



TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENYUSUNAN APBD

Kajian Putusan Nomor 76/PID.B/2008/PN.PWT

Saryono Hanadi, M.I. Wiwik Yuni Hastuti, Alef Musyahadah Rahmah

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Jalan Prof. HR Bunyamin 993 Purwokerto, 53122
email : pusdikum@gmail.com

ABSTRACT

This article elaborates the Court Verdict Number 76/Pid./B/2008/PN.Pwt concerning on the case of corruption in APBD of Banyumas in 2003, which was conducted by its member of the DPRD . In this case, the prosecutors accused the defendants jointly conducting an on going act of corruption. The judges decided that the defendants were not accountable for their unlawful activity. Considering the defendants were just as the proposer of the budget in this matter, the court thus released them from all the prosecutions (van onslag of alle rechtsvervolging). There is a particular relationship between the board members regarding the budget proposal which was assumed to be deviated from the budget approved by the head of the region. It resulted in the release of these regulations. We cannot well thought-out where the fault is until we can find the connection with each other, which is the conducts of the participants that appear in the link as a unity.

Keywords: corruption of APBD, medeplegen, onslag van alle rechtsvervolging, criminal act.

ABSTRAK

Artikel ini mengelaborasi Putusan Pengadilan Nomor 76/Pid./B/2008/PN.Pwt terkait dengan kasus korupsi APBD Banyumas tahun 2003, yang dilakukan oleh Anggota DPRD. Dalam kasus ini, jaksa menuntut terdakwa bersama-sama melakukan korupsi. Hakim memutuskan bahwa terdakwa menjalankan anggaran yang menyimpang. Pertimbangan terdakwa hanya mengajukan anggaran sehingga meminta pengadilan untuk melepaskan dari semua dakwaan, *van onslag of alle rechtsvervolging*. Dalam kasus ini terdapat keterkaitan anggota DPRD untuk melakukan pengawasan dan mensetujui anggaran yang diajukan oleh pemerintah sehingga keduanya bersama-sama melahirkan peraturan daerah. Oleh sebab itu, kita tidak bisa mengambil kesimpulan dimana letak kesalahannya hingga mendapatkan keterkaitan satu dengan yang lain karena merupakan satu kesatuan jaringan.

Kata kunci: korupsi APBD, turut serta, membebaskan para terdakwa dari segala tuntutan hukum, UU kejahatan.



I. PENDAHULUAN

Kasus ini berkaitan dengan korupsi yang dilakukan oleh S, MB, K, DR, HS, W, AD, A yang merupakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Banyumas periode 1999-2004 yang disahkan berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 171/120/1999 tanggal 14 Agustus 1999. Para terdakwa juga sebagai Panitia Urusan Rumah Tangga (PURT) DPRD Kabupaten Banyumas berdasarkan Surat Keputusan DPRD Kabupaten Banyumas Nomor 171/28/2002 tanggal 30 Desember 2002.

Mereka baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dengan terdakwa A, dan TWB, AR, HSY, dkk (yang perkaranya sudah *inkracht*) serta YN dan CS, pada waktu-waktu yang sudah tidak dapat diingat lagi antara bulan April 2003 sampai dengan bulan Desember 2003 atau setidak-tidaknya pada waktu-waktu lain dalam tahun 2003 bertempat di Kantor DPRD Kabupaten Banyumas atau setidak-tidaknya pada tempat lain yang masih termasuk dalam daerah hukum Pengadilan Negeri Purwokerto, dianggap telah melakukan atau turut serta melakukan, beberapa perbuatan yang ada hubungannya sedemikian rupa sehingga harus dipandang sebagai perbuatan berlanjut, 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, yang dilakukan mereka terdakwa dengan cara-cara antara lain sebagai berikut:

- Bermula dari adanya penyusunan rancangan perubahan APBD tahun 2003 sesuai Surat Bupati Banyumas No. 903/1933/2003 tanggal 12 April 2003 perihal Rencana Perubahan APBD tahun 2003 yang ditujukan kepada seluruh unit-unit kerja di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas termasuk pula Sekretariat DPRD maupun DPRD Kabupaten Banyumas.
- Proses pengajuan perubahan anggaran dimulai dari unit-unit kerja lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas mengajukan usulan dan ditampung oleh tim penyusun rencana anggaran, tim penyusun membuat buku rencana perubahan APBD, diajukan kepada Bupati, Bupati membuat nota perubahan APBD dan selanjutnya bersama-sama diserahkan kepada DPRD untuk disidangkan dalam sidang pleno DPRD.
- Dalam membahas anggaran DPRD untuk rencana perubahan APBD Tahun 2003 harus berpedoman pada ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 11 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Banyumas yang dalam Pasal 61 s.d. Pasal 72 yang mengatur mengenai ketentuan penghasilan-penghasilan sah dan biaya kegiatan bagi pimpinan dan anggota DPRD Kabupaten Banyumas.
- Para terdakwa bersama-sama dengan AR, YN, CS, HSY, dalam rapat PURT yang membahas anggaran DPRD untuk rencana perubahan APBD tahun 2003, tidak mengindahkan ketentuan



Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 11 Tahun 2002 tersebut di atas maupun ketentuan lainnya yang berlaku. Dengan maksud untuk meningkatkan penghasilan anggota DPRD Kabupaten Banyumas maka para terdakwa telah menyepakati menganggarkan beberapa jenis anggaran untuk kepentingan penghasilan anggota DPRD yang menyimpang dengan ketentuan yang berlaku.

- Hasil keputusan rapat PURT tersebut setelah dilaporkan kepada TWB selaku Ketua DPRD kemudian diserahkan kepada Sekretariat DPRD Kabupaten Banyumas untuk dibuatkan Konsep Draft Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) DPRD dimana untuk anggaran belanja penunjang kegiatan, anggaran bantuan perumahan dan bantuan fraksi dimasukkan dalam draft RASK DPRD, sedangkan anggaran untuk Perjalanan Dinas Tetap dimasukkan pada draft RASK Sekretariat Dewan.
- Selanjutnya setelah konsep draft RASK DPRD dan Sekretariat DPRD disetujui PURT maupun Ketua DPRD lalu RASK DPRD dan Sekretariat DPRD diserahkan kepada BPKD Kabupaten Banyumas untuk seterusnya dimasukkan dalam Konsep Rancangan Perubahan APBD tahun 2003 dan digabungkan dengan konsep rancangan perubahan anggaran dari unit kerja lainnya.
- Bupati Banyumas menyampaikan Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Perubahan APBD tahun 2003 beserta lampirannya kepada DPRD Kabupaten Banyumas untuk dimintakan persetujuan dimana dihadiri para terdakwa, dan kemudian Bupati memberikan jawaban atas pandangan umum anggota DPRD tersebut. Selanjutnya dilakukan pembahasan di komisi-komisi dengan anggota di antaranya para terdakwa, setelah itu TWB sebagai Ketua DPRD menyampaikan Rencana Perubahan APBD tahun 2003 tersebut untuk dilakukan pembahasan di panitia anggaran.
- Dalam rangkaian proses pembahasan rancangan Perubahan APBD tahun 2003 Kabupaten Banyumas di panitia anggaran, khususnya mengenai rencana anggaran DPRD yang diusulkan PURT tersebut tidak dilakukan pembahasan sebagaimana mestinya dan tidak dilakukan koreksi. Bahkan akhirnya panitia anggaran menyetujui rencana anggaran DPRD yang termuat dalam rancangan perubahan APBD tahun 2003 tersebut, sehingga tiga jenis anggaran DPRD yang dianggarkan PURT tersebut di atas menjadi teranggarkan dalam perubahan APBD tahun 2003.
- Dalam Rapat Paripurna, panitia anggaran mengusulkan agar Rancangan Perubahan APBD tahun 2003 dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) tentang Perubahan APBD tahun 2003.
- Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Banyumas yang dihadiri pula para terdakwa menyetujui Rancangan Perubahan APBD tahun 2003 dengan Surat Keputusan DPRD Kabupaten



Banyumas No. 170/17/2003 tanggal 30 Juni 2003.

- Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas menyetujui usulan perubahan anggaran DPRD yang diajukan oleh DPRD, meskipun telah melewati batas maksimal yang ditentukan dalam Pasal 72 ayat (2) huruf e Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 11 Tahun 2002; dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2003 tanggal 30 Juni 2003 tentang Perubahan APBD 2003.
- Berdasarkan perubahan APBD yang baru tersebut para terdakwa telah menerima uang masing-masing Rp. 15.630.000,- untuk bulan Juli sampai Desember 2003; yang diterimakan sekaligus.

Atas perbuatan para terdakwa, Jaksa Penuntut Umum (JPU) mengajukan dakwaan berlapis, yaitu:

1. Dakwaan primair: Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.
2. Dakwaan subsidair: Pasal 3 jo Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.

Dalam tuntutannya Jaksa Penuntut Umum meminta supaya majelis hakim pada Pengadilan Negeri Purwokerto yang memeriksa dan mengadili perkara ini memutuskan:

1. Menyatakan enam terdakwa bersalah melakukan tindak pidana "bersama-sama melakukan korupsi secara berlanjut" sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 3 jo Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo Pasal 64 ke-1 KUHP;
2. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa dengan pidana penjara masing-masing selama 2 (dua) tahun dengan perintah agar para terdakwa ditahan di Rutan;
3. Menjatuhkan pidana denda masing-masing sebesar Rp. 50.000.000,- (*lima puluh juta rupiah*) subsidair masing-masing selama 3 (tiga) bulan kurungan;
4. Menyatakan terhadap terdakwa dituntut membayar uang pengganti masing-masing sebesar Rp. 15.900.000,- (*lima belas juta sembilan ratus ribu rupiah*);
5. Menyatakan barang bukti berupa berkas-berkas dikembalikan kepada masing-masing pihak, sedangkan uang tunai sebesar Rp. 15.900.000,- (*lima belas juta sembilan ratus rupiah*) dari saudara K, uang tunai Rp. 15.945.000,- (*lima belas juta sembilan ratus rupiah*) dari saudara MB dan uang tunai Rp. 15.900.000,- (*lima belas juta sembilan*



ratus rupiah) dari saudara W dirampas untuk negara cq Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas;

6. Menetapkan supaya para terdakwa dibebani membayar biaya perkara masing-masing sebesar Rp. 5.000,- (*lima ribu rupiah*).

Dalam amarnya, Majelis Hakim menjatuhkan putusan pada pokoknya sebagai berikut:

1. Menyatakan terdakwa S, MB, K, DR, HS, W, AD dan A tersebut di atas terbukti melakukan perbuatan sebagaimana dakwaan subsidair Jaksa Penuntut Umum, akan tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan tindak pidana.
2. Melepaskan terdakwa-terdakwa oleh karena itu dari tuntutan pidana (*onslag van alle rechtsvervolging*).
3. Memulihkan hak terdakwa-terdakwa, dalam kemampuan kedudukan harkat dan martabatnya seperti sedia kala.
4. Menetapkan barang bukti surat angka 1 sampai dengan angka 31 tetap di dalam berkas.
5. Membebankan biaya perkara kepada negara.

II. RUMUSAN MASALAH

Dugaan tindak pidana korupsi ini bermula dari usulan anggaran yang diajukan oleh para terdakwa terkait Rencana Perubahan APBD Kabupaten Banyumas tahun 2003. Dalam usulan yang diajukan oleh anggota DPRD tersebut terdapat penyimpangan dalam hal penggelembungan dana anggaran, duplikasi jenis anggaran, dan pengadaan jenis anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan.

Para terdakwa oleh Jaksa Penuntut Umum diduga telah melakukan tindak pidana "bersama-sama melakukan korupsi secara berlanjut". Dalam putusannya majelis hakim menyatakan bahwa para terdakwa tidak dapat dipertanggungjawabkan sebab dalam perkara ini para terdakwa hanya sebatas pengusul anggaran saja, sedang pengesahan usulan tersebut menjadi tanggung jawab kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang berwenang mengelola keuangan daerah. Oleh karena itu para terdakwa tidak dapat dipersalahkan dan dilepaskan dari tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*).

Berdasarkan persoalan di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut: apakah tepat dalam putusan ini hakim melepaskan terdakwa dalam melakukan penyertaan tindak pidana?



III. STUDI PUSTAKA DAN ANALISIS

A. Landasan Teori

Berdasarkan data Indonesia Corruption Watch (ICW) dari Januari hingga Desember 2004 perbuatan korupsi yang melibatkan anggota DPRD merupakan jumlah terbanyak, yakni 102 kasus dari total 239 kasus korupsi yang muncul pada sebagian besar wilayah di Indonesia. Ini menunjukkan bahwa aktor korupsi yang menempati urutan terbesar adalah anggota Dewan.

Data ini pararel dengan hasil survey Transparansi Internasional Indonesia (TII) Tahun 2004 yang menempatkan partai politik sebagai lembaga yang dianggap paling korup. Dengan demikian, terdapat korelasi yang masuk akal antara kondisi partai politik yang buruk dengan perilaku anggota Dewan yang korup (Adnan, Modus Korupsi Anggota Dewan, <http://www.penghuni.langit>, diunduh pada Senin, 10 Mei 2010, jam 14.00 WIB). Ketika kasus tersebut diproses di pengadilan, sebagian besar putusan yang dijatuhkan oleh hakim belum memenuhi rasa keadilan hukum sebab banyak anggota Dewan yang dilepaskan dari tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*).

Bertolak dari fenomena tersebut tampak kondisi penegakan hukum di tanah air belum mencapai hal yang menggembirakan, terjadi keretakan antara praktik (*das sein*) dengan teori (*das solen*) dalam penerapan hukum Indonesia saat ini. Pada tataran praktis (*das sein*) penegakan hukum konsisten pada jalur yang lambat, hal ini sinergi terhadap arus problematika sosial yang menyertainya.

Hukum kita tengah memasuki titik terendah dari apa yang disebut hilangnya ruhani hukum, sebagaimana dikatakan oleh Kunto Wibisono, “telah terjadi kerancuan visi dan misi hukum kita yang mengarah pada kehancuran supremasi hukum” atau Julia Kristeva menyebutnya kondisi abjek, yaitu suatu peristiwa kehidupan yang kacau tidak menentu dan tidak ada harapan. Abjek hukum berarti suatu kondisi atau keadaan di mana setiap orang tengah bermain-main dan terlibat permainan untuk mempermainkan hukum (Salman dan Susanto, 2009: 149).

Dalam hal ini hakim sebagai salah satu aparat penegak hukum sangat berperan dalam menjatuhkan pidanaan. Peran dan tugas hakim bukan hanya sebagai pembaca deretan huruf dalam undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Tetapi dalam putusannya memikul tanggung jawab menjadi suara akal sehat dan mengartikulasikan suka keadilan dalam kompleksitas dan dinamika kehidupan masyarakat. Hakim progresif akan mempergunakan hukum yang terbaik dalam keadaan yang paling buruk (Rahardjo, 2006: 56).

Sebagai figur sentral penegak hukum, para hakim memiliki kewajiban moral dan tanggung jawab profesional untuk menguasai *knowledge*, memiliki skill berupa *legal technical capacity* dan kapasitas moral yang standar. Dengan demikian dalam praktik penerapan hukum akan terlihat produk putusan dari masing-masing hakim baik kuantitas dan kualitasnya (Alkostar, 2010).



Berkaitan dengan pemeriksaan kasus korupsi, tindak pidana ini bersifat istimewa mengingat sifat kekhususan baik dari faktor pelaku yang dapat digolongkan dalam white collar crime maupun kekhususan yang menyangkut modus operandinya. Akibat dari tindak pidana ini dapat menimbulkan kerugian yang luas dan merusak sendi-sendi kehidupan bernegara yang berupa kerugian keuangan atau perekonomian negara, ancaman terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat, rusaknya lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai etika dan keadilan, mencederai pembangunan berkelanjutan dan tegaknya hukum (Muladi, 2010).

Pada korupsi anggaran APBD, menurut Garamfalvi (1997), korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, sejak perencanaan sampai pada pembayaran dana-dana publik. Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran di saat mana keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumber daya publik. Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif (Syukriy A., “Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah Bukti Empiris Atas Aplikasi Agency Teori di Sektor Publik”, <http://Swadaya MANDIRI.html>, diunduh pada Senin, 10 Mei 2010, jam 14.00 WIB).

Meskipun para pelaku korupsi khususnya anggota Dewan telah terbukti melakukan tindak pidana tersebut, namun mereka sulit dijerat hukuman. Salah satunya adalah konstruksi hukum yang dibuat oleh hakim yang mengesampingkan “unsur turut serta” terhadap keterlibatan anggota Dewan tersebut dalam penyusunan anggaran APBD.

Dalam pengetahuan ilmu hukum pidana dikenal suatu istilah pengambilan bagian/penyertaan (deelneming) yaitu suatu peristiwa yang dapat dilakukan oleh beberapa orang, maka pengambilan bagian oleh beberapa orang yang turut serta dalam peristiwa tersebut mempunyai berbagai sifat. Ajaran ini dalam KUHP diatur dalam Titel ke-5 Buku I KUHP Pasal 55 ayat (1) ke-1 dan 56 dengan judul Penyertaan dalam Tindak Pidana, yang berbunyi:

Pasal 55 ayat (1) ke-1:

1. “Dipidana sebagai pelaku tindak pidana;
2. Mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan yang turut serta melakukan perbuatan;

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

Pasal 56:

“Dipidana sebagai pembantu kejahatan:



1. Mereka yang sengaja memberi bantuan pada waktu kejahatan dilakukan;
2. Mereka yang sengaja memberi kesempatan, sarana atau keterangan untuk melakukan kejahatan.”

Dari ketentuan di atas, mengenai bentuk penyertaan (*deelneming*) meliputi:

1. Pelaku (*plegen*)
2. Menyuruh melakukan (*doenplegen*)
3. Turut melakukan (*medeplegen*)
4. Penganjur (*uitloker*)
5. Pembantuan (*medeplichtigheid*)

KUHP itu sendiri tidak memberikan pengertian mengenai bentuk-bentuk penyertaan tersebut. Khusus mengenai kriteria turut melakukan (*medeplegen*) M.v.T hanya memberikan penjelasan bahwa bila peserta-peserta itu langsung ikut serta dalam pelaksanaan perbuatan pidana (rechtstreeksdeelnemen aan de uitvoering van het heit). Untuk itu kita tinjau pendapat para pakar pidana, yaitu (Moeljatno, 1983: 111-112):

1. Van Hamel

“Perbuatan orang yang medeplegen itu harus merupakan *daderschap* yang lengkap dan melakukan seluruh perbuatan pelaksanaan.”
2. Simons

“Hanya mereka yang melakukan perbuatan yang dapat digolongkan dalam perbuatan-perbuatan pelaksanaan *strafbaar feit* itu, mungkin menjadi mededader.”
3. Van Hattum

“Turut serta hanya mungkin pada perbuatan yang merupakan delik. Yang merupakan delicts handeling jika mengenai delik material ialah tingkah laku yang adekuat kausal dengan akibat, lagipula mencocoki tipe delik baik sebagai tingkah laku yang dalam konkretnya tidak mungkin dipidanaan.”
4. Pompe

“*Medeplegen* berarti *mede* (bersama) dengan seorang atau lebih melaksanakan *strafbaar feit* tersebut.”
5. Langemeyer



“Jika beberapa perbuatan merupakan elemen delik maka mungkin perbuatan-perbuatan itu dilakukan oleh lain-lain peserta, dan mungkin pula bahwa peserta yang satu melakukan perbuatan yang menurut rumusan adalah perbuatan pelaksanaan sedangkan peserta yang lain melakukan perbuatan yang tidak termasuk rumusan, tapi untuk pelaksanaan perbuatan tadi adalah penting sekali. Misalnya melakukan penjagaan di waktu mencuri.”

6. Noyon (diikuti Jonkers)

“Harus melakukan perbuatan pelaksanaan seluruhnya.”

B. Analisis Putusan

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa para terdakwa didakwa telah melakukan tindak pidana korupsi berupa telah melakukan atau turut serta melakukan telah melakukan tindak pidana ”bersama-sama melakukan korupsi secara berlanjut”, unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 telah terbukti.

Meskipun demikian, majelis hakim masih mempertimbangkan lebih lanjut apakah terdakwa-terdakwa dapat dipidana atau tidak. Dalam hal ini hakim menggunakan dasar hukum antara lain:

- 1). Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2002 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Banyumas, dimana Bab VIII mengatur Kedudukan Keuangan DPRD, bagian pertama sampai dengan bagian kelima, Pasal 61 sampai dengan Pasal 73;
- 2). Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2003 tentang Penetapan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2003;
- 3). Surat Bupati No. 903/1933/2003 tanggal 12 April 2003 perihal perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Banyumas yang ditujukan kepada seluruh unit kerja di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas termasuk Sekretariat DPRD dan DPRD Kabupaten Banyumas.

Berlandaskan dasar hukum tersebut di atas, hakim memutuskan bahwa para terdakwa sebagai anggota DPRD hanya sebagai pengusul dan tidak dapat dipersalahkan sebab ditetapkannya Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2003 sebagai Perda Perubahan APBD Banyumas tanggal 30 Juni 2003 bukan oleh DPRD sebagai legislatif tetapi oleh Bupati Kepala Daerah Banyumas sebagai Kepala Daerah (eksekutif) sebagai dasar pengurusan keuangan daerah Kabupaten Banyumas.

Oleh karena itu hakim berpendapat bahwa para terdakwa tidak dapat dipidana meskipun perbuatan sebagaimana dakwaan jaksa penuntut umum terbukti dan terdakwa harus dilepas dari tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*).



Bertolak dari dasar hukum yang digunakan oleh hakim tersebut, penulis akan mengkaji siapakah pihak yang membuat APBD? APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Perda dan Perda merupakan produk hukum daerah yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, artinya antara kepala daerah mempunyai kontribusi yang sama besarnya dengan DPRD.

Proses penyusunan anggaran dimulai dari satuan kerja di Pemda melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RK SKPD). RK SKPD kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran.

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui bargaining (dengan acuan KUA dan SP) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa peristiwa tersebut tidak bisa lain harus dipandang sebagai satu kesatuan rangkaian peristiwa atau proses dari pengusulan sampai pengesahan Perda yang kemudian melahirkan Perda dimana sejak awal DPRD terlibat dalam kegiatan tersebut. Dalam hal ini terdapat dua pihak yaitu pihak legislatif/pengusul (anggota Dewan) dan pihak eksekutif/pengesah (kepala daerah) sehingga antara kepala daerah dan DPRD mempunyai kualitas yang sama sebagai subjek. Jika kemudian Perda yang ditetapkan oleh kepala daerah dan DPRD telah menyimpangi ketentuan, maka keduanya dapat dipersalahkan dengan kualitas yang sama. Apabila dikaitkan dengan ajaran dalam ilmu pengetahuan hukum pidana, maka terdapat penyertaan (*deelneming*) dalam penetapan Perda tersebut.

Kepala daerah sebagai pihak yang mengesahkan Perda berkualitas sebagai pelaku (*plegen*) dari tindak pidana korupsi sedangkan anggota Dewan sebagai pihak pengusul berkualitas sebagai turut serta (*medeplegen*) dalam tindak pidana korupsi. Menurut Prof. Moeljatno, yang disebut dengan *plegen* adalah seseorang yang mempunyai kewajiban untuk mengakhiri keadaan yang dilarang (Moeljatno, 1983: 107).

Dalam hal ini kepala daerah sebagai eksekutif mempunyai kewajiban untuk mengakhiri usulan APBD yang menyimpang dari ketentuan dengan tidak mengesahkan usulan APBD tersebut. Sedangkan anggota Dewan sebagai pengusul telah memenuhi syarat untuk dapat dikatakan "turut serta" melakukan tindak pidana pada peristiwa tersebut, yaitu:



- a. bahwa ada kerja sama yang erat antara mereka atau kerjasama yang diinsyafi;
- b. bahwa perbuatan peserta tidak dilihat berdiri sendiri yang terlepas hubungannya dengan peserta lainnya, melainkan perbuatan masing-masing peserta dilihat dalam hubungannya dan sebagai kesatuan dengan peserta lainnya.

Jika syarat di atas dimasukkan ke dalam fakta hukum perkara ini dapat digambarkan bahwa ketika anggota Dewan bersepakat bersama-sama mengusulkan anggaran yang menyimpang dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan kemudian Bupati Banyumas menyampaikan Nota Keuangan sampai proses dilakukan pembahasan di komisi-komisi bahkan akhirnya panitia anggaran menyetujui rencana anggaran DPRD terakhir pada Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Banyumas yang dihadiri pula para terdakwa menyetujui Rancangan Perubahan APBD Tahun 2003 dengan Surat Keputusan DPRD Kabupaten Banyumas No. 170/17/2003 tanggal 30 Juni 2003.

Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas menyetujui usulan perubahan anggaran DPRD yang diajukan oleh DPRD, meskipun telah melewati batas maksimal yang ditentukan dalam Pasal 72 ayat (2) huruf e Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 11 Tahun 2002; dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2003 tanggal 30 Juni 2003 Tentang Perubahan APBD 2003.

Dengan demikian jika hakim dalam putusannya mendasarkan Peraturan Daerah dan Surat Bupati di atas justru para terdakwa dapat dipersalahkan melakukan turut serta dalam tindak pidana korupsi, apalagi dalam Bab II Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan harus dilaksanakan secara tertib, transparan dan bertanggungjawab berdasarkan keadilan dan kepatutan. Juga dalam Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 dinyatakan bahwa anggota Dewan seharusnya menjalankan fungsi kontrol atas eksekutif untuk mencegah penyelewengan.

Dari analisis penulis saksi ahli yang mempengaruhi pertimbangan hakim sehingga akhirnya hakim memutuskan para terdakwa lepas dari tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*) adalah pendapat yang dikemukakan oleh Kuat Puji Prayitno, yang menyatakan:

“Bawa sifat melawan hukum dalam tindak pidana korupsi ada 2 yaitu secara formal dan materiil, namun sifat melawan hukum secara materiil telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga hanya sifat melawan hukum secara formal yang kita anut, jadi untuk menjadikan segala sesuatunya yang terkait dengan tindak pidana korupsi harus jelas dasar-dasar formalnya, siapa yang secara formal bertanggungjawab dalam penyusunan Perda, siapa yang secara formal ditunjuk untuk mengoreksi sebelum lahirnya Perda, adakah rumusan formula yang menyatakan bahwa terhadap kekeliruan Perda sepenuhnya tanggungjawab pengusul/pengagis; Bawa turut serta



sebagai pelaku/pemain menurut saksi persoalan pokok ada dalam prosesnya, ketika prosesnya salah dan kemudian dilaksanakan, maka apakah mereka dapat dikatakan sebagai peserta”.

Mencermati pendapat Kuat Puji Prayitno tersebut, penulis berpendapat bahwa dalam perkara *a quo* terdapat hubungan *adequate* antara usulan anggota Dewan perihal penganggaran yang menyimpang dengan pengesahan anggaran tersebut oleh kepala daerah yang mengakibatkan keluarnya Perda yang menyimpang dari ketentuan. Jadi terdapat suatu kesatuan rangkaian peristiwa yang saling berhubungan sehingga melahirkan delik.

Perlu dikemukakan pendapat Prof. Moeljatno bahwa dalam menghadapi medeplegen jangan memandang perbuatan masing-masing peserta secara satu persatu berdiri sendiri tetapi dalam hubungan peserta lainnya. Dengan demikian tidak mungkin untuk menentukan terlebih dahulu macam perbuatan yang dilakukan oleh medeplegen, sebab secara konkret yang dilakukannya tergantung daripada macam-macam keadaan yang tidak selalu sama meskipun dalam delik yang sama (Moeljatno, 1983: 114). Jonkers juga menyatakan bahwa apabila si pembuat tidak mempunyai sifat perseorangan atau ia tidak mengambil bagian dalam menyelesaikan delik, tetapi jika selanjutnya ada kerjasama yang erat, maka dianggap sebagai pembuat dengan pengertian bahwa orang itu diberi sifat sebagai penyerta (Moeljatno, 1983: 105). Demikian pula apa yang dikemukakan Langemeyer bahwa ”jika beberapa perbuatan merupakan elemen delik maka mungkin perbuatan-perbuatan itu dilakukan oleh lain-lain peserta, dan mungkin pula bahwa peserta yang satu melakukan perbuatan yang menurut rumusan adalah perbuatan pelaksanaan sedangkan peserta yang lain melakukan perbuatan yang tidak termasuk rumusan, tapi untuk pelaksanaan perbuatan tadi adalah penting sekali” (Moeljatno, 1983: 112).

Berdasarkan hal tersebut, anggota Dewan sebagai pengusul anggaran APBD dan ikut juga menyetujui menjadi Perda berkualitas sebagai turut serta (*medeplegen*) dalam tindak pidana korupsi. Menurut Garamfalvi (1997) pada korupsi anggaran APBD, korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, sejak perencanaan sampai pada pembayaran dana-dana publik.

Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran di saat mana keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumber daya publik. Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif (Syukri A., “Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah Bukti Empiris Atas Aplikasi Agency Teori di Sektor Publik”, <http://swadaya MANDIRI.html>, diunduh pada Senin, 10 Mei 2010, jam 14.00 WIB).

Dalam hal pertanggungjawaban, unsur penyertaan pada dasarnya tidak membedakan pertanggungjawaban antara pelaku dengan yang turut melakukan suatu perbuatan, sepanjang perbuatan itu dilakukan dengan suatu kerja sama yang diinsyafi (*bewuste samen werking*). Dengan



kata lain bahwa pelaku dengan yang turut serta memiliki tujuan yang sama dalam perbuatan itu. Khusus sanksi dalam tindak pidana korupsi diatur bahwa pihak yang memberi peluang atau celah terjadinya korupsi bisa dikelompokkan sebagai pelaku dari tindak pidana itu sendiri.

Pada perkara *a quo* putusan hakim yang melepaskan para terdakwa dari tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*) tentu saja dapat menimbulkan disparitas sanksi pidana antara yang tercantum dalam requisitoir dan putusan. Sementara dalam dakwaan Jaksa Penuntut Umum para terdakwa dituntut pidana penjara masing-masing selama 2 (dua) tahun dengan perintah para terdakwa ditahan Rutan dan pidana denda masing-masing sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) subsidiar masing-masing selama 3 (tiga) bulan kurungan.

Disparitas pidana yang terjadi dapat berakibat buruk bagi terpidana maupun bagi masyarakat dan menimbulkan bahaya. Bahaya tersebut sangat mungkin terjadi dalam perkara korupsi mengingat sifat kekhususan baik dari faktor pelaku yang dapat digolongkan dalam *white collar crime* maupun kekhususan yang menyangkut modus operandinya. Terpidana akan menjadi orang yang tidak lagi menghargai hukum oleh karena tiadanya persamaan hak di muka hukum yang sekaligus akan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem penyelenggaraan hukum pidana. Seperti dijelaskan Muladi dan Barda Nawawi Arief yang disitir Gregorius Aryadi bahwa:

”terpidana yang setelah memperbandingkan pidana kemudian merasa menjadi korban terhadap *judicial carpprice* akan menjadi terpidana dan tidak menghargai hukum, padahal penghargaan terhadap hukum merupakan salah satu target di dalam tujuan pemidanaan. Dari sini akan tampak suatu persoalan serius sebab akan merupakan suatu indikator dan manifestasi dari kegagalan suatu sistem untuk mencapai persamaan keadilan di dalam negara hukum dan sekaligus akan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem penyelenggaraan hukum pidana, sesuatu yang tidak diharapkan terjadi bilamana disparitas pidana tersebut tidak dapat diatasi, yakni timbulnya demoralisasi dan sikap anti rehabilitasi di kalangan terpidana yang lebih berat daripada yang lain di dalam kasus yang sebanding” (Aryadi, 1994: 33).

Dalam memutus perkara ini hakim sebaiknya menggunakan sumber hukum lain berupa “hukum” tidak tertulis, seperti nilai kepatutan dan kewajaran. Tindakan anggota Dewan yang mengusulkan penggelembungan anggaran sehingga menyimpang dari ketentuan jelas menyalahi nilai kepatutan sebab sebagai anggota DPRD seharusnya menjalankan tugas dan kewajiban dalam otonomi daerah secara baik dan benar yaitu antara lain meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan pemerataan. Penggelembungan anggaran yang melebihi ketentuan yang sudah digariskan tentu saja menghasilkan anggaran yang tidak wajar sehingga melanggar nilai kewajaran. Seharusnya putusan ini dapat mempertimbangkan hal-hal tersebut dan menyadari bahwa Peraturan Daerah yang disahkan tersebut hanya merupakan instrumen untuk melakukan korupsi.



Penulis berpandangan bahwa putusan ini belum melakukan proses berpikir silogistik yang runtut terutama konklusi yang dihasilkan. Unsur tindak pidana yang didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam proses pemeriksaan pengadilan telah terbukti secara sah sehingga fakta hukum sudah terungkap, namun putusan ini masih mempertimbangkan unsur kesalahan yang ada pada diri terdakwa. Dalam pertimbangan hukumnya, memandang bahwa para terdakwa hanya sebagai pengusul anggaran dan yang bersalah adalah pihak eksekutif sebagai pihak yang mengesahkan peraturan daerah tersebut.

Menurut penulis meskipun peraturan daerah tersebut yang mengesahkan pihak eksekutif tetapi dalam proses pengesahan anggaran tersebut juga dihadiri oleh para terdakwa dan memang sudah ada itikad jelek/sikap batin jahat para terdakwa untuk membuat anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan untuk kepentingan diri sendiri serta anggaran tersebut juga sudah dinikmati para terdakwa.

Hal ini seharusnya dapat dipertimbangkan, sehingga sebenarnya semua pihak yang terlibat dalam proses penganggaran yang menyimpang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, hanya kedudukannya tentu berbeda-beda dimana pihak yang terlibat langsung dalam proses penganggaran dapat dikatakan sebagai pelaku, sedang pihak yang lain dapat dikatakan sebagai turut serta.

Di samping itu pengesahan penerimaan oleh pihak yang berwenang tidak menghapuskan sifat melawan hukum perbuatan korupsi. Dalam putusannya justru menyatakan para terdakwa tidak bersalah dan membebaskan para terdakwa dari segala tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*). Dengan demikian ada penalaran yang mengarah pada kesimpulan yang melompat (*jumping conclusion*) dan kesimpulan yang agak dipaksakan.

IV. SIMPULAN

Penulis menilai putusan ini kurang mempertimbangkan penerapan ajaran penyertaan (*deelneming*). Dalam putusan dikatakan bahwa para terdakwa tidak dapat dipersalahkan dan dipertanggungjawabkan dalam pembuatan anggaran daerah karena hanya sebatas pengusul anggaran saja. Menurut penulis dalam perkara *a quo* para terdakwa telah memenuhi kriteria/syarat sebagai turut serta (*medeplegen*).

Hal ini dapat dijelaskan bahwa terdapat hubungan *adequate* antara usulan anggota Dewan perihal penganggaran yang menyimpang dengan pengesahan anggaran tersebut oleh kepala daerah yang mengakibatkan keluarnya Perda yang menyimpang dari ketentuan. Dalam rangkaian peristiwa tersebut terdapat dua pihak yang terlibat yaitu pihak legislatif sebagai pengusul dan pihak eksekutif sebagai pengesah anggaran dimana masing-masing perbuatan tersebut tidak bisa dipandang berdiri sendiri yang terlepas hubungannya satu dengan lainnya, melainkan perbuatan peserta dilihat dalam hubungan dan sebagai kesatuan dengan peserta



lainnya. Jadi terdapat suatu kesatuan rangkaian peristiwa yang saling berhubungan sehingga melahirkan delik.

Putusan ini belum melakukan proses berpikir silogistik yang runtut terutama konklusi yang dihasilkan. Dalam pertimbangan hukumnya memandang bahwa para terdakwa hanya sebagai pengusul anggaran dan yang bersalah adalah pihak eksekutif sebagai pihak yang mengesahkan peraturan daerah tersebut.

Menurut penulis meskipun peraturan daerah tersebut yang mengesahkan pihak eksekutif tetapi dalam proses pengesahan anggaran tersebut juga dihadiri oleh para terdakwa dan memang sudah ada itikad jelek/sikap batin jahat para terdakwa untuk membuat anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan untuk kepentingan diri sendiri serta anggaran tersebut juga sudah dinikmati para terdakwa.

Hal ini seharusnya dapat dilihat oleh penganggaran yang menyimpang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, hanya kedudukannya tentu berbeda-beda dimana pihak yang terlibat langsung dalam proses penganggaran dapat dikatakan sebagai pelaku, sedang pihak yang lain dapat dikatakan sebagai turut serta. Di samping itu pengesahan penerimaan oleh pihak yang berwenang tidak menghapuskan sifat melawan hukum perbuatan korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aryadi, Gregorius. 1994. *Putusan Hakim Dalam Perkara Pidana (Studi Kasus Tentang Pencurian dan Korupsi di Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Moeljatno. 1983. *Delik-Delik Percobaan – Delik-Delik Penyertaan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.
- Salman, Otje & Anton F. Susanto. 2009. *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*. Bandung: Refika Aditama.
- Alkostar, Artidjo. 2010. “*Peranan Mahkamah Agung Dalam Pembuatan Yurisprudensi Kasus-Kasus Mafia Peradilan.*” Makalah Seminar Nasional “Suap, Mafia Peradilan, Penegakan Hukum, dan Pembaharuan Hukum Pidana” di FH UNDIP Semarang.
- Muladi. “*Tindak Pidana Suap Sebagai Core Crime Mafia Peradilan dan Penanggulangannya*”. Makalah Seminar Nasional “Suap, Mafia Peradilan, Penegakan Hukum, dan Pembaharuan Hukum Pidana” di FH UNDIP Semarang.
- Adnan. *Modus Korupsi Anggota Dewan*. <http://www.penghuni.langit>, diunduh pada Senin, 10 Mei 2010, jam 14.00 WIB.



Syukriy A. "Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah Bukti Empiris Atas Aplikasi Agency Teori di Sektor Publik." <http://Swadaya MANDIRI. html>. diunduh pada Senin, 10 Mei 2010, jam 14.00 WIB.

Undang-undang dan Peraturan

Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.