

BAB III

KONSTRUKSI PASAL 2 AYAT (1) DAN PASAL 3 UU No. 21 TAHUN 2000 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI, PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DAN AMAR PUTUSAN SERTA PERTIMBANGAN HAKIM PADA TINGKAT PENINJAUAN KEMBALI

- 1. Pemberian Tunjangan Purna Bhakti dalam Perda Kab. Sragen Dipandang dari Kontruksi Pasal 2 ayat(1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.**

Dalam praktik ketatanegaraan, pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) merupakan salah satu kewenangan Pemerintah Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Artinya, Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah desentralisasi, bukan sentralisasi sehingga pemerintahan daerah diadakan dalam kaitan desentralisasi.

Dalam kerangka desentralisasi berdasarkan pasal 18 ayat (5) UUD 1945, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dijalankan berdasarkan desentralisasi, dengan otonomi yang seluas-luasnya.

Kemudian, Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 berbunyi, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Artinya, dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, termasuk pembentukan peraturan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Lebih lanjut, ketentuan tentang wewenang pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 1 ayat (8) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

Pasal 1 ayat (8): Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Selain dari ketentuan tersebut, kewenangan pembentukan Peraturan Daerah dan juga diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-undang No 32 Tahun 2004 jo Undang-undang

No 23 Tahun 2014 Pasal 149 ayat (1) yang berbunyi *DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi membentuk Perda Kabupaten/Kota, penganggaran dan pengawasan.*

Kewenangan DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan pengejawatahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena ada bagian dari urusan-urusan daerah selain diatur dalam undang-undang juga harus diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah.

Menurut Van der lies untuk membuat atau membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus mengandung dua asas, yaitu asas formal dan asas material. Asas formal mencakup asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan dan asas konsensus.¹²⁸ Sedangkan asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu.¹²⁹

¹²⁸ H. Abdul Latif, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (beleidsregel) pada Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press Jogjakarta "Anggota IKAPI", 2005) hlm 69

¹²⁹ Jazim Hamid et. Al., *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, etakan Pertama, (Malang: UB Press, 2012) hlm 56

Selain dari penjelasan tersebut, proses pembentukan perda juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 dan Pasal 6.

Pasal 5. *Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:*

1. Kejelasan tujuan.

Asas kejelasan tujuan artinya bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang ingin dicapai.

2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat artinya pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk yang tepat, sehingga peraturan yang dihasilkan berlaku sebagai peraturan perundang-undangan yang sah dan mengikat masyarakat tempat berlakunya peraturan tersebut.

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.

Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan artinya setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus disesuaikan dengan jenis peraturan yang akan dibuat dengan materi muatan peraturan tersebut, agar mencerminkan tingkatan suatu peraturan.

4. Dapat dilaksanakan.

Asas dapat dilaksanakan artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis agar peraturan tersebut dapat dilaksanakan.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Asas Kedayagunaan dan kehasilgunaan artinya setiap peraturan perundang-undangan dibuat atau dibentuk karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan.

Asas kejelasan rumusan maksudnya setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan.

Asas keterbukaan artinya setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari pencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Hal tersebut memberikan

kesempatan kepada seluruh lapisan masyarakat untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

1. Pengayoman.

Asas pengayoman dimaksudkan agar setiap materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memberikan perlindungan kepada seluruh masyarakat dalam rangka menjaga ketentraman bermasyarakat.

2. Kemanusiaan.

Asas kemanusiaan dimaksudkan agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Kebangsaan.

Asas kebangsaan dimaksudkan agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Kekeluargaan.

Asas kekeluargaan dimaksudkan agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantaraan.

Asas kenusantaraan dimaksudkan agar setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. Bhinneka Tunggal Ika.

Asas bhinneka tunggal ika artinya materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, ras dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Keadilan.

Asas keadilan dimaksudkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.

8. Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan;

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mempersamakan kedudukan setiap masyarakat dalam hukum dan pemerintahan sehingga tidak ada perbedaan berdasarkan latarbelakang seperti, agama, suku, ras, golongan, gender atau status social dalam hukum dan pemerintahan.

9. Ketertiban dan Kepastian Hukum.

Asas ketertiban dan kepastian hukum artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Keseimbangan, Kecerdasan, dan Keselarasan.

Asas keseimbangan, kecerdasan dan keselarasan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, kecerdasan, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan dakwaan JPU, maka proses pembentukan perda yang dilakukan oleh anggota DPRD dan kepala daerah Kabupaten Sragen dapat diuraikan sebagai berikut:

Pada tanggal 14 Juli 2003, terdakwa yaitu (1) H. Saiful Hidayat, SH Bin Suradji terdakwa (2) Sutrisno Yuwono, S.Pd, terdakwa (3) Mu'alim Bin Surono, terdakwa (4) Pambudi Prayogo, Terdakwa (5) Miswanto, SE, terdakwa (6) Zaini, S.Pd Bin Iman Sukarman terdakwa (7) Ir. Hery Sanyoto, dan Terdakwa (8) H. Suharno Wiryo Dimejo, SE dengan Udin Dalino dan Budi I Rusyanto (anggota TNI) masing-masing selaku anggota Panitia Rumah Tangga dengan Agus Wardoyo, SE., (yang diajukan dalam berkas perkara tersendiri) serta Drs. H. Moch Prawitoselaku Sekretaris Dewan (Sekwan) melakukan rapat intern selaku Panitia Rumah Tangga DPRD yang membahas masalah rencana perubahan APBD Tahun 2003 khusus Anggaran Belanja DPRD/Sekwaan Tahun 2003, kemudian menghasilkan kesepakatan untuk membuat usulan mengenai adanya "Anggaran pemberian dana bantuan asuransi" untuk anggota DPRD Kab. Sragen periode 1999-2004 sebesar Rp2.250.000.000,- (Dua milyar dua ratus lima puluh juta rupiah) yang akan dimasukkan dalam perubahan APBD Tahun 2003 dan hasil rapat tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD.

Selanjutnya terdakwa menyelenggarakan rapat dengan Panitia Anggaran DPRD Kabupaten Sragen yaitu Slamet Basuki selaku Ketua Panitia Anggaran

DPRD Kab. Sragen, Ny. Sri Indiyah, SIP, Drs. Suwanto Bin Muh. Dahlan, Drs. Purnomo Bin Slamet masing-masing selaku Wakil Ketua Panitia Anggaran, Agus Wardoyo, SE., selaku Sekretaris Panitia Anggaran dan Supono, Sarjono, Ashar Astika, Suyono Bin Suwondo, Suwito, H. Djoko Sudiro, Agus Parwoto Bin Broto Mindarjo, H. Budhi Santoso. BA., H. Rus Utaryono, SH., Mahmudi Tohpati, Ndewor Sutardi, SE., Siman Setiawan, SE dan Marono, Spd masing-masing selaku Anggota Panitia Anggaran, membahas perubahan APBD Tahun 2003 khusus anggaran belanja DPRD yang di dalamnya tercantum mata anggaran bantuan asuransi untuk anggota DPRD Kabupaten Sragen dan memperoleh kesepakatan adanya perubahan istilah menjadi “Penghargaan Purna Bhakti” yang akan dimasukkan dalam Pos Sekretarian DPRD dan juga memutuskan untuk melakukan studi banding ke-4 kabupaten yaitu Kab. Solo, Kab.Kudus, Kab.Ngawi dan Kab.Magetan.

Kesepakatan antara Panitia Rumah Tangga DPRD dan Panitia Anggaran DPRD Kab. Sragen mengajukan rencana usulan penghargaan purna bhati tersebut didasari dengan alasan bahwa anggota DPRD akan mengahiri masa jabatannya sehingga perlu diberikan penghargaan dalam bentuk uang dengan pertimbangan lamanya menjabat yaitu dari Tahun 1999 sampai Tahun 2004 dan juga karna adanya sisa anggaran APBD Tahun 2002 sebesar Rp. 27.000.000.000,00 (Dua puluh tujuh milyar rupiah) dan adanya tambahan lain sebesar Rp. 8.000.000.000,00 (Delapan milyar rupiah) serta adanya alasan bahwa adanya hak

anggota DPRD memiliki hak untuk menentukan anggaran belanja DPRD dengan mengacu pada Pasal 19 ayat (1) huruf g UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan DPRD mempunyai hak menentukan anggaran belanja DPRD serta mengacu pada Pasal 12 huruf c jo Pasal 20 ayat (1) dan (3) keputusan DPRD Kab. Sragen Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kab.Sragen.

Selanjutnya pada tanggal 24 Juli Tahun 2003, Bupati Sragen menyampaikan penjelasan tentang konsep rancangan perubahan APBD 2003 yang ternyata di dalam konsep tersebut tidak atau belum tercantum adanya pemberian dana penghargaan purna bhakti. Kemudian pada tanggal 31 Juli serta tanggal 6 Agustus 2003 diadakan rapat antara Panitia Anggaran dan Tim Anggaran Eksekutif pPemerintah Kab. Sragen untuk membahas konsep tersebut yang sebelumnya telah disampaikan oleh Bupati Sragen. Dalam rapat tersebut Panitia Anggaran mengusulkan kepada Tim Anggaran Eksekutif untuk mencantumkan pemberian penghargaan purna bhakti untuk anggota DPRD sebesar Rp. 2.250.000.000,- (Dua milyar dua ratus lima puluh juta rupiah) dan memasukan dalam rancangan perubahan APBD Kab. Sragen Tahun 2003 ke dalam Pos Sekwaan dengan memberikan alasan sebagaimana disampaikan sebelumnya.

Pada tanggal 9 Agustus 2003 diselenggarakan rapat paripurna dengan agenda Penyampaian Perunahan APBD Kab. Sragen Tahun 2003 dan disampaikan oleh Bupati yang ternyata di dalam rancangan tersebut sudah tercantum mata anggaran penghargaan pururna bhakti kepada 45 (Empat puluh lima) anggota DPRD Kab Sragen dan masing-masing mendapatkan Rp. 50.000.000,-, (Lima puluh juta rupiah) yang tercantum dalam pos secretariat DPRD, Pasal/digit 2.2.1.1101 uraian belanja lain-lain: pemberian penghargaan purna bhakti bagi 45 orang anggota DPRD sejumlah Rp 2.250.000.000. (dua milyar dua ratus lima puluh juta rupiah), dan pada rapat berikutnya yang dilakukan oleh Panitia Anggaran DPRD bersama Tim Anggaran Eksekutif tidak lagi melakukan pembahasan tentang penghargaan purna bhakti tersebut.

Selanjutnya pada tanggal 8 September DPRD Kab.Sragen memberikan persetujuan rancangan purna bhakti APBD Tahun 2003 dan ditetapkan sebagai peraturan daerah (Perda) Kab. Sragen No. 7 Tahun 2003 tanggal 8 September 2003, dan untuk anggaran “Pemberian Tunjangan Purna Bhakti” tercantum dalam Pos Sekretariat DPRD Pasal/digit 2.2.1.1101 uraian belanja dan lain-lain: pemberian penghargaan purna bhakti bagi 45 (Empat puluh Lima) orang anggota DPRD dengan jumlah total Rp. 2.250.000.000,- (Dua milyar dua ratus lima puluh juta rupiah). Selanjutnya dilakukan mekanisme sebagaimana mestinya sampai uang tersebut dicairkan kepada 45 (Empat puluh lima) orang anggota DPRD

dengan rincian masing-masing anggota DPRD mendapatkan uang tunai sebesar Rp. 50.000.000,-(Lima puluh juta rupiah).

Dalam kasus ini, Jaksa Penuntut Umum (JPU) membuat dakwaan subsidaritas dimana **dakwaan primair** JPU menganggap perbuatan tersebut sebagaimana diuraikan diatas yaitu terdakwa selaku Panitia Rumah Tangga DPRD Kabupaten Sragen periode 1999-2004 yang menganggarkan pemberian penghargaan purna bhakti dan menerima dana penghargaan purna bhakti adalah perbuatan melawan hukum karna bertentangan ketentuan yang ada, yaitu:

1. Ketentuan mengenai Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yaitu APBD di susun dengan pendekatan kinerja, sedangkan purna bhakti bukan merupakan pendekatan kinerja.
2. Ketentuan yang mengatur hal perubahan APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa syarat perubahan APBD adalah (1). Adanya kebijakan pemerintah pusat yang bersifat strategis. (2). Adanya penyesuaian akibat tidak tercapainya target penerimaan daerah yang ditetapkan. (3). Terjadinya kebutuhan mendesak,

sedangkan pemberian penghargaan purna bhakti tidak sesuai dengan ketiga syarat tersebut.

3. Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menyebutkan pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, sedangkan pemberian penghargaan purna bhakti tidak sesuai dengan maksud Pasal 4 PP No. 105 Tahun 2000.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Sragen No. 6 Tahun 2001 tentang Susunan Kedudukan DPRD Kabupaten Sragen, tidak mengatur adanya pemberian penghargaan dana purna bhakti kepada anggota DPRD Kab. Sragen, kemudian Perda Kab. Sragen No.1 Tahun 2003 tidak mencantumkan adanya pemberian penghargaan purna bhakti bagi 45 (Empat puluh lima orang) anggota DPRD Kab. Sragen periode 1999-2004. Selanjutnya keputusan DPRD Kab. Sragen No. 170/20 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kab. Sragen yang tidak pernah mencantumkan /memasukkan pemberian penghargaan purna bhakti kedalam pos anggaran yang ditetapkan.

Pebuatan mereka terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-undang RI No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dan ditambah

dengan Undang-undang RI No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU RI No 31 tahun 1999 tentang Pembrantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Sedangkan dakwaan **SUBSIDIAIR** Jaksa Penuntut Umum adalaah sebagai berikut:

1. Ketentuan mengenai Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yaitu APBD disusun dengan pendekatan kinerja, sedangkan penghargaan purna bhakti bukan merupakan pendekatan kinerja
2. Ketentuan yang mengatur hal perubahan APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa syarat perubahan APBD adalah (1). Adanya kebijakan pemerintah pusat yang bersifat strategis. (2). Adanya penyesuaian akibat tidak tercapainya target penerimaan daerah yang ditetapkan. (3). Terjadinya kebutuhan mendesak, sedangkan pemberian penghargaan purna bhakti tidak sesuai dengan ketiga syarat tersebut.
3. Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuagan Daerah menyebutkan pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan yang berlak efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab

dengan memperhatikan asas keaslian dan kepatutan, sedangkan pemberian penghargaan purna bhakti tidak sesuai dengan maksud Pasal 4 PP No. 105 Tahun 2000.

4. Peraturan Daerah Kabupaten Sragen No. 6 Tahun 2001 tentang Susunan Kedudukan DPRD Kabupaten Sragen, tidak mengatur adanya pemberian penghargaan dana purna bhakti kepada anggota DPRD Kab. Sragen.
5. Kemudian Perda Kab. Sragen No.1 Tahun 2003 tidak mencantumkan adanya pemberian penghargaan purna bhakti bagi 45 (Empat puluh lima orang) anggota DPRD Kab. Sragen periode 1999-2004.
6. Selanjutnya keputusan DPRD Kab. Sragen No. 170/20 Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kab. Sragen yang tidak pernah mencantumkan /memasukkan pemberian penghargaan purna bhakti kedalam pos anggaran yang ditetapkan.

Perbuatan mereka terdakwa sebagaimana diuraikan sebeumnya, telah menguntungkan diri sendiri, para terdakwa selaku panitia rumah tangga yaitu terdakwa I,II,III,IV,V,VI,VII dan VIII menerima masing-masing sebesar 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah) dan selain itu telah menguntungkan orang lain yaitu sebanyak 37 (tiga puluh tujuh) orang anggota DPRD lainnya.

Perbuatan mereka terdakwa tersebut telah merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara dalam hal ini pemerintahan kabupaten Sragen sebesar

2.250.000.000,-(Dua milyar dua ratus lima puluh juta rupiah) sesuai hasil pemeriksaan BPK dalam suratnya Nomor: 200/R/XIV.4/12/2004 tanggal 27 Desember 2004.

Perbuatan mereka terdakwa sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 3 jo Pasal 18 Undang-undang RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dan ditambah dengan Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) Ke-1 KUHP.

Untuk menentukan apakah pemberian dana tunjangan purna bhakti dalam Perda Kabupaten Sragen tergolong atau tidak sebagai tindak pidana korupsi dipandang dari konstruksi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang No 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maka perbuatan tersebut harus memenuhi unsur yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 tersebut.

Pasal 2 ayat (1) *Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit 200.000.000.00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah)”*

Adapun unsur dalam pasal 2 ayat (1) adalah sebagai berikut:

1. Unsur setiap orang.

Maksud dari unsur setiap orang yaitu subjek hukum, baik itu orang pribadi maupun badan hukum. Unsur ini bukanlah delik inti (*bestandeel delict*) melainkan elemen delik (*elemen delict*). Ia merupakan subjek hukum yang diduga atau didakwa melakukan tindak pidana korupsi. Subjek hukum dalam pasal ini bukan hanya terdiri dari manusia, tetapi juga korporasi. Korporasi yang dimaksud adalah kumpulan orang-orang atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.¹³⁰

Dalam hukum pidana ataupun KUHP istilah setiap orang lazimnya memakai barang siapa (teks KUHP, UU No. 3 Tahun 1971, atau salinan “*Hij*”, die (teks KUHP). Yang dimaksud barang siapa atau setiap orang ialah orang atau orang-orang yang apabila terbukti memenuhi unsur-unsur delik yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Tindak Pidana Korupsi maka orang tersebut disebut sebagai pelaku atau sipembuat dari delik tersebut.¹³¹

¹³⁰ Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2016) hlm, 83.

¹³¹ Martiman Prodjohamidjojo, *Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi*. Etakan Pertama, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2001) hlm, 52.

Secara teoritis makna “*setiap orang*” menunjuk kepada siapa orang yang harus bertanggungjawab atas tindak pidana yang didakwakan itu atau setidak-tidaknya mengenai siapa orang yang harus dijadikan terdakwa. Oleh karna itu kata “*setiap orang*” diartikan siapa saja yang harus dijadikan terdakwa atau setiap orang sebagai subjek hukum pendukung hak dan kewajiban yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atau manusia sebagai subjek hukum dengan sendirinya memiliki kemampuan bertanggungjawab kecuali secara tegas undang-undang menentukan lain.

Tegasnya “Barang siapa” menurut Buku Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Buku II Edisi Revisi Tahun 2004 halaman 208 dari Mahkamah Agung RI dan Putusan Mahkamah Agung RI No. 1398 K/Pid/1994, tanggal 30 Juni 1995 terminologi barang siapa atau *HIJ* sebagai siapa saja yang harus dijadikan terdakwa /dader atau setiap orang sebagai subjek hukum (Pendukung hak dan kewajiban) yang dapat diminta pertanggungjawaban dalam segala tindakannya.

berdasarkan keterangan para saksi di depan persidangan, keterangan terdakwa, barang bukti surat perintah penyidikan dari Kejaksaan Negeri Sragen terhadap para terdakwa barikut surat dakwaan dan tuntutan pidana Jaksa Penuntut Umum serta Nota Pembelaan Tim Penasehat hukum para terdakwa sendiri di depan persidangan pada tanggal 25 Agustus 2008 dan pembenaran

para terdakwa terhadap pemeriksaan identitasnya sebagaimana termaktub dalam berita acara sidang dan perkara ini dan pembenaran saksi yang dihadapkan di depan persidangan membenarkan bahwa yang sedang diadili di depan persidangan pengadilan negeri Sragen adalah terdakwa yaitu (1) H. Saiful Hidayat, SH Bin Suradji terdakwa (2) Sutrisno Yuwono, S.Pd, terdakwa (3) Mu'alim Bin Surono, terdakwa (4) Pambudi Prayogo, Terdakwa (5) Miswanto, SE, terdakwa (6) Zaini, S.Pd Bin Iman Sukarman terdakwa (7) Ir. Hery Sanyoto, dan Terdakwa (8) H. Suharno Wiryo Dimejo, SE, maaka jelaslah pengertian "Barang siapa" yang dimaksud dalam aspek ini adalah para terdakwa yang tersebut diatas yang dihadapkan di depan Pengadilan Negeri Sragen, sehingga dengan demikian unsur barang siapa atau setiap orang telah terpenuhi.

2. Unsur melawan hukum.

Ajaran tentang melawan hukum pada umumnya dikuasai oleh satu aturan pokok yang umumnya dinyatakan dalam Pasal 1365 BW. Berlakunya *Burgelijk Wetboek*, baik di Indonesia maupun di Nederland mengenai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, walaupun tak ada pasal yang melarang menggunakan ketentuan Pasal 1365BW itu.¹³²

¹³² Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014) hlm, 9.

Sifat melawan hukum dikenal dengan juga dengan istilah *wederrechtelijk*, dalam suatu tindak pidana korupsi unsur *wederrechtelijk* atau melawan hukum merupakan unsur mutlak yang harus dibuktikan agar sipelaku atau terdakwa dapat dijatuhi pidana sesuai dengan penuntutan dan pembuktian di pengadilan.

Wederechtelijk dalam kaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi sering kali oleh para pencari keadilan melihat dari beberapa aspek, seperti aspek hukum perdata maupun aspek hukum administrasi negara, yang kemudian memandang suatu perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi bukanlah suatu perbuatan melawan hukum jika perbuatan tersebut berkaitan dengan aspek hukum administrasi negara atau menganggap bahwa dalam melakukan suatu perbuatan yang berada dalam ranah administrasi negara bukanlah suatu perbuatan melawan hukum meskipun perbuatannya tersebut berpotensi menimbulkan kerugian negara.

Secara umum *wederrechtelijk* atau sifat melawan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yang pertama adalah sifat melawan hukum formal (*formele wederrechtelijk*) dan sifat melawan hukum materiel (*materiele wederechtelijk*). Sedangkan menurut M.v.T dipakainya kata melawan hukum atau *wederrechtelijk* itu hanya beberapa kejahatan tertentu disebabkan oleh karena pembentuk undang-undang membayangkan suatu kemungkinan bahwa

seseorang dalam menggunakan haknya, melakukan suatu perbuatan yang sesuai dengan ukuran salah satu kejahatan tertentu.¹³³

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 bahwa melawan hukum dalam tindak pidana mempunyai arti ganda, baik yang berarti melawan hukum formiel maupun melawan hukum materiel. Apabila suatu perbuatan tertentu sebagai wujud dari memperkaya yang tidak terlarang menurut hukum tertulis, tetapi apabila diukur dari sudut nilai-nilai misalnya keadilan, kepatutan yang hidup di masyarakat sebagai perbuatan yang tercela maka celaan menurut nilai masyarakat itu juga termasuk dalam pengertian sifat melawan hukum atas perbuatan memperkaya menurut Pasal 2 tersebut.¹³⁴

Berapa ahli hukum pidana memberikan penjelasan yang beragam tentang pengertian *wederrechtelijk*. Hazewinkel-Suringam mengartikan *wederrechtelijk* dengan tiga makna, yaitu tanpa hak atau wewenang, bertentangan dengan hak orang lain dan bertentangan dengan hukum objektif. Bemmelen mengartikan *wederrechtelijk* dengan dua pengertian yaitu suatu perbuatan bertentangan dengan ketelitian yang pantas dalam pergaulan

¹³³ H.M. Rasyid Ariman dan Fahmi Raghieb, *Hukum Pidana, cetakan Pertama*, (Malang: Setara Press, 2015, hlm, 263.

¹³⁴ Adam Chazawi, *Hukum Pidana Materiel dan Formil KORUPSI di Indonesia*. Edisi Pertama, Cetakan Kedua, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005, hlm, 40.

masyarakat mengenai orang lain atau barang, kemudian bertentangan dengan kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang.

Selanjutnya Simon dengan mengatakan bahwa, untuk dapat dikatakan melawan hukum formiel, suatu perbuatan harus jelas terungkap dalam uraian isi delik maka perbuatan tersebut dapat dipidana, sedangkan melawan hukum materiel meliputi perbuatan-perbuatan yang dianggap melanggar nilai atau norma kelaziman yang hidup dalam masyarakat sehingga berlaku juga terhadap pelanggaran hukum yang tidak tertulis.¹³⁵

Penjelasan yang paling sederhana dan mudah dimengerti tentang *wederrechtelijk* dikemukakan oleh Voss, ia mengatakan bahwa *formele wederrechtelijk* adalah perbuatan yang bertentangan dengan hukum positif, sedangkan *materiele wederechtelijk* adalah perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas hukum atau norma hukum tak tertulis.¹³⁶

Hampir semua pakar hukum sepakat bahwa dalam Pasal 2 ayat (1) mencakup perbuatan melawan hukum formiel dan melawan hukum materiel, termasuk Amiruddin yang menyatakan bahwa “secara melawan hukum” dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum secara formiel dan perbuatan melawan hukum materiel, melawan hukum formiel yakni perbuatan yang

¹³⁵ Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik Dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, (Bandung: CV.Keni Media, 2012) hlm, 53.

¹³⁶ *Ibid.*, hlm, 53.

bertentangan dengan ketentuan dalam perundang-undangan, sedangkan dalam arti melawan hukum materiel 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 yang berlaku dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.¹³⁷ Sifat yang tercela menurut Pasal 2 ayat (1) adalah memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Oleh karena itu, antara melawan hukum dengan perbuatan memperkaya merupakan suatu kesatuan konteks dalam rumusan tindak pidana korupsi.

Namun dalam Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan tentang uji materil UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) menyatakan penjelasan pasal 2 ayat 1 UU tersebut yang berkaitan dengan frasa "secara melawan hukum" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

MK menimbang konsep melawan hukum materiel yang merujuk pada hukum tidak tertulis dalam masyarakat sebagai satu norma keadilan adalah ukuran yang tidak pasti dan berbeda-beda dari satu lingkungan masyarakat tertentu ke lingkungan masyarakat lainnya. "Sehingga, yang melawan hukum

¹³⁷ Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengeadaan Barang Dan Jasa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010) hlm, 150.

di satu tempat mungkin saja di tempat lain diterima dan diakui sebagai sesuatu yang sah dan tidak melawan hukum menurut ukuran yang dikenal dalam kehidupan masyarakat setempat,

Akibat putusan MK itu, maka penjelasan pasal 2 ayat 1 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sepanjang frasa tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Frasa tersebut berbunyi: yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam pasal ini mencakup perbuatan-perbuatan melawan hukum dalam arti formil dan 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. Dengan demikian, perbuatan melawan hukum dalam tipikor hanya dapat diartikan sebagai melawan hukum secara formil karena bertentangan dengan suatu aturan perundang-undangan tertulis.

MK menyatakan penjelasan kalimat pertama pasal 2 ayat 1 UU Pemberantasan Tipikor merupakan hal yang tidak sesuai dengan perlindungan dan jaminan kepastian hukum yang adil seperti yang diatur dalam pasal 28D ayat 1 UUD 1945. Pasal 28D ayat 1 UUD 1945, menurut MK, mengakui dan melindungi hak konstitusional warga negara untuk memperoleh jaminan dan perlindungan hukum yang pasti, yang dalam hukum pidana diterjemahkan sebagai asas legalitas, sehingga merupakan satu tuntutan akan kepastian

hukum di mana seseorang hanya dapat dituntut dan diadili atas dasar suatu perundang-undangan yang tertulis yang telah lebih dahulu ada.

Adalah perlu menurut penulis untuk menjelaskan makna melakukan perbuatan dalam pasal tersebut, perbuatan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) yaitu, perbuatan yang mencakup perbuatan positif dan perbuatan negatif. Perbuatan positif artinya melakukan perbuatan secara nyata sedangkan perbuatan negatif artinya tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan, dalam hukum pidana dikenal dengan istilah *crime by ommisison*.

Sebagaimana perbuatan terdakwa I, II, III, IV, V, VI, VII dan VIII yang mengajukan, membahas dan menetapkan pemberian dana tunjangan purna bhakti dalam perda Kabupaten Sragen No 7 Tahun 2003 dengan menjadikan PP No 24 Tahun 2004 sebagai dasar hukum tidak tepat, karena PP No 24 Tahun 2004 tidak mengatur hal-hal yang lampau tetapi unsir hal-hal yang akan terjadi.

3. Unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.

Penjelasan tentang memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi tidak dijumpai di dalam suatu perundang-undangan. Dari segi bahasa, memperkaya berasal dari suku kata “kaya” kaya artinya mempunyai

harta yang banyak atau banyak harta, dan memperkaya artinya mejadikan lebih kaya.¹³⁸

Secara singkat, memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi dapat penulis gambarkan sebagai pertambahan harta benda atau harta kekayaan dari hasil perbuatan pelaku maupun perbuatan orang lain. Unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi sangat jelas terpenuhi, hal ini dapat dilihat dari adanya penambahan kekayaan anggota DPRD Kabupaten Sragen periode 1999-2004 sebesar Rp. 50.000.000-, (Lima puluh juta rupiah) perorang. Artinya unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi telah terpenuhi.

4. Unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Sebelum menjalaskan tentang unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara terlebih dahulu penulis akan menguraikan penjelasan tentang keuangan negara. Penjelasan tentang keuangan negara yang dapat dijumpai dalam peraturan perundang-undangan, misalnya dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 1 yang menyebutkan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang

¹³⁸ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama,(Jakarta: Rajawali Presss, 2016) hlm, 29.

dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Kemudian penjelasan keuangan negara di dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Pidana Korupsi. Dalam alenia ke-3 keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang ikut menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Dalam menafsirkan unsur (*dapat merugikan keuangan negara*) perlu dipahami bahwa kata "*Dapat*" memberikan artian yakni tindak pidana korupsi merupakan rumusan delik formil, artinya suatu delik telah dianggap selesai setelah melakukan suatu perbuatan yang dilarang dan diancam pidana oleh Undang-undang. Terjadinya tindak pidana korupsi tidak perlu menunggu adanya kerugian negara, asalkan dapat ditafsirkan atau dipikirkan menurut akal sehat bahwa suatu perbuatan dapat menimbulkan kerugian bagi negara

maka perbuatan itu sudah dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.¹³⁹Unsur ini juga telah dibuktikan dengan adanya pemeriksaan BPK Yogyakarta yang menyatakan terdapat kerugian negara dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten Sragen sebanyak Rp. 2.250.000.00-, (dua milyar dua ratus limah puluh juta rupiah).

Selanjutnya konstruksi Pasal 3 “*Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit 50.000.000. 00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah),*

Dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi, terdapat persamaan dan perbedaan unsur, adapun titik persamaannya **Pertama** adalah unsur *setiap orang*, walaupun unsur setiap orang dalam Pasal 1 ayat (3) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, korporasi termasuk sebagai subjek hukum, namun dalam Pasal 3 unsur setiap orang tidak termasuk korporasi dengan alasan bahwa, suatu korporasi tidak mungkin memangku satu jabatan seperti halnya subjek hukum orang. **Kedua** adalah unsur *dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*.

¹³⁹Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, Ibid., hlm, 23.

Jadi pada penjelasan berikutnya, penulis tidak lagi menjelaskan unsur yang sama dan telah dijelaskan sebelumnya. Adapun perbedaan unsur dalam Pasal 3 yaitu *menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi* dan unsur *menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan*.

Untuk memudahkan pemahaman tentang unsur tersebut maka penulis akan membagi penjelasan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan sebagai berikut:

1. Unsur Menuntungkan Diri Sendiri atau Orang Lain atau Suatu Korporasi.

Secara harfiah menguntungkan diri sendiri, orang atau suatu korporasi yaitu memberikan atau mendatangkan laba kepada diri pembuat, atau orang lain atau suatu korporasi. Artinya suatu tindakan yang dilakukan mengakibatkan atau mendatangkan laba kepada orang lain maupun diri sendiri, baik keuntungan materil maupun immateril.

Sesuai dengan keterangan saksi-saksi, keterangan terdakwa-terdakwa dan surat-surat bukti yang diakui para terdakwa, bahwa para terdakwa telah menerima pembayaran dan purna bhakti masing-masing Rp. 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah) pada tanggal 3 Desember 2003 atau (1) satu tahun sebelum para terdakwa purna bhakti lepas jabatan,

padahal pencantuman dana purna bhakti dalam Perda No. 7 Tahun 2003 merupakan perbuatan melawan hukum sebab tidak ada aturan hukum sebagai dasar hukumnya.

Dengan diterimanya para terdakwa uang purna bhakti tersebut melalui rekening BPD Jateng Cabang Sragen, maka sudah cukup jelas uang sebesar Rp. 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah) itu menguntungkan terdakwa.

2. Unsur Menyalahgunakan Kewenangan.

Black's law dictionary mengartikan bahwa wewenang sebagai *legal power, a right to command or to act; the right and power of public officer to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).¹⁴⁰ Dalam hukum administrasi, pengertian kewenangan secara umum diartikan sebagai kekuasaan yang dilembagakan/diformalkan dan

¹⁴⁰ Abdul Latif, *Ibid.*, hlm, 6-7.

memiliki pengaruh serta kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik.¹⁴¹

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi juga selalu disejajarkan dengan *detournement de pouvoir* sebagaimana dalam *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* yang dirumuskan sebagai “*heeronigenlijke gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk totten onder doel heft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overheid schendt aldus het specialiteitbeginsel*” (P.163). penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini, pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialisitas.¹⁴²

Senada dengan itu, Sjachran Basah menjelaskan tentang penyalahgunaan wewenang atau *detournement de pavoir*, yakni perbuatan yang tidak sesuai dengan dengan tujuan, tetapi masih dalam lingkungan peraturan perundang-undangan.¹⁴³

¹⁴¹ Firman Wijaya, *Delik Penyalahgunaan Jabatan Dan Suap Dalam Praktek*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Penaku, 2011) hlm, 5.

¹⁴² Suhender, Op., Cit, hlm, 128.

¹⁴³ Firman Wijaya, Op., Cit, hlm, 16-17.

Indriyanto Seno Adji juga memberikan penjelasan dengan mengutip pendapat Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya “*Detournement de pouvoir dengan Freis Emerssen*” menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat artikan dalam tiga wujud yaitu:¹⁴⁴

1. Penyalahgunaan wewenang dalam melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.
3. Penyalahgunaan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Jean Rivero dan waline dalam hal ini telah mencapuradukan antara penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur. Cacat prosedur atau kesalahan prosedur tidak selalu *in haeren* dengan penyalahgunaan wewenang, cacat prosedur yang *in haeren* dengan penyalahgunaan wewenang terjadi apabila pelaksanaan wewenang tersebut menyimpang

¹⁴⁴Abdul Latif, Op., Cit, hlm, 30.

dari tujuan yang ditentukan. Hal ini juga ditekankan oleh Abdul Latif dalam (*Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*) bahwa konsep penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur adalah dua konsep yang berbeda, cacat prosedur tidak selalu *in haeren* dengan penyalahgunaan wewenang.

Kemudian Arief Ussama menyatakan bahwa seringkali organ pemerintah yang diwakili oleh individu melalui prosedur menurut tata hukum melakukan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. *Administratif Corruption*, yakni segala sesuatu dijalankan dengan hukum atau peraturan yang berlaku, akan tetapi individu-individu tertentu memperkaya diri sendiri.
- b. *Against The Rule Corruption*, artinya korupsi yang dilakukan segalanya bertentangan dengan hukum, misalnya penyuapan dan penyalahgunaan jabatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korupsi.¹⁴⁵

Sehubungan dengan itu, Titik Sri Djatmiati telah menguraikan antara hubungan hukum administrasi dan kewenangan. Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (*administratiefrecht* atau

¹⁴⁵Firman Wijaya, Op., Cit 2011, hlm, 9.

bestuurrecht) berisikan norma-norma hukum pemerinatah. Norma-norma hukum pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam menggunakan kewenangan tersebut yang dilakukan oleh badan pemerintah. Adapun yang menjadi parameter untuk menilai penggunaan wewenang tersebut adalah kepatuhan hukum atau ketidakpatuhan hukum (*improper legal or improper illegal*), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan yang dilakukan secara *improper illegal* maka badan hukum pemerintahan yang berwenang tersebut harus mempertanggungjawabkannya.¹⁴⁶

Lebih lanjut, Titik Sri Djatmiati menjelaskan bahwa *detournament de pavoir /abuse of power* dapat terjadi karena:¹⁴⁷

1. Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik.
2. Menggunakan wewenang bertentangan dengan undang-undang yang membuat dasar hukum wewenang yang diberikan.
3. Menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari nyatanya yang dikehendaki oleh undang-undang dengan wewenang tersebut.

Dalam konteks tindak pidana korupsi penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang merupakan parameter utama untuk menentukan

¹⁴⁶ Abdul Latif, Op Cit., hlm, 12-13.

¹⁴⁷ Suhender, Op., Cit. hlm, 130.

ada tidaknya penyimpangan dalam penggunaan wewenang pemerintah. Sedangkan parameter untuk menguji ada tidaknya unsur penyalahgunaan dalam suatu perbuatan digunakan asas *specialis*. Dalam hal terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang, maka terdapat unsur maladministrasi dan tentu ada perbuatan melawan hukum, dan perbuatan yang dimaksud akan menjadi tanggungjawab pribadi.¹⁴⁸

Sewenang-wenang dalam konteks ini dapat diartikan bahwa dalam hal melakukan suatu perbuatan hukum, organ pemerintah yang diwakili oleh individu tertentu melakukan suatu perbuatan yang tidak sesuai dengan peraturan atau tata hukum, tidak sesuai dengan tujuan dan tidak mengindahkan hak orang lain. Sewenang-wenang dalam hukum administrasi juga diikenal dengan *willekeur*.

Sebagaimana pembahasan sebelumnya pada Bab II, penulis telah menguraikan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delic* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delic*, dan akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik bukan dengan kaitannya pemahaman jabatan dalam struktur pemerintahan.

¹⁴⁸Suhender, Ibid., hlm, 130.

Rumusan dalam Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menurut Abdul Latif harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan dan melakukan sebagian daripada tugas negara atau alat perlengkapan pemerintahan negara. Sehingga ketentuan menyalahgunakan wewenang haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik, bukan pejabat swasta, meskipun swasta juga memiliki jabatan.

Berbeda dengan Adami Chazawi dengan mengatakan bahwa benar kewenangan hanya dimiliki oleh subjek hukum orang, dan tidak untuk subjek hukum korporasi. Akan tetapi, apakah yang dimaksud dengan jabatan dan kedudukan ini merupakan jabatan atau kedudukan publik yang ada pada kualitas pegawai negeri saja? Hal tersebut tidak diterangkan dalam UU, oleh karena itu harus diartikan termasuk orang yang memiliki jabatan atau kedudukan dalam hukum privat, misalnya seorang direktur suatu PT (Perseroan Terbatas).

Lebih lanjut ia mengatakan orang yang karena memiliki suatu jabatan atau kedudukan, karena jabatan atau kedudukan itu dia memiliki kewenangan atau hak untuk melaksanakan perbuatan-perbuatan tertentu dalam hal dan melaksanakan tugas-tugasnya. Apabila kewenangan ini

digunakan secara salah untuk melakukan perbuatan tertentu, maka itulah yang disebut menyalahgunakan kewenangan. Jadi penyalahgunaan wewenang merupakan perbuatan yang dilakukan oleh orang yang berhak untuk melakukannya, tetapi dilakukan secara salah atau diarahkan pada hal yang salah dan bertentangan dengan hukum atau kebiasaan. Singkatnya penyalahgunaan wewenang adalah menggunakan wewenang secara menyimpang untuk tujuan lain dari maksud yang diberikan wewenang tersebut.¹⁴⁹

3. Menyalahgunakan kesempatan yang ada pada jabatan atau kedudukan.

Maksud dari menyalahgunakan kesempatan yang ada pada jabatan adalah memanfaatkan peluang yang dapat digunakan oleh pelaku tindak pidana korupsi, peluang mana tercantum dalam ketentuan-ketentuan tentang tata kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi.

Adanya kekosongan atau kelemahan dari ketentuan-ketentuan tentang tata cara kerja sehingga muncul kesempatan atau peluang yang biasanya digunakan dengan sengaja untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan tentang tata cara kerja tersebut.

4. Menyalahgunakan sarana yang ada pada jabatan atau kedudukan.

¹⁴⁹Adami Chazawi, *Op.,Cit*, hlm, 61.

Menurut Abdul Latif kata sarana dalam Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, adalah cara kerja atau metode kerja yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi. Menurut E. Utrecht- Moh. Saleh Djindang jabatan merupakan suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara/ kepentingan umum atau yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi yang diberi nama negara.¹⁵⁰

Berdasarkan penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 maka yang dimaksud jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam suatu negara. Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah adalah jabatan karier. Jabatan karier dibedakan menjadi dua yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional, jabatan struktural merupakan jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi, sedangkan jabatan fungsional merupakan jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi, seperti Peneliti, Dosen, Guru, Dokter, Perputakawanan dan lain-lain yang serupa.¹⁵¹

¹⁵⁰ Abdul Latif, Op., Cit hlm, 48'

¹⁵¹ Abdul Latif, Op., Cit hlm, 50.

Selanjutnya berkaitan dengan kata kedudukan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Soendarto menyatakan bahwa:

istilah kedudukan disamping perkataan jabatan adalah meragukan. Kalau kedudukan ini diartikan sebagai fungsi pada umumnya, maka seseorang direktur bank swasta juga mempunyai kedudukan. Dalam penjelasan pasal demi pasal pembentuk undang-undang membandingkan penjelasan tindak pidana korupsi dengan Pasal 52 KUHP yang karena melakukan tindak pidana melanggar suatu kewajiban khusus dari jabatan atau pada waktu melakukan tindak pidana memakai kekuasaan, kesempatan atau sarana yang diberikan kepadanya karena jabatannya.¹⁵²

Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kata jabatan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hanya dipergunakan atau diperuntukkan untuk pegawai negeri sebagai pelaku tindak pidana korupsi yang memegang suatu jabatan, baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional, selanjutnya kata kedudukan dalam rumusan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diperuntukkan untuk pelaku tindak pidana korupsi bagi pegawai negeri, tetapi bukan yang tidak memegang sebuah suatu jabatan tertentu.

Berdasarkan uraian diatas dapat jelaskan bahwa, dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai salah satu kejahatan luar

¹⁵² Soendarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, (Bandung: Alumni Off-Set Print, 1977) hlm, 149.

biasa atau *extra ordinary crime*, maka setiap perbuatan sepanjang memenuhi unsur dari rumusan delik tindak pidana korupsi dalam hal ini ketentuan Pasal 2 ayat (1) atau ketentuan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah perbuatan atau Tindak Pidana Korupsi, meskipun perbuatan tersebut dilakukan dalam ranah Hukum Administrasi Negara.

Artinya hukum pidana tidak dapat dibatasi dengan dalih bahwa perbuatan tersebut berada dalam ranah Administrasi, sehingga hukum pidana tidak dapat menjangkaunya. Selama tidak ada ketentuan yang mengatur secara eksplisit tentang batasan atau ranah hukum pidana dalam proses pemberantasan tindak pidana korupsi, maka hal tersebut tidak dapat dibenarkan. Sehingga setiap perbuatan yang memenuhi unsur dalam ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana sepanjang tidak memiliki alasan yang menghapuskan pidana.

2. Pertanggungjawaban Pidana Secara Yuridis dalam Kasus Pemberian Dana Tunjangan Purna Bhakti Dalam Perda Kab. Sragen yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara.

Menurut konsep hukum "*geen bevoegdheid zonder verant woordelicjkheid*" atau *there is not authority whitout responsibility*" maka pertanggungjawaban

secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melanggar hukum (penyalahgunaan wewenang) harus dilihat dari segi sumber lahirnya wewenang.¹⁵³ Karena setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.

Jika melihat sumber lahirnya wewenang, maka pertanggungjawaban secara yuridis berdasarkan konsep hukum “*geen bevoegdheid zonder verantwoording*” atau *there is not authority without responsibility*” terdiri dari tiga jenis, yakni pertanggungjawaban yuridis berdasarkan mandat, delegasi serta atribusi.

1. Pertanggungjawaban yuridis berdasarkan mandat.

Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Dalam hal penugasan atasan kepada bawahan, maka pertanggungjawaban akibat hukum yang ditimbulkan oleh perbuatan penerima mandat berada pada pemberi mandat (*mandans*). Pertanggungjawaban tersebut didasari bahwa *mandataris* hanya menjalankan perintah dari *mandans* sebagai atas yang memiliki hubungan haerarkis dalam suatu organ.

2. Pertanggungjawaban yuridis berdasarkan delegasi.

Jika melihat dari definisi delegasi, yakni penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintah (TUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut.¹⁵⁴ Maka dapat

¹⁵³Abdul Latif, Op., Cit, hlm, 17.

¹⁵⁴Abdul Latif, Op., Cit, hlm, 15.

dikatakan bahwa pertanggungjawaban dalam hal melakukan suatu perbuatan yang menimbulkan akibat hukum terletak pada pemberi delegasi (*delegans*).

3. Pertanggungjawaban yuridis berdasarkan atribusi.

Pertanggungjawaban berdasarkan sumber wewenang yang diperoleh melalui atribusi merupakan pertanggungjawaban yang dibebankan oleh penerima wewenang tersebut. Hal ini dikarenakan atribusi merupakan cara memperoleh wewenang yang normal, yaitu wewenang yang diperoleh berdasarkan atau bersumber dari undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sistem pertanggungjawaban berdasarkan sumber lahirnya wewenang dibagi dua (2), pertama pertanggungjawaban yang ditujukan kepada *mandans* atau orang yang melimpahkan wewenang berdasarkan mandat kepada orang lain, kedua pertanggungjawaban yang ditujukan kepada orang yang diberikan wewenang berdasarkan delegasi dan atribusi.

Selanjutnya pertanggungjawaban berdasarkan hukum pidana. Didalam hukum pidana, pertanggungjawaban merupakan konsep sentral yang dikenal dengan kesalahan sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya. Maka dari itu untuk menjatuhkan pidana terhadap seseorang yang dijadikan terdakwa harus memiliki kesalahan, sebagaimana asas *tiada pidana tanpa kesalahan*.

Unsur kesalahan dalam melakukan suatu perbuatan pidana, pada umumnya dipandang sebagai kesalahan semata-mata sebagai kesalahan psikologis seseorang ketika melakukan tindakan. Kesalahan dipahami dalam beberapa pengertian yang selalu bertalian dengan keadaan psikologis pembuat tindak pidana.

J. Rammelink, dengan mengatakan bahwa dalam budaya hukum kita, hukum pidana sekarang ini berkembang pasti akan berkaitan erat dengan ihwal kesalahan. Lebih lanjut beliau menerangkan bahwa kesalahan adalah pencelaan yang ditujukan oleh masyarakat yang menerapkan standar etis yang berlaku pada waktu tertentu terhadap manusia yang melakukan perilaku yang menyimpang yang sebenarnya dapat dihindari.¹⁵⁵

Seiring dengan itu, Prodjo Hamidjojo mengatakan bahwa seseorang dalam melakukan kesalahan, yaitu jika pada waktu melakukan delik, dilihat dari segi masyarakat patut dicela. Maka dari itu, setidaknya ada dua alasan seseorang mendapatkan pidana, yaitu (1) harus ada perbuatan yang bertentangan dengan hukum, atau dengan kata lain, harus ada unsur melawan hukum, jadi harus ada unsur obyektif. (2) Terhadap pelakunya ada unsur kesalahan dalam bentuk

¹⁵⁵ Jan Rammelink, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Strafrecht*, yang diterjemahkan dari bantuan Agustinus Pohan, Mariah Ulfa, R. Budi Prastowo dan Widati Wulandari dengan judul *Hukum Pengantar Pidana Materil 1*, (Yogyakarta: Maharsa Publishing) hlm, 166.

kesengajaan dan atau kealpaan, sehingga perbuatan yang melawan hukum tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepadanya, jadi ada unsur subjektif.¹⁵⁶

Selanjutnya E. Ph. Sutorious menyatakan dalam ajaran kesalahan, pertama-tama yang harus diperhatikan adalah mengenai perbuatan yang tidak patut, yaitu melakukan sesuatu yang harusnya tidak dilakukan atau tidak melakukan sesuatu yang harusnya dilakukan.¹⁵⁷

Berdasarkan penjelasan yang diberikan oleh beberapa ahli di atas, maka kesalahan dapat diartikan dicelanya pembuat tindak pidana, karena sebenarnya ia dapat berbuat lain. Namun perlu diperhatikan bahwa subjek hukum yang diberikan pencalaan tersebut hanya dapat dilakukan terhadap subjek hukum yang keadaan batinya normal.

Senada dengan Moeljatno yang mengatakan bahwa, hanya terhadap orang-orang yang jiwanya normal sajalah dapat kita harapkan untuk mengatur tingkah lakunya sesuai dengan pola yang dianggap baik dalam masyarakat.¹⁵⁸ Sehingga perbuatan pidana yang dilakukan oleh orang-orang dengan keadaan batin yang tidak normal, tidak dapat dicela karena perbuatan tersebut.

Dapat dicelanya suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang dalam keadaan normal akan melahirkan sebuah tanggungjawab. Menurut Arifin

¹⁵⁶ Prodjohamidjojo, Martiman, *Memahami dasar-dasar hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1997) hlm, 31.

¹⁵⁷ Hanafi Amrani dan Mahrus Ali, Op., Cit., hlm, 24.

¹⁵⁸Chairul Huda, Op., Cit, hlm, 91.

P. Soeria Atmadja tanggungjawab sendiri mengandung makna bahwa meskipun seseorang mempunyai keabsahan dalam melaksanakan suatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya.¹⁵⁹

Apabila dalam suatu perbuatan pidana telah terdapat unsur kesalahan atau dicelanya pembuat tindak pidana karena dapat melakukan hal lain yang seharusnya dilakukan atau sebaliknya.

Selanjutnya berdasarkan konsep *deelneming* atau penyertaan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2) KUHPidana yang berbunyi:

All daders van een strafbaar feit worden gestraft:

- i. *Zij die feit plegen, doen plegen of madeplegen.*
- ii. *Zij door giften, beloften, misbruik van gesag of van aanzien, geweld bedreiging, of misleideing, of door het vreschaffen van gelegenheid, middelen, of inlichtingen het feit opzettelijk uitloken benevens hare gevolgen.*

Jika diterjemahkan secara harfiah maka artinya sebagai berikut:

“Dipidana sebagai pembuat-pembuat peristiwa pidana:

¹⁵⁹ Ridawan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Keempat, (Jakarta: Rajawali Press, 2008) hlm, 338.

- i. Mereka yang melakukan, membuat orang lain melakukan atau turut melakukan.
- ii. Mereka dengan pemberian-pemberian, janji-janji, menyalahgunakan kewibawaan (kekuasaan) atau keterpandangan (pengaruh), kekerasan atau tipu daya atau dengan memberi kesempatan sarana-sarana (daya upaya) maupun keterangan dengan sengaja memancing untuk mewujudkan peristiwa itu serta akibat-akibatnya.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana adalah sebagai berikut:

1. Pembuat (*Dader*)

Pembuat atau *daer* mempunyai arti yang sangat luas dalam konsep *deelneming*, karena *dader* sendir dapat dibagi menjadi empat kelompok dalam penyertaan, menurut Bockwinkel *dader* hanyalah merupakan *versamelnaam* atau sebagai penghimpun dari semua orang yang disebut dalam Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2) KUHP yang terdiri dari:¹⁶⁰

- a. Melakukan (*plegen*)

Sebagaimana penjelasan pada bab sebelumnya, bahwa *plegen* atau yang melakukan adalah orang yang dengan seorang dari dapat

¹⁶⁰Jur Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Pemembangannya*. Cetakan Pertama (Jakarta: P.T SOFMEDIA, 2012) hlm, 492.

mewujudkan suatu rumusan delik pidana. Jika *Plegen* tersebut dalam melakukan suatu perbuatan yang memenuhi suatu rumusan delik maka *plegen* tersebut bukanlah bagaian dari *deelneming*, tapi jika *plegen* dalam melakukan suatu perbuatan mendapatkan bantuan dari orang lain maka barulah dapat dikatakan bahwa *plegen* merupakan bagaian dari *deelneming*, karena *deelneming* secara umum dapat dikatakan sebagai suatu perbuatan yang memenuhi rumusan delik dan dilakukan oleh lebih dari satu orang.

Menurut Satochid Kartanegara, dari rumusan Pasal 55 maka pelaku tindak pidana dapat ditentukan sebagai berikut:

1. Delik dengan perumusan formel, pelakunya adalah barang siapa yang memenuhi unsur rumusan delik.
2. Delik dengan rumusan materiel, pelakunya adalah barang siapa yang menimbulkan akibat yang dilarang.
3. Delik yang memiliki unsur kedudukan atau kualitas, pelakunya adalah mereka yang memiliki unsur, kedudukan atau kualitas sebagai yang ditentukan. Seperti kejahatan dalam jabatan.¹⁶¹

b. Menyuruh melakukan (*doenplegen*).

Menurut Andi Hamzah, *doen plegen* yang diartikan sebagai menyuruh melakukan tidaklah tepat, beliau mengatakan bahwa *doen* artinya membuat, sedangkan *plegen* bermakna melakukan. Jadi jika

¹⁶¹Jur Andi Hamzah, Ibid., hlm, 507

hendak diterjemahkan maka *doen plegen* lebih tepat diartikan sebagai membuat orang lain melakukan delik, atau membuat orang lain yang tidak dapat dipidana mewujudkan delik.¹⁶²

Secara harfiah *doen plegen* merupakan terjemahan dari pembuat pelaku, namun *doen plegen* lebih dikenal dengan terjemahan menyuruh melakukan, karena setiap orang di Indonesia sudah menggunakan istilah menyuruh.

Berkaitan dengan hal tersebut, MvT (*Memorie van Toelichting*) dalam penjelasnya mengatakan bahwa pelaku bukan saja ia yang melakukan tindak pidana, melainkan juga ia yang melakukannya tidak *in persona* tetapi melalui orang lain yang seolah sekedar alat bagi kehendaknya, yakni orang yang karena ketidaktahuannya, yang ada pada dirinya, kekhilafannya atau kesesatan yang sengaja ditimbulkan baginya, atau ancaman yang menghalangi kehendak bebasnya bertindak tanpa kesengajaan, kesalahan atau tanpa dapat dimintakan pertanggungjawaban padanya.¹⁶³

c. Turut serta melakukan (*medeplegen*).

Penjelasan tentang *medeplegen* di kalangan para ahli hukum pidana masih banyak perbedaan misalnya, Van Hamel dan Trapman yang menyamakan penjelasan *medeplegerschap* dan *medeplegen*, bahwa dua

¹⁶²Jur Andi Hamzah, *Ibid.*, hlm, 520.

¹⁶³Jan Rammelink, *Hukum Pidana*, Op., Cit, hlm, 329.

orang yang dapat termasuk *medeplegers* masing-masing tersendiri dan harus memenuhi seluruh isi delik. Berbeda dengan Hazewinkel-Suriga dan Van Hattum, dengan alasan bahwa *medeplegen* hanyalah menyangkut perbuatan untuk melakukan delik saja, dan tidak ada hubungannya dengan unsur delik yang lain.¹⁶⁴

Pendapat yang paling mencolok dikemukakan oleh Noyon, ia mengatakan bahwa *mededadschap* (pembuat peserta) dan *plegersschap* (pelaku peserta) itu sama. Artinya bahwa, masing-masing pembuat peserta adalah pembuat penuh, sehingga tidak mempunyai arti menurut hukum pidana.¹⁶⁵ *Mededaders* adalah *dader* sehingga tidak memerlukan ajaran tentang penyertaan, begitu sebaliknya turut serta melakukan merupakan satu bentuk tersendiri dan khusus, yaitu turut serta melakukan justru tidak mempunyai kualitas atau sifat pada dirinya yang dapat menjadikannya seorang pembuat delik.

Diantara pendapat para ahli tersebut, penulis lebih setuju dengan Langemaijer, bahwa *medeplegen* sebagai suatu bentuk penyertaan tidak mengharuskan bahwa tiap orang yang bekerjasama harus mewujudkan semua unsur dalam rumusan delik.¹⁶⁶

- d. Menganjurkan atau membujuk melakukan (*uitlokken*).

¹⁶⁴Jur Andi Hamzah, Op., cit, hlm, 544.

¹⁶⁵Jur Andi Hamzah, Ibid., hlm, 547.

¹⁶⁶Jur Andi Hamzah, Ibid., hlm, 548.

Secara harfiah *uitlokken* diartikan sebagai yang menganjurkan atau menggerakkan, sedangkan *uitloker* merupakan orang yang menggerakkan atau menganjurkan.

Sebagaimana ketentuan Pasal 55 ayat (2) KUHP menyatakan bahwa:

Mereka yang dengan memberi atau menjajikan sesuatu, dengan menyalahgunakan kekuasaan atau mertabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja menganjurkan orang lain supaya melakukan perbuatan.

Dari ketentuan tersebut telah ditetapkan secara limitatif upaya untuk menggerakkan atau menganjurkan orang lain untuk melakukan suatu perbuatan, upaya yang ditentukan dalam ketentuan tersebut adalah: pemberian atau menjajikan sesuatu, menyalahgunakan wewenang atau martabat, kekerasan, ancaman atau penyesatan dan memberi kesempatan, sarana atau keterangan.

Uitlokken merupakan salah satu konsep *deelneming* yang sangat mirip dengan *doen plegen*. Menurut Eddy O.S. Hiariej untuk membedakan kedua konsep tersebut setidaknya ada tiga prinsip. **Pertama**, orang yang melakukan perbuatan dalam *doen plegen* harus tetap dikecualikan dari pemiidanaan. **Kedua**, upaya dalam *uitlokken* bersifat limitatif, sedangkan dalam *doen plegen* dapat menggunakan sarana apapun. **Ketiga**, *uitlokken* tidak mungkin mewujudkan sendiri semua unsur yang ada dalam rumusan delik.¹⁶⁷

2. Pembantuan kejahatan (*Medeplectige*).

¹⁶⁷Eddy O.S. Hiariej. *Op, Cit.*, hal, 376.

Berdasarkan ketentuan Pasal 56 ayat KUHP yang berbunyi:

Dipidana sebagai pembantu (*Medeplichtige*) sesuatu kejahatan:

3. Mereka yang sengaja memberi bantuan pada waktu kejahatan dilakukan.
4. Mereka yang sengaja memberi kesempatan sarana atau keterangan untuk melakukan kejahatan.

Dari ketentuan tersebut, maka pembantuan dapat dibedakan menjadi dua. *Pertama* pembantu saat kejahatan dilakukan. *Kedua* pembantu untuk mewujudkan kejahatan. Ketentuan diatas juga secara tidak langsung menjelaskan bahwa dalam penyertaan hanya pembantuan kejahatan yang diancam pidana, sedangkan dalam hal pembantuan terhadap pelanggaran tidak diancamkan pidana.

Hampir semua pakar hukum pidana sepakat bahwa pembantuan dalam mewujudkan kejahatan harus memenuhi unsur kesengajaan. Misalnya Eddy O.S Hiariej yang mengutip pendapat bahwa pembantuan haruslah dilakukan dengan sengaja terhadap delik-delik kesengajaan.¹⁶⁸ Namun Eddy O.S Hiariej tidak sependapat jika dalam pembantuan tidak mungkin dilakukan terhadap delik yang mensyaratkan kealpaan, menurut beliau itu mungkin saja, kendatipun pembantuan harus ada kesengajaan.

¹⁶⁸Eddy O.S. Hiariej. *Op, Cit.*, hal, 380.

Schaffmeister, Keijzer dan Sutorius berpendapat bahwa kesengajaan dalam pembantuan juga harus ganda, seperti halnya *doen plegen*, dan *uitlokken*.¹⁶⁹

1. Pemantu harus bertujuan membantu atau memberikan kesempatan, saran, atau keterangan.
2. Pembantu harus mengetahui bagian khusus kejahatan yang dibantukan, “mengetahui” menunjukkan kesengajaan dan meliputi semua coraknya, termasuk kesengajaan sebagai kemungkinan.

Medeplichtige tidak jauh benda dengan *uitloken*, yang membedakan hanya pada kehendak(*opzet*), apabila kehendak si pembuat baru timbul setelah mendapat daya dari orang lain, maka itu adalah *uitloken*, sedangkan jika kehendak pembuat memang sudah ada sebelum mendapat bantuan dari orang lain, maka itu adalah *Medeplichtige*.

Bantuan yang diberikan oleh *Medeplichtige* tersebut dapat berupa perbuatan ataupun nasehat, membantu dengan perbuatan disebut membantu secara materil sedangkan membantu dengan nasehat disebut membantu secara intelektual.¹⁷⁰

¹⁶⁹Jur Andi Hamzah, Op., cit, hlm, 573.

¹⁷⁰ Rasyid Ariman dan Fahmi Raghil, *Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, (Malang: Setera Press, 2015) hlm, 142.

Jika dikaitkan dengan kasus Pemberian Dana Tunjangan Purna Bhakti yang tertuang dalam PERDA Kab. Sragen nomor 7 Tahun 2003, di mana dalam proses pembentukan PERDA tersebut dilakukan secara kolektif kolegial, maka yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana adalah Anggota Panitia Anggaran Rumah Tangga dan Panitia Anggaran DPRD serta Tim Anggaran Eksekutif Pemerintah Kabupaten Sragen yang mengusulkan atau merancang sekaligus membahas pemberian Dana Tunjangan Purna Bhakti untuk anggota DPRD Kabupaten Sragen sebanyak Rp. 50.000.000- perorang dalam Rancangan Perubahan APBD Kabupaten Sragen tahun 2003 sebagai *medeplegen*.

3. Amar Putusan dan Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Perkara Korupsi Tentang Pemberian dana Tunjangan Purna Bhakti Kabupaten Sragen berdasarkan perda kabupaten sreagen pada tingkat PK.

Suatu putusan hakim mempunyai peranan yang menentukan dalam menegakkan hukum dan keadilan. Karena itu Mahkamah Agung selalu mengingatkan agar hakim berhati-hati dalam menjatuhkan putusan dan menjaga jangan sampai akibat dari putusan itu menyinggung perasaan keadilan masyarakat.

Pandangan hakim tidak hanya tertuju kepada putusan itu sudah benar menurut hukum melainkan juga terhadap akibat yang mungkin akan timbul. Karena itu dianjurkan agar hakim tidak menutup diri dari kenyataan-kenyataan yang hidup dalam masyarakat sehingga ia akan lebih dapat memahami serta meresapi makna dan putusan yang akan dijatuhkannya.

Harus diakui bahwa hakim sebagai manusia tidak jarang berbicara menurut perasaannya dan memperhatikan fakta-fakta atas dasar interpretasi subjektif yang walaupun dapat dipertanggungjawabkan akan tetapi jarang dapat dimengerti oleh orang lain.

Menurut Al. Wisnubroto, bahwa hakim dalam mengambil keputusan dituntut profesionalisme yang meliputi pengetahuan, wawasan (*knowledge*) dan keahlian atau keterampilan (*skills*) yang ditunjang dengan ketuntasan dan ketelitian. Masalah profesionalisme ini juga sering dikaitkan dengan kode etik di lingkungan peradilan. Oleh karena itu hakim dalam menangani suatu perkara harus berpegang teguh pada etika profesi sehingga menghasilkan putusan yang lebih dapat dipertanggungjawabkan.¹⁷¹

Menurut Rusli Muhammad, perlu ditekankan kembali bahwa pertimbangan yang bersifat yuridis adalah pertimbangan hakim yang didasarkan pada fakta-fakta yuridis yang terungkap di dalam persidangan dan oleh undang-undang telah ditetapkan sebagai hal yang harus dimuat di dalam putusan.¹⁷²

Hal-hal yang dimaksudkan tersebut, di antaranya, dakwaan jaksa penuntut umum, keterangan terdakwa dan saksi, barang-barang bukti, dan pasal-pasal dalam peraturan hukum pidana dan sebagainya.

¹⁷¹ Al. Wisnubroto, *Hakim dan Peradilan di Indonesia (dalam beberapa aspek kajian)*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1997) hlm, 91.

¹⁷² Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, (Yogyakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 2007) hlm, 212-213.

Meskipun belum ada ketentuan yang menyebutkan di antara yang termuat dalam putusan itu merupakan pertimbangan yang bersifat yuridis. Namun, karena hal itu sudah ditetapkan oleh undang-undang dan lagi pula hal tersebut terungkap sebagai fakta yang bersifat yuridis di sidang pengadilan, dapatlah disebutkan dan digolongkan sebagai pertimbangan yang bersifat yuridis.

Dalam upaya hukum luar biasa yang biasa disebut dengan Peninjauan Kembali, pemohon dalam mengajukan PK harus memenuhi beberapa syarat, diantaranya adalah syarat formil dan syarat materil. Adapun syarat formil dalam mengajukan Peninjauan Kembali diatur dalam Pasal 263 ayat (1) KUHAP yaitu sebagai berikut:¹⁷³

3. Dapat dimintakan pemeriksaan di tingkat PK hanya terhadap putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkract van gewijsde*).
4. Hanya terpidana dan ahli warisnya yang boleh mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali.
5. Boleh diajukan Peninjauan Kembali hanya terhadap putusan yang menghukum atau memidana saja.

Selanjutnya, syarat materil sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 263 ayat (2) KUHAP, maka yang dapat dijadikan alasan Peninjauan Kembali

¹⁷³Adami Chazawi, *Lembaga Peninjauan Kembali (PK) Perkara Pidana, Penegakan Hukum dalam Penyimpangan Praktik dan Peradilan Sesat*.(Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hlm 86

yang dituangkan pemohon dalam Peninjauan Kembali adalah sebagai berikut:¹⁷⁴

1. Apabila terdapat keadaan baru.
2. Apabila dalam berbagai keputusan terdapat pertentangan satu sama lain.
3. Apabila terdapat kekhilafan yang nyata dalam putusan.

Untuk mengetahui lebih jelasnya tentang bagaimana pertimbangan hakim dalam memutus perkara Pemberian Dana Tunjangan Purna Bhakti dalam perda yang menyebabkan kerugian negara, maka penulis menguraikan alasan Pemohon Peninjauan Kembali, Putusan dan pertimbangannya sebagai berikut:

Adapun alasan para Pemohon untuk mengajukan Peninjauan Kembali yaitu adanya bukti baru (*Novum*) yakni:

1. Undang-undang No 10 Tahun 2004 yang sekarang diubah menjadi UU NO.12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang Undangan Pasal 7 ayat (1) bahwa perda merupakan bagian dari tata perundang-undangan, sehingga para pemohon peninjauan kembali diberi kekuasaan oleh undang-undang untuk menyusun perda.
2. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf b, sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan: Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang

¹⁷⁴Andi Hamzah dan Irdan Dahlan, *Upaya Hukum Dalam Perkara Pidana*.(Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987), hlm, 119-120.

membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pedapatan Belanja Daerah bersama Kepala Daerah.

3. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 44 ayat 1 huruf f yang secara tegas menyatakan: Anggota DPRD mempunyai Hak Imunitas.
4. Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pasal 38 ayat 1 yang secara tegas menyatakan: “Anggota MPR, DPR dan DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat secara lisan maupun tertulis
5. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 103 ayat (1) menyatakan anggota MPR, DPR dan DPRD tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat secara lisan maupun tertulis sepanjang tidak bertentangan tata tertib dan kode etik masing-masing lembaga.
6. SEMA RI No. 4 Tahun 2005 yang menyatakan kebijakan politik kolektif berupa produk legislatif yang merupakan kesepakatan dari pemegang kedaulatan rakyat dalam menetapkan peraturan daerah tidak dapat di uji oleh Yudikatif kecuali melalui Yudisial Review.
7. Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) pada poin ketiga menyatakan: indikasi terjadi tindak pidana korupsi baru terlihat apabila putusan yudisial review dari

Mahkamah Agung menyatakan terjadi penyimpangan, dan oleh institusi yang berwenang, para pihak terkait dikenakan ganti rugi (TGR) sebagaimana diatur dalam UU NO 1 Tahun 2004, tetapi dalam tenggang waktu yang ditetapkan, pihak terkait tidak mengembalikan uang negara yang diperolehnya, dan dapat dikualifikasikan sebagai penggelapan dalam jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No. 31 Tahun 1999 Jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

8. Putusan Pengadilan Militer Tinggi II Jakarta yang inti amar putusannya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana sebagaimana dakwaan primer. Kemudian terbukti melakukan perbuatan sebagaimana dalam dakwaan subsidair, akan tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan perbuatan pidana atau pelanggaran, dalam hal ini subjek hukumnya berbeda, tapi status hukum dan pokok perkaranya sama.

Putusan Kasasi perkara pidana DPRD Kab.Kudus No 754 K/Pid.Sus/2007. Putusan ini juga berbeda subjek hukum tapi pada pokok perkara sama tentang pemberian tunjangan purna bhakti dengan inti putusan bahwa terdakwa terbukti melakukan perbuatan sebagaimana didakwakan, akan tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan kejahatan atau pelanggaran.

Adapun pertimbangan hukum pada tingkat Peninjauan Kembali (PK) Mahkamah Agung sebagai berikut:

Bahwa Judex Facti Mahkamah Agung RI yang dimohonkan Peninjauan Kembali ini ternyata ada kekhilafan hakim atau setidaknya ada kekeliruan yang nyata dalam memutus perkara yang antara lain sebagai berikut:

1. Bahwa Judex Facti Pengadilan Tinggi Semarang dalam memberikan keputusan dalam pertimbangan hukumnya hanya mengambil alih pertimbangan hukum dari Majelis Hakim Pengadilan Negeri Sragen yang menjatuhkan putusan pidana 1 (satu) tahun, dan keputusan Pengadilan Tinggi menguatkan putusan Pengadilan Negeri.
2. Bahwa surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum, pada pokoknya berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor: 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, karena perbuatan para terdakwa dinyatakan merupakan perbuatan melawan hukum karena bertentangan dengan Pasal 8, Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor:105 Tahun 2000.

Bahwa penerapan produk hukum berupa PP Nomor: 5 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dalam proses hukum terhadap anggota DPRD maupun kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi atas dana APBD adalah tidak tepat, karena substansi dari Peraturan Pemerintah Nomor: 105 Tahun 2000 bersifat administratif;

Berdasarkan pendapat Prof. Dr. Ryaas Rasyid, yang mengatakan: bahwa suatu kebijakan sepanjang tidak melanggar undang-undang tidak boleh dihukum. Dengan demikian anggota DPRD tidak boleh dihukum karena membuat kebijakan sepanjang kebijakan (yang ditetapkan dalam perda) tidak melanggar undang-undang.

3. Bahwa *Judex Facti* Mahkamah RI juncto Pengadilan Tinggi Jawa Tengah juncto Pengadilan Negeri Sragen mengandung kekhilafan atau setidaknya tidaknya ada kekeliruan yang nyata, hal ini dapat dilihat dari: Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD yang dijadikan sebagai salah satu alasan dalam permohonan Peninjauan Kembali: Dalam Pasal 101 ayat (2) dan (3) menyatakan:
 - a. Ayat 2: Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan atau keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 apabila bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya:
 - b. Ayat (3): pembatalan perda atau keputusan Bupati/Walikota sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan terhadap

sebagian atau seluruh bagian, kelompok, jenis, objek, rincian objek tertentu dalam APBD;

Bahwa pada Perda Nomor 7 Tahun 2003 tentang Perubahan APBD tahun anggaran 2003, berdasarkan surat dari Gubernur Jawa Tengah Nomor 180/14021, tanggal 15 Tahun 2008 perihal: penjelasan hasil evaluasi Peraturan Daerah Kab. Sragen Nomor 7 Tahun 2003 tentang Perubahan APBD Kab.Sragen tahun anggaran 2003 dan keputusan Bupati Sragen Nomor 23, yang ditujukan kepada ketua DPRD Kab. Sragen pada poin ke-4 mengatakan: Perda Nomor 7 Tahun 2003 tentang Perubahan APBD Kab. Sragen tahun 2003 tidak membatalkan karena masih masa transisi, sehingga masih memungkinkan memakai struktur lama (Aanggaran pembangunan dan anggaran rutin) agar pelaksanaan pemerintah dapat berjalan. sehingga apabila Perda Nomor 7 Tahun 2003 tidak pernah dibatalkan maka artinya karena Perda menjadi bagian dari tata Peraturan Perundang-undangan itu sendiri, karenanya sah demi hukum dan mempunyai kekuatan mengikat, sehingga dengan demikian Permohonan Peninjauan Kembali harus tetap dikabulkan. Bahwa Permohon Peninjauan Kembali juga didasari beberapa Yurisprudensi antara lain:

- Putusan Kasasi No. 1640 K/Pid/2007 Mahkamah Agung;
- Putusan Kasasi No. 1407 K/Pid/2006 Mahkamah Agung;

Yang isi putusannya tersebut pada intinya menerangkan bahwa penyusunan Perda termasuk bidang Tata Negara/Administrasi bukan bidang Pidana;

Bahwa Perda yang tidak dibatalkan oleh Gubernur adalah sah oleh karenanya demi hukum mengikat. Dengan demikian tidak berlebihan jika Permohonan Peninjauan Kembali dikabulkan.

4. Perda Nomor 7 tahun 2003 tentang perubahan APBD Kabupaten Sragen tahun 2003 tidak dibatalkan karena masa transisi, sehingga masih memungkinkan memakai struktur lama (Anggaran pembangunan dan Anggaran Rutin) agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah dapat berjalan, sehingga apabila Perda Nomor 7 tahun 2003 tidak pernah dibatalkan maka artinya, karena Perda menjadi bagian dari tata urutan perundang-undangan menjadi undang-undang itu sendiri, karenanya sah demi hukum dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga dengan demikian permohonan Peninjauan Kembali harus dikabulkan.
5. Bahwa *Judex Facti* Mahkamah Agung RI *joncto* Pengadilan Tinggi Jawa Tengah *joncto* Pengadilan Negeri Sragen, kurang teliti dalam mengkaji peraturan yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi anggota dewan pada umumnya dan anggota DPRD Kab. Sragen pada khususnya dalam hubungan pengelolaan keuangan daerah dan khusus di lingkungan DPRD Kab. Sragen adalah SEKWAAN (Sekretaris Dewan) selaku Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertindak sebagai pengguna anggaran, sebagaimana diatur dalam

Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Peyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usahan Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (1) yang mengatakan: kepala satuan kerja perangkat daerah, lembaga teknis daerah bertindak sebagai pengguna anggaran; dan ayat (2) mengatakan: pengguna anggaran bertanggungjawab atas tertib penatausahaan anggaran yang dialokasikan pada unit kerja yang dipimpinnya. Kemudian ayat 57 menyatakan: pengguna anggaran wajib mempertanggungjawabkan uang yang digunakan dengan cara membuat SPJ yang dilampiri dengan bukti yang sah.

Dari bunyi pasal di atas maka jelaslah bahwa DPRD Kab. Sragen bukan sebagai pengguna anggaran, karenanya bukan sebagai pihak yang harus mempertanggungjawabkan pengguna anggaran, dan tugas DPRD hanya mengusulkan, membahas serta bersama-sama dengan bupati menetapkan jika disetujui bersama. Tetapi tetap yang mempunyai wewenang mencairkan adalah eksekutif yang dalam hal ini adalah pengguna anggaran. Dengan dasar inilah perbuatan para terdakwa selaku DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak bisa dianggap perbuatan menguntungkan atau memperkaya diri sendiri.

Berdasarkan pendapat H.A.K. Moch. Anwar., SH., menguntungkan adalah setiap perbaikan posisi atau nasib kehidupan yang diperoleh atau dicapai oleh pelaku dan pada umumnya perbaikan ini terletak dalam bidang harta kekayaan seseorang. Selanjutnya S.R. Sianturi, SH., dalam bukunya yang berjudul “*Tindak Pidana*” di KUHP (Alumni, hal. 6161-617) menyebutkan unsur kesalahan yang ada dalam pasal ini dirumuskan “*dengan maksud*” memperlihatkan pengetahuan atau kesadaran sipelaku bahwa ia melakukan tindakan memaksa dan seterusnya. Dengan maksud secara melawan hukum menguntungkan diri sendiri atau orang berarti sipelaku mengetahui bahwa untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain tersebut adalah suatu tindakan yang bertentangan dengan hukum atau hak orang lain.

6. Bahwa putusan Majelis hakim telah mengandung kekhilafan atau setidaknya tidaknya ada kekeliruan yang nyata yaitu: jaksa dalam penuntut umum dalam dakwaan dan tuntutan menyatakan bahwa pemberian dana penghargaan purna bhakti dalam perubahan APBD merupakan perbuatan melawan hukum karena bertentangan dengan Pasal 8, Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 4 PP Nomor: 105 Tahun 2000.

Bahwa perbuatan terdakwa hanyalah sebatas mengusulkan, dan yang mempunyai kompetensi untuk menilai apakah suatu perubahan APBD sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 23 PP no. 105 Tahun 2000 adalah DPRD.

Maka dengan demikian perbuatan terdakwa sudah sesuai dengan sistem dalam UU No. 22 Tahun 2002 dan peraturan pelaksanaannya;

Bahwa selanjutnya untuk mengetahui apakah perbuatan para terdakwa mengusulkan adanya anggaran pemberian dana penghargaan purna bhakti dalam rencana perubahan APBD tahun 2003 merupakan perbuatan melawan hukum dilihat dari aspek hubungan kausal antara perbuatan para terdakwa tersebut dengan penerimaan dana penghargaan purna bhakti, dengan mengambil pendapat dari Dr. Artidjo Alkostas SH., LLM dalam artikel di varia peradilan No. 262 September 2007 yang berjudul “RESTORATIF JUSTICE” yang mengatakan: putusan perkara pidana harus didasarkan pada fakta-fakta yang sah muncul dipersidangan dan meyakinkan bagi Hakim yang memutus perkara. Bukti-bukti yang sah mengandung arti autentik, realible dan valid. Meyakinkan berarti tidak ada keraguan bagi Hakim bahwa ada hubungan kausal antara perbuatan terdakwa dengan akibat yang timbul.

Bahwa dalam perkara aquo perbuatan para terdakwa adalah mengusulkan agar para anggota DPRD Kab. Sragen diberikan dana penghargaan purna bhakti dalam perubahan APBD tahun 2003, usulan mana disampaikan kepada Bupati Sragen melalui Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Sragen dan oleh Bupati telah dimasukkan dalam nota keuangan APBD yang kemudian ditetapkan menjadi Perda Nomor 7 Tahun 2003 tentang perubahan APBD Kab. Sragen TA 2003;

Bahwa untuk memperoleh dana penghargaan purna bhakti perbuatan para terdakwa tersebut masih memerlukan persetujuan dari Bupati Sragen agar ditetapkan sebagai peraturan daerah, tanpa persetujuan dari eksekutif/Bupati, maka pemberian penghargaan purna bhakti tidak akan terlaksana, sehingga dengan demikian tidak ada hubungan kausal antara perbuatan para terdakwa dengan akibat hukum yang timbul. Sehingga dilihat dari aspek kewenangan, aspek prosedur, aspek sistem, dan serta dihubungkan kasusal maka perbuatan yang dilakukan para terdakwa yang mengusulkan agar para anggota APBD Kab. Sragen diberikan dana penghargaan purna bhakti dalam perubahan APBD tahun 2003 maka perbuatan tersebut tidak bertentangan dengan hukum dan tidak menyalahgunakan kewenangan sehingga sehingga tidak memenuhi unsur yang dikehendaki dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 18 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 oleh karena itu perbuatan para terdakwa tersebut bukan merupakan tindak pidana.

Menimbang bahwa atas alasan-alasan tersebut Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan permohonan peninjauan kembali dari para Pemohon Peninjauan Kembali dapat dibenarkan, karena menjadi dasar pemberian dana purna bhakti kepada para Pemohon Peninjauan Kembali adalah Peraturan Daerah Kabupaten Sragen No. 7 Tahun 2003 yang belum dibatalkan/dicabut.

Menimbang bahwa untuk menilai keabsahan suatu Peraturan Daerah adalah termasuk ranah hukum administrasi;

Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas, meskipun terdakwa terbukti telah melakukan perbuatan sebagaimana yang didakwakan oleh Penuntut Umum, namun perbuatan tersebut bukanlah merupakan tindak pidana, sehingga para terdakwa harus dilepaskan dari segala tuntutan hukum.

Berdasarkan alasan tersebut maka Mahkamah Agung mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali dengan Putusan lengkap sebagai berikut:

Mengadili:

Mengabulkan permohonan PK dari pemohon Peninjauan Kembali: (1) H. Saiful Hidayat, SH Bin Suradji terdakwa (2) Sutrisno Yuwono, S.Pd, terdakwa (3) Mu'alim Bin Surono, terdakwa (4) Pambudi Prayogo, Terdakwa (5) Miswanto, SE, terdakwa (6) Zaini, S.Pd Bin Iman Sukarman terdakwa (7) Ir. Hery Sanyoto, dan Terdakwa (8) H. Suharno Wiryo Dimejo, SE dengan Udin Dalino dan Budi I Rusyanto (anggota TNI) masing-masing selaku anggota Panitia Rumah Tangga dengan Agus Wardoyo, SE., tersebut;

Membatalkan putusan Mahkamah Agung RI No 1449K/Pid.Sus/2009 tanggal 18 Februari 2010 yang menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang No. 17/PID/2009/PT.Smg tanggal 18 Februari yang menguatkan

putusan Pengadilan Negeri Sragen Nomor: 51/Pid.B/2008/PN.Srg tanggal 22 September 2008.

Menadili Kembali:

1. Menyatakan terpidana (1) H. Saiful Hidayat, SH Bin Suradji terdakwa (2) Sutrisno Yuwono, S.Pd, terdakwa (3) Mu'alim Bin Surono, terdakwa (4) Pambudi Prayogo, Terdakwa (5) Miswanto, SE, terdakwa (6) Zaini, S.Pd Bin Iman Sukarman terdakwa (7) Ir. Hery Sanyoto, dan Terdakwa (8) H. Suharno Wiryo Dimejo, SE dengan Udin Dalino dan Budi Rusyanto (anggota TNI) masing-masing selaku anggota Panitia Rumah Tangga dengan Agus Wardoyo, SE., terbukti melakukan perbuatan sebagaimana dalam Dakwaan Jaksa Penuntut Umum, namun perbuatan tersebut bukan merupakan tindak pidana;
2. Melepaskan para terdakwa tersebut di atas oleh karna itu dari segala tuntutan hukum;
3. Memulihkan hak para terpidana tersebut di atas dalam kemampuan, kedudukan dan harkat martabatnya;
4. Menyatakan barang bukti berupa:
 - a. Daftar rekapitulasi penerimaan uang pemberian penghargaan purna bhakti bagi anggota DPRD Kab. Sragen masa bhakti 1999-tanggal 30 Desember 2003.

- b. Trplikat surat perintah membayar uang dari BPKD Kab. Sragen Nomor: 3.443 Rutin PAD tanggal 29 2003.
- c. Surat perintah membayar dari Kabid Pemegang Khas Daerah Kab. Sraagen No: 0000774 tanggal 30 Desember 2003 yang diajukan kepada BPD Jateng Cabang Sragen.
- d. Selip setorantabungan BPD Jateng Cabang Sragen secara kolektif/kumulasi ke dalam rekening atas nama Anggota DPRD Kab. Sragen tanggal 30 Desember 2003 dengan nama penyetor DWI MARYANI (Bendahara DPRD Kab. Sragen).

Berdasarkan putusan tersebut maka dapat dikatakan bahwa syarat materil sebagaimana diatur dalam Pasal 263 ayat (1) telah terpenuhi. Permohonan Peninjauan Kembali yang dilakukan oleh terdakwa atau penasihat hukum terdakwa telah sesuai dengan ketentuan tersebut. Selanjutnya syarat materil permohonan Peninjauan Kembali sebagaimana diatur dalam Pasal 263 ayat (2) akan diuraikan sebagai berikut:¹⁷⁵

1. Apabila terdapat keadaan baru.

Alasan pertama yang dapat dijadikan sebagai alasan pengajuan permohonan Peninjauan Kembali adalah terdapat keadaan baru atau biasa disebut dengan *Novum*. Keadaan baru atau *novum* yang dimaksud adalah

¹⁷⁵Yahya Harahap. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP*, op. cit., hlm, 619.

keadaan baru yang menimbulkan sifat atau kualitas menimbulkan dugaan kuat seperti:

- a. Jika seandainya keadaan baru itu diketahui atau ditemukan dan dikemukakan pada waktu sidang berlangsung, dapat menjadi faktor dan alasan untuk menjatuhkan putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, atau
- b. Keadaan baru itu jika ditemukan dan diketahui pada waktu sidang dapat menjadi alasan atau faktor untuk menjatuhkan putusan yang menyatakan tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima, atau
- c. Dapat dijadikan alasan dan faktor untuk menjatukan putusan yang menerapkan ketentuan pidana yang lebih ringan.

Namun perlu diketahui bahwa *novum* sebagaimana yang dimaksud merupakan sesuatu yang baru yang timbul dikemudian sesudah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, serta *novum* tersebut belum pernah dibicarakan atau dipersoalkan sebelumnya di dalam pemeriksaan pengadilan.¹⁷⁶

Dalam perkara ini namun *novum* yang diajukan oleh terdakwa telah atau pernah diajukan sebelumnya dalam sidang pada tingkat pertama dan tidak mempengaruhi putusan Pengadilan Negeri Sragen, sehingga menurut penulis *novum* sebagaimana yang diajukan oleh pemohon tidak

¹⁷⁶Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007), hlm, 295.

dapat di pandang sebagai keadaan baru sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 263 ayat (2) huruf a.

2. Apabila dalam berbagai keputusan terdapat pertentangan satu sama lain.

Alasan kedua yang dapat dijadikan sebagai alasan untuk mengajukan permohonan Peninjauan Kembali adalah apabila dalam berbagai putusan terdapat:

- a. Pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti.
- b. Pernyataan tentang terbuktinya hal tersebut atau keadaan tersebut dijadikan sebagai dasar atau alasan dalam suatu perkara.
- c. Akan tetapi dalam suatu putusan perkara lain hal atau keadaan yang dinyatakan terbukti itu saling bertentangan antara putusan yang satu dengan yang lain.

Putusan yang diajukan sebagai salah satu dasar permohonan Peninjauan Kembali memang benar tidak dijatuhi pidana, namun ada beberapa putusan Mahkamah Agung yang lain yang juga menjatuhkan pidana, diantaranya adalah: No. 1838K/Kr/2005; Putusan MARI No. 1905K/ Pid/2006; Putusan MARI No. 2851K/Pid/2006; Putusan MARI No. 1702K/Pid/2007; dan Putusan MARI No. 365K/Pid.Sus/2008,¹⁷⁷ artinya seharusnya melihat latarbelakang tindak pidana tersebut, tidak hanya berdasarkan modus operandi yang sama lalu menyimpulkan bahwa

¹⁷⁷<file:///E:/REVISI/REKONSTRUKSI%20PERTANGGUNGJAWABAN%20PIDANA%20TERHADAP%20TINDAK.pdf>. Dikutp pada tanggal 29 Maret 2017

perbuatan tersebut sama sepenuhnya, dan menjatuhkan putusan yang sama pula.

Hakim kiranya perlu untuk dicermati dengan teliti kasus pemberian tunjangan purnah bhakti yang terjadi di Kabupaten Sragen ini, bahwa pada saat pembentukan perda sangat jelas terlihat adanya niat jahat dari para pelaku, hal itu dapat dilihat dari tidak dicantumkannya pemberian tunjangan purna bhakti dalam PERDA pada saat mengajukan ke bupati, serta tidak bahas lagi hal tersebut dalam rapat berikutnya.

3. Terdapat kekhilafan yang nyata dalam putusan.

Alasan yang terahir yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan Peninjauan Kembali apabila dalam putusan terdapat dengan jelas ataupun terlihat dengan nyata kekhilafan hakim, atau kekeliruan hakim.

Kekhilafan bermakna kekeliruan atau kesalahan yang tidak disengaja.¹⁷⁸ Artinya kekhilafan atau kekeliruan putusan itu harus nyata, terang benderang, mudah dilihat atau mudah diketahui tanpa harus meneliti secara seksama atau tanpa harus menggunakan kekuatan pikiran atau penalaran secara khusus yang ditujukan untuk menguji kebenarannya.

¹⁷⁸Adami Chazawi, *Lembaga Peninjauan Kembali (PK) Perkara Pidana, Penegakan Hukum dalam Penyimpangan Praktik dan Peradilan Sesat.op. cit.*, hlm, 83-84.

Namun hakim dalam hal ini tidak menjelaskan secara terperinci bagian mana dalam putusan sebelumnya yang mengandung kekeliruan atau kekhilafan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 263 ayat (2), sehingga putusan hakim yang menyatakan lepas dengan alasan perbuatan sebagaimana yang dilakukan oleh terdakwa telah terbukti namun bukan merupakan suatu tindak pidana melainkan pelanggaran administrasi tidak tepat.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan.

Dari rumusan masalah yang penulis kemukakan serta pembahasannya, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Setiap perbuatan yang memenuhi unsur atau rumusan delik tindak pidana korupsi sebagaimana dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka perbuatan tersebut adalah tindak pidana korupsi, meskipun perbuatan tersebut dilakukan dalam ranah Hukum Administrasi Negara, termasuk pemberian Dana Tunjangan Purna Bhakti untuk anggota DPRD Kabupaten Sragen yang dimuat dalam PERDA No 7 Tahun 2003 merupakan salah satu bentuk tindak pidana korupsi.