

# PENGUJIAN SUBSTANSI PERDA DALAM SIDANG PENGADILAN PERKARA KORUPSI

Kajian Putusan Nomor 119/Pid.B/2005/PN.Ska

Hari Purwadi

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Jalan Ir. Sutami 36 A Ketingan, Jebres, Surakarta  
email: h\_purwadie@yahoo.com

## ABSTRACT

*Combating corruption is also characterized by one unique decision in the District Court of Surakarta, particularly associated with the element against the law as stipulated in Article 2 paragraph (1) UUPTPK. Judges examine the material of the regulations, although not in the sense of Judicial Review, which is the authority of the Supreme Court. Material regulations testing were intended to bear out that the acts of the defendant was a nature against the law formally or deemed to be contradictive to the positive law. This study was primarily intended to explain the teachings of nature against the law, which is used by judges in legal considerations. In that context, the judges resolve a violation of Article 2 paragraph (1) Corruption Eridiction Act (UUPTPK), therefore it is different from the demands of the public prosecutor, who claimed that the defendants did not violate that article.*

*Keywords: corruption, nature against the law, local regulations.*

## ABSTRAK

Pemberantasan korupsi menjadi karakteristik yang unik dalam putusan Pengadilan Negeri Surakarta, khususnya terkait dengan unsur-unsur melawan hukum sebagaimana tertuang dalam pasal 2 paragraf (1) UUPTPK dalam konteks kewenangan hakim pidana untuk menguji kesesuaian atau ketidaksesuaian suatu peraturan daerah terhadap undang-undang. Hakim telah memeriksa materi undang-undang meskipun tidak menyingung materi dalam *judicial review* yang merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Materi undang-undang menguatkan kejahatan terdakwa dengan dakwaan sifat melawan hukum sesungguhnya kontradiktif dengan hukum positif. Dalam kajian ini, hakim dalam pertimbangan hukumnya menentukan adanya perbuatan melawan hukum dari para terdakwa. Dan, menetapkan pelanggaran Pasal 2 paragraph UUPTPK, meski terdapat perbedaan sebagaimana permintaan jaksa penuntut umum yang mengklaim terdakwa tidak melanggar pasal ini

Kata kunci: korupsi, sifat melawan hukum, peraturan daerah

## I. PENDAHULUAN

Putusan atas Perkara No.119/Pid.B/2005/PN.Ska, yang diputus tanggal 22 Agustus 2005 merupakan salah satu dari banyak kasus korupsi di Indonesia yang melibatkan beberapa anggota DPRD Surakarta (Solo) periode 1999-2004. Pada masa itu kewenangan DPRD berbeda dengan ketika rezim Orde Baru berkuasa, terutama terkait dengan kewenangan untuk menentukan anggaran sendiri. “*Legislative heavy*” dalam awal era otonomi daerah yang menyimbolkan dominasi kekuasaan DPRD dibandingkan dengan eksekutif mendapatkan momentum untuk menikmati keuangan daerah lebih “leluasa” sesuai dengan keinginan-keinginan mereka yang pada rezim sebelumnya tidak muncul kepermukaan.

Perkara korupsi ini secara ringkas dapat dikemukakan bertolak dari Perda No.13 Tahun 2003 tentang Perubahan APBD Kota Surakarta Tahun Anggaran 2003. Perda tersebut dianggap meningkatkan anggaran rutin DPRD Kota Surakarta yang besarnya berbeda sangat mencolok dibandingkan dengan anggaran untuk kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut oleh Jaksa Penuntut Umum dianggap bermuara dari Keputusan Pimpinan Dewan (BM, HMYH, HSRD, dan HSND) berdasarkan usulan penambahan penghasilan pimpinan dan anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004.

Surat Keputusan Pimpinan Dewan tersebut selanjutnya diserahkan ke Panitia Anggaran Pemerintah Kota Surakarta untuk dilakukan pembahasan oleh Panitia Anggaran Pemerintah Kota Surakarta, bersama-sama dengan materi usulan anggaran belanja dari Dinas yang lain, setelah dilengkapi dengan Nota Keuangan dari Walikota, dikembalikan lagi kepada DPRD untuk dibahas dalam sidang Komisi DPRD maupun dalam sidang Paripurna DPRD. Surat Keputusan Pimpinan Dewan tersebut tidak dilakukan pembahasan oleh Panitia Anggaran Pemerintah Kota Surakarta dengan harapan akan menjadi bahan pembahasan dalam sidang Komisi maupun sidang paripurna DPRD, namun ternyata dalam sidang Komisi maupun sidang paripurna DPRD juga tidak dibahas, melainkan langsung disetujui oleh DPRD, sehingga keluarlah Surat Keputusan Pimpinan Dewan.

Berdasarkan posisi kasus itu, Jaksa Penuntut Umum mendakwa dengan dakwaan sebagai berikut:

### PRIMAIR

Dalam perkara ini terdakwa I BM dan terdakwa II HMYH didakwa penuntut umum telah melakukan perbuatan pidana sebagaimana diatur dan diancam pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo

Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.

#### SUBSIDAIR

Dalam perkara ini terdakwa I dan terdakwa II didakwa penuntut umum telah melakukan perbuatan pidana sebagaimana diatur dan diancam pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.

Dakwaan tersebut dibuktikan di sidang pengadilan, dan menghasilkan tuntutan Jaksa Penuntut Umum sebagai berikut:

1. Menyatakan para terdakwa I dan terdakwa II tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah dirubah dan ditambah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHP dalam surat dakwaan Primair oleh karena itu agar para terdakwa dibebaskan dari dakwaan Primair.
2. Menyatakan para terdakwa: terdakwa I dan terdakwa II bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama dan secara berlanjut sebagaimana diatur dalam Pasal 3 jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah dirubah dan ditambah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHP dalam dakwaan Subsidair.
3. Menjatuhkan pidana penjara terhadap para terdakwa: terdakwa I dan terdakwa II selama 4 (empat) tahun dikurangi selama para terdakwa berada dalam tahanan, dengan perintah para terdakwa tetap ditahan.
4. Menjatuhkan pidana denda untuk masing-masing terdakwa sebesar Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah) subsidair selama 3 (tiga) bulan kurungan.
5. Membayar uang pengganti terhadap: terdakwa I sebesar Rp.266.795.000,- (dua ratus enam puluh enam juta tujuh ratus sembilan puluh lima ribu rupiah) dan terdakwa II sebesar Rp.89.212.500,- (delapan puluh sembilan juta dua ratus dua belas ribu lima ratus rupiah) dan jika para terdakwa tidak membayar uang pengganti paling lama dalam waktu 1 bulan sesudah putusan Pengadilan beroleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh Jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut, dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi masing-masing untuk membayar uang pengganti tersebut, maka dipidana penjara masing-masing 1 (satu) tahun.

6. Menyatakan barang bukti berupa: ..., dst. tetap dalam berkas perkara untuk digunakan dalam perkara lain.
7. Menetapkan agar masing-masing terdakwa membayar biaya perkara masing-masing sebesar Rp.5.000,- (lima ribu rupiah).

Putusan dengan konstruksi fakta hukum dan pertimbangan mengenai hukum terdapat perbedaan dengan yang dituntut oleh Jaksa Penuntut Umum. Jaksa Penuntut Umum menyatakan bahwa Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU PTPK), tidak terbukti; perbuatan para terdakwa terbukti melanggar Pasal 3 UU PTPK. Majelis hakim justru menyatakan Pasal 2 ayat (1) tersebut terbukti, sehingga Pasal 3 tidak perlu dibuktikan. Fakta hukum dan pertimbangan hukum yang menuntun majelis hakim pada putusannya, yaitu:

### **1. Fakta Hukum**

Berdasarkan keterangan saksi-saksi, keterangan terdakwa I dan terdakwa II serta bukti-bukti surat yang diajukan oleh penuntut umum dan penasihat hukum terdakwa, maka ditemukan fakta hukum sebagai berikut:

1. Anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 adalah 45 orang anggota termasuk terdakwa I dan terdakwa II berdasarkan SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 170/92/1999 tanggal 11 Agustus 1999.
2. Terdakwa I adalah Ketua DPRD Kota Surakarta dan terdakwa II, masing-masing sebagai Wakil Ketua DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 berdasarkan SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 170/162/1999 tanggal 20 September 1999.
3. DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 bersama-sama dengan Walikota Surakarta telah membuat Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Daerah Kota Surakarta dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Kota Surakarta Nomor 8 Tahun 2001, tanggal 31 Mei 2001 Seri D Nomor 8.
4. Terdakwa I dan terdakwa II selaku Pimpinan DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 telah menerbitkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta, antara lain:
  - a. No. 28/Pimp-DPRD/X/2000 tanggal 1 Oktober 2000 tentang Pengaturan Biaya Asuransi Untuk Anggota DPRD Kota Surakarta;
  - b. No. 24-A/Pimp-DPRD/VII/2002 tanggal 30 Juli 2002 tentang Biaya Asuransi Lanjutan Bagi Anggota DPRD Kota Surakarta;



- c. No. 08-A/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 11 Maret 2003 tentang Biaya Asuransi Lanjutan Bagi Anggota DPRD Kota Surakarta;
  - d. No. 07/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 11 Maret 2003 tentang Uang Representasi, Uang Paket, Tunjangan Jabatan, Tunjangan Perbaikan Penghasilan, Tunjangan Keluarga, Tunjangan Beras, Tunjangan Panitia dan Penunjang Kegiatan DPRD Kota Surakarta;
  - e. No. 08/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 12 Maret 2003 tentang Biaya Pemeliharaan Kesehatan, Bantuan Rumah Tangga, Biaya Kegiatan Sosial, Biaya Pendidikan, pembelian Bahan Bakar, Biaya Perjalanan Dinas dan Biaya Operasional DPRD Kota Surakarta, yang kemudian diubah dengan Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 28A/Pimp-DPRD/IX/2003 tanggal 8 September 2003 tentang Perubahan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 08/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 12 Maret 2003.
5. Berdasarkan SK-SK tersebut, para anggota DPRD Kota Surakarta termasuk para terdakwa memperoleh tambahan penghasilan.
  6. Pada tahun anggaran 2003 telah ditetapkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2003 tanggal 11 Maret 2003 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surakarta.
  7. Pada tanggal 13 Nopember 2003 telah ditetapkan Peraturan Daerah Perubahan APBD Kota Surakarta Nomor 13 Tahun 2003.
  8. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003, APBD Kota Surakarta sebesar Rp.342.817.311.354,-
  9. Setelah APBD Perubahan Nomor 13 Tahun 2003, APBD Kota Surakarta menjadi sebesar Rp.359.410.690.354,-
  10. Anggaran Belanja Rutin DPRD Kota Surakarta Tahun Anggaran 2003 berdasarkan DIKDA No. 914/01a/R/III/2003 tanggal 18 Maret 2003 sebesar Rp.1.845.470.000,-
  11. Anggaran Sekretariat DPRD Kota Surakarta Tahun Anggaran 2003 ditetapkan sebesar Rp.13.092.341.000,- berdasarkan DIKDA No. 914/01b/R/III/2003 tanggal 13 Maret 2003.
  12. Anggaran Belanja Rutin DPRD Kota Surakarta berdasarkan DIKDA No. 914/01/Prb/R/XI/2003 tanggal 17 Nopember 2003 sebesar Rp.1.731.533.000,-
  13. Anggaran Belanja Rutin Sekretariat DPRD Kota Surakarta berdasarkan DIKDA No. 914/02/Prb/R/IX/2003 tanggal 20 Nopember 2003 sebesar Rp.16.359.069.000,-





14. Berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 8/Pimp-DPRD/VII/2003 tanggal 12 Maret 2003 dan No. 28A/Pimp-DPRD/VII/2003 tanggal 8 September 2003, Pimpinan DPRD Kota Surakarta (termasuk terdakwa I dan terdakwa II) beserta seluruh anggota DPRD Kota Surakarta dan Sekretaris DPRD Kota Surakarta telah memperoleh uang dari anggaran belanja barang untuk ongkos kantor pos, langganan-langganan pasal 2.2.1.1011.60 untuk membayar biaya bantuan rumah tangga.
15. Berdasarkan Surat Keputusan No. 08/Pimp-DPRD/VII/2003 pengeluaran anggaran untuk membayar biaya bantuan rumah tangga Pimpinan Dewan, Anggota Dewan, dan Sekretaris Dewan sejumlah Rp. 543.600.000,-
16. Berdasarkan Surat Keputusan No. 28A/Pimp-DPRD/VII/2003 pengeluaran anggaran untuk membayar biaya bantuan rumah tangga Pimpinan Dewan dan Anggota Dewan naik menjadi sejumlah Rp. 1.350.000.000,-
17. Anggaran belanja barang untuk ongkos pos langganan-langganan digunakan untuk pengeluaran rutin seperti pembayaran listrik, telepon, gas dengan kwitansi tagihan dari pihak ketiga.
18. Berdasarkan Surat Keputusan No. 08/Pimp-DPRD/VII/2003 Pimpinan DPRD Kota Surakarta (termasuk terdakwa I dan terdakwa II) beserta seluruh anggota DPRD Kota Surakarta dan Sekretaris DPRD Kota Surakarta telah memperoleh uang dari anggaran belanja barang untuk kantor pos lain-lain pasal 2.2.1.1011.90 untuk biaya sosial kemasyarakatan sejumlah Rp. 270.000.000,-
19. Berdasarkan Surat Keputusan No. 28A/Pimp-DPRD/VII/2003 pengeluaran anggaran untuk membayar biaya kegiatan sosial kemasyarakatan Pimpinan Dewan dan Anggota Dewan naik menjadi sejumlah Rp. 849.000.000,-
20. Berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 08/Pimp-DPRD/VII/2003 tanggal 12 Maret 2003 dan No. 28A/Pimp-DPRD/VII/2003 tanggal 8 September 2003, Pimpinan DPRD Kota Surakarta (termasuk terdakwa I dan terdakwa II) beserta seluruh anggota DPRD Kota Surakarta, menerima biaya perjalanan dinas/uang saku sebesar masing-masing per hari Rp. 300.000,-
21. Berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 08/Pimp-DPRD/VII/2003 tanggal 12 Maret 2003, masing-masing Fraksi yaitu FPDIP, FTNI, FGOLKAR, FPEMBAHARUAN, dan FPAN, menerima bantuan yang diperoleh dari anggaran DPRD Kota Surakarta tahun 2003 sebesar Rp. 40.000.000,- sehingga berjumlah Rp.200.000.000,-





22. Bantuan Fraksi tersebut tidak diatur dalam APBD Kota Surakarta.
23. Terdakwa I dan terdakwa II beserta pimpinan lainnya dan seluruh anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 telah menerima uang perjalanan dinas dalam masa reses sebesar Rp.46.000.000,-
24. JAP (selaku anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004) telah menerima bantuan uang pendidikan sebesar Rp.16.500.000,-
25. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2001, ditentukan penghasilan tetap Pimpinan dan Anggota DPRD.
26. Seluruh anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 telah mengikuti program asuransi melalui PT. Asuransi Takaful Keluarga, PT. Asuransi Jiwa Central Asia Raya, Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putera dan Asuransi Jiwa Sraya berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 24A/Pimp-DPRD/VII/2002 tanggal 30 Juli 2002 dan No. 08A/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 19 Maret 2003 yang ditandatangani oleh BM selaku Ketua, dan HSRD, HMYH, HSND, masing-masing sebagai Wakil Ketua.
27. Berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD No. 28/Pimp-DPRD/X/2000 tanggal 1 Oktober 2000 tentang Biaya Asuransi Bagi Anggota DPRD Kota Surakarta; No. 24-A/Pimp-DPRD/VII/2002 tanggal 30 Juli 2002 tentang Biaya Asuransi Lanjutan; No. 08-A/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 11 Maret 2003 tentang Biaya Asuransi Lanjutan, terdakwa I dan terdakwa II beserta seluruh anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 telah menerima uang pembayaran premi asuransi masing-masing sebesar Rp.17.500.000,- yang diambilkan dari anggaran rutin Sekretariat DPRD Kota Surakarta.

## **2. Pertimbangan Hukum**

Para terdakwa diajukan ke persidangan oleh Jaksa Penuntut Umum dengan dakwaan yang disusun secara subsidairitas dalam bentuk dakwaan primair dan subsidair, sehingga Majelis Hakim mempertimbangkan dakwaan primair terlebih dahulu. Apabila dakwaan primair tidak terbukti, maka para terdakwa harus dibebaskan dari dakwaan primair dan selanjutnya Majelis Hakim akan mempertimbangkan dakwaan subsidair, tetapi apabila dakwaan primair telah terbukti, maka dakwaan subsidair tidak perlu dibuktikan lagi.

Dalam dakwaan primair, para terdakwa telah didakwa melakukan perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UUPTPK jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 KUHP yang unsur-unsurnya adalah sebagai berikut:

1. Unsur setiap orang







2. Unsur secara melawan hukum
3. Unsur melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi
4. Unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara
5. Unsur dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri
6. Unsur dilakukan sebagai suatu perbuatan berlanjut

Adapun pertimbangan Majelis Hakim atas unsur-unsur tersebut adalah:

#### **Ad. 1. Unsur Setiap Orang**

Yang dimaksud setiap orang adalah semua orang di mana ketentuan Hukum Pidana Indonesia berlaku baginya, jadi unsur ini berkaitan erat dengan batas-batas berlakunya Hukum Pidana Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 2 KUHP. Terdakwa I dan terdakwa II HMYH, yang masing-masing dalam kapasitasnya sebagai Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 adalah warga negara Indonesia dan didakwa melakukan perbuatan pidana dengan *locus delicti* (bertempat) di Kantor DPRD Kota Surakarta Jl. Adisucipto No. 143 A Surakarta yang termasuk wilayah hukum Indonesia.

Perbuatan pidana yang didakwakan kepada para terdakwa bukan termasuk perbuatan-perbuatan sebagaimana disebutkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di mana para terdakwa dalam kapasitasnya sebagai Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 mempunyai hak imunitas atau kekebalan hukum.

Dengan demikian, para terdakwa telah memenuhi unsur setiap orang sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang Tipikor jo Pasal 55 ayat (1) KUHP jo Pasal 64 KUHP sebagai dasar dakwaan primair.

#### **Ad. 2. Unsur Secara Melawan Hukum**

Menurut Penjelasan Umum Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor, yang dimaksud dengan secara melawan hukum mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil yaitu melanggar peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis yang ada dan perbuatan melawan hukum dalam arti materiil, yaitu meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Parameter berupa peraturan dasar sebagai hukum positif tidak sesuai dengan perkembangan







masyarakat dan negara untuk menemukan ada atau tidaknya perbuatan melawan hukum, maka prinsip kepatutan merupakan salah satu parameter yang prioritas sifatnya dari parameter yang ada, dan parameter ini tidak tertulis sifatnya serta masuk dalam kategori sebagai kriteria untuk menentukan terbukti atau tidaknya unsur melawan hukum.

Penerapan asas kepatutan sebagai aturan-aturan umum yang tidak tertulis, maka kriteria untuk menentukan pelanggaran unsur melawan hukum adalah asas kepatutan dan kecermatan dalam hukum administrasi negara yang dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu asas kecermatan materiil (kecermatan substantif) yang tujuannya untuk tidak menimbulkan kerugian seseorang dan diperlukan untuk melindungi kepentingan negara dan masyarakat yang lebih luas, meskipun kerugian akan dialami negara secara *adequate*.

Penuntut Umum tidak membuktikan unsur melawan hukum dan menyerahkan sepenuhnya kepada penilaian Majelis Hakim. Penuntut Umum justru berkesimpulan bahwa perbuatan yang dilakukan para terdakwa selaku Pimpinan DPRD Kota Surakarta merupakan perbuatan yang menyalahgunakan kewenangan atau telah melampaui batas kewenangannya sehingga unsur melawan hukum baik secara formil maupun materiil tidak terpenuhi. Menurut Majelis Hakim hal tersebut bertentangan dengan asas pembuktian dalam Hukum Acara Pidana.

Berdasarkan fakta-fakta hukum di persidangan terbukti bahwa para terdakwa selaku Pimpinan DPRD Kota Surakarta telah menerbitkan Surat Keputusan antara lain menyangkut biaya operasional Fraksi dan biaya perjalanan dinas yang diambilkan dari anggaran rutin DPRD Kota Surakarta dan biaya bantuan rumah tangga anggota dewan, biaya sosial kemasyarakatan, premi asuransi diambilkan dari anggaran Sekretariat DPRD Kota Surakarta.

Para terdakwa selaku Pimpinan DPRD Kota Surakarta telah menerbitkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 28A/Pimp-DPRD/IX/2003 tanggal 8 September 2003 tentang perubahan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 08/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 12 Maret 2003 yang isinya antara lain:

- Biaya bantuan rumah tangga untuk Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surakarta yang semula sebesar Rp.1.000.000,- per bulan berubah menjadi Rp.2.500.000,- per bulan, sedangkan Sekretaris DPRD sebesar Rp.300.000,- per bulan.
- Biaya bantuan kegiatan sosial kemasyarakatan untuk Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Surakarta yang semula sebesar Rp.500.000,- per bulan berubah menjadi untuk Ketua DPRD sebesar Rp.2.500.000,-, untuk Wakil Ketua DPRD sebesar Rp.2.250.000,-, untuk Anggota DPRD sebesar Rp.1.500.000,-
- Biaya reses untuk Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar Rp.1.000.000,- per orang per satu masa reses.



- Besarnya biaya produk DPRD yang berupa Perda/Permit untuk Pimpinan dan Anggota DPRD yang semula sebesar Rp.1.000.000,- berubah menjadi Rp.2.500.000,- per orang.
- Biaya operasional komisi-komisi per orang per bulan adalah sebagai berikut:
  - Ketua DPRD selaku koordinator keseluruhan Komisi yang semula sebesar Rp.5.000.000,- berubah menjadi Rp. 6.500.000,-
  - Wakil Ketua DPRD selaku koordinator Komisi yang semula sebesar Rp.4.750.000,- berubah menjadi Rp.6.250.000,-
  - Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, dan Anggota Komisi masing-masing yang semula sebesar Rp. 3.500.000,- berubah menjadi Rp. 5.000.000,-
- Bantuan Fraksi per triwulan per Fraksi sebesar Rp. 10.000.000,-
- Biaya taktis operasional DPRD Kota Surakarta per orang per bulan yang semula sebesar Rp.4.000.000,- berubah menjadi untuk Pimpinan sebesar Rp. 6.000.000,- dan untuk Anggota Rp.5.000.000,-

Surat Keputusan-Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta tersebut diterbitkan dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001. Pasal 20 ini memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Pimpinan DPRD Kota Surakarta untuk mengatur dan menentukan sendiri besar, jenis penghasilan seluruh anggota DPRD Kota Surakarta termasuk Pimpinan DPRD, yaitu dengan cara menaikkan tarif, menambah jenis-jenis penghasilan untuk kepentingan seluruh anggota DPRD termasuk alat kelengkapan DPRD, fraksi-fraksi dan menentukan sendiri dari pos-pos anggaran mana biaya-biaya tersebut diambilkan dari APBD (baik anggaran rutin DPRD maupun anggaran rutin Sekretariat DPRD).

Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lain Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah, sedangkan Pasal 70 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam peraturan Daerah harus dilaksanakan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah (*incasu* Surat Keputusan Walikota Surakarta) dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan disetujuinya dan dimasukkannya ketentuan Pasal 20 Perda Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2001 yang tidak terlepas dari perbuatan seluruh Anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004, lebih khusus Panitia Rumah Tangga, dan lebih khusus lagi para Pimpinan DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 (para terdakwa), para terdakwa sudah dapat memprediksi bagaimana



cara penggunaan dan pengeluaran anggaran-anggaran rutin DPRD dan anggaran-anggaran rutin Sekretariat DPRD, dan dengan sarana Pasal 20 tersebut, para terdakwa selaku Pimpinan DPRD dan seluruh Anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 telah menggunakannya untuk menambah penghasilannya, yaitu dengan jalan membuat sendiri mata anggaran, jenis anggaran, dan besaran tarif.

Terdakwa I dan terdakwa II telah merealisasikan keinginan seluruh anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 yang termuat dalam Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001 yaitu dengan menerbitkan Surat Keputusan-Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta sebagai dasar dapat terealisasinya penggunaan anggaran-anggaran dimaksud.

Dengan Perubahan APBD Kota Surakarta Tahun Anggaran 2003 (Perda Nomor 13 Tahun 2003), anggaran rutin Sekretariat DPRD Kota Surakarta mengalami peningkatan, sedangkan anggaran rutin DPRD Kota Surakarta mengalami penurunan.

Meskipun anggaran rutin DPRD Kota Surakarta mengalami penurunan, namun penghasilan seluruh Anggota DPRD Kota Surakarta termasuk para terdakwa justru mengalami kenaikan. Hal ini dikarenakan Surat Keputusan-Surat Keputusan yang telah diterbitkan oleh para terdakwa telah digunakan sebagai sarana untuk menambah besaran tarif, menambah jenis-jenis penghasilan dengan mengambil anggaran dari anggaran rutin Sekretariat DPRD Kota Surakarta.

Di persidangan terungkap bahwa para terdakwa dan seluruh Anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004, tidak tunduk pada Surat Keputusan Walikota Surakarta mengenai pengalokasian dana dan besaran-besaran tarifnya. Menurut Majelis Hakim, fakta tersebut justru membuktikan niat dan kesengajaan para terdakwa untuk dengan leluasa mengatur sendiri anggaran rutin DPRD Kota Surakarta maupun anggaran rutin Sekretariat DPRD Kota Surakarta serta menggunakannya sendiri untuk kepentingan para terdakwa dan seluruh Anggota DPRD periode 1999-2004.

Pengalokasian dana dan besaran-besaran tarif berdasarkan pada Surat Keputusan Walikota *quadnon*, maka para Anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 tidak akan leluasa menggunakan anggaran rutin DPRD dan anggaran rutin Sekretariat DPRD, padahal *notoir feit* ketentuan Pasal 70 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah wajib diketahui oleh seluruh Anggota DPRD Kota Surakarta termasuk para terdakwa. Namun, para terdakwa tidak mengindahkannya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Majelis Hakim, perbuatan para terdakwa dengan menerbitkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta yang berdasarkan pada ketentuan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001 adalah melanggar peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), meskipun Perda tersebut tidak dibatalkan melalui *Yudicial Review* maupun dibatalkan oleh Gubernur (vide Pasal 101 (2) Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 dan Pasal 35 PP Nomor 105 Tahun 2001).





Selain melanggar peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), perbuatan para terdakwa yang dengan leluasa menggunakan anggaran untuk menambah penghasilannya dengan menggunakan uang negara di mana pada saat negara dan masyarakat mengalami kesulitan ekonomi (*notoir feit*), maka perbuatan para terdakwa juga telah melukai rasa keadilan dan kepatutan dalam masyarakat.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 merupakan produk perundang-undangan yang *legitimate*, tetapi karena ternyata Peraturan Daerah tersebut memuat ketentuan (Pasal 20) yang telah dipertimbangkan oleh Majelis Hakim menyalahi Pasal 70 dan Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka perbuatan para terdakwa yang didasarkan pada ketentuan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001 tidak lagi menjadi *legitimate* melainkan merupakan perbuatan melawan hukum serta bertentangan dengan prinsip-prinsip kewajaran, kelayakan, dan kepatutan serta keadilan dan norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat.

Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk menyatakan tidak sahnya suatu Peraturan Daerah, namun karena formulasi unsur secara melawan hukum formil yang mempunyai arti melanggar peraturan perundang-undangan tertulis, maka untuk membuktikan unsur tersebut, Majelis Hakim mempertimbangkan apakah perbuatan para terdakwa tersebut melanggar peraturan perundang-undangan tertulis atau tidak dan pertimbangan Majelis Hakim tersebut tidak menguji sah-tidaknya suatu Peraturan Daerah.

Majelis Hakim berpendapat bahwa perkara yang menjadi permasalahan bukanlah mengenai kewenangan, melainkan mengenai perbuatan para terdakwa yang menggunakan ketentuan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001 untuk menerbitkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta sebagai sarana menaikkan tarif dan menambah jenis-jenis penghasilan serta besarnya yang tidak diatur dalam APBD Kota Surakarta Tahun Anggaran 2003.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka perbuatan para terdakwa merupakan perbuatan melawan hukum formil maupun melawan hukum materiil. Dengan demikian unsur secara melawan hukum telah terpenuhi.

### **Ad. 3. Unsur Melakukan Perbuatan Memperkaya Diri Sendiri atau Orang Lain atau Suatu Korporasi**

Unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi didasarkan pada suatu fakta bahwa secara pasti terdakwa atau orang lain atau suatu korporasi memperoleh sejumlah uang atau harta benda dengan menggunakan perbuatan melawan hukum sebagai sarannya. Yang dimaksud korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum atau bukan badan hukum.





Para terdakwa telah berhasil memperoleh sejumlah uang atau harta benda dengan menggunakan perbuatan melawan hukum sebagai sarannya, menggunakan dana anggaran belanja rutin DPRD maupun Sekretariat DPRD Kota Surakarta seperti yang telah ditetapkan dalam APBD Kota Surakarta Tahun 2003 maupun APBD Perubahan, untuk kepentingan dirinya, Fraksi dan seluruh Anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004, sehingga dengan perbuatan melawan hukum tersebut, para terdakwa telah menambah kekayaan untuk diri sendiri, korporasi, maupun orang lain.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim berpendapat unsur memperkaya diri sendiri, korporasi maupun orang lain telah terpenuhi.

#### **Ad. 4. Unsur Dapat merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara**

Yang dimaksud keuangan negara menurut Penjelasan Umum UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

1. berada dalam penguasaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah.
2. berada dalam penguasaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah/yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Berdasarkan fakta hukum dan telah dinyatakan terbukti bahwa para terdakwa berhasil menggunakan dana anggaran belanja rutin Sekretariat DPRD Kota Surakarta seperti yang telah ditetapkan dalam APBD Kota Surakarta Tahun 2003 maupun APBD Perubahan, untuk kepentingan dirinya, Fraksi dan seluruh Anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004, maka *notoir feit* APBD Kota Surakarta merupakan kekayaan daerah Kota Surakarta, yang ditujukan untuk memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat Kota Surakarta.

Dengan diambilnya sebagian anggaran belanja rutin Sekretariat DPRD dan anggaran rutin DPRD Kota Surakarta sebagaimana ditetapkan dalam APBD Kota Surakarta Tahun 2003 maupun APBD Perubahannya, yang dipergunakan untuk kepentingan pribadi pimpinan dan seluruh





anggota DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004, jelas membuktikan bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan daerah (negara), meskipun sebagian dari uang tersebut telah dikembalikan ke Kas Daerah Kota Surakarta.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka unsur dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara telah terpenuhi.

#### **Ad. 5. Unsur Dilakukan Secara Bersama-sama atau Sendiri-Sendiri**

Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP adalah mengatur tentang orang-orang yang dihukum sebagai pelaku ialah orang yang melakukan, yang menyuruh melakukan, atau turut melakukan perbuatan pidana. Berdasarkan Ilmu Hukum terdapat beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam pengertian bersama-sama yaitu :

1. perbuatan itu dilakukan oleh dua orang atau lebih;
2. adanya kerjasama secara fisik;
3. adanya kesadaran ketika melakukan perbuatan tersebut secara bersama-sama.

Para terdakwa telah terbukti menandatangani Surat Keputusan dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001 yang berakibat merugikan keuangan dan perekonomian daerah (negara). Penerbitan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta periode 1999-2004 yang selanjutnya ditandatangani oleh para terdakwa selaku Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Surakarta adalah setelah mendengar pertimbangan atau pendapat dari Panitia Rumah Tangga DPRD Kota Surakarta.

Penandatanganan Surat Keputusan setelah terlebih dahulu mendengar pertimbangan dan pendapat Panitia Rumah Tangga DPRD Kota Surakarta, membuktikan bahwa penandatanganan Surat Keputusan tersebut telah disadari dan disetujui oleh semua yang terlibat dalam penandatanganan, baik mengenai maksud maupun tujuan diterbitkannya Surat Keputusan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa para terdakwa dengan kesadaran bersama-sama atau sendiri-sendiri bertindak menandatangani Surat Keputusan yang mengakibatkan kerugian bagi keuangan dan perekonomian Daerah Kota Surakarta. Dengan demikian unsur inipun dinyatakan telah terpenuhi.

#### **Ad. 6. Unsur Dilakukan Sebagai Suatu Perbuatan Berlanjut**

Pasal 64 KUHP merupakan pengaturan terhadap pemidanaan, yaitu jika beberapa perbuatan berhubungan sehingga harus dipandang sebagai suatu perbuatan yang diteruskan maka hanya satu ketentuan pidana saja yang digunakan walaupun masing-masing perbuatan itu merupakan kejahatan atau pelanggaran. Apabila pidananya berlainan maka yang digunakan ialah peraturan





yang terberat pidana pokoknya.

Perbuatan para terdakwa yang telah terbukti secara melawan hukum, memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi, yang dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, dalam kurun waktu 2002 sampai dengan 2003 dengan melalui sarana penerbitan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta dengan mendasarkan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001, antara lain :

1. No. 24-A/Pimp-DPRD/VII/2002 tanggal 30 Juli 2002 tentang Biaya Asuransi Lanjutan Bagi Anggota DPRD Kota Surakarta;
2. No. 08-A/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 11 Maret 2003 tentang Biaya Asuransi Lanjutan Bagi Anggota DPRD Kota Surakarta;
3. No. 07/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 11 Maret 2003 tentang Uang Representasi, Uang Paket, Tunjangan Jabatan, Tunjangan Perbaikan Penghasilan, Tunjangan Keluarga, Tunjangan Beras, Tunjangan Panitia dan Penunjang Kegiatan DPRD Kota Surakarta;
4. No. 08/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 12 Maret 2003 tentang Biaya Pemeliharaan Kesehatan, Bantuan Rumah Tangga, Biaya Kegiatan Sosial, Biaya Pendidikan, Pembelian Bahan Bakar, Biaya Perjalanan Dinas dan Biaya Operasional DPRD Kota Surakarta, yang kemudian diubah dengan Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 28A/Pimp-DPRD/IX/2003 tanggal 8 September 2003 tentang Perubahan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta No. 08/Pimp-DPRD/III/2003 tanggal 12 Maret 2003.

Fakta-fakta tersebut oleh Majelis Hakim menjadi dasar pertimbangan Majelis Hakim untuk mengategorikan perbuatan pidana yang telah dinyatakan terbukti tersebut sebagai suatu perbuatan berlanjut.

Oleh karena semua unsur dalam Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 UUPTPK jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo Pasal 64 KUHP, telah terpenuhi, maka dakwaan Primair Penuntut Umum tersebut telah terbukti secara sah dan meyakinkan. Karena dakwaan Primair telah dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan, maka dakwaan Subsidiar Jaksa Penuntut Umum tidak perlu dipertimbangkan lagi.

Majelis Hakim tidak menemukan adanya alasan pembenar maupun alasan pemaaf pada diri para terdakwa, sehingga para terdakwa harus dinyatakan bersalah melakukan perbuatan pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama dan berlanjut, maka kepadanya harus dijatuhkan pidana.

Para terdakwa selama dalam proses penuntutan sampai dengan proses persidangan telah ditahan berdasarkan penahanan yang sah, maka lamanya para terdakwa berada dalam tahanan



harus dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan.

Majelis Hakim tidak menemukan cukup alasan untuk mengeluarkan maupun menanggukhan penahanan atas diri para terdakwa, maka para terdakwa harus dinyatakan tetap berada dalam tahanan. Hal-hal yang memberatkan: (1) para terdakwa merasa tidak bersalah; (2) para terdakwa telah menikmati hasil perbuatannya; (3) perbuatan para terdakwa dilakukan pada saat negara mengalami krisis ekonomi; (4) para terdakwa telah menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan oleh rakyat. Hal-hal yang meringankan: (1) kerugian negara sebagian telah dikembalikan; (2) para terdakwa belum pernah dihukum.

### 3. Amar Putusan

Berdasarkan fakta hukum dan pertimbangan mengenai hukum atas fakta tersebut, majelis hakim memutuskan dengan amar sebagai berikut:

- a. Menyatakan terdakwa I dan terdakwa II telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama dan berlanjut.
- b. Menjatuhkan pidana kepada terdakwa I dan terdakwa II, masing-masing dengan pidana penjara selama 5 (lima) tahun.
- c. Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani oleh para terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan.
- d. Memerintahkan agar para terdakwa tetap berada dalam tahanan.
- e. Menghukum terdakwa I dan terdakwa II untuk membayar dengan masing-masing sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila dengan tersebut tidak dibayar, diganti dengan pidana kurungan selama 6 (enam) bulan.
- f. Menghukum terdakwa I untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 266.795.000,- (dua ratus enam puluh enam juta tujuh ratus sembilan puluh lima ribu rupiah) dan terdakwa II untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 89.212.500,- (delapan puluh sembilan juta dua ratus dua belas ribu lima ratus rupiah), dengan ketentuan jika para terdakwa tidak membayar uang pengganti tersebut dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk membayar uang pengganti tersebut, apabila para terdakwa tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti tersebut, maka para terdakwa dipidana dengan penjara masing-masing selama 6 (enam) bulan.



Menyatakan barang bukti dan surat bukti yang terdiri dari antara lain surat pertanggungjawaban (SPJ) tahun 2003, surat perjanjian asuransi, dst., semuanya dikembalikan kepada Penuntut Umum untuk dipergunakan dalam perkara lain, sedangkan surat bukti yang terdiri dari Catatan Rapat Panitia Rumah Tangga DPRD Nomor 20/PRT-DPRD/XII/2002 dst., semuanya tetap terlampir dalam berkas perkara.

- g. Membebankan para terdakwa untuk membayar biaya perkara masing-masing sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah).

## II. RUMUSAN MASALAH

Suatu putusan dapat dikaji dari berbagai aspek, sehingga sesungguhnya banyak pertanyaan yang dapat diajukan. Dalam studi ini, permasalahan yang dianggap penting untuk dikemukakan menyangkut dua hal, yaitu apakah tepat ajaran sifat melawan hukum yang dianut/diterapkan hakim dan kesimpulan bahwa dakwaan yang dinyatakan tidak terbukti.

## III. STUDI PUSTAKA DAN ANALISIS

### A. Studi Pustaka

#### 1. Teori mengenai Putusan pengadilan

Sebagai negara berdasar atas hukum, harapan untuk memberantas korupsi di samping diletakkan pada Polri, Kejaksaan, KPK, juga pada pengadilan melalui putusannya. Faktor yang mempengaruhi kepercayaan masyarakat pada pengadilan bermuara pada putusan pengadilan, di samping perilaku hakim. Secara sosiologis, putusan pengadilan di satu pihak merupakan variabel dependen, sedangkan di pihak lain struktur hukum formal maupun informal menempati posisi variabel independen – seperti konstitusi, peraturan perundang-undangan, doktrin, termasuk konsep-konsep mengenai persamaan dan kebebasan.

Hal ini berarti putusan pengadilan, termasuk putusan Pengadilan Negeri untuk kasus yang sama potensial bervariasi bergantung pada faktor-faktor independen yang melingkupi hakim ketika memeriksa, mengadili, dan memutus perkara berbeda-beda antara hakim satu dan hakim lainnya. Pengaruh faktor-faktor psikologi, ekonomi, sosial, dan politik dalam proses pengambilan keputusan tidak selamanya memberi makna atau menggambarkan visi positif dari hakim dalam proses tersebut, namun dapat menjelaskan kegagalan hakim dalam mengambil putusan.

Kegagalan hakim dalam membentuk “hukum yang baik” (*good law*) bukan saja karena ketidakmampuan hakim menggunakan pendekatan-pendekatan doktrinal ataupun ekonomi, sosial, dan politik secara tepat, tetapi penyalahgunaan kekuasaannya, sehingga muncul “hukum yang buruk” (*good law*).





Dalam mencari hukum yang tepat dalam rangka penyelesaian suatu perkara, hakim harus melakukan penemuan hukum. Penemuan hukum, menurut Sudikno Mertokusumo yang dikutip dari Wiarda, ada dua jenis yaitu: (1) Penemuan Hukum Heteronom adalah jika dalam penemuan hukum hakim sepenuhnya tunduk pada undang-undang, hakim hanya mengkonstatir bahwa undang-undang dapat diterapkan pada peristiwa konkritnya, kemudian hakim menerapkannya menurut bunyi undang-undang tersebut. (2) Penemuan Hukum Otonom apabila hakim dalam menjatuhkan putusannya dibimbing oleh pandangan-pandangan, pemahaman, pengalaman dan pengamatan atau pikirannya sendiri. Hakim memutus suatu perkara yang dihadapkan padanya menurut apresiasi pribadi, tanpa terikat mutlak kepada ketentuan undang-undang. (Mertokusumo, 2001 : 43-46)

Hubungan hakim dan hukum itu sendiri sebenarnya tampak dalam praktik hukum. Praktik hukum adalah cara hukum digunakan dan dimaknai di depan pengadilan. Setidaknya terdapat empat konsep yang bersumber dari ajaran yang berbeda seperti dikemukakan oleh Theo Huijbers, yaitu *legisme (ideenjurisprudenz)*, ajaran hukum bebas (*freie rechtslehre*), *interessenjurisprudenz*, dan idealisme hukum baru (*new legal idealism*) (Huijbers, 1995: 121-128)

Pandangan yang legistis memandang praktek di pengadilan tidak lain sebagai penerapan peraturan perundangan dalam perkara-perkara konkret secara rasional belaka. Hukum dipandang sebagai suatu sistem logis yang berlaku bagi semua perkara karena bersifat rasional. Teori rasionalitas sistem hukum pada abad ke-19 ditunjuk dengan istilah *ideenjurisprudenz*. Sedangkan ajaran hukum bebas yang dikemukakan oleh mazhab realisme Hukum Amerika, membela kebebasan yang besar bagi sang hakim. Seorang hakim dapat menentukan putusannya dengan tidak terikat pada peraturan perundang-undangan. Dengan demikian ajaran ini merupakan suatu antitesis terhadap *ideenjurisprudenz*.

Sementara itu, *interessenjurisprudenz* tetap mempertahankan norma-norma hukum sebagai penentu dalam proses di pengadilan, walaupun situasi konkret diperhitungkan juga sepenuhnya. Teori ini dikualifikasi sebagai penemuan hukum (*rechtsvinding*), artinya hakim mencari dan menemukan keadilan dalam batas norma-norma yang telah ditentukan dengan menerapkannya secara kreatif pada tiap-tiap perkara konkret. Sedangkan di pihak lain, dalam idealisme hukum baru, undang-undang memiliki bobot normatif bagi penerapan hukum, sebab undang-undang mencerminkan cita-cita hidup yang dituju dalam membentuk suatu tata hukum. Idealisme baru ini hanya dapat timbul dalam rangka sistem hukum kontinental. Tekanan yang terjadi dalam idealisme hukum baru, di samping undang-undang juga terletak pada cita-cita bangsa, walaupun belum dihayati sepenuhnya.

Secara substansial, suatu putusan pengadilan mengandung dua hal utama, yaitu: (1) alasan dan dasar putusan, dan (2) pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Alasan dan dasar putusan sering disebut dengan





*ratio decidendi*. Menurut Goodheart, *ratio decidendi* dapat ditemukan dengan memperhatikan fakta materiil. Fakta-fakta berupa orang, tempat, waktu, dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya (Marzuki, 2005 : 119)

Dalam Hukum Indonesia yang menganut *civil law system*, *ratio decidendi* dapat dilihat pada konsiderans “Menimbang” pada “Pokok Perkara”. Tindakan hakim untuk memberikan alasan-alasan yang mengarah pada putusan merupakan tindakan yang kreatif. *Ratio* tersebut bukan tidak mungkin merupakan pilihan dari berbagai kemungkinan yang ada. *Ratio* dapat ditemukan dengan memperhatikan fakta materiil dan putusan yang didasarkan atas fakta itu. Adapun mengenai pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan atau sumber hukum tidak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili di samping dapat muncul ada konsiderans “Pertimbangan Hukum pada “Pokok Perkara”, juga pada bagian “Mengadili”. Di samping dua hal tersebut, terdapat sisi penting dalam putusan pengadilan, yaitu diktum atau bunyi putusan pengadilan. (Marzuki, 2005 : 121)

Putusan hakim dapat mencerminkan perspektif konservatif maupun progresif. Progresif berasal dari kata *progress* yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri. (Satjipto Rahardjo, 2008: ix)

Kekuatan hukum progresif adalah kekuatan yang menolak dan ingin mematahkan keadaan *status quo*. Mempertahankan *status quo* adalah menerima normativitas dan sistem yang ada tanpa ada usaha untuk melihat aneka kelemahan di dalamnya lalu bertindak mengatasi. Hampir tidak ada usaha untuk melakukan perbaikan, yang ada hanya menjalankan hukum seperti apa adanya dan secara “biasa-biasa” saja.

## 2. Ajaran Sifat Melawan Hukum

Dalam doktrin hukum pidana dikenal dua ajaran melawan hukum, yaitu ajaran formal dan materiil. Ajaran sifat melawan hukum formal mengatakan bahwa apabila suatu perbuatan telah mencocoki semua unsur yang termuat dalam rumusan tindak pidana, perbuatan tersebut merupakan tindak pidana. Apabila terdapat alasan pembenar, maka alasan-alasan tersebut harus juga disebutkan secara tegas dalam undang-undang. Ajaran materiil mengatakan bahwa di samping memenuhi syarat-syarat formal, yaitu mencocoki semua unsur yang tercantum dalam rumusan delik, perbuatan itu harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak patut atau tercela. Karena itu pula, ajaran ini mengakui alasan-alasan pembenar di luar undang-undang. Dengan perkataan lain, alasan pembenar dapat berada pada hukum yang tidak tertulis. (Sapardjaja, 2002 : 25)

Moeljatno membedakan sifat melawan hukum materiil ke dalam fungsi negatif dan positif. Fungsi negatif dari sifat melawan hukum materiil seperti dijelaskan di atas. Sebaliknya, fungsi



positif dari sifat melawan hukum, yaitu apabila perbuatan tidak dilarang oleh undang-undang, tetapi oleh masyarakat perbuatan itu dianggap keliru, berhubungan dengan adanya asas legalitas (Pasal 1 ayat (1) KUHP) dalam hukum pidana, maka ajaran ini tidak mungkin dapat diterapkan. (Moeljatno, 2002 : 133)

## B. Analisis

### 1. Penerapan hakim terhadap ajaran sifat melawan hukum

Permasalahan menarik dari putusan ini, yaitu berkaitan dengan pertimbangan hakim mengenai konstruksi fakta hukum, sehingga perbuatan para terdakwa dianggap memenuhi unsur sifat melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) UUPTPK. Berdasarkan pertimbangan hukum yang dibangun oleh hakim, suatu putusan akan menampakkan sebagai penemuan hukum heteronom ataukah otonom sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo. Pertimbangan hukum mengenai unsur melawan hukum yang menurut penulis (peneliti) problematis, yaitu :

“..... Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 merupakan produk perundang-undangan yang *legitimate*, tetapi karena ternyata Peraturan Daerah tersebut memuat ketentuan (Pasal 20) yang telah dipertimbangkan oleh Majelis Hakim menyalahi Pasal 70 dan Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka perbuatan para terdakwa yang mendasarkan pada ketentuan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001 tidak lagi menjadi *legitimate* melainkan merupakan perbuatan melawan hukum serta bertentangan dengan prinsip-prinsip kewajaran, kelayakan, dan kepatutan serta keadilan dan norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat. Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk menyatakan tidak sahnya suatu Peraturan Daerah, namun karena formulasi unsur secara melawan hukum formil yang mempunyai arti melanggar peraturan perundang-undangan tertulis, maka untuk membuktikan unsur tersebut, Majelis Hakim mempertimbangkan apakah perbuatan para terdakwa tersebut melanggar peraturan perundang-undangan tertulis atau tidak dan pertimbangan Majelis Hakim tersebut tidak menguji sah-tidaknya suatu Peraturan Daerah.

Majelis Hakim berpendapat bahwa perkara yang menjadi permasalahan bukanlah mengenai kewenangan, melainkan mengenai perbuatan para terdakwa yang menggunakan ketentuan Pasal 20 Perda Nomor 3 Tahun 2001 untuk menerbitkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta sebagai sarana menaikkan tarif dan menambah jenis-jenis penghasilan serta besarnya yang tidak diatur dalam APBD Kota Surakarta Tahun Anggaran 2003.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka perbuatan para terdakwa merupakan perbuatan melawan hukum formil maupun melawan hukum materiil. Dengan demikian unsur secara melawan hukum telah terpenuhi.



Konstruksi hukum yang dianggap unik, yaitu meskipun majelis hakim tidak menyatakan sah-tidaknya Perda, namun menilai atau menguji kesesuaian substansi Perda dihadapkan pada undang-undang. Dalam kasus ini, menilai kesesuaian substansi Perda No.3 Thn.2001 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Daerah Kota Surakarta dengan UU No.22 Thn.1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan penilaian kesesuaian substansi Perda terhadap undang-undang itu, majelis hakim menilai perbuatan para terdakwa. Berdasarkan penilaian bahwa substansi Perda bertentangan dengan undang-undang, maka majelis hakim mempertimbangkan perbuatan itu sebagai perbuatan melanggar peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), sehingga sampai pada simpulan (hukum) bahwa secara formal perbuatan para terdakwa melawan hukum.

Sampai batas ini, pertanyaan yang dapat diajukan, yaitu : (1) apakah hakim dalam perkara pidana dapat menilai kesesuaian substansi Perda terhadap undang-undang ? (2) Apakah substansi Perda yang bertentangan dengan undang-undang dengan demikian dapat dinilai sebagai melawan hukum dan menjadi tanggung jawab individu ?

Persoalan hakim menilai kesesuaian perda terhadap undang-undang merupakan suatu “pembebasan” dari sekat-sekat kewenangan hakim peradilan pidana. Praktik tersebut dapat dikatakan “*judicial review*” secara materiil, meskipun bukan secara formal (sebagaimana juga diingkari oleh majelis hakim bahwa mereka tidak melakukan *judicial review*). Oleh karena itu, secara teoritis pendekatan hakim dalam kasus ini bisa menandai dianutnya ajaran hukum bebas (*frei rechtslehre*) ataupun progresivisme yang ingin keluar dari *status quo*, namun dapat juga terjerumus dalam kesesatan bernalar. Hal ini tidak dapat secara sederhana dimengerti dari pertimbangan-pertimbangan yang ada, kecuali dengan mengajukan pertanyaan yang sama pada hakim pemutus perkara “apakah dasar teoritis yang dipergunakan hakim, sehingga menganggap dirinya dapat menilai kesesuaian substansi perda terhadap undang-undang sebagaimana layaknya hakim dalam perkara *judicial review* ?”

Secara teoritis, produk peraturan perundang-undangan, termasuk perda merupakan konstruk politik (*political construct*) yang memang sarat kepentingan. Untuk itu, didirikan lembaga peninjau kembali peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji kesesuaian undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Di sisi lain Mahkamah Agung (MA) diberi kewenangan untuk menguji kesesuaian peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD semata-mata untuk menegakkan sistem pemerintahan dengan prinsip *checks and balances*. (Abdul Latif, 2007 : 91) Demikian pula MA diberi kewenangan untuk menguji peraturan di bawah undang-undang juga melaksanakan prinsip itu, yaitu menjaga konstitusionalitas produk hukum yang mengikat umum (*court of law*) (Asshiddiqie, 2005 : 244)

Pengujian substansi perda terhadap undang-undang yang dilakukan oleh hakim pengadilan







negeri dalam perkara ini dapat dikatakan melampaui kompetensi atau pembagian kewenangan lembaga-lembaga negara. Dalam konteks prinsip *checks and balances*, pengadilan negeri tidak diberi fungsi pengujian substansi legislasi atau bukan *court of law*. Pelaksanaan fungsi pengujian oleh hakim pengadilan negeri tidak hanya dapat mengakibatkan tumpang tindih (*overlapping*) antara fungsi Mahkamah Agung dan pengadilan negeri, tetapi justru mengambil alih kompetensi MA. MA pun dalam menguji substansi perda tidak melalui pemeriksaan perkara pidana, namun melalui gugatan tersendiri. Oleh karena itu, kekeliruan substansi perda tidak dapat dijadikan dasar untuk menyatakan perbuatan pembentuknya sebagai melawan hukum.

Majelis Hakim ternyata tidak membatasi pada kesesuaian atau ketidaksesuaian perda dengan peraturan perundang-undangan belaka. Faktor-faktor penentu perbuatan melawan hukum para terdakwa didasarkan juga pada pertimbangan bahwa para terdakwa melakukan unsur perbuatan melawan hukum dalam arti materiil. Perbuatan melawan hukum secara materiil didasarkan pada prinsip kepatutan dan kecermatan dalam hukum administrasi negara yang dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang tujuannya untuk tidak menimbulkan kerugian seseorang dan diperlukan untuk melindungi kepentingan negara dan masyarakat yang lebih luas, meskipun kerugian akan dialami negara secara *adequate*.

Pertimbangan Majelis Hakim tersebut berkaitan erat dengan fakta dipersidangan dengan adanya saksi ahli sosiologi hukum. Menurut sosiolog hukum tersebut, *onwetmatige* dan *onrechmatige* dipandang sebagai pengertian melawan hukum, yaitu melawan hukum secara formal dan materiil. Apabila suatu perbuatan secara kepatutan dalam masyarakat merupakan perbuatan tercela, maka perbuatan tersebut dapat termasuk kualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum.

Kepatutan adalah sesuatu yang sifatnya abstrak, yang ada dalam masyarakat, dapat dilihat dalam konteks masyarakat luas menilai suatu perbuatan, sesuatu yang tidak layak, tidak wajar, tidak pantas untuk dilakukan. Suatu norma hukum harus memuat 3 (tiga) unsur yaitu kepastian berdasar pada peraturan yang ada, kemanfaatan, efektif dan efisien, ada nilai keadilan dengan mempertimbangkan adanya unsur kepatutan dan keadilan. Keadilan dalam konteks pandangan masyarakat adalah apabila masyarakat terganggu keadilannya terhadap setiap perbuatan, setiap peraturan yang dianggap menciderai rasa keadilan mereka.

Nilai kepastian dan keadilan adalah dua hal yang bisa berjalan secara harmonis, tetapi ketika keadilan bertentangan dengan kepastian, maka terdapat dua pilihan. Dalam konteks penegakan hukum, institusi Pengadilan dalam menegakkan hukum dan keadilan tidak boleh terjebak pada karakter formalisme semata, tetapi yang substansial (materiil). Hak-hak masyarakat ditinjau dari sosiologi yang telah dilanggar dalam tindak pidana korupsi adalah hak-hak sosial masyarakat yang seharusnya diterima justru dikesampingkan, yaitu hak-hak sosial yang pada dasarnya harus dilayani oleh negara. Hak-hak sosial tersebut antara lain masalah kesejahteraan, pendidikan, dan kesehatan.







Pengadilan dengan demikian telah menerapkan ajaran perbuatan melawan hukum dalam arti materiil dalam fungsi yang positif. Penerapan ajaran ini menurut Bambang Poernomo dapat dibenarkan dengan pertimbangan bahwa hakim pada waktu menjalankan tugas untuk keadilan, tidak hanya mempertimbangkan aturan undang-undang, akan tetapi dapat menjalankan asas hukum tidak tertulis yang menjadi dasar isi keputusannya. (Poernomo, 1983 : 85)

Pemosisian pada ajaran sifat melawan hukum materiil, khususnya dalam pengertian positif, tentu harus didasari asumsi teoritis bahwa perbuatan secara formal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga penyandaran pada ajaran sifat melawan hukum materiil positif memiliki signifikansi. Kecuali hanya untuk menunjukkan bahwa perbuatan para terdakwa melanggar hukum positif sekaligus norma-norma atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, namun hal tersebut sesungguhnya tidak perlu dilakukan. Apabila mengikuti penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUPTPK sebenarnya cukup menunjukkan perbuatan para terdakwa memenuhi unsur melawan hukum karena melanggar hukum positif. Artinya, dalam kasus ini sudah cukup diterapkan ajaran sifat melawan hukum formal.

Menurut penulis (peneliti), pertimbangan hakim mengenai pemenuhan perbuatan melawan hukum secara formil kurang tepat karena Pasal 20 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tidak di-*judicial review*, sehingga dalam hal ini penggunaan Pasal 20 sebagai dasar pembuatan Surat Keputusan Pimpinan Dewan adalah dibenarkan karena Perda tersebut masih sah secara hukum dan oleh karena itu mengikat.

Dalam teori hukum administrasi, meski tidak tepat benar diterapkan dalam kasus ini, namun secara analogis dapat dipertimbangkan, yaitu dikenal jenis keputusan yang tidak sah (*niet rechtsgelding beshickking*), antara lain : keputusan yang batal (*nietig*), keputusan yang batal karena hukum (*van rechtswege nietig-nietigheid van rechtswege*) dan keputusan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Perda atau Surat keputusan Pimpinan Dewan sebagai ketetapan organ pemerintahan termasuk sesuatu yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), sehingga perbuatan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan pemerintah lain yang kompeten. (Wijoyo, 2000 : 58-60) Perda dan Surat keputusan Pimpinan Dewan dimaksud belum memperoleh pembatalan dari Mahkamah Agung atau badan pemerintah lain yang kompeten, di antaranya melalui pengawasan represif.

Terlepas dari pertimbangan mengenai penilaian perbuatan terdakwa sebagai bersifat melawan hukum formal dan materiil, putusan hakim yang menyatakan perbuatan para terdakwa melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur Pasal 2 ayat (1) UUPTPK, disertai dengan mengabulkan tuntutan pembayaran uang pengganti. Hal tersebut terkait dengan upaya pengembalian kerugian keuangan negara yang telah dikorupsi (*stolen state assets recovery*).

Pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi, sebagai bagian dari upaya pemulihan kesejahteraan sosial merupakan lingkup kebijakan hukum pidana dalam pencegahan dan





pemberantasan tindak pidana korupsi (Yanuar, 2007: 24). Konsep pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi didasarkan prinsip keadilan sosial yang memberikan kemampuan, tugas, dan tanggungjawab kepada institusi negara dan institusi hukum untuk memberikan perlindungan dan peluang bagi masyarakat untuk mencapai kesejahteraan (Yanuar, 2007: 24)

Putusan Majelis Hakim yang mengabulkan tuntutan pembayaran uang pengganti sangat signifikan bagi upaya pemulihan kerugian negara, sepanjang perbuatan para terdakwa merupakan tindak pidana korupsi. Hal tersebut dapat disimak dari putusan yang menyatakan “Menghukum terdakwa I untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 266.795.000,- dan terdakwa II H.M. Yusuf Hidayat untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 89.212.500,-. Besaran jumlah ini diperoleh dari fakta di persidangan bahwa melalui Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kota Surakarta, para terdakwa telah memperoleh tambahan penghasilan yang merupakan tindak pidana korupsi”.

Apabila para terdakwa dinyatakan tidak bersalah pun, sesungguhnya tetap ada upaya berupa gugatan perdata pengembalian kerugian keuangan negara yang dapat ditempuh oleh Jaksa selaku pengacara negara, namun harus terdapat bukti bahwa negara dirugikan. Meskipun demikian upaya gugatan perdata untuk pengembalian kerugian keuangan negara sangat bergantung pada komitmen Jaksa selaku pengacara negara sebab UUPTPK tidak meletakkan hal itu sebagai kewajiban, namun bersifat fakultatif. Oleh karena itu, audit badan(-badan) pemeriksa keuangan menjadi sangat penting dalam tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara atau didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UUPTPK, di samping komitmen Jaksa selaku pengacara negara maupun penuntut umum untuk memulihkan kerugian keuangan negara.

## 2. Dakwaan dan Pembuktian

Dakwaan sebagai sebuah dokumen resmi dalam rangkaian pemeriksaan persidangan pidana mempunyai keterkaitan yang erat dalam penentuan substansi putusan hakim. Dakwaan tidak hanya berperan dalam menunjukkan parameter perbuatan pidana yaitu dengan adanya kesalahan (*liability based on fault*) dan kemampuan bertanggungjawab (*criminal liability*) dari terdakwa sejak sesi permulaan sidang (Moeljatno, 1993 : 57), namun juga sangat menentukan bagaimana hakim akan memutus sebuah perkara yang diperiksanya dalam persidangan. Hakim pada prinsipnya tidak dapat menjatuhkan pidana terhadap terdakwa apabila perbuatan tersebut tidak didakwakan oleh Penuntut Umum dalam surat dakwaannya sebagaimana ketentuan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 321K/Pid/1983 tanggal 26 Mei 1984.

Dalam kasus ini, Jaksa Penuntut Umum menyusun dakwaan secara subsidiaritas, yaitu dakwaan yang terdiri dari dua atau beberapa dakwaan yang disusun dan dijejerkan secara berurutan (berturut-turut), mulai dari dakwaan tindak pidana yang terberat sampai kepada dakwaan tindak pidana yang ringan. (Harahap, 2005 : 402) Dengan bentuk dakwaan seperti ini, maka dakwaan subsidair menggantikan dakwaan primair seandainya penuntut umum tidak mampu membuktikan





dakwa primair. (Andi Hamzah, 1996 : 189-190).

Dalam tuntutananya, Jaksa Penuntut Umum menuntut untuk menyatakan para terdakwa tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPTPK, melainkan menuntut untuk menyatakan para terdakwa bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPTPK. Jaksa Penuntut Umum menyerahkan sepenuhnya pembuktian kepada Majelis Hakim, sehingga hal ini bertentangan dengan asas pembuktian dalam hukum acara pidana.

Pembuktian adalah ketentuan-ketentuan yang berisi penggarisan dan pedoman tentang cara-cara yang dibenarkan undang-undang membuktikan kesalahan yang didakwakan kepada terdakwa. Pembuktian juga merupakan ketentuan yang mengatur alat-alat bukti yang dibenarkan undang-undang dan mengatur mengenai alat bukti yang boleh digunakan hakim guna membuktikan kesalahan terdakwa. (Lilik Mulyadi, 2007 : 84) Aspek hukum pembuktian dasarnya sudah dimulai sejak tahap penyelidikan perkara pidana. Proses awal pembuktian di depan sidang pengadilan mulai dengan pemeriksaan saksi korban (Pasal 160 ayat (1) huruf b KUHP), tetapi bagi Jaksa Penuntut Umum proses akhir pembuktian berakhir dengan diajukan tuntutan pidana yang dapat dilanjutkan dengan *replik* atau *re-replik* (Mulyadi, 2007: 88).

Tindakan hakim tetap membuktikan kesalahan para terdakwa sehubungan dengan Pasal 2 ayat (1) UUPTPK, meskipun Jaksa Penuntut Umum telah menuntut tidak terbukti, telah sejalan dengan model sistem peradilan pidana yang dianut di Indonesia. Hal tersebut merupakan bagian dari model non-adversarial, yang menempatkan hakim dalam posisi aktif untuk dapat menemukan kebenaran materiil.

#### IV. SIMPULAN

Suatu putusan ketika menunjukkan sifat progresif hakim dapat berselisih tipis dengan kemungkinan terjadinya kesalahan dalam membangun atau mengonstruksi fakta maupun hukum. Hal itu terjadi karena tidak semua yang dipikirkan hakim dan mendasari putusannya “diungkap habis” dalam pertimbangan putusan tersebut. Terutama apabila pertimbangan kurang cukup rujukan teoritis, sehingga menyisakan pertanyaan-pertanyaan kritis.

Dalam Putusan Perkara Nomor 119/Pid.B/2005/PN.Ska perselisihan tipis itu terutama pada interpretasi hakim terhadap unsur melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) UUPTPK dalam konteks kewenangan hakim pidana untuk menguji kesesuaian atau ketidaksesuaian suatu peraturan daerah terhadap undang-undang. Ketidaksesuaian itu dipergunakan untuk menentukan adanya perbuatan melawan hukum dari para terdakwa. Kewenangan itu secara teoritis tidak memiliki dasar yang memadai, sehingga dapat dianggap suatu model pembebasan hakim dalam pengambilan putusan (mengikuti ajaran *frei rechtslehre*), tetapi sekaligus mengandung asumsi terjadi kekeliruan dalam berargumentasi.



## DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hamzah, Andi. 1996. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sapta Artha Jaya.
- Harahap, M. Yahya. 2005. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Jilid I*, Cetakan ke-7. Jakarta: Pustaka Kartini.
- Huijbers, Theo. 1995. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius.
- Latif, Abdul. 2007. *Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Utama
- Mertokusumo, Sudikno. 2001. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Moeljatno. 1993. *Asas-asas Hukum Pidana*. Cetakan kelima. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mulyadi, Lilik. 2007. *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Alumni.
- Poernomo, Bambang. 1983. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Liberty.
- Rahardjo, Satjipto. 2008. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.
- Wijoyo, Suparto. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Yanuar, Purwaning M. 2007. *Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 dalam Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni.