hukum pidana.

Penerapan Pasal 1 Ayat (2) KUHP dalam perkara korupsi APBD Sumatera Barat dapat saja dilakukan oleh hakim apabila ada pertentangan antara aturan hukum pidana yang lama dengan aturan hukum pidana yang baru, dengan syarat perubahan itu dilakukan setelah perbuatan yang didakwakan terjadi. Namun mengingat baik UU No. 31 Tahun 1999 maupun UU No. 20 Tahun 2001 tidak mengandung pertentangan dari sisi berat ringannya ancaman hukuman yang dapat dikenakan, maka Pasal 1 Ayat (2) KUHP tidak tepat untuk diterapkan karena UU No. 20 Tahun 2001 tidak mengubah rumusan ancaman pidana yang diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999. Di samping itu, kedua undang-undang ini lahir lebih dahulu dari perbuatan yang dilakukan para terdakwa pada tahun 2002, sehingga syarat untuk dapat diterapkannya Pasal 1 Ayat (2) KUHP menjadi tidak terpenuhi karena perubahan undang-undang tindak pidana korupsi dilakukan sebelum perbuatan yang didakwakan itu terjadi.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, jelas penerapan Pasal 1 Ayat (2) KUHP yang dilakukan oleh dua orang hakim tingkat pertama dengan alasan PP No. 110 Tahun 2000 telah dibatalkan Mahkamah Agung sehingga kepada para terdakwa harus diberlakukan ketentuan hukum yang menguntungkan, tidak memiliki dasar hukum. Harus diingat, para terdakwa

dalam perkara ini dituduh melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dan diancam dalam UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001, bukan melakukan perbuatan melawan hukum terhadap PP No. 110 Tahun 2000 yang tidak mengatur dan mengancam tindak pidana korupsi. Tepatlah kiranya pendapat hakim tingkat banding yang menyatakan bahwa PP No. 110 Tahun 2000 hanya mengatur masalah administrasi, bukan masalah korupsi karena tindak pidana korupsi diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah dan ditambah dengan UU No. 20 Tahun 2001, yang tidak pernah dicabut atau dinyatakan tidak sah.⁴¹

D. *Dissenting Opinion*

Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang dilakukan hakim tingkat pertama dalam perkara ini, pada satu sisi tentu memiliki segi positif sebagai suatu bentuk terobosan hukum di dunia peradilan Indonesia khususnya Sumatera Barat yang selama ini terkesan 'tabu' bila ada hakim yang memiliki pendapat berbeda dengan hakim lain dalam menjatuhkan suatu putusan pengadilan. Meskipun KUHAP tidak mengenal istilah *dissenting opinion*, namun Pasal 19 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman membolehkan adanya *dissenting opinion* yang dalam undang-undang disebut "*pendapat hakim yang berbeda*", apabila dalam sidang permusyawaratan tidak tercapai kata mufakat,⁴² dengan syarat pendapat yang berbeda tersebut dimuat dalam putusan yang dijatuhkan. Persoalannya adalah, apakah *dissenting opinion* itu harus dimuat dalam putusan sebagai satu kesatuan yang utuh atau cukup melampirkannya dalam putusan dengan menyebutkan dalam pertimbangan hukumnya tentang adanya *dissenting opinion*.

Sekalipun sampai saat ini belum ada peraturan Mahkamah Agung yang mengatur tentang *dissenting opinion* ini sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 19 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, namun Pasal 19 Ayat (5)

Pendapat berbeda (dissenting opinion) yang dilakukan hakim tingkat pertama dalam perkara ini, pada satu sisi tentu memiliki segi positif sebagai suatu bentuk terobosan hukum di dunia peradilan Indonesia khususnya Sumatera Barat yang selama ini terkesan 'tabu' bila ada hakim yang memiliki pendapat berbeda dengan hakim lain

⁴¹ *Loc.cit*, note 4, hal. 63.

⁴² Pasal 19 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 berbunyi, "*Dalam hal sidang permusyawaratan tidak dapat dicapai mufakat bulat, pendapat hakim yang berbeda wajib dimuat dalam putusan*".

secara tegas menyebutkan bahwa, “*pendapat hakim yang berbeda wajib dimuat dalam putusan*”. Maksud kata “dimuat dalam putusan” ini memang tidak dijelaskan lebih lanjut dalam undang-undang, tapi bila mengacu pada Pasal 9 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2000 Tentang Hakim Ad Hoc, *dissenting opinion* dalam putusan kepastian diperbolehkan dan dicantumkan beserta putusan dalam bentuk lampiran serta dianggap sebagai satu kesatuan dengan naskah putusan. Dari dua ketentuan ini dan dikaitkan dengan Pasal 197 KUHAP, dapat disimpulkan bahwa penempatan *dissenting opinion* dalam putusan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: 1). dicantumkan menjadi satu dalam putusan bersama-sama dengan pendapat hakim yang lain (*inside*), jadi tidak dalam bentuk lampiran, atau 2). ditempatkan diluar putusan berupa lampiran (*outside*) dengan menyebutkan terlebih dahulu dalam pertimbangan hukum putusan tentang adanya *dissenting opinion* yang terdapat pada lampiran putusan dan merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah putusan secara keseluruhan.

Bila dicermati putusan hakim tingkat pertama dalam perkara korupsi APBD Sumatera Barat, yang ditandatangani oleh lima orang hakim (termasuk dua orang hakim yang berpendapat berbeda) dalam rapat permusyawaratan Majelis Hakim, tak satu pun kalimat dalam pertimbangan hukum putusan tersebut yang menyebut tentang adanya *dissenting opinion*. Meskipun *dissenting opinion* dari dua orang hakim anggota dalam perkara a quo memang ada, tapi dengan tidak ditematkannya *dissenting opinion* tersebut dalam naskah putusan (*inside*) dan tidak dinyatakannya dalam pertimbangan hukum putusan tentang adanya *dissenting opinion* yang ditempatkan dalam bentuk lampiran (*outside*), hemat penulis, pendapat dua orang hakim tersebut belum bisa disebut sebagai *dissenting opinion* menurut pengertian undang-undang. Andaikan penempatan *dissenting opinion* itu hendak dilakukan menurut cara kedua (PERMA No. 2/2000), maka semestinya didalam naskah putusan disebutkan secara tegas tentang adanya *dissenting opinion* yang disertakan pada putusan dalam bentuk lampiran. Bila hal tersebut tidak dilakukan, jelas *dissenting opinion* tersebut merupakan bagian yang terpisah dari naskah putusan sehingga tidak memenuhi kualifikasi Pasal 19 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dan Pasal 9 PERMA Nomor 2 Tahun 2000.

Terlepas dari apakah *dissenting opinion* dalam perkara korupsi APBD Sumatera Barat telah memenuhi syarat undang-undang atau tidak, *dissenting opinion* merupakan hal baru dalam hukum pidana Indonesia yang tidak semestinya ditutup-tutupi dari sentuhan publik dan harus didorong menjadi suatu bentuk kebebasan hakim dalam mengambil sikap terhadap suatu perkara. Disinilah arti pentingnya sebuah *dissenting opinion* sebagai bagian dari sikap korektif hakim terhadap kekurangannya dalam proses penegakan hukum.⁴³ Semangat Pasal 19 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 jelas-jelas menginginkan agar *dissenting opinion* menjadi bagian tak terpisahkan dari suatu putusan yang dapat diakses secara luas oleh publik.

E. Hukum Acara dan Pertimbangan Majelis Hakim

Pada bagian terdahulu telah disinggung hal-hal yang dapat mengakibatkan sebuah putusan batal demi hukum. Dua dari sepuluh hal atau pernyataan yang harus dicantumkan dalam putusan perintah supaya terdakwa ditahan atau tetap dalam tahanan atau dibebaskan dan nama penuntut umum.⁴⁴ Bila dicermati putusan hakim tingkat pertama dalam perkara korupsi APBD Sumatera Barat terlihat bahwa hakim lupa mencantumkan perintah yang bagaimana yang akan dikenakan kepada para terdakwa, padahal setiap putusan yang dijatuhkan pengadilan harus secara tegas memuat diktum atau amar yang berisi perintah yang ditentukan dalam Pasal 197 Ayat (1) huruf k KUHAP itu. Apa konsekuensinya? Kelalaian atas hal semacam itu mengakibatkan putusan batal demi hukum,⁴⁵ karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 197 Ayat (2) KUHAP yang secara tegas menyatakan, “*Tidak dipenuhinya ketentuan dalam ayat (1) huruf a, b, c, d, e, f, b, j, k dan l pasal ini mengakibatkan putusan batal demi hukum*”. Atas alasan tersebut, secara yuridis sebenarnya tanpa dibatalkan oleh hakim tingkat banding pun, putusan hakim tingkat pertama sudah batal dengan sendirinya.

Perlu pula dilihat, apakah putusan hakim tingkat pertama telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 197 Ayat

Bila dicermati putusan hakim tingkat pertama dalam perkara korupsi APBD Sumatera Barat terlihat bahwa hakim lupa mencantumkan perintah yang bagaimana yang akan dikenakan kepada para terdakwa

⁴³ Indriyanto Seno Adji, “*Dissenting Opinion*”: Keterbukaan Yudikatif?, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/09/opini/diss30.htm>.

⁴⁴ *Loc.cit*, note 18.

⁴⁵ *Loc.cit*, note 12, hal.349.

Kelalaian hakim yang tidak mencantumkan nama-nama penuntut umum dalam putusan yang dijatuhkan jelas bertentangan dengan Pasal 197 Ayat (1) huruf l, putusan mana harus batal demi hukum

(1) huruf l atau tidak. Menurut ketentuan huruf l tersebut, surat putusan harus memuat hari dan tanggal putusan, nama penuntut umum, nama hakim yang memutus dan nama panitera. Bila dicermati secara jeli putusan hakim tingkat pertama halaman 162, terlihat bahwa di bagian akhir putusan tersebut hanya mencantumkan nama-nama kelima hakim yang memeriksa dan mengadili perkara, nama-nama dua orang panitera pengganti, tanpa mencantumkan nama-nama penuntut umum yang tergabung dalam Tim Penuntut Umum. Atas fakta tersebut, kelalaian hakim yang tidak mencantumkan nama-nama penuntut umum dalam putusan yang dijatuhkan jelas bertentangan dengan Pasal 197 Ayat (1) huruf l, putusan mana harus batal demi hukum. Sebenarnya kealpaan itu dapat dihindari apabila hakim mengingat dengan baik bunyi Pasal 198 Ayat (2) KUHAP yang mewajibkan ketua pengadilan atau pejabat kejaksaan yang berwenang untuk menunjuk pengganti pejabat yang berhalangan (hakim atau penuntut umum) dalam persidangan yang digelar untuk membacakan putusan pengadilan. Mungkin saja, pada saat putusan dibacakan tim penuntut umum memang hadir, tapi lupa mencantumkan nama-namanya dalam putusan. Meskipun dalam kenyataannya penuntut umum hadir, namun bila namanya tidak dicantumkan dalam putusan, jelas putusannya akan batal demi hukum. Sayangnya, tidak terpenuhinya ketentuan Pasal 197 Ayat (1) huruf k dan l KUHAP dalam putusan hakim tingkat pertama tersebut luput dari perhatian hakim tingkat banding. Padahal menurut ketentuan Pasal 240 KUHAP, pengadilan tinggi dengan surat keputusan dapat membatalkan penetapan (putusan) dari pengadilan negeri sebelum putusan pengadilan tinggi dijatuhkan.

Di samping tidak memenuhi ketentuan Pasal 197 KUHAP berkenaan dengan formalitas sahnya sebuah putusan, pertimbangan-pertimbangan yang diberikan hakim tingkat pertama pun mengandung kekeliruan yang substansial. Kekeliruan pertama terdapat dalam pertimbangan putusan yang menyatakan bahwa para terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana didakwakan dalam dakwaan primair.⁴⁶ Pertimbangan ini jelas keliru, karena sekalipun perbuatan

⁴⁶ *Loc.cit.*, note 5, hal. 137.

para terdakwa masih dalam ruang lingkup pelaksanaan tugas dan kewenangannya, namun hakim tingkat pertama juga membenarkan bahwa perbuatan terdakwa-terdakwa telah melampaui batas kewenangan yang ada padanya sehingga perbuatan terdakwa-terdakwa tersebut dirasakan telah melanggar rasa keadilan yang ada ditengah masyarakat. Perbuatan terdakwa-terdakwa yang telah melampaui batas kewenangannya dan telah melanggar rasa keadilan bagi masyarakat jelas telah memenuhi unsur melawan hukum dari perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 2 Ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999. Inilah sebabnya, mengapa hakim tingkat banding membatalkan putusan hakim tingkat pertama dengan menyatakan bahwa terdakwa-terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana didakwakan dalam dakwaan primair. Putusan hakim tingkat banding yang membatalkan putusan hakim tingkat pertama tersebut menurut hemat penulis sudah tepat dan benar.

Pertimbangan hakim yang mengajukan *dissenting opinion* dalam tingkat pertama, ternyata juga mengandung kekeliruan dalam penerapan hukum acara pidana. Hakim *dissenting opinion* dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa perbuatan yang didakwakan dalam dakwaan jaksa penuntut umum termasuk unsur melawan hukum dalam arti formil dan materiil telah terbukti secara sah dan meyakinkan. Namun mengingat karena ada hukum atau ketentuan yang menguntungkan bagi para terdakwa dalam hal ini Putusan Mahkamah Agung RI No. 04.G/HUM/2001 yang juga sebagai dasar yang meniadakan hukuman (*strafuitsluitinggrond*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) KUHP. Di samping itu, menurut hakim *dissenting opinion*, perbuatan para terdakwa sekalipun terbukti secara sah dan meyakinkan, tetapi perbuatan tersebut dilakukan karena adanya kewajiban hukum yang mengharuskannya yaitu Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2002. Alasan-alasan inilah yang membuat hakim *dissenting opinion* berpendapat bahwa perbuatan terdakwa tidak dapat dipidana dan harus dilepaskan dari segala tuntutan hukum.

Bila dikaji secara mendalam, sesungguhnya ada dua hal pokok yang terkandung dalam pertimbangan hakim *dissenting opinion* di atas berkaitan dengan perbuatan tindak pidana yang

Putusan perkara korupsi APBD Sumatera Barat yang melibatkan anggota DPRD yang dijatuhkan pengadilan, khususnya Pengadilan Negeri Padang, masih belum menerapkan prinsip-prinsip the rule of law dan rasa keadilan bagi masyarakat

didakwakan terhadap para terdakwa, yaitu: 1) perbuatan yang didakwakan bukanlah tindak pidana, karena terjadi perubahan undang-undang yang menyebabkan perbuatan itu bukan lagi merupakan tindak pidana; dan 2) perbuatan para terdakwa tidak dapat dipidana, karena para terdakwa melakukan perbuatan dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang. Dengan dua hal pokok yang menjadi pertimbangan hakim tersebut, masing-masing memiliki konsekuensi hukum yang berbeda. Apabila perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa memang terbukti secara sah dan meyakinkan, tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan tindak pidana, maka menurut Pasal 191 Ayat (2) KUHAP para terdakwa seharusnya diputus lepas dari segala tuntutan hukum. Sedangkan perbuatan para terdakwa yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana yang dilakukan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 50 KUHP, tidak dapat dipidana. Maka berdasarkan ketentuan Pasal 50 KUHP ini, dengan memperluas syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 191 Ayat (1) KUHAP, seharusnya para terdakwa diputus bebas dan bukan lepas dari segala tuntutan hukum.⁴⁷

IV. Kesimpulan

1. Tindak pidana korupsi merupakan *extra ordinary crime* yang hanya bisa diberantas dengan *extra ordinary efforts* oleh semua pihak, termasuk lembaga peradilan. Upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga peradilan hanya dapat terwujud apabila pengadilan dan hakim-hakim yang memeriksa dan mengadili perkara korupsi memiliki *political will* yang kuat dan komitmen yang tinggi dalam menjalankan fungsinya sebagai pemberi putusan yang adil, baik menurut *the rule of law* maupun *public justice*.
2. Putusan perkara korupsi APBD Sumatera Barat yang melibatkan anggota DPRD yang dijatuhkan pengadilan, khususnya Pengadilan Negeri Padang, masih belum menerapkan prinsip-prinsip *the rule of law* dan rasa keadilan bagi masyarakat. Sikap majelis hakim tingkat pertama yang tidak konsisten dalam memberikan pertimbangan tentang unsur melawan hukum (formil dan

⁴⁷ *Loc.cit.*, note 12, hal.329.

materiil) sehingga menjatuhkan putusan yang keliru, menunjukkan ketidakseriusan lembaga peradilan dalam memberantas korupsi.

3. Putusan pengadilan tingkat pertama yang mengabaikan ketentuan dalam KUHAP tentang syarat sahnya sebuah putusan, sehingga berakibat putusan tersebut batal demi hukum, membuktikan bahwa ketelitian dan kecermatan hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara belum diimplementasikan secara baik dan sungguh-sungguh dikalangan para hakim. Sikap seperti ini jelas akan berimplikasi buruk bagi proses penegakan hukum terhadap perkara-perkara korupsi yang mayoritas pelakunya berasal dari kalangan terpendang dan terpelajar, karena akan dengan mudah dieksepsi atau dipatahkan dalam proses pembelaan.
4. Belum adanya aturan Mahkamah Agung tentang pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 19 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman mengenai pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam suatu perkara pidana, kecuali PERMA No. 2 Tahun 2000 Tentang Hakim Ad Hoc dalam masalah kepailitan (perkara perdata), mengakibatkan terobosan yang dilakukan hakim pengadilan tingkat pertama dalam perkara korupsi APBD Sumatera Barat ini dibuat tanpa mengikuti tata cara yang ditentukan undang-undang. Lebih-lebih lagi, tidak disebutkannya dalam pertimbangan hukum putusan yang menyatakan tentang adanya *dissenting opinion*, mengakibatkan *dissenting opinion* yang dibuat tersebut menjadi kehilangan legalitasnya.
5. Putusan pengadilan tingkat banding (Pengadilan Tinggi Sumatera Barat) yang membatalkan putusan pengadilan tingkat pertama dan menghukum para terdakwa dengan hukuman yang jauh lebih berat dari hukuman yang dijatuhkan hakim sebelumnya, menunjukkan telah benarnya penerapan hukum yang dilakukan pengadilan tingkat banding dan kuatnya komitmen hakim yang mengadili dan memutus perkara tersebut dalam memberantas korupsi.

Manipulasi Anggaran Belanja oleh DPRD Sidoarjo

Kajian Putusan No. 371/Pid.B/2004/PN. Sda

Iman Anis

I. Pendahuluan

Salah satu manfaat peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen untuk melakukan rekayasa sosial dan politik. Sehingga dapat dilihat setiap ada perubahan perundang-undangan tentu ada suatu target politik tertentu. Hal ini disebut sebagai politik hukum. Sebagai suatu instrumen rekayasa sosial dan politik, suatu sistem perundang-undangan oleh pembuat undang-undang diharapkan tumbuhnya suatu perilaku sosial dan politik yang baik dalam masyarakat.

Demikian juga mengenai perubahan perundangan otonomi daerah. Masyarakat mengharapkan agar ide demokratisasi dan otonomi daerah yang seluas-luasnya jangan terlalu jauh dicampuri oleh pemerintah pusat, terutama dalam hal penentuan anggaran belanja. Hal ini sesuai dengan maksud yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam UU tersebut tercantum dengan jelas kewenangan daerah yang sangat besar dalam menentukan anggaran belanja daerahnya. Tetapi di lain pihak, pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, terutama sekali dalam kewenangan menentukan anggaran belanja daerah, menimbulkan perilaku

DPRD sebagai mitra eksekutif dalam penentuan anggaran belanja daerah, khususnya anggaran belanja untuk kepentingan DPRD sendiri kerap melampaui kemampuan keuangan daerah atau setidaknya melampaui batas kepatutan sehingga menimbulkan terjadinya tindak pidana

yang berlebih-lebihan dari anggota DPRD. DPRD sebagai mitra eksekutif dalam penentuan anggaran belanja daerah, khususnya anggaran belanja untuk kepentingan DPRD sendiri kerap melampaui kemampuan keuangan daerah atau setidaknya melampaui batas kepatutan sehingga menimbulkan terjadinya tindak pidana. Hal ini merupakan akibat negatif suatu perubahan perundang-undangan sebagai suatu instrumen rekayasa sosial maupun politik yang dapat menimbulkan penyimpangan dalam pelaksanaannya.

Hal seperti ini terjadi di banyak daerah di Indonesia. Banyak para anggota DPRD yang terlibat perkara korupsi, antara lain kasus korupsi oleh ketua DPRD Sidoarjo. Berdasarkan keadaan seperti ini, Pemerintah Pusat mengeluarkan PP No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD sebagai pedoman dan batasan dalam menentukan anggaran belanja daerah. Dalam PP tersebut diatur batasan dana bagi pos kegiatan yang besarnya adalah 1% hingga 400 juta bagi daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara 20 milyar sampai dengan 50 milyar. Namun terhadap PP No. 110 Tahun 2000 telah dimintakan *judicial review* oleh anggota DPRD Propinsi Sumatera Barat kepada Mahkamah Agung RI. Dalam putusannya, MA mengabulkan permohonan tersebut dan menilai bahwa PP No.110 Tahun 2000 tersebut bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 4 Tahun 1999.

Keadaan dan perkembangan yang begitu cepat akibat perubahan perundang-undangan yang timbul dan adanya *judicial review*, maka yang terjadi di lapangan terhadap kasus-kasus korupsi yang dilakukan ketua dan anggota DPRD dapat dibedakan ke dalam tiga variasi:

1. Dianggap melakukan kejahatan korupsi karena dalam menyusun anggaran belanja untuk kegiatan DPRD bertentangan dengan PP No. 110 Tahun 2000.
2. Dianggap melakukan kejahatan korupsi karena dalam menyusun rencana anggaran belanja DPRD melampaui batas kepatutan dan kepatutan serta aspirasi masyarakat.
3. Dianggap melakukan kejahatan korupsi karena para ketua/anggota DPRD telah memanipulasi anggaran belanja, menerima penghasilan ganda, menerima penghasilan dari suatu pos tetapi ternyata kegiatan yang seharusnya dilakukan tidak dilakukan.

Bahwa kasus yang terjadi di Sidoarjo adalah variasi yang ketiga.

II. Kajian terhadap Putusan No. 371/Pid.B/2004/PN Sidoarjo

A. Kasus Posisi

Terdakwa Drs.H. Usman S.H., M.H. sebagai ketua DPRD bersama Wakil DPRD Sidoarjo yaitu S. Agus Sutejo, Dr. E.C. Imron Syukur M.M, Adi Muzakir oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) telah didakwa, primair Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 64 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, subsidair Pasal 3 jo. Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 64 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP.

Perbuatan tersebut dilakukan oleh terdakwa dengan cara:

1. Menandatangani Surat Keputusan (SK) Pimpinan DPRD No. 035 Tahun 2002 tanggal 19 Desember 2002, perihal Pengelolaan Anggaran DPRD dan Sekretariat Kabupaten Sidoarjo yang isinya menetapkan anggaran operasional DPRD terdiri dari:
 - a. Bantuan kesejahteraan
 - b. Bantuan pengawasan
 - c. Bantuan keselamatan kerja
 - d. Bantuan operasional bagi pimpinan dan anggota DPRD
 - e. Bantuan penyerapan aspirasi masyarakat
 - f. Bantuan pembinaan kepada masyarakat
 - g. Bantuan kegiatan DPRD.
2. Memberikan perintah kepada pengelola anggaran DPRD dan Sekretaris DPRD Kabupaten Sidoarjo untuk setiap pengeluaran lain yang terdapat pada Anggaran Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) berdasarkan kebijakan Pimpinan Dewan (Ketua DPRD). Surat Keputusan Pimpinan No. 35 Tahun 2002 tersebut tidak dibuat bersama-sama dengan Bupati. SK tersebut

ditetapkan pada tanggal 31 Desember 2002 dan digunakan sebagai dasar untuk mengelola alokasi Anggaran Biaya Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) yang menyerap dana sebesar Rp 20.287.043.606,- dalam APBD Kabupaten Sidoarjo tahun 2003.

Menurut keterangan saksi Dra. Ec Sunaryati MA, sebagai PLT (Pelaksana Tugas) Kepala Bagian Umum yang menjalankan fungsi sebagai Sekretaris Dewan, terdakwa memerintahkan Dra. Ec Sunaryati untuk mencairkan anggaran SDM tersebut secara bertahap. Saksi Siswandoyo sebagai bendahara yang bertugas mencairkan uang diberitahukan oleh penanggung jawab kegiatan (Dra. Ec Sunaryati) untuk mengajukan SPP sebagaimana barang bukti yang diajukan oleh JPU. Barang bukti tersebut berjudul Dana SDM, Perjalanan Dinas dan Operasional tertera dalam daftar barang bukti JPU No. 10 s.d 51. Sedangkan dana untuk SPMU dalam judul yang sama mulai No. 52 s.d. 113. SPP yang diajukan pada tanggal 2 Januari 2003 telah disetujui yang kemudian diterbitkan SPMU sebagai berikut:

- a. SPMU tanggal 3 Januari 2003 untuk Biaya Penyerapan Aspirasi Masyarakat bagi Pimpinan dan Anggota DPRD Sidoarjo bulan Januari sebesar Rp 78.750.000,-
- b. SPMU tanggal 3 Januari untuk Biaya Kesejahteraan bagi Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar Rp 22.500.000,-.
- c. Biaya Penyerapan Aspirasi Masyarakat sebesar Rp 45.000.000,-.
- d. Biaya Keselamatan Kerja sebesar Rp 90.000.000,-.
- e. Biaya Pengawasan sebesar Rp 90.000.000,-.
- f. Biaya Operasional sebesar Rp 29.116.350,-.
- g. Biaya Kegiatan sebesar Rp 80.250.000,-
- h. Dana Taktis dan lain sebesar Rp 74.750.000,-.

Dana tersebut dicairkan dengan SPMU tanggal 3 Januari 2003 oleh Siswandoyo dan uangnya diserahkan kepada Dra. Ec. Sunaryati yang kemudian sebagian dananya dibagikan kepada ketua, wakil dan anggota DPRD. Dalam persidangan tidak ditemukan adanya rincian penggunaan uang yang dibagikan sesuai dengan kegiatan yang tercantum dalam SK No. 035 Tahun 2002 tersebut.

Terdakwa juga menerbitkan SK No. 12 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Kursus Keterampilan bagi Anggota DPRD Kabupaten Sidoarjo dari tanggal 1 September 2003 s.d. 13 September 2003 bertempat di Hotel Inna Natour Tretes.

Berdasarkan kesaksian Dra. Ec Sunaryati MM, yang dikuatkan oleh saksi Siswandoyo untuk kepentingan pelatihan kursus keterampilan tersebut dicairkan dana sebanyak Rp 900.000.000,- (dana yang diambil dari mata anggaran SDM). Berdasarkan bukti saksi dan surat, pelatihan tersebut tidak pernah dilaksanakan, namun uangnya dibagikan kepada ketua, wakil dan anggota DPRD. Pada tanggal 26 Agustus 2003 diterbitkan SK Pimpinan No. 1 Tahun 2003 Tentang Kunjungan Kerja Keluar Daerah dengan dana Rp 1.200.000,-, namun dalam kenyataannya kegiatan tersebut tidak pernah dilaksanakan sedangkan dana untuk itu telah dibagikan kepada anggota DPRD.

Dalam persidangan terbukti bahwa terdakwa memperoleh penghasilan ganda yaitu, selain memperoleh uang bantuan operasional, uang bantuan pengawasan, uang bantuan keselamatan kerja, uang bantuan penyerapan aspirasi, uang pembinaan masyarakat untuk setiap bulan secara rutin, namun terdakwa tetap menerbitkan SK No. 035 Tahun 2002 untuk kegiatan sama tapi sumber dananya berlainan. Majelis hakim mempertimbangkan bahwa ketua, wakil ketua dan anggota DPRD Sidoarjo pada bulan Januari 2003 mendapat penghasilan ganda atas kegiatan yang sama dan menerima bantuan rutin di luar gaji dan dari dana SDM berdasarkan SK No. 035 Tahun 2002.

Dalam persidangan terungkap bahwa seluruh dana tersebut terus dibagikan kepada terdakwa dari bulan Januari 2003 s.d. Desember 2003. Setelah uang itu dibagikan, terdakwa tidak memberikan pertanggungjawaban penggunaan dana tersebut. Berdasarkan bukti yang terungkap di persidangan majelis hakim menemukan bahwa terdakwa melakukan suatu perbuatan membagikan uang kepada terdakwa, wakil ketua serta anggota DPRD yang mana uang tersebut tidak

Berdasarkan bukti saksi dan surat, pelatihan tersebut tidak pernah dilaksanakan, namun uangnya dibagikan kepada ketua, wakil dan anggota DPRD

sesuai peruntukannya. Dana yang dicairkan tersebut seharusnya digunakan untuk kepentingan rakyat, namun dana tidak digunakan sebagaimana mestinya. Berdasarkan hal tersebut, maka tindakan terdakwa dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara.

Majelis hakim dengan berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, sependapat dengan JPU sepanjang mengenai terdakwa bersalah melakukan tindak pidana korupsi, tetapi majelis hakim tidak sependapat mengenai pasal yang didakwakan. Majelis hakim telah mendapatkan bukti-bukti dan keyakinan bahwa terdakwa telah terbukti melakukan tindak pidana secara sah dan meyakinkan berdasarkan dakwaan primer sebagaimana diatur dan diancam dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pembahasan atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Perbuatan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 64 ayat (1) KUHP jo Pasal 55 (1) dan KUHP. Dalam putusannya majelis menghukum terdakwa 8 tahun lebih lama 2 tahun dari tuntutan jaksa.

Perkara ini menarik karena terdakwa sebagai Ketua DPRD dalam melakukan kejahatan korupsi oleh Jaksa Penuntut Umum tidak digunakan PP No. 110 Tahun 2000 sebagai dasar dakwaan

B. Analisa Kasus

Perkara ini menarik karena terdakwa sebagai Ketua DPRD dalam melakukan kejahatan korupsi oleh Jaksa Penuntut Umum tidak digunakan PP No. 110 Tahun 2000 sebagai dasar dakwaan. Diduga hal ini disebabkan oleh sikap MA yang telah mengabulkan *judicial review* atas PP No. 110 Tahun 2000, yang dalam putusannya majelis hakim agung menyatakan PP *aquo* tidak berlaku.

Sebenarnya hakim dapat menghukum anggota DPRD yang telah melakukan kejahatan korupsi dengan tanpa harus berpedoman kepada pelanggaran PP No. 110 Tahun 2000. Dalam kasus ini kelihatan sekali bahwa terdakwa sebagai ketua DPRD telah melakukan perbuatan mencairkan uang daerah dengan cara sedemikian rupa sehingga para anggota memperoleh penghasilan ganda, memperoleh penghasilan tanpa melakukan kegiatan yang seharusnya dilakukan. Tindakan terdakwa tersebut nyata-nyata termasuk perbuatan tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dan norma-

norma kehidupan sosial dalam masyarakat seperti tersebut dalam penjelasan Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999.

Penjelasan Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999 sebetulnya menjawab sekaligus membatasi persoalan yang kontroversial, yaitu dengan tidak berlakunya PP No. 110 Tahun 2000, apakah DPRD dalam menentukan anggaran untuk keperluan dan kegiatannya dibenarkan menentukan besaran dan pemakaian sekehandaknya? Memang ada sedikit ganjalan dalam aturan PP No. 110 Tahun 2000 mengenai ditentukannya besaran dan batas anggaran. Batasan tersebut yaitu dalam menentukan anggaran untuk DPRD ialah 1 % s.d. 400 juta bagi daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara 20 s.d. 50 milyar. Apabila kita berpedoman pada rasa keadilan dan norma kehidupan sosial dalam masyarakat, kita memerlukan ukuran ataupun angka-angka tertentu. Oleh karena itu, untuk memperoleh kepastian hukum, penyusunan anggaran belanja daerah yang merupakan angka nominal, sudah seharusnya pemerintah ataupun atas inisiatif DPR untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999 dengan memasukan materi PP No. 110 Tahun 2000 atau setidaknya memberikan batasan lain yang lebih kongkret bagi DPRD dalam menyusun anggaran belanja untuk kegiatannya.

Dalam putusan ini dapat dijadikan pedoman yang sangat baik mengenai pendapat Prof Dr. Philipis Mandiri Hardjono SH, yang dijadikan saksi ahli dalam kasus ini. Dalam persidangan beliau mengemukakan sebagai berikut:

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang merupakan penjabaran Undang-Undang Dasar 1945 diketahui bahwa untuk pengelolaan keuangan negara yang juga mencakup pengertian uang dari pemerintah daerah harus menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan dan asas spesialisitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua pendapatan dijadikan dalam dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen negara. Dalam kenyataannya anggaran yang diterima oleh DPRD Kabupaten Sidoarjo sebagaimana diuraikan di atas tidaklah digunakan dan didasarkan pada asas yang berlaku bagi pengelolaan keuangan negara atau daerah.

*Putusan PN
Sidoarjo telah
dengan tepat
mempertimbangkan
kasus tersebut baik
dari segi ketepatan
pasal yang
dikenakan,
pertimbangan
hukum mengenai
unsur melawan
hukum,
pertimbangan
memperkaya diri
sendiri, maupun
pertimbangan
mengenai hukuman
yang dijatuhkan.*

Penerbitan SK No. 035 Tahun 2002 menurut keterangan saksi, telah melanggar asas spesialisitas, oleh karena SK tersebut tidak mengandung profesionalitas, tidak ada keterbukaan serta tidak ada akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran. Sehingga terbitnya SK No. 035 Tahun 2002 dianggap sebagai taktik bagi pimpinan DPRD Sidoarjo, termasuk terdakwa dalam menggunakan kewenangan secara diskresioner. Yaitu penggunaan kewenangan secara bebas tanpa batas yang jelas dalam menggunakan anggaran, tidak dalam kewenangannya.

Putusan PN Sidoarjo telah dengan tepat mempertimbangkan kasus tersebut baik dari segi ketepatan pasal yang dikenakan, pertimbangan hukum mengenai unsur melawan hukum, pertimbangan memperkaya diri sendiri, maupun pertimbangan mengenai hukuman yang dijatuhkan.

II. Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Ketua DPRD dalam kewenangannya membuat anggaran belanja untuk kegiatannya dapat dikenakan UU No. 31 Tahun 2000 tentang tindak pidana korupsi, walaupun PP No. 110 Tahun 2000 telah dinyatakan tidak berlaku.

Agar tidak menimbulkan permasalahan dalam praktek, khususnya menghindari ketua atau anggota DPRD di sebagian daerah di tanah air yang dikenakan dakwaan/hukuman melakukan tindak pidana korupsi, maka UU No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi dengan memasukkan materi yang diatur dalam PP No. 110 Tahun 2000 atau setidaknya memasukkan materi seperti semangat PP No. 110 Tahun 2000 dengan memberi kekuasaan kepada DPRD dalam mewujudkan anggaran belanja untuk dirinya sendiri. Juga agar anggota DPRD yang terpilih sebelum melaksanakan tugas dan kewajibannya diberi pelatihan dan pengetahuan mengenai pembuatan anggaran belanja dan perundang-undangan yang berhubungan dengan perbendaharaan negara sehingga jangan sampai terjadi anggota DPRD terkena dakwaan korupsi, karena melaksanakan aturan hukum.

KORUPSI APBD DITINJAU DARI ASPEK HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM ADMINISTRASI

Philipus M. Hadjon

I. Pendahuluan

Tahun 2004 menjadi tahun yang sangat mengejutkan bagi pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di seluruh propinsi di Indonesia. Hal ini disebabkan banyak diantara mereka yang ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi dana APBD, bahkan diantaranya ada yang telah dipidana oleh pengadilan. Beberapa kasus korupsi tersebut antara lain adalah kasus korupsi oleh pimpinan dan anggota DPRD Sumatera Barat, DPRD Sidoarjo, DPRD Bogor dan DPRD Cirebon.

Keseluruhan kasus tersebut memiliki benang merah. Para pimpinan dan anggota DPRD tersebut menjadi tersangka tindak pidana korupsi, antara lain: menyusun dan menetapkan anggaran belanja DPRD tahun 2001 menyimpang dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Kelima kasus tersebut telah dikaji secara mendalam dan komperhensif oleh pengkaji sebelumnya. Oleh karena itu, untuk tidak mengulangi tinjauan hukum yang telah disampaikan, penulis akan memberikan kajian dari sudut pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi.

Dari paparan kasus-kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh anggota DPRD Kota Cirebon, Kota Bogor, Kabupaten Sidoarjo dan Propinsi Sumatra Barat ada dua hal yang patut dicatat: *Pertama*, putusan pengadilan dalam kasus korupsi tersebut belum final. Sehingga terhadap putusan tersebut masih terbuka upaya hukum. Sehubungan dengan itu, analisis terhadap kasus korupsi APBD tersebut tidak dilakukan secara khusus artinya tidak menilai apakah putusan pengadilan atas kasus tersebut sudah tepat. *Kedua*, karakter yuridis dan substansi perbuatan antara kasus yang satu dengan kasus yang lain berbeda.

Dari aspek ini dikategorikan dua jenis perbuatan korupsi, yaitu: *Pertama*, perbuatan yang merupakan perbuatan yuridis ketatanegaraan berupa penetapan Peraturan Daerah (Perda) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam kasus tersebut, terhadap perbuatan jenis ini diukur dengan PP No.110 Tahun 2000 yang nota bene sudah dinyatakan tidak sah dengan putusan Mahkamah Agung tanggal 9 September Tahun 2001. *Kedua*, perbuatan materiil yang merugikan keuangan daerah, baik secara melawan hukum maupun karena menyalahgunakan wewenang (Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999).

Apakah perbuatan yuridis ketatanegaraan, dalam hal ini penetapan Perda APBD termasuk kewenangan hakim untuk menilainya?

II. Isu hukum

Berdasarkan klasifikasi dua macam perbuatan sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, isu hukum dari sudut pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi adalah:

1. Apakah perbuatan yuridis ketatanegaraan, dalam hal ini penetapan Perda APBD termasuk kewenangan hakim untuk menilainya?
2. Apakah dasar hukum yang harusnya digunakan dalam mengukur perbuatan materiil yang merugikan keuangan negara untuk memperkaya diri atau orang lain, baik karena perbuatan melawan hukum (Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999) maupun karena menyalahgunakan wewenang (Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999)

III. Analisis

Analisis dilakukan secara urut sesuai urutan isu hukum yang telah diajukan pada bagian sebelumnya (II).

Isu satu: Apakah perbuatan yuridis ketatanegaraan, dalam hal ini penetapan Perda APBD termasuk kewenangan hakim untuk menilainya?

Analisis terhadap isu tersebut diawali dengan pertanyaan-pertanyaan hukum berikut:

1. Apakah Perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dapat dinilai oleh hakim?
2. Apakah penyimpangan dalam penyusunan APBD dapat melahirkan tanggung gugat pidana (*liability*)?
3. Apakah hakekat APBD? Apakah penyimpangan dalam penetapan APBD dapat dijadikan dasar untuk pertanggungjawaban pidana?

Peraturan Daerah pada masa UU No. 22 Tahun 1999 tunduk pada ketentuan pengawasan yang diatur dalam Pasal 113 dan Pasal 114. Berdasarkan ketentuan tersebut, yang berwenang membatalkan Perda adalah Pemerintah. Keberatan atas pembatalan tersebut pada akhirnya dapat diajukan kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian jelaslah bahwa hakim tidak berwenang menilai Perda dalam hal ini Perda APBD.

Menjawab pertanyaan kedua, jelas bahwa penetapan Perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan tidak bisa dijadikan dasar tanggung gugat pidana secara pribadi. Penyimpangan substansial dalam penetapan Perda dalam hal ini Perda APBD tunduk kepada ketentuan pengawasan, yang diatur dalam Pasal 113 dan 114 UU No. 22 Tahun 1999.

Hakekat APBD berdasarkan ketentuan pada waktu itu *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), sekarang UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah perkiraan pendapatan dan belanja. Oleh karena itu dengan penetapan APBD belum sampai pada tahapan secara materil menggunakan

Penyimpangan substansial dalam penetapan Perda dalam hal ini Perda APBD tunduk kepada ketentuan pengawasan, yang diatur dalam Pasal 113 dan 114 UU No. 22 Tahun 1999.

keuangan negara. Dari sudut ini pertanyaan yang ditujukan kepada yuris hukum pidana adalah: apakah penetapan APBD yang merupakan perkiraan pendapatan dan belanja sudah dapat dijadikan dasar untuk perbuatan pidana korupsi?

Isu kedua: Apakah dasar hukum yang harusnya digunakan dalam mengukur perbuatan materiil (perbuatan fisik) yang merugikan keuangan negara untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain, baik karena perbuatan melawan hukum (Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999) maupun karena menyalahgunakan wewenang (Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999)?

Ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang harus dijadikan landasan mengukur penyalahgunaan wewenang adalah ketentuan Pasal 78 yang menentukan: Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD.

Sumber hukum utama yang harus dijadikan dasar penilaian dalam kaitan dengan korupsi APBD oleh anggota DPRD adalah:

1. UU No. 22 Tahun 1999 (sekarang UU No. 32 Tahun 2004)
2. ICW (sekarang UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No I Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara)

Korupsi APBD dalam kasus yang telah dipaparkan di atas berlangsung pada masa UU No. 22 Tahun 1999. Ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang harus dijadikan landasan mengukur penyalahgunaan wewenang adalah ketentuan Pasal 78 yang menentukan: Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban APBD.

Merujuk pada ketentuan di atas, fungsi APBD untuk DPRD adalah menunjang pelaksanaan tugas DPRD. Pertanyaan menyusul adalah apa tugas DPRD? Tugas DPRD dirumuskan dalam Pasal 18 meliputi catur tugas: legislasi (PERDA), memilih kepala daerah, pengawasan (*control*) dan anggaran. Dengan dasar tersebut penggunaan anggaran tidak dalam rangka tugas DPRD tersebut berpeluang masuk dalam kategori penyalahgunaan wewenang.

Dikaitkan dengan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, asas anggaran yang menjadi landasan mengukur penyalahgunaan wewenang adalah asas spesialitas. Asas ini

mengandung makna bahwa anggaran harus digunakan sesuai tujuan yaitu pos mata anggaran yang telah ditetapkan. Sebagai contoh adalah penggunaan dana peningkatan SDM (Sumber Maya Manusia) hendaklah dalam rangka peningkatan SDM, sehubungan dengan catur tugas DPRD menurut ketentuan Pasal 18 UU No. 22 Tahun 1999. Kalau dana itu digunakan untuk kuliah, misalnya jelas melanggar asas spesialisitas. Apalagi kalau uang tersebut dibagi-bagi kepada anggota tanpa adanya kegiatan peningkatan SDM. Demikian juga SPJ (Surat Pertanggungjawaban) fiktif berkaitan dengan kegiatan studi banding. Untuk hal-hal tersebut jelas terdapat penyalahgunaan wewenang.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. Penetapan APBD dalam bentuk Peraturan Daerah merupakan produk yuridis ketatanegaraan berupa peraturan perundang-undangan. Perbuatan ini tidak bisa dijadikan objek tindak pidana secara pribadi.
2. Penggunaan uang secara nyata sebagai pelaksanaan APBD merupakan perbuatan materiil dapat menjadi objek tindak pidana.
3. Mengukur penyalahgunaan wewenang hendaklah dengan mendasarkan pada fungsi APBD dan asas spesialisitas dalam pengelolaan anggaran.

Mengukur penyalahgunaan wewenang hendaklah dengan mendasarkan pada fungsi APBD dan asas spesialisitas dalam pengelolaan anggaran.

review

Good Governance untuk Komisi Yudisial

Astriyani

Pengantar

Ditandatangani Keputusan Presiden Nomor 1/P/2005 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Yudisial Periode 2005-2010 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membawa harapan baru bagi upaya perbaikan institusi peradilan di Indonesia. Ketujuh anggota Komisi Yudisial yang ditetapkan Presiden adalah Zainal Arifin, S.H., HM Irawady Joenoes S.H., M. Thahir Saimima, S.H., M. Busro Muqoddas, S.H., MH, Prof. Dr. Chatamarrasjid, Prof. Dr. Mustafa Abdullah, dan Soekotjo Soeparto, S.H., L.L.M.¹ Kelak, ketujuh orang anggota Komisi Yudisial tersebut akan mengemban tugas mengawasi perilaku hakim, untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim, sesuai dengan amanat undang-undang.²

Komisi Yudisial adalah lembaga baru yang diintrodukir oleh Pasal 24B Amandemen Ketiga UUD 1945. Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim

¹ Kompas Cyber Media, “Tujuh Anggota Komisi Yudisial segera Dilantik,”

<http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0507/09/utama/1880038.htm>, diakses tanggal 20 Juli 2005.

² Pasal 20 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.” Pembentukan Komisi Yudisial ini antara lain dilakukan sebagai upaya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Pengadilan, yang akhir-akhir ini terlihat sangat jelas menurun.³ Beberapa hal yang paling sering dikeluhkan adalah dugaan praktek KKN dan inkompetensi hakim serta personel pengadilan lain. Sementara sistem pengawasan hakim yang ada selama ini masih lemah, dan tidak dapat mencegah dan menanggulangi penyelewengan atau penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim. Oleh karena itu, pembentukan suatu lembaga pengawas eksternal perilaku hakim, menjadi terasa mendesak.

Pembentukan Komisi Yudisial ini antara lain dilakukan sebagai upaya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Pengadilan, yang akhir-akhir ini terlihat sangat jelas menurun

Kebutuhan tersebut dijawab dengan positif oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU Komisi Yudisial), dengan menerjemahkan ‘wewenang menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim,’ dengan menetapkan tugas mengawasi perilaku hakim bagi Komisi Yudisial.⁴ Lebih lanjut, selain memberikan tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim, UU Komisi Yudisial juga memberikan wewenang untuk mengatur lebih lanjut tata cara pelaksanaan tugas pengawasan, dari beberapa aturan pokok yang sudah ada dalam UU, kepada Komisi Yudisial.⁵ Oleh karena itu, tugas pertama yang harus diselesaikan oleh Komisi Yudisial untuk dapat melaksanakan tugas pengawasan perilaku hakim dengan baik, adalah menyusun tata kerja pengawasan perilaku hakim yang akan digunakannya. Tata kerja pengawasan perilaku hakim yang dibutuhkan oleh Komisi

³ Ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan pengadilan, salah satunya dapat dilihat dari jumlah pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada Komisi Ombudsman Nasional selama periode lima tahun terakhir, yang menempati peringkat pertama di antara institusi peradilan lainnya. Selama periode tahun 2000-2004, menurut Ketua Komisi Ombudsman Nasional (KON), Antonius Sudjata, sebanyak 1370 pengaduan (35 persen) yang disampaikan ke KON, adalah tentang instansi pengadilan. Menyusul kemudian, 509 (10 persen) pengaduan menyangkut Kepolisian dan 458 (9 persen) pengaduan menyangkut Kejaksaan. (<http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail&cid=4782>).

⁴ UU Komisi Yudisial, *Op.cit.*

⁵ *Ibid.*, Pasal 22 ayat (8).

Yudisial tersebut setidaknya meliputi: bagaimana cara Komisi Yudisial akan menerima laporan masyarakat atau mencari indikasi pelanggaran perilaku hakim; bagaimana prosedur pemeriksaan yang harus dilakukan terhadap setiap indikasi pelanggaran perilaku hakim yang ditemukan oleh Komisi Yudisial; dan bagaimana Komisi Yudisial mengambil kesimpulan atas hasil pemeriksaan yang telah dilakukan, serta menetapkan sanksi yang akan direkomendasikan kepada pimpinan MA dan Mahkamah Konstitusi (MK).⁶

Memiliki wewenang untuk mengatur sendiri tata kerja yang akan digunakannya dalam melakukan tugas pengawasan perilaku hakim, merupakan suatu keuntungan bagi Komisi Yudisial. Namun di sisi lain, Komisi Yudisial perlu berhati-hati dalam melaksanakan wewenangnya yang satu ini. *Pertama*, karena wewenang ini seharusnya dapat dimanfaatkan secara optimal oleh Komisi Yudisial untuk menyusun tata kerja yang dapat mendukungnya mencapai tujuan pengawasan terhadap perilaku hakim, yaitu tegaknya kehormatan dan keluhuran martabat, serta terjaganya perilaku hakim. *Kedua*, apa yang akan diatur oleh Komisi Yudisial dalam wewenangnya ini bersinggungan dengan hak dan kepentingan pihak-pihak lain yang cukup besar, yaitu hakim yang diduga melakukan pelanggaran perilaku, masyarakat yang menyampaikan laporan perihal dugaan pelanggaran perilaku hakim, dan masyarakat luas yang menaruh harapan akan pembenahan aparat peradilan. *Ketiga*, terlepas dari berhasil atau tidaknya tugas yang diembannya, sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan publik, Komisi Yudisial memiliki tanggung jawab untuk membuktikan bahwa telah berupaya melaksanakan tugas yang diembannya dengan sebaik-baiknya.

Oleh karena itu, memikirkan tata cara pelaksanaan tugas pengawasan perilaku hakim yang akan digunakan oleh

⁶ Pengertian hakim dalam Pasal 1 butir 5 UU Komisi Yudisial adalah meliputi Hakim Agung dan Hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA serta MK, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Oleh karena itu, wewenang Komisi Yudisial dalam melakukan tugas pengawasan terhadap perilaku hakim, juga meliputi hakim pada MK. Selanjutnya, pada Pasal 23 ayat (3) UU Komisi Yudisial mengatur, bahwa usulan penjatuhan sanksi terhadap hakim, diserahkan oleh Komisi Yudisial kepada pimpinan MA atau MK.

Komisi Yudisial, menjadi sangat penting. Tulisan ini berupaya untuk mencari hal-hal ideal yang seharusnya terdapat dalam tata cara pelaksanaan pengawasan perilaku hakim yang akan dilaksanakan oleh Komisi Yudisial, dengan memperhitungkan ketiga kriteria di atas.

Komisi Yudisial dan *Good Governance*

Pembahasan mengenai kinerja lembaga-lembaga pemerintah belakangan ini, seringkali dikaitkan dengan istilah *good governance*. Meskipun istilah ini sudah cukup sering digunakan, pengertian *good governance* sendiri masih cukup beragam. Ada yang menerjemahkan *good governance* secara langsung sebagai 'tata pemerintahan yang baik'.⁷ Sementara yang lain mengartikan *good governance* sebagai kinerja suatu lembaga, yang bukan hanya lembaga pemerintahan, tetapi juga termasuk perusahaan atau organisasi masyarakat, yang memenuhi 'prasyarat-prasyarat tertentu'.⁸ Profesor Solly Lubis dari USU, menyama-artikan *good governance* dengan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, atau dalam bahasa Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁹ Namun untuk konteks tulisan ini, penulis memilih menggunakan pengertian *good governance* yang lebih umum, yaitu sebagai 'pengelolaan pemerintahan yang baik.' Di mana kata 'baik' yang digunakan di sini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*.

Meskipun Komisi Yudisial bukan lembaga eksekutif atau legislatif, dan tidak dapat serta merta dianggap sebagai lembaga yudikatif, melihat wewenang dan tugas yang diembannya, maka sangat wajar apabila Komisi Yudisial menundukkan diri untuk mengikuti kaidah-kaidah atau prinsip-prinsip yang mengikat lembaga pemerintahan secara

Tulisan ini berupaya untuk mencari hal-hal ideal yang seharusnya terdapat dalam tata cara pelaksanaan pengawasan perilaku hakim yang akan dilaksanakan oleh Komisi Yudisial

⁷ *Public Good Governance*, Sekretariat Pengembangan *Public Good Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), http://good_governance.bappenas.go.id/buku_saku.htm.

⁸ *Good Governance*, Masyarakat Transparansi Indonesia, http://www.transparansi.or.id/good_governance/definisi.html.

⁹ Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H., Pokok-Pokok Pikiran mengenai RUU Administrasi Pemerintahan, Waspada Online-, 22 Juni 2005, http://www.waspada.co.id/opini/artikel/artikel.php?article_id=63059.

umum. Oleh karena itu, dalam melaksanakan wewenang dan tugas yang diembannya termasuk ketika menyusun tata cara pelaksanaan tugas pengawasan perilaku hakim yang akan digunakannya, selain belajar dari kelemahan-kelamahan sistem pengawasan hakim sebelumnya, Komisi Yudisial juga dapat menjadikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep *good governance* sebagai acuan utama.

Tata Cara Pelaksanaan Tugas Pengawasan Perilaku Hakim oleh Komisi Yudisial menurut Konsep *Good Governance*

Konsep *good governance* mengandung prinsip-prinsip yang menjadi prasyarat terpenuhinya kondisi pengelolaan pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip *good governance* yang disebutkan oleh beberapa pihak tidak selalu sama satu dengan yang lain, biasanya, itu dipengaruhi oleh cabang kekuasaan pemerintahan yang digunakan sebagai perspektifnya.¹⁰ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menyebutkan ‘asas umum penyelenggaraan negara’—yang dapat diartikan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang terdiri dari: 1) asas kepastian hukum, 2) asas tertib penyelenggaraan negara, 3) asas kepentingan umum, 4) asas keterbukaan, 5) asas proporsionalitas, 6) asas profesionalitas, dan 7) asas akuntabilitas.

Bagian selanjutnya dari tulisan ini akan membahas beberapa prinsip dalam konsep *good governance* secara umum, yang relevan dengan tugas dan wewenang pengawasan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial, dan prosedur-prosedur yang seharusnya ada dalam tata cara pelaksanaan tugas tersebut.

Selain belajar dari kelemahan-kelamahan sistem pengawasan hakim sebelumnya, Komisi Yudisial juga dapat menjadikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep good governance sebagai acuan utama

¹⁰ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, misalnya, memasukkan nilai atau karakter berkomitmen pada pengurangan kesenjangan; berkomitmen pada tuntutan pasar; dan berkomitmen pada lingkungan hidup, sebagai bagian dari kumpulan nilai-nilai yang perlu diterapkan di Indonesia menurut konsep *good governance*. Lihat *Public Good Governance*, Sekretariat Pengembangan *Public Good Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Op. cit.*

1. Prinsip Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan unsur yang sangat penting dalam suatu negara demokratis. Selain untuk memenuhi hak masyarakat, partisipasi masyarakat juga berfungsi sebagai salah satu cara publik mengontrol lembaga pemerintah. Prosedur yang harus ada dalam tata cara pelaksanaan pengawasan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial menurut prinsip ini, adalah:

a. Penerimaan Laporan Masyarakat Mengenai Dugaan Pelanggaran Perilaku Hakim

Dalam pelaksanaan tugas pengawasan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial, masyarakat dapat berpartisipasi dalam bentuk menyampaikan laporan mengenai dugaan pelanggaran perilaku hakim yang mereka ketahui atau yang mereka alami sendiri. Laporan masyarakat mengenai dugaan pelanggaran perilaku hakim kepada Komisi Yudisial memiliki peran yang sangat penting, karena seringkali masyarakat adalah pihak yang berinteraksi langsung dengan hakim ketika berperkara di pengadilan. Pentingnya laporan masyarakat tampaknya sudah diperhitungkan oleh pembuat undang-undang, karena dalam UU Komisi Yudisial juga sudah dinyatakan bahwa dalam melaksanakan pengawasan perilaku hakim, Komisi Yudisial menerima laporan masyarakat.¹¹

b. Pemantauan Pemberitaan di Media Mengenai Dugaan Pelanggaran Perilaku Hakim

Selain laporan yang disampaikan langsung oleh masyarakat, Komisi Yudisial juga dapat memperoleh masukan mengenai dugaan pelanggaran perilaku hakim dari surat kabar atau media massa. Karena fungsinya, media juga harus dianggap sebagai bagian atau wakil dari masyarakat. Oleh karena itu, pemberitaan media mengenai dugaan pelanggaran perilaku hakim, seharusnya ditindaklanjuti oleh Komisi Yudisial dengan cara-cara yang sama seperti halnya bila Komisi Yudisial mendapatkan dugaan pelanggaran perilaku hakim tersebut dari laporan masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan unsur yang sangat penting dalam suatu negara demokratis. Selain untuk memenuhi hak masyarakat, partisipasi masyarakat juga berfungsi sebagai salah satu cara publik mengontrol lembaga pemerintah

¹¹ Pasal 22 ayat (1) huruf a UU Komisi Yudisial.

Di sisi lain, pemberitaan media sangat penting untuk ditindaklanjuti oleh Komisi Yudisial karena dua alasan strategis. *Pertama*, setiap media sudah pasti mengumpulkan informasi mengenai pemberitaan yang akan dikeluarkannya. Oleh karena itu, apabila Komisi Yudisial akan menindaklanjuti pemberitaan media mengenai suatu dugaan pelanggaran perilaku hakim, Komisi Yudisial dapat meminta dan memanfaatkan informasi-informasi yang sudah dimiliki oleh media yang bersangkutan. *Kedua*, setiap dugaan pelanggaran perilaku hakim yang diberitakan oleh media, sudah pasti akan mendapat perhatian publik. Oleh karena itu, apabila Komisi Yudisial tidak menindaklanjuti pemberitaan tersebut secara positif, dapat menimbulkan penilaian buruk terhadap kinerja Komisi Yudisial.

2. Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Prinsip transparansi menghendaki adanya keterbukaan dan akses yang memadai bagi masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan terhadap proses dan informasi yang dimiliki pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Sementara prinsip akuntabilitas—yang seringkali tidak dapat dipisahkan dari prinsip transparansi, mensyaratkan bentuk pertanggungjawaban lembaga pemerintah terhadap masyarakat secara luas maupun lembaga-lembaga lain yang berkepentingan. Prinsip akuntabilitas ini sangat penting untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh lembaga pemerintah. Prosedur yang harus ada dalam tata cara pelaksanaan pengawasan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial menurut prinsip ini, setidaknya adalah:

Prinsip akuntabilitas ini sangat penting untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) oleh lembaga pemerintah

a. Pemberitahuan kepada Para Pihak

Pemberitahuan mengenai ditindaklanjuti atau tidak ditindaklanjutinya suatu laporan dugaan pelanggaran perilaku hakim, harus disampaikan kepada pelapor. Dalam hal laporan yang disampaikan pelapor diputuskan oleh Komisi Yudisial untuk tidak ditindaklanjuti, dalam pemberitahuan

yang disampaikan juga harus dijelaskan mengapa laporan tersebut tidak dapat ditindaklanjuti.¹²

Selain pelapor, pihak yang memiliki kepentingan langsung dengan pemeriksaan suatu dugaan pelanggaran perilaku hakim adalah hakim terlapornya. Meskipun hakim terlapor juga memiliki hak untuk mengetahui adanya pemeriksaan mengenai dugaan pelanggaran perilaku yang dituduhkan kepadanya, namun aturan penyampaian pemberitahuan mengenai pemeriksaan kepada hakim terlapor harus dibedakan dari pemberitahuan kepada Pelapor. Hal ini disebabkan karena pemberitahuan mengenai berlangsungnya proses pemeriksaan dugaan pelanggaran perilaku hakim kepada hakim terlapor, secara langsung maupun tidak langsung dapat berpengaruh kepada jalannya proses pemeriksaan. Menyampaikan pemberitahuan sejak awal kepada hakim terlapor perihal pemeriksaan dugaan pelanggaran perilaku, dikhawatirkan dapat mendorong hakim terlapor untuk menghalangi jalannya pemeriksaan. Hakim terlapor, misalnya, dengan menghalangi tim pemeriksa untuk memperoleh bukti-bukti atau keterangan yang dibutuhkan selama pemeriksaan.

**Minnesota Board
on Judicial
Standards
menyampaikan
pemberitahuan
secara khusus
kepada hakim yang
dilaporkan oleh
masyarakat
melakukan
pelanggaran
perilaku, sejak
laporan
masyarakat
diterima**

Lembaga-lembaga pengawasan yudisial di beberapa negara memiliki aturan yang berbeda-beda mengenai pemberitahuan proses pemeriksaan dugaan pelanggaran perilaku hakim kepada hakim terlapornya. *Minnesota Board on Judicial Standards* menyampaikan pemberitahuan secara khusus kepada hakim yang dilaporkan oleh masyarakat melakukan

¹² Untuk menentukan apakah setiap temuan dugaan pelanggaran perilaku hakim, baik yang berasal dari laporan masyarakat maupun yang berasal dari temuan Komisi Yudisial sendiri dapat ditindaklanjuti, Komisi Yudisial perlu melakukan semacam pemeriksaan pendahuluan. Prosedur pemeriksaan awal ini merupakan prosedur yang sangat umum dijumpai pada sistem kerja lembaga-lembaga pengawasan yudisial di negara-negara lain, meskipun disebutkan dengan istilah yang berbeda-beda. *The High Judicial and Prosecutorial Councils*, lembaga yang menangani laporan masyarakat perihal perilaku hakim dan penuntut umum di Bosnia-Herzegovina dan Republika Srpska, menyebut prosedur ini sebagai initial review (<http://www.hjpc.ba>). Sementara *Minnesota Board on Judicial Standards* menyebutnya *preliminary evaluation*, dan *The Judicial Conduct Board of Pennsylvania* menyebutnya sebagai preliminary inquiry (www.bwlap.org/TAPs/judgecomplaint.pdf dan <http://www.judicialconductboardofpa.org/>).

pelanggaran perilaku, sejak laporan masyarakat diterima.¹³ Sementara *The High Judicial and Prosecutorial Councils* di Bosnia-Herzegovina,¹⁴ dan *The Judicial Conduct Board of Pennsylvania*,¹⁵ baru akan memberitahukan hakim terlapor setelah diambil keputusan untuk melakukan suatu investigasi lanjutan, berdasarkan hasil pemeriksaan awal yang telah dilakukan.

Untuk menjaga kelancaran proses pemeriksaan pendahuluan terhadap setiap dugaan pelanggaran perilaku hakim, Komisi Yudisial di Indonesia sebaiknya memang baru memberitahukan kepada hakim terlapor perihal dugaan pelanggaran perilaku yang dituduhkan kepadanya, pada saat penyelidikan lebih lanjut yang lebih resmi atas dugaan tersebut akan dilakukan. Pemberitahuan kepada hakim terlapor sebelum penyelidikan lebih lanjut bisa juga dilakukan, apabila karena alasan tertentu hakim tersebut harus dimintai keterangannya dalam proses pemeriksaan pendahuluan.

b. Akses Informasi

Selain pelapor yang memiliki kepentingan secara langsung terhadap jalannya proses pemeriksaan dugaan pelanggaran perilaku hakim, masyarakat secara luas juga memiliki hak untuk mengetahui proses dan hasil kegiatan pengawasan perilaku hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Meskipun demikian, dalam membuka informasi berkaitan dengan kegiatan pengawasan perilaku hakim tersebut, juga perlu dipertimbangkan kepentingan pihak-pihak lain secara proporsional. Sehingga perlu dilakukan pemilahan informasi mana saja yang dapat diakses publik secara luas, dan informasi mana saja yang harus dijaga kerahasiaannya oleh Komisi Yudisial. Secara umum, informasi yang dapat dan wajib dibuka kepada publik oleh Komisi Yudisial adalah:

The Judicial Conduct Board of Pennsylvania, baru akan memberitahukan hakim terlapor setelah diambil keputusan untuk melakukan suatu investigasi lanjutan, berdasarkan hasil pemeriksaan awal yang telah dilakukan

¹³ *Filing Complaints Against Judges, Minnesota Board on Judicial Standards*, www.bwlap.org/TAPs/judgecomplaint.pdf.

¹⁴ *Complaint Involving Judges and Prosecutors in Bosnia and Herzegovina, and Republika Srpska*, <http://www.hjpc.ba>.

¹⁵ *The Judicial Conduct Board of Pennsylvania: How The Board Operates*, <http://www.judicialconductboardofpa.org/HowTheBoardOperates.html>.

Kesimpulan dan rekomendasi hasil pemeriksaan setiap dugaan pelanggaran perilaku hakim yang diperiksa oleh Komisi Yudisial, perlu dibuka kepada masyarakat untuk menunjukkan keseriusan dan kesungguhan Komisi Yudisial dalam melakukan pemeriksaan

- 1) Data statistik berkaitan dengan kegiatan pengawasan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial.
Data tersebut antara lain meliputi: jumlah dan jenis dugaan pelanggaran perilaku yang ditemukan dan diterima; jumlah temuan dan laporan yang ditindaklanjuti dan tidak ditindaklanjuti beserta alasan masing-masing.
- 2) Tahapan pemeriksaan yang sedang dilaksanakan, apabila dugaan pelanggaran perilaku hakim tersebut sudah diketahui publik.
Dalam hal dugaan pelanggaran perilaku tersebut belum diketahui secara luas oleh publik, maka sebaiknya tahapan pemeriksaan ini dirahasiakan, karena dapat merugikan nama baik hakim yang diperiksa, sementara ia belum dapat dipastikan bersalah melakukan suatu bentuk pelanggaran perilaku.
- 3) Kesimpulan dan rekomendasi hasil pemeriksaan atas setiap dugaan pelanggaran perilaku hakim yang disampaikan kepada pimpinan MA atau pimpinan MK. Kesimpulan dan rekomendasi hasil pemeriksaan setiap dugaan pelanggaran perilaku hakim yang diperiksa oleh Komisi Yudisial, perlu dibuka kepada masyarakat untuk menunjukkan keseriusan dan kesungguhan Komisi Yudisial dalam melakukan pemeriksaan. Dengan mengetahui kesimpulan dan rekomendasi yang diajukan Komisi Yudisial kepada pimpinan MA atau pimpinan MK, publik dapat melakukan penilaian sendiri siapa yang bertanggung jawab, dalam hal penyelesaian atas suatu dugaan pelanggaran perilaku tidak berjalan dengan semestinya atau tidak sesuai dengan harapan publik.

Hal penting untuk diperhatikan dalam membuka informasi yang berkaitan dengan pemeriksaan dan hasil pemeriksaan dugaan pelanggaran perilaku hakim adalah menjaga kerahasiaan identitas hakim dalam hal pelanggaran perilaku yang dilakukan merupakan pelanggaran perilaku ringan atau sedang, di mana sanksi yang dijatuhkan bukan sanksi pemberhentian. Pembukaan identitas hakim yang hanya melakukan pelanggaran perilaku ringan atau sedang, dikhawatirkan akan kontra produktif, karena menurunkan citra dan kewibawaan hakim yang bersangkutan di mata

masyarakat, sementara ia masih harus terus bertugas sebagai hakim, yang dalam melaksanakan tugasnya harus dihormati dan didukung kepercayaan publik.

c. Penerbitan Laporan Tahunan Komisi Yudisial

Selain menyampaikan laporan dan pertanggungjawabannya secara langsung kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan, Komisi Yudisial tetap perlu menerbitkan laporan tahunan sebagai bentuk pertanggungjawaban konkret kepada publik. Laporan tahunan Komisi Yudisial tersebut, setidaknya memuat informasi-informasi yang dapat diketahui publik, sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya.

3. Prinsip Kepedulian kepada *Stakeholder*

Prinsip kepedulian kepada *stakeholder* menghendaki adanya pemenuhan kepentingan yang proporsional terhadap kepentingan setiap pihak oleh lembaga pemerintah dan proses pemerintahan. Dalam konteks pelaksanaan tugas pengawasan perilaku hakim oleh Komisi Yudisial, selain prosedur-prosedur yang sudah disebutkan sebelumnya—yang dalam pelaksanaannya sedikit-banyak juga harus memperhatikan prinsip ini, ada dua prosedur lain yang dibutuhkan, yang secara khusus merupakan perwujudan dari prinsip ini, yaitu:

a. Rehabilitasi

Komisi Yudisial harus merehabilitasi kedudukan dan nama baik seorang hakim—yang setelah dilakukan pemeriksaan tidak terbukti melakukan pelanggaran perilaku yang dituduhkan. Dalam hal dugaan pelanggaran perilaku itu sudah diketahui oleh publik dan pelanggaran perilaku yang dilakukan adalah jenis pelanggaran perilaku yang tergolong berat, upaya rehabilitasi itu juga perlu dilakukan dalam bentuk-bentuk yang lebih luas, misalnya dengan mengeluarkan pernyataan untuk di muat di beberapa media (*press release*).

Komisi Yudisial harus merehabilitasi kedudukan dan nama baik seorang hakim—yang setelah dilakukan pemeriksaan tidak terbukti melakukan pelanggaran perilaku yang dituduhkan

b. Perlindungan terhadap Kerahasiaan Identitas Pelapor

Salah satu kelemahan sistem pengawasan hakim yang ada selama ini adalah ketiadaan mekanisme perlindungan bagi pelapor. Seringkali pihak-pihak yang memiliki informasi atau mengalami sendiri suatu bentuk pelanggaran perilaku hakim, enggan menyampaikan laporannya kepada aparat berwenang, karena tidak ada jaminan bahwa mereka dapat merahasiakan identitas mereka. Perahasiaan identitas pelapor dalam konteks pengawasan perilaku hakim, sangat penting, mengingat pihak-pihak yang potensial melaporkan dugaan pelanggaran perilaku hakim seringkali adalah pihak-pihak sub ordinat hakim. Misalnya hakim anggota majelis di mana hakim terlapor adalah ketua majelis tersebut, atau salah satu pihak dalam perkara yang sedang diadili oleh hakim terlapor.

Perahasiaan identitas pelapor dalam konteks pengawasan perilaku hakim, sangat penting, mengingat pihak-pihak yang potensial melaporkan dugaan pelanggaran perilaku hakim seringkali adalah pihak-pihak sub ordinat hakim

Penutup

Prosedur-prosedur yang dibutuhkan dalam tata cara pelaksanaan tugas pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial, tidak sebatas yang disebutkan dalam tulisan ini. Selain prinsip-prinsip dalam konsep *good governance* yang bisa dijadikan acuan dalam menentukan prosedur-prosedur yang akan dimasukkan dalam tata cara tersebut, masih banyak standar maupun kriteria yang dapat digunakan. Salah satunya adalah dengan belajar dari kelemahan sistem pengawasan perilaku hakim yang dilaksanakan selama ini. Seperti halnya yang sudah dilakukan Mahkamah Agung beberapa waktu yang lalu, lewat serangkaian studi mengenai Komisi Yudisial, ketika hendak menyusun Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial.¹⁶

Semoga Komisi Yudisial yang kelak terbentuk dapat menjawab amanat pembentukannya, mengembalikan kewibawaan Pengadilan, dan kepercayaan masyarakat terhadap Pengadilan.

¹⁶ Lihat, Tim Penyusun Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), "Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial," (Jakarta, Mahkamah Agung RI, 2003).

biodata pengkaji

Marwan Effendy telah mengabdikan diri di Kejaksaan RI sejak tahun 1980. Mulai tahun 2004 menjadi Asisten Umum Jaksa Agung RI. Ia merupakan salah satu jaksa yang memiliki pemikiran progresif. Gagasan-gagasannya dituangkan dalam beberapa buku, yaitu: *Posisi dan Fungsi Kejaksaan dari Perspektif Hukum, Tipologi Kejahatan Perbankan dari Perspektif Hukum Pidana*. Kini sedang merampungkan buku terbarunya berjudul *Korupsi, Paradigma Baru Pencegahan dan Sistem Pembuktiannya*. Ia juga kerap mengajar di Pusdiklat Kejaksaan RI, Pusdiklat BPKP dan Dosen Pasca Sarjana Universitas Trisakti.

Sudi Prayitno adalah pengacara senior pada Lembaga Bantuan Hukum Padang. Lahir di Selatpanjang 25 Januari 1971. Memperoleh gelar sarjana hukum dari Universitas Andalas tahun 1996 dan gelar LL.M dari Erasmus University tahun 2004. Aktif menulis pada berbagai koran lokal maupun nasional.

Iman Anis adalah mantan hakim agung RI. Ia meniti karir sebagai hakim selepas lulus dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1957. Seperti umumnya hakim karier, ia pernah berdinaskan pada beberapa pengadilan negeri dan pengadilan tinggi di Indonesia. Puncak karirnya ialah saat menjabat sebagai hakim agung di MA selama kurun waktu 14 tahun. Semasa aktif berdinaskan, ia kerap memberi pelatihan pada hakim di berbagai daerah. Pernah terlibat dalam penelitian mengenai hukum adat di Lampung.

Philipus Mandiri Hadjon dikenal sebagai guru besar Hukum Administrasi Negara Universitas Airlangga. Kompetensinya dalam seluk beluk hukum administrasi tidak diragukan lagi. Lahir di Lewolere, Larantuka Flores Timur tanggal 7 Januari 1945. Menyelesaikan pendidikan S-1 dari FH Unair (1973), S-2 diperoleh dari Utrecht University dan S-3 dari FH Unair (1985). Aktif mengajar pada almamaternya untuk mata kuliah hukum konstitusi, hukum administrasi, *legal reasoning* dll. Beberapa buku pernah ditulisnya antara lain *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Pengantar Hukum Perijinan, Lembaga Negara dan Lembaga Tinggi Negara*.

Astriyani adalah staf peneliti pada Divisi Kajian LeIP. Sejak bergabung di LeIP, tahun 2003, ia telah aktif terlibat dalam penelitian *Blue Print* Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengawasan MARI, Advokasi RUU Komisi Yudisial dan *Blue Print* Pengadilan Hak Asasi Manusia. Ia Lahir di Jakarta, 10 Mei 1980 dan memperoleh gelar kesarjanaannya dari FHUI tahun 2003.



LENGKAPILAH JURNAL

dictum ANDA



Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor UG 11 & 12
Jl. Kuningan Madya Kav 5-6 Jakarta
Telp. 830-2088, Fax. 8370-1810 atau <http://www.leip.or.id>