



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

TINJAUAN YURIDIS TINDAK PIDANA KORUPSI AKIBAT KESALAHAN PERATURAN KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

SKRIPSI



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG 2010**

**TINJAUAN YURIDIS TINDAK PIDANA KORUPSI AKIBAT KESALAHAN
PERATURAN KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**
*Skripsi S1 Oleh Boyke Murihanda, Pembimbing I : Prof. Dr. H. Elwi Danil, SH, MH, Pembimbing II :
Nani Mulyati, SH, MCL.*

ABSTRAK

Banyak kalangan yang mensinyalir bahwa otonomi daerah tidak hanya melahirkan desentralisasi kewenangan dari pusat kepada daerah dalam pengurusan pemerintahan, tetapi juga desentralisasi korupsi. Sinyalemen yang menguatkan anggapan tersebut makin terasa, era boleh berganti tapi korupsi tak ada mati. Kewenangan kepala daerah dalam hal penyusunan anggaran biaya pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang banyak disorot dan mengantarkan Kepala Daerah seluruh Indonesia ke kursi pesakitan. Pada otonomi daerah bermunculan beberapa kasus tindak pidana korupsi. Dari latar belakang tersebut timbul permasalahan yang hendak diteliti antara lain: a) bagaimanakah kriteria kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi, b) bagaimanakah pertanggungjawaban pidana terhadap kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi. Dalam penulisan skripsi ini, penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu cara penelitian yang menggambarkan secara lengkap dan jelas tentang persoalan yang diteliti dengan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: a) Kesalahan merupakan hal yang penting dalam tindak pidana. Tiada pidana tanpa kesalahan, berarti tiada pemidanaan tanpa kesalahan. Jadi dapat disimpulkan dasar dapat dipidananya seorang pelaku kejahatan adalah asas kesalahan. Adapun kriteria kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi yakni: melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, merugikan keuangan negara, dan memperkaya pribadi dan atau diri sendiri dan atau orang lain/korporasi, b) Pertanggungjawaban pidana terhadap kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi harus dipidana. Tidak ada alasan pembeda karena melaksanakan peraturan perundang-undangan. Walaupun Peraturan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bukan berarti dalam membuat peraturan Kepala Daerah semauanya yang mengandung unsur tindak pidana korupsi. Guna perbaikan kedepan, maka perlu keseriusan dari DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) untuk melakukan pengawasan terhadap semua produk daerah yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah. DPRD harus melaksanakan fungsi pengawasan yang optimal dalam pemerintahan daerah. Kemudian Penegak Hukum khususnya Kejaksaan untuk melakukan tindakan terhadap Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana korupsi. Tanpa peran dari penegak hukum khususnya dari Kejaksaan maka pemberantasan korupsi sulit untuk diminimalisasikan dalam pemerintah khususnya di pemerintahan daerah.



JUDICIAL REVIEW ON CORRUPTION IN FLAWS OF REGIONAL CHIEF'S REGULATIONS REGARDING THE MANAGEMENT OF REGION'S FINANCIAL

Thesis S1 By Boyke Murihanda, Advisor I: Prof. Dr. H. Elwi Danil, SH, MH, Advisor II: Nani Mulyati, SH MCL

ABSTRACT

Many people who alleged that local autonomy not only gave birth to the decentralization of authority from central to regional governments in administration, but also the decentralization of corruption. The indication that reinforces the assumption that more felt, the era of corruption may be changed but there was no death. The authority of the head region in terms of cost budget of the provincial government or the district / city is highlighted and brought a lot of regional heads all over Indonesia to chair prisoner. In some cases the emerging autonomy of corruption. From this background that would cause the problem investigated, among others: a) How is the criteria the criteria of regulatory mistakes that contain elements of the Regional Head for corruption, b) How is the criminal the criminal responsibility of the Regional Head of regulatory mistakes that contain elements of corruption. In writing this thesis, a descriptive study that describes how the research is complete and clear about the issues being researched with a normative juridical approach. The results showed that: a) Errors are essential in criminal acts. There is no crime without error, it means there is no punishment without fault. So the basic conclusion to punish a criminal is the principle error. The error criterion Regional Head regulations that contain elements of corruption that is: against the law, abuse of authority, to the detriment of state finances, and personal and or enrich themselves or other people / corporations, b) Criminal Accountability of Regional Head of regulatory mistakes that contain elements of corruption should be punished. There is no justification for implementing legislation. Although the regulation is the implementation of the Regional Head of legislation which is higher, does not mean that in making regulations that arbitrarily Regional Head include elements of corruption. Therefore, to improve the future, it is necessary to the seriousness of the local parliament (DPRD) for the monitoring of all areas of products issued by the Head of the Region. Parliament must execute its supervisory function and role in regional governance. Then in particular Law Enforcement Attorney to take action against the Regional Head of committing corruption. Without the role of law enforcement, particularly from the Attorney General so difficult to eradicate corruption in the government minimized, particularly in local governance.



KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan '*Bismillahirrahmanirrahim*' penulis memulai tulisan ini. Segala puji syukur penulis sampaikan kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Salawat dan salam disampaikan kepada baginda Rasulullah SAW.

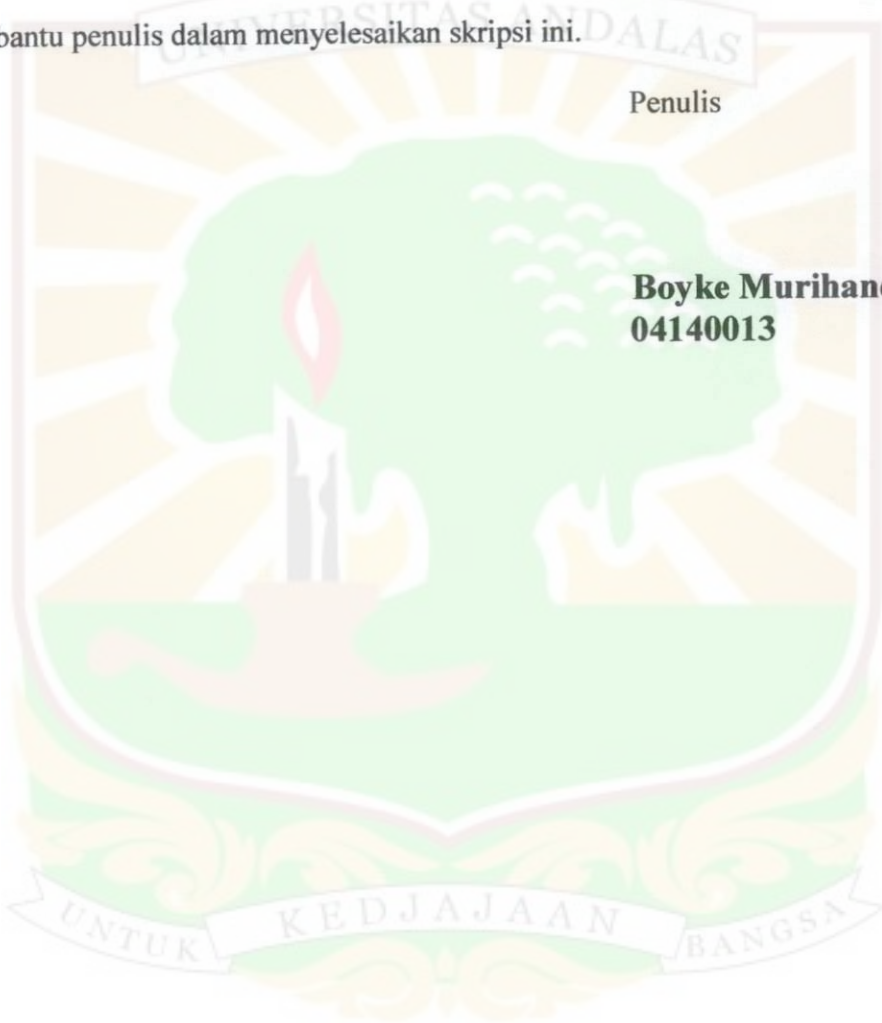
Penulis menyadari, kalau dalam penulisan ini banyak sekali kekurangan. Namun dengan dorongan dan bantuan dari banyak pihak akhirnya penulis berhasil menyelesaikan skripsi ini terutama kedua orang tua penulis yang telah mendorong dengan kasih sayang. Untuk itu penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
2. Bapak Yoserwan, S.H., M.H., LL.M., selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
3. Bapak Frenadin Adegustara, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
4. Bapak Dr. Kurniawarman, S.H., M.Hum., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
5. Bapak Prof. Dr. Elwi Danil, S.H., M.H., dan Ibu Nani Mulyati, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
6. Bapak Apriwal,SH dan Ibu Tennofrimer, SH.MH selaku Dosen Penguji pada Ujian Komprehensif.

7. Ketua dan Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
8. Para Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang yang telah memberikan ilmunya kepada penulis.
9. Terakhir kepada kawan-kawan seperjuangan di fakultas hukum yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis

Boyke Murihanda
04140013



DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	4
C. Tujuan Penulisan	4
D. Manfaat Penulisan	5
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual	5
F. Metode Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Kepala Daerah	15
1. Desentralisasi Kewenangan	15
2. Peraturan Kepala Daerah	17
B. Tinjauan Umum Tentang Korupsi	22
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Kriteria Kesalahan Peraturan Kepala Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi	29
1. Konsep Kesalahan dalam Tindak Pidana	29
2. Kriteria Kesalahan Peraturan Kepala Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi	32
a. Melawan hukum	32
b. Penyalahgunaan wewenang	34

c. Merugikan Keuangan Negara.....	36
d. Memperkaya pribadi dan atau diri sendiri dan atau orang lain/ korporasi.....	37

B. Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Kesalahan Peraturan Kepala

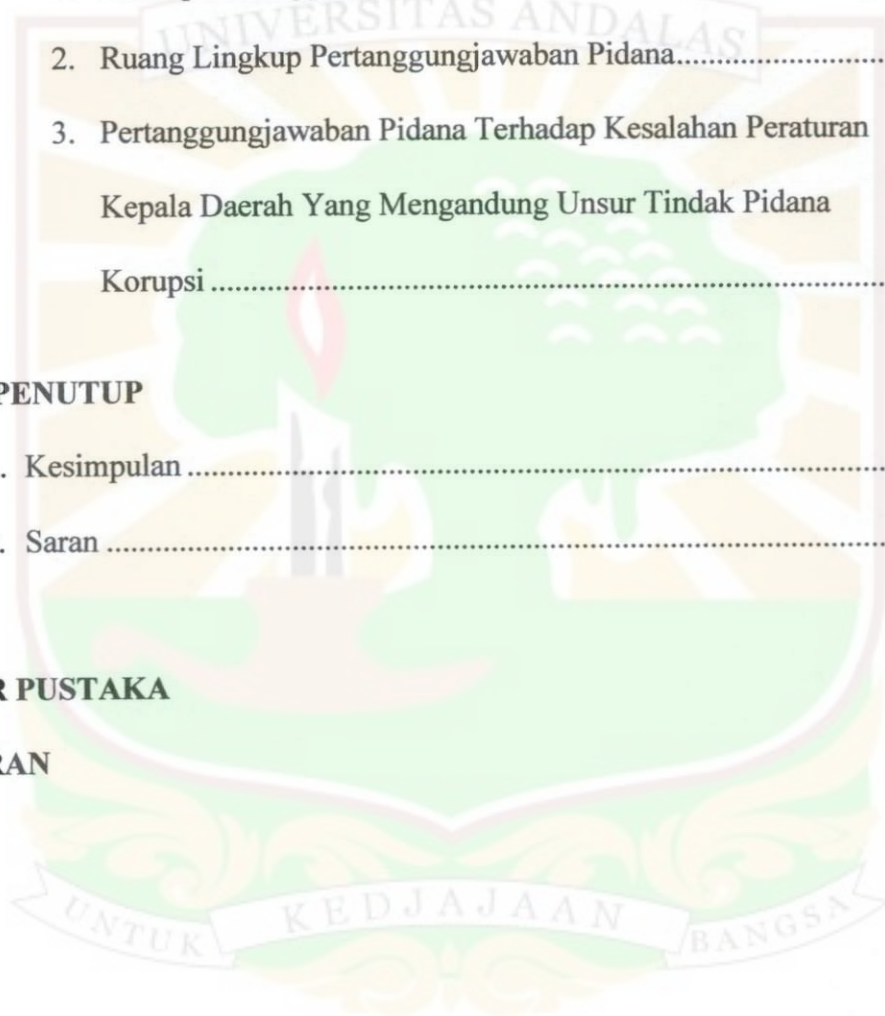
Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi	38
1. Konsep Pertanggungjawaban Pidana	38
2. Ruang Lingkup Pertanggungjawaban Pidana.....	41
3. Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Kesalahan Peraturan Kepala Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi	47

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	54
B. Saran	55

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendulum reformasi¹ mengarahkan perubahan pada hubungan antara pusat dan daerah. Perubahan tersebut lahir dari rahim reformasi yang dimotori oleh kalangan mahasiswa, yang pada dekade 1990-an tidak terbayangkan ditengah dominasi rezim otoriter Soeharto. Tentu sejarah akan mencatat perjalanan bangsa ini dengan tinta emas.

Awalnya hubungan antara pusat dan daerah bersifat sentralistik namun sekarang bersifat desentralistik. Perubahan hubungan pusat dan daerah disebabkan karena tidak meratanya pembangunan serta desentralisasi berselubung sentralisme. Hal tersebut terlihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 Tentang Pemerintahan Daerah dipertanyakan legitimasinya secara yuridis, sosiologis, dan filosofisnya. Andi Mustari Pide² menyebut undang-undang ini sebagai, “Kemasannya kedaulatan rakyat, tetapi isinya berbau Kedaulatan Negara”.

Pergulatan permasalahan di atas kemudian melahirkan paket undang-undang otonomi daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹ Reformasi adalah perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, hukum, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat. Dalam konteks ini, reformasi dimaknai sebagai konsep sosiologis-politis yang kemudian terjawantah menjadi konsep hukum ketika nilai-nilainya diformulasikan dalam peraturan perundangan-undangan. Mengenai reformasi per definisi silahkan lihat Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Ed. Rev. 3 Cet. Ke-2, Jakarta: Balai Pustaka: hal. 939

² Andi Mustari Pide, 1999. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XII*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hal. xiii.

yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan lahir pula Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Konsep desentralisasi dengan roh sentralisme pada periode sebelumnya bergeser menjadi otonomi dengan titik berat pada kabupaten/kota. Kewenangan pengelolaan daerah yang sangat besar dan tersentralistik pada Pemerintah Pusat di Jakarta dialihkan sebagian pada daerah. Konsep ini dinilai lebih ideal karena lebih dekat pada konsep demokratisasi yang terutama diusung oleh gerakan reformasi. Namun bukan berarti konsep ini sempurna.

Pada saat yang sama, banyak kalangan yang mensinyalir bahwa otonomi daerah tersebut tidak hanya melahirkan desentralisasi kewenangan dari pusat kepada daerah dalam pengurusan pemerintahan, tetapi juga desentralisasi korupsi. Sinyalemen yang menguatkan anggapan tersebut makin terasa, era boleh berganti tapi korupsi tak ada mati.

Kewenangan eksekutif dan legislatif daerah yang besar dan relatif ideal di satu sisi, melahirkan potensi penyimpangan pengelolaan keuangan daerah atau kesalahan pengelolaan keuangan daerah di sisi lain. Seperti kepala daerah dalam membuat panitia yang dalam pembayaran gajinya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Atau pembayaran perjalanan dinas atau biaya perjalanan mengikuti workshop yang tidak sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Kewenangan kepala daerah dalam hal penyusunan anggaran biaya pemerintah kabupaten/kota yang banyak disorot dan mengantarkan Kepala Daerah seluruh Indonesia ke kursi pesakitan. Pada otonomi daerah bermunculan beberapa

kasus tindak pidana korupsi, seperti contoh kasus di Pesisir Selatan, kasus Alsintan dalam hal pembelian alat-alat pertanian. Kepala Daerah mengeluarkan kebijakan mengenai pembelian alat-alat pertanian. Dalam pembelian tersebut diduga ada tindak pidana korupsi di dalamnya. Namun dalam putusan Pengadilan Negeri Pesisir Selatan kasus tersebut tidak terbukti.³

Batusangkar, Bupati mengeluarkan kebijakan guna meningkatkan APBD, melakukan penempatan dana daerah ke Bank Nagari. Karena dengan penempatan tersebut daerah akan memperoleh bunga. Kebijakan Kepala Daerah tersebut diduga terdapat kasus korupsi di dalamnya. Kasus tersebut sudah diputus oleh Pengadilan Negeri Batusangkar dengan putusan bebas.⁴ Kasus lain di Bukittinggi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dalam hal pembelian tanah Rp. 800 juta di Kelurahan Cimpago Guguak Bulek dan Kelurahan Manggis, Ganting, Bukittinggi. Kebijakan pemerintah dalam pembelian tanah tersebut diduga terdapat unsur tindak pidana korupsi. Namun dalam putusan pengadilan dugaan tersebut tidak terbukti.⁵ Masih banyak lagi kasus korupsi di Sumatera Barat.

Untuk itu perlu dilakukan penegakan hukum. Penegakan hukum adalah kegiatan menegakkan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan meneguhkan dan sikap tindak sebagai

³ Wawancara dengan Sutomo. Advokat pada Kantor Hukum Sutomo dan Rekan di Jalan Padang Besi Padang – Sumatera Barat tanggal 22 November 2010

⁴ Wawancara dengan Sutomo. Advokat pada Kantor Hukum Sutomo dan Rekan di Jalan Padang Besi Padang – Sumatera Barat tanggal 22 November 2010

⁵ Harian Singgalang, Jaksa Terus Bergerak Asisten I Bukittinggi Ditahan, Kamis, 26 Juni 2008 hal 1 dan hal. 11

rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁶

Semua penyimpangan atau terjadinya korupsi di pemerintah daerah tersebut salah satunya bersumber dari Peraturan Kepala Daerah. Atas dasar itulah dikaji mengenai permasalahan Peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi. Oleh karena itu penulis mengangkatnya kedalam tulisan ilmiah dengan judul: **TINJAUAN YURIDIS TINDAK PIDANA KORUPSI AKIBAT KESALAHAN PERATURAN KEPALA DAERAH DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH.**

B. Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang dijabarkan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kriteria kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi?
2. Bagaimanakah pertanggungjawaban pidana terhadap kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan yang diharapkan dari tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kriteria kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi.

⁶ Soerjono Soekanto, 1983. *Penegakan Hukum*. Bandung: Binacipta, hal. 13

2. Untuk mengetahui pertanggungjawaban pidana terhadap kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi.

D. Manfaat Penulisan

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis
 - a. Penulis mengharapkan dapat menambah informasi, ilmu pengetahuan dan pemahaman terhadap tindak pidana korupsi di daerah otonom khususnya hukum pidana korupsi.
 - b. Mengetahui proses penyelesaian kasus korupsi.
2. Secara praktis, penulis mengharapkan tulisan ini bermanfaat bagi praktisi hukum, dan pihak-pihak terkait lainnya, yaitu sebagai sumbangan pemikiran dalam kerangka hukum Indonesia agar masyarakat mengetahui bagaimana Peraturan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Anggaran Pembelanjaan Daerah yang mengandung tindak pidana korupsi.

E. Kerangka Teori Dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Dalam penulisan skripsi ini diperlukan suatu kerangka teoritis sebagai landasan teori dan berpikir dalam membicarakan masalah tindak pidana korupsi, kesalahan peraturan kepala daerah dalam pengelolaan anggaran pendapatan daerah. Untuk itu akan dijabarkan sebagai berikut, bahwa teori yang digunakan adalah teori mengenai negara hukum dan penegakan hukum.

Negara hukum dalam *Ensiklopedia Indonesia*, dirumuskan bahwa: “Negara Hukum adalah Negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan tertanggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum”.⁷

D. Mutiara memberikan defenisi, “Negara hukum ialah Negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state is not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.”⁸

Teori penegakan hukum dirujuk dari pandangan Sajipto Rahardjo, mengungkapkan bahwa suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum tersebut. Penegakan hukum berhubungan dengan ide-ide serta konsep yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide serta konsep-konsep yang bersifat abstrak.⁹

⁷ W Van Hove, 1998. *Ensiklopedia Indonesia (N-Z)*. Jakarta: Sinar Grafik, hal. 983.

⁸ D’Mutiar, 1955. *Ilmu Hukum Tata Negara Lengkap*. Jakarta: Pustaka Islam, hal. 20.

⁹ Sajipto Rahardjo, 1984. *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologi*. Bandung: Penerbit Sinar Baru, hal. 24.

Perwujudan ide-ide serta konsep-konsep yang bersifat abstrak tidak terlepas dari tujuan hukum yang mengiringinya. Subekti menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk menyelenggarakan keadilan dan ketertiban. Keadilan dapat digambarkan sebagai suatu keadilan keseimbangan yang membawa ketentraman di dalam hati dan jika dilanggar akan menimbulkan kegelisahan dan keguncangan.¹⁰

Gustav Radbruch berpendapat hukum itu bertumpu pada tiga nilai dasar yaitu: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Ketiga nilai ini selalu ada dan mendasari kehidupan hukum, tetapi tidak berarti ketiganya selalu berada sejalan. Menurut Radbruch ketiganya lebih sering berada dalam suasana yang bertolak belakang.¹¹ Namun apabila ada pertentangan antara ketiganya maka yang didahulukan adalah nilai keadilan dibanding dengan nilai kemanfaatan atau kepastian.

2. Kerangka Konseptual

Untuk lebih jelas dan terarahnya penulisan skripsi ini disamping perlu adanya kerangka teoritis juga sangat diperlukan suatu kerangka konseptual. Sesuai dengan judul skripsi ini, pada kerangka ini penulis akan memaparkan tentang beberapa istilah yang ditemukan pada penulisan ini, yaitu:

a. Korupsi

Dalam mengarungi samudra tulisan ini, yang merupakan tuangan butiran-butiran pemikiran penulis. Penulis perlu untuk memberikan kompas, supaya dalam mengarungi samudra tulisan ini penulis tidak tersesat. Kompas tersebut adalah kerangka konseptual.

¹⁰ Subekti dalam Wira B. Ilyas dan Richard Burton, 2007. *Hukum Pajak*, Jakarta: Salemba Empat, hal. 124.

¹¹ Radbruch dalam Sajipto Rahardjo, 2007. *Biarkan Hukum Mengalir*. Jakarta: Kompas, hal. 80-81.

Dalam tulisan ini, karena membahas mengenai korupsi. Maka konsep korupsi yang penulis jabarkan dalam skripsi ini merupakan korupsi yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Konsep korupsi tersebut penulis tegaskan supaya pembaca memahami bahwa korupsi yang dimaksud dalam tulisan ini hanya korupsi dalam artian yuridis sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal-pasal Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, korupsi dirumuskan kedalam tiga puluh bentuk/ jenis tindak pidana korupsi yang pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tujuh kelompok, yaitu:

- 1) Kerugian keuangan negara
- 2) Suap-menyuap
- 3) Penggelapan dalam jabatan
- 4) Pemerasan
- 5) Perbuatan curang
- 6) Benturan kepentingan dalam pengadaan
- 7) Grafikasi

Selain definisi tindak pidana korupsi yang sudah dijelaskan diatas masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi antara lain:

- 1) Merintang proses pemeriksaan perkara korupsi;
- 2) Tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan yang tidak benar;
- 3) Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka;
- 4) Saksi atau ahli yang tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu;
- 5) Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu;

6) Saksi yang membuka identitas pelapor.¹²

b. Peraturan Kepala Daerah

Dalam Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di sebutkan bahwa “Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Walikota.

c. Pemerintah Daerah

Menilik dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan “Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

F. Metode Penulisan

Metode pada dasarnya berarti cara yang dipergunakan untuk mencapai tujuan. Oleh karena tujuan umum penelitian adalah memecahkan masalah, penggunaan metode yang tepat di dalam penelitian ditujukan untuk menghindari cara pemecahan masalah dan cara berpikir yang spekulatif dalam mencari kebenaran ilmu, menghindari cara pemecahan masalah atau cara bekerja yang bersifat *trial and error*, dan meningkatkan sifat obyektifitas dalam menggali kebenaran pengetahuan.¹³ Dalam kaitannya dengan hal itu, maka penelitian perlu menggunakan metode yang relevan. Metode penelitian dalam

¹² Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006. *Memahami Untuk Membasmi Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, hal. 3-5.

¹³ Hadari Nawawi, 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajahmada University Press, hal. 39-40.

hal ini dapat dijabarkan dari aspek pendekatannya, metode dan alat pengumpulan bahan hukum dan teknik analisis bahan hukum.

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dimaksudkan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁴ Alasan penelitian hukum normatif disebabkan oleh beberapa hal, yaitu bahwa penelitian terhadap data sekunder dimungkinkan untuk menarik generalisasi yang lebih luas dari hasil-hasil penelitian, tidak terikat oleh suatu waktu dan tempat, penghematan tenaga dan biaya, dan punya ruang lingkup yang seluas-luasnya.

Penggunaan metode yuridis normatif bersifat kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada berbagai alasan sebagai berikut: *Pertama*, analisis kualitatif didasarkan pada paradigma hubungan yang dinamis antara teori, konsep-konsep, dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan. *Kedua*, data yang akan dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantifir. *Ketiga*, sifat dasar data yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan yang integral (*holistic*).

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hal. 13-14.

Sementara itu penelitian ini juga bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*)¹⁵ dan pendekatan analitis (*analytical approach*)¹⁶. Pendekatan undang-undang sebagai upaya menganalisis bahan hukum yang ada. Sedangkan pendekatan analitis adalah upaya analisis tentang asas hukum, kaidah hukum, sistem hukum dan berbagai konsep mengenai tindak pidana korupsi dan peraturan kepala daerah.

2. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode dokumentasi. Metode dokumentasi adalah suatu cara mengumpulkan bahan hukum yang bersumber dari tulisan.¹⁷ Bahan hukum tersebut diklasifikasikan atas:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer bersumber dari perundang-undangan. Adapun bahan hukum primer dalam pembahasan skripsi ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah,
3. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi
4. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi

¹⁵ Jhony Ibrahim, 2006. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Cet II. Malang: Bayumedia Publishing, hal. 302

¹⁶ *Ibid*, hal. 310.

¹⁷ Metode dokumentasi disebut juga dengan istilah teknik documenter atau studi documenter. Ade Saptomo, 2004. *Metode dan Jalan Dalam Bidang Ilmu Sosial*. Padang: Kopertis Wilayah X, hal. 6-8.

5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
6. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
7. Peraturan Menteri Dalam Menteri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan karya ilmiah dari ahli hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer seperti karya ilmiah tentang korupsi dan peraturan kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, dan bahan-bahan yang diperoleh dari tulisan-tulisan yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti seperti koran, majalah, makalah-makalah dalam seminar dan symposium serta internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup:

- 1) Bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan

bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya adalah abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya.

- 2) Bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat, dan lainnya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya.¹⁸

3. Alat Pengumpul Bahan Hukum

Alat untuk mengumpulkan bahan hukum yang bersumber dari tulisan adalah pedoman dokumentasi yang membuat garis-garis besar kategori yang dicari.¹⁹ Setelah garis-garis besar kategori yang dicari dibuat, bahan-bahan yang terkumpul dikelompokkan dan ditempatkan sesuai dengan kategori-kategori yang ada.

4. Pengelolaan dan Analisis Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan, aturan perundang-undangan dan artikel diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Sedangkan cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap

¹⁸ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit*, hal. 33.

¹⁹ *Ibid.* Pedoman studi kepustakaan menurut PM Hadjon beranjak dari rumusan masalah yang fokusnya kepada kartu. Kartu itu berguna untuk mengumpulkan setiap ide, usul atau argumentasi yang berasal dari studi kepustakaan. Ada tiga macam kartu untuk studi kepustakaan, yaitu kartu abstrak, kartu kutipan, dan kartu analisis (bisa saja tiga macam catatan tersebut dibuatkan satu kartu. Philipus M. Hadjon, *Merancang dan Menulis Hukum Normatif (teori dan filsafat)*, hal 6 (tidak diterbitkan).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Kepala Daerah

1. Desentralisasi Kewenangan

Pasal 1 angka 7 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI, menurut UUD 1945 (Pasal 1 angka 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*. Dalam pada itu, pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dalam kaitan dekonsentrasi, menurut Pasal 1 angka 8 UU Nomor 32 Tahun 2004, merupakan pelimpahan wewenang berdasarkan mandat, atau mandat.

Tatkala terjadi penyerahan wewenang secara delegasi, pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu, semua beralih kepada penerima delegasi. Dalam hal pelimpahan wewenang secara mandatpun, pemberi mandat atau mandator tidak

kehilangan kewenangan dimaksud. Mandataris bertindak untuk dan atas nama mandator.

Dengan demikian, dalam hal penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan, bahwasanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional;
- f. agama.

Secara harfiah, kata desentralisasi berasal dari dua penggalan bahasa Latin, yakni: de berarti lepas, centrum berarti pusat. Desentralisasi memang merupakan

staatskundige decentralisatie (desentralisasi ketatanegaraan), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi.²⁰

Pemerintahan pusat tidak boleh mengurangi kewenangan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah otonom. Namun demikian, daerah otonom-daerah otonom tidak boleh melepaskan diri dari Negara Kesatuan RI. Betapa pun luasnya cakupan otonomi, desentralisasi yang mengemban pemerintahan daerah tidaklah boleh meretak-retakkan bingkai Negara Kesatuan RI.

2. Peraturan Kepala Daerah

Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan:

- “(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

²⁰ RDH Koesoemahatmadja, 1979. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, hal.1.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".

Keberadaan jenis Peraturan Kepala Daerah dalam khasanah Peraturan Perundang-undangan Indonesia dapat dikatakan merupakan hal baru. Hal ini sama dengan keberadaan Peraturan Presiden. Dikatakan demikian, karena sebelum ada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya dikenal Keputusan Kepala Daerah dan Keputusan Presiden.

Karena menggunakan kata Peraturan, maka secara terminologis maka Peraturan Kepala Daerah merupakan sejenis Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang sifatnya adalah mengatur dan berlakunya mengikat umum. Hal ini berarti eksistensi Peraturan Kepala Daerah mirip dengan Peraturan Daerah. Peraturan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah merupakan jenis produk hukum daerah²¹, namun terhadap keduanya terdapat perbedaan dalam pembentukannya, yang mana Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD bersama Kepala Daerah²² sedangkan Peraturan Kepala Daerah dibentuk hanya oleh Kepala Daerah tersebut.

²¹ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

²² Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dengan demikian, Peraturan Kepala Daerah secara umum dapat dilihat dalam dua aspek, Pertama, merupakan produk perundang-undangan yang berlaku dan bersifat mengikat umum. Mengingat Peraturan Perundang-undangan ini merupakan kaedah hukum, maka isi dari Peraturan Kepala Daerah tentu dapat dibagi tiga, yaitu:

- a. Berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati;
- b. Berisi larangan yakni suatu kondisi yang tidak diperbolehkan untuk dilakukan;
- c. Berisi perkenaan yakni jikalau hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.

Kedua, merupakan produk Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dan dikeluarkan oleh eksekutif tanpa persetujuan legislatif.²³

Sebagai salah satu dari produk perundang-undangan tingkat daerah kedudukan Peraturan Kepala Daerah dapat disejajarkan dengan Peraturan Daerah, maupun berada di bawah Peraturan Daerah.²⁴ Dikatakan dapat di sejajarkan dengan Peraturan Daerah, karena produk hukum ini sifatnya adalah mandiri, artinya sepanjang belum ada Peraturan Daerah yang mengatur suatu persoalan di lingkungan masyarakat daerah, maka peraturan kepala daerah dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengatur kepentingan umum serta bersifat dan mengikat umum.

²³ Sudikno Mertokusumo, 1999. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, Cet. II, hal. 31-32.

²⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hal.134.

Berkaitan dengan hal ini Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain. Dalam hal ini tidak berarti ada perbedaan atau tingkatan urutan yang tetap antara kepentingan yang termasuk kepentingan umum dan kepentingan lainnya.²⁵ Sedangkan dikatakan di bawah Peraturan Daerah, karena dikeluarkan untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Peraturan Daerah.

Keberadaan Peraturan Daerah yang demikian itu nampak jelas tertuang dalam ketentuan Pasal 146 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa Peraturan Perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah.

Jika ketentuan Pasal 146 ayat (1) tersebut di atas dikaitkan dengan teori perundang-undang maka, kemunculan Peraturan Kepala Daerah bersumber dari atribut kewenangan, maupun delegasi kewenangan. Jadi Peraturan Kepala Daerah dapat merupakan Peraturan Otonom maupun Peraturan Pelaksana. Dapat dikatakan sebagai Peraturan Otonom yang bersumber dari atribusi kewenangan, karena keberadaanya ditetapkan oleh Kepala Daerah atas kuasa Peraturan Perundang-undangan yang tidak ditegaskan jenisnya, maka bisa jadi Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud pasal ini berjenis Undang-undang. Sedangkan sebagai Peraturan Pelaksanaan yang bersumber dari delegasi kewenangan, karena

²⁵ Sudikno Mertokusumo, 1999. *Op.cit*, hal. 47

kemunculan Peraturan Kepala Daerah dipergunakan untuk melaksanakan Peraturan Daerah.²⁶

Pada tanggal 19 Mei 2006 Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri disebutkan: Yang dimaksudkan dengan produk hukum daerah adalah Peraturan Daerah yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintah daerah. Kemudian menurut Pasal 2 dinyatakan bahwa produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan.

Memperhatikan ketentuan yang demikian itu, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Produk Hukum Daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri, digolongkan dalam dua kategori, yaitu:

- a. Produk hukum yang sifatnya adalah Peraturan Perundang-undangan dengan sifat norma hukumnya adalah *Dauerhaftig*, yakni norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak terbatas, sampai dicabut atau diganti yang baru. Ini yang disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan; dan
- b. Produk hukum yang sifatnya adalah penetapan dengan sifat norma hukumnya adalah *einmalig*, yakni norma hukum yang berlaku sekali saja dan sifatnya menetapkan, inilah yang disebut Keputusan/Ketetapan Administrasi Negara

²⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008. *Op.cit*, hal.135.

Kedua kategori tersebut nampak jelas tertuang dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang menetapkan:

- “ a. Produk hukum daerah bersifat pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 meliputi:
- 1). Peraturan daerah atau sebutan lainnya;
 - 2). Peraturan Kepala Daerah; dan
 - 3). Peraturan bersama kepala daerah
- b. Produk hukum daerah yang bersifat penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 meliputi:
- 1). Keputusan Kepala Daerah; dan
 - 2). Instruksi Kepala Daerah”.

B. Tinjauan Umum Tentang Korupsi

Kosa kata korupsi sudah populer di Indonesia. Hampir semua orang pernah mendengar kata korupsi. Dari mulai rakyat pedalaman, mahasiswa, pegawai negeri, orang swasta, aparat penegak hukum sampai pejabat negara. Namun jika ditanyakan kepada mereka apa itu korupsi, jenis perbuatan apa saja yang bisa dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi? Hampir dipastikan sangat sedikit yang dapat menjawab secara benar tentang bentuk/ jenis korupsi sebagaimana dimaksud oleh undang-undang.

Pengertian tindak pidana korupsi secara konseptual belum memiliki persamaan para ahli. Hal ini disebabkan karena kemajemukan aspek yang terkandung didalam perilaku korupsi itu sendiri, sehingga sulit untuk mencari suatu pengertian yang serba mencakup atau lengkap.

Dilihat dari sudut istilah, korupsi berasal dari kata “*corruptio*” dalam bahasa latin berarti kerusakan atau kebobrokan, dan dipakai pula untuk menunjuk suatu keadaan atau perbuatan yang busuk atau buruk. Dalam perkembangan selanjutnya, istilah ini mewarnai perbendaharaan kosa kata dalam bahasa berbagai negara, termasuk di dalamnya bahasa Indonesia. Istilah korupsi sering dikaitkan dengan ketidak jujuran atau kecurangan seseorang dalam bidang keuangan. Melakukan korupsi berarti kecurangan atau penyimpangan menyangkut dengan masalah keuangan. Lain hal Menurut *Transparency International* mengatakan korupsi adalah perilaku pejabat publik, baik politik maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri sendiri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan meyalah gunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka.²⁷

Dalam hal pidana Indonesia, istilah korupsi pertama kali digunakan dalam Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM-06/1957, sehingga korupsi menjadi suatu istilah hukum. Penggunaan istilah korupsi dalam peraturan tersebut terdapat pada bagian konsiderannya antara lain menyebutkan, bahwa perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara yang oleh khalayak ramai dinamakan dengan korupsi.

Untuk lebih memahami pengertian tindak pidana korupsi, berikut akan penulis paparkan pengertian tindak pidana korupsi dari segi sosiologis, yuridis, terminologi, dan politik sebagai berikut:

a. Pengertian Korupsi secara sosiologis

Secara sosiologis pengertian korupsi dipandang sebagai suatu perbuatan atau tindakan yang sangat luas ruang lingkup kajiannya. Dalam berbagai

²⁷ Wikipedia, 2006. Korupsi. [www. Korupsi- Wikipedia](http://www.Korupsi-Wikipedia). Diakses tanggal 8 Januari 2006, hal. 1.

fenomena (kenyataan) tertentu dapat dipandang dan dikategorikan sebagai suatu bentuk korupsi. Fenomena yang juga dapat dipandang sebagai korupsi adalah pengangkatan sanak saudara, teman-teman atau rekan-rekan politik pada jabatan-jabatan pemerintahan tanpa memandang jasa mereka maupun konsekuensinya pada kesejahteraan masyarakat umum. Hal ini dikenal dengan nepotisme.²⁸

Dengan demikian ada 3 (tiga) fenomena yang tercakup dalam istilah korupsi, yaitu: penyuapan (*bribery*), pemerasan (*extortion*), dan nepotisme. Ketiga fenomena tersebut menempatkan kepentingan masyarakat banyak di bawah tujuan pribadi dengan pelanggaran norma-norma tugas dan kesejahteraan, yang dengan keserbarahasaan, pengkhianatan, penipuan, dan pengabaian yang kejam atas setiap konsekuensi yang diderita oleh masyarakat banyak.

b. Pengertian korupsi secara yuridis

Menurut perspektif hukum, tindak pidana korupsi secara gamlang telah dijelaskan dalam 13 buah Pasal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan kedalam tiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi yang pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) Kerugian keuangan negara (Pasal 2 dan Pasal 3)
- 2) Suap-menyuap (Pasal 5 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 5 ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 6 ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c dan d, Pasal 13)
- 3) Penggelapan dalam jabatan: (Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a, b dan c)
- 4) Pemerasan (Pasal 12 huruf e, f, dan g)

²⁸ Syed Hussein Alatas, 1986. *Sosiologi Korupsi, Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer*. Jakarta: LP3ES, hal. 11.

- 5) Perbuatan curang (Pasal 7 ayat (1) huruf a, b, c, dan d, Pasal ayat (2), Pasal 12 huruf h)
- 6) Benturan kepentingan dalam pengadaan (Pasal 12 huruf j)
- 7) Grafikasi (Pasal 12 B jo Pasal 12 C)

Selain tindak pidana korupsi yang sudah dijelaskan di atas masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Jenis tindak pidana lain itu tertuang pada Pasal 21, 22, 23, dan 24 Bab III Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Jenis tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi terdiri atas:

- a) Merintangani proses pemeriksaan perkara korupsi (Pasal 21)
- b) Tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan yang tidak benar (Pasal 22 jo Pasal 28)
- c) Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka (Pasal 22 jo Pasal 29)
- d) Saksi atau ahli yang tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu (Pasal 22 jo Pasal 35)
- e) Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu (Pasal 22 jo Pasal 36)
- f) Saksi yang membuka identitas pelapor (Pasal 24 jo Pasal 31)

c. Pengertian korupsi secara terminologi

Ada beberapa pengertian korupsi secara terminologi menurut pandangan

para ahli²⁹ antara lain:

- 1) Prof. Dr. Ing. Iskandar Alisjahbana (dalam rangka “diskusi Panel Ahli Kompas,” Hr. **Kompas**, 1 November 1984), membedakan dua jenis korupsi di Indonesia, yakni: korupsi yang sebenarnya berpangkal pada budaya manusia sendiri berupa kekuasaan (power) dan korupsi kecil-kecil yang sesungguhnya terpaksa harus dilakukan/ demi keadilan.
- 2) Onghokham, dalam tulisan “Tradisi dan Korupsi”, majalah **Prisma**, No.2, Februari 1983, p.3, yang meninjau masalah korupsi dan sejarah, menyatakan bahwa “korupsi adalah suatu gejala sosial dan politik dalam sejarah dan kini”. Ditemukan pula bahwa “konsep mengenai korupsi baru timbul setelah adanya pemisahan antara kepentingan keuangan pribadi dari seorang pejabat negara dan keuangan jabatannya, dimana penyalahgunaan wewenang demi kepentingan pribadi khususnya dalam sosial keuangan dianggap korupsi.”
- 3) M. Alwi Dahlan, dalam tulisan “Pengawasan Pembangunan: Kebijakan dan pelaksanaan”, majalah **Prisma**, No.2, Februari 1983, p. 39, menyatakan “korupsi adalah penggunaan wewenang atau pengaruh yang ada pada kedudukan seorang petugas atau pejabat yang menyimpang dari ketentuan dan peraturan mengenai tugas dan kewajibannya, untuk kepentingan atau keuntungan perorangan baik dari pribadi, keluarga atau suatu kelompok.”
- 4) Jacob van Claveren, dikutip dari Jodih Rusmayadi S.H, *Memberantas Korupsi sulit tapi harus gigih*”, Hr. **Berita Buana**, 18 Juli 1980, menyatakan “ korupsi berartikan bila seorang pegawai negeri menyalahgunakan

²⁹ Juniadi Soewartojo. 1995. *Pola Kegiatan dan Penindakannya serta pengawasan dalam Penanggulangannya*. Jakarta Pusat : Restu Agung, hal. 95.

wewenang yang ada padanya untuk memperoleh penghasilan tambahan bagi dirinya dari masyarakat”.

- 5) Moegono S.H, “Korupsi moral”, dalam Hr. **Sinar Harapan**, 28 September 1981, menyatakan “korupsi adalah suatu pengertian perbuatan melawan hukum yang ada sangkut pautnya dengan jabatan/ kewenangan/ kekuasaan yang menempel pada si pelaku. Bahwa dengan perbuatannya keuangan dan atau perekonomian negara dapat menderita kerugian”.

d. Pengertian Korupsi secara Politik

Korupsi secara politis adalah penyalahgunaan jabatan resmi untuk keuntungan pribadi. Semua bentuk pemerintahan rentan korupsi dalam prakteknya. Beratnya korupsi berbeda-beda, dari yang paling ringan dalam bentuk penggunaan pengaruh dan dukungan untuk memberi dan menerima pertolongan, sampai dengan korupsi berat yang diresmikan, dan sebagainya. Titik ujung korupsi adalah *kleptokrasi*, yang arti harfiahnya *pemerintahan oleh para pencuri*, dimana pura-pura bertindak jujur pun tidak ada sama sekali.³⁰

Korupsi yang muncul di bidang politik dan birokrasi bisa berbetuk ringan atau berat, terorganisasi atau tidak. Walaupun korupsi sering memudahkan kegiatan kriminal seperti penjualan narkoba, pencurian uang, dan prostitusi, korupsi itu sendiri tidak terbatas dalam hal-hal ini saja. Untuk mempelajari masalah ini dan membuat solusinya, sangat penting untuk membedakan antara korupsi dan kejahatan. Tergantung dari negaranya atau wilayah hukumnya ada perbedaan antara yang dianggap korupsi atau tidak. Sebagai contoh pendanaan

³⁰ Wikipedia, 2006. Korupsi. [www. Korupsi- Wikipedia](http://www.Korupsi-Wikipedia). Diakses tanggal 8 Januari 2006, hal. 1.

partai politik ada yang legal disuatu tempat namun ada juga yang tidak legal di tempat lain.

Suatu perbuatan baru dapat dikatakan tindak pidana apabila memenuhi unsur-unsur, yang sangat menentukan suatu perbuatan merupakan tindak pidana adalah dilarangnya perbuatan itu oleh peraturan perundang-undangan pidana dan pelakunya dapat dihukum dengan pidana.

Dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 maka dapat ditarik unsur-unsur sebagai berikut:

1) Dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, dapat ditarik

Unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Setiap orang
- b. Melawan hukum
- c. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi
- d. Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

2) Sedangkan dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999,

dapat ditarik unsur-unsur sebagai berikut:

- a) Setiap orang
- b) Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
- c) Menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi.
- d) Merugikan negara atau perekonomian negara.

Disimpulkan dari sudut pandang hukum, perbuatan korupsi mencakup unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Melawan hukum yang berlaku
- 2) Penyalahgunaan wewenang
- 3) Merugikan negara
- 4) Memperkaya pribadi dan atau diri sendiri

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kriteria Kesalahan Peraturan Kepala Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi

1. Konsep Kesalahan dalam Tindak Pidana

Sebelum membahas mengenai apa yang dimaksud dengan kesalahan, perlu dipahami apa yang dimaksud dengan tindak pidana. Hal ini penting untuk mendudukan konsep pikir para pembaca untuk memahami mengenai kesalahan dalam tindak pidana. Dalam peraturan perundang-undangan Indonesia tidak ditemukan defenisi tindak pidana. Pengertian tindak pidana yang dipahami selama ini merupakan teori para ahli. Para ahli hukum pidana umumnya memasukan kesalahan sebagai bagian dari pengertian tindak pidana. Hal tersebut dapat dilihat dari pengertian ahli hukum, diantaranya: Simons, mengatakan bahwa *strafbaarfeit* adalah kelakuan yang diancam dengan pidana, bersifat melawan hukum, dan berhubungan dengan kesalahan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggungjawab.³¹ Sedangkan Van Hamel mengatakan bahwa *strafbaarfeit* adalah kelakuan orang yang dirumuskan dalam undang-undang, bersifat melawan hukum, patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan.³² Hal senada dikemukakan oleh Indriyanto Seno Adji, mengatakan bahwa tindak pidana adalah perbuatan seseorang

³¹ S. R. Sianturi, 1986. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Alumni AHAEM-PTHAEM, hal. 205.

³² *Ibid*

yang diancam pidana, perbuatannya bersifat melawan hukum, terdapat suatu kesalahan dan bagi pelakunya dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya.³³

Menurut Pompe, perkataan "*strafbaar feit*" itu secara teoritis dapat dirumuskan sebagai "suatu pelanggaran norma (gangguan terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja telah dilakukan oleh seorang pelaku, di mana penjatuhan hukuman terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum" atau sebagai "*de normovertreding (verstoring der rechtsorde), waaraan de overtreder schuld heeft en waarvan de bestraffing diensting is voor de handhaving der rechts orde en de behartiging van het algemeen welzijn*".³⁴

Kesalahan dalam tindak pidana di Indonesia tertuang dalam KUHP maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, menentukan tindak pidana hanyalah berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Rumusan pasal tersebut menunjukkan larangan suatu perbuatan dan ancaman pidana bagi pembuatnya, tunduk kepada asas legalitas. Yang mana prinsip utama dari asas legalitas yakni *nullum crimen sine lege* dan *nulla poena sine lege*. Dengan demikian dasar adanya tindak pidana adalah asas legalitas.

Kesalahan merupakan salah satu bentuk dari perbuatan. Menurut Mezger, perbuatan adalah segala sesuatu yang mendapat perhatian oleh hukum pidana.³⁵

³³ Indriyanto Seno Adji. 2002. *Korupsi dan Hukum Pidana*. Jakarta: Kantor Pengacara & Konsultan Hukum Prof. Oemar Seno Aji & Rekan, hal. 155.

³⁴ Pompe, Handboek, hal 39 dikutip dari Lamintang. 1997. *Dasar-Dasar Untuk Mempelajari Hukum Pidana Yang Berlaku Di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal. 182

³⁵ Roeslan Saleh, 1979. *Beberapa Catatan Sekitar Perbuatan dan Kesalahan Dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Aksara Baru, hal. 14.

Kesalahan merupakan hal yang mendapat perhatian khusus dalam hukum pidana, karena ini merupakan hal penting dan menentukan seseorang untuk dipidana.

Kesalahan merupakan hal yang penting dalam tindak pidana. Tiada pidana tanpa kesalahan, berarti tiada ppidanaan tanpa kesalahan. Ini berarti dasar dapat dipidanya pembuat atau pelaku adalah asas kesalahan.

Perkataan kesalahan merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda, *schuld*. Pengertian kesalahan secara yuridis dapat dibedakan antara:

- a. Kesalahan dalam arti etis sosial (*schuld in social ethische*), yang berarti hubungan jiwa dari seseorang yang melakukan perbuatan yang dilakukannya atau dengan akibat dari perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan kepadanya. Dalam hal ini yang diambil sebagai dasar adalah jiwa sipelaku yang sehat. Jenis kesalahan dalam arti etis sosial ini disebut dengan kesalahan dalam arti luas (*schuld in ruime zin*). Disamping itu ada pula kesalahan dalam arti sempit (*schuld in enge zin*) yang merupakan salah satu bentuk dari kesalahan yaitu kealpaan (*culpa*).
- b. Kesalahan dalam arti hukum pidana (*schuld in strafrechtelijke zin*), yang berarti bentuk-bentuk kesalahan yaitu kesengajaan (*dolus opzet*) dan kealpaan (*culpa*).³⁶

Kesalahan umumnya dimanifestasikan dalam unsur mental tindak pidana, berupa “dengan sengaja” atau “karena kealpaan”. Namun demikian, bukan berarti setiap perbuatan yang dapat terjadi karena kesengajaan dan kealpaan pembuatnya dijadikan tindak pidana. Umumnya, hanya perbuatan yang dapat terjadi karena

³⁶ *Ibid.*

kesengajaan pembuatnya saja yang dijadikan tindak pidana. Perbuatan yang dapat terjadi karena kealpaan pembuatannya, hanya dijadikan tindak pidana jika perbuatan-perbuatan tersebut dipandang cukup serius.

Pandangan kealpaan (culpa) dijadikan tindak pidana jika dipandang cukup serius. Perkataan perbuatan tersebut dipandang cukup serius menimbulkan pertanyaan, apakah standar serius atau tidak serius tersebut. Memang tidak begitu mudah menggambarkan cukup serius tersebut, apalagi terhadap kealpaan yang tidak disaradari. Kesulitannya adalah karena kesalahan itu adalah begitu kecil sekali jika dibandingkan dengan akibat-akibatnya yang kerap kali adalah jauh dan hebat, sedangkan akibat-akibat itu justru ditimbulkan oleh kelakuan yang ada kesalahannya ini. Bayangkanlah misalnya suatu kejadian seorang penjaga pagar lintasan kereta api, yang telah bertahun-tahun lamanya kerjanya adalah menutup pagar kereta api tersebut dan dilakukannya dengan baik. Tetapi pada suatu hari yang naas, ia tertidur, sedangkan kereta api lewat pada waktu itu pula. Pagar lalu lintas kereta api tidak tertutup dan pada waktu itu pulalah melintas satu bus penuh dengan penumpang dan bertabrakan dengan kereta api yang lewat. Puluhan orang meninggal, dan ini adalah sebagai akibat dari kelalaian petugas perusahaan kereta api.³⁷

2. Kriteria Kesalahan Peraturan Kepala Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi

a. Melawan hukum

Pembentuk undang-undang sendiri dalam merumuskan perbuatan pidana tidak

³⁷ *Ibid.* hal. 45.

selalu menyebutkan “melawan hukum” dalam rumusannya. Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi lebih banyak rumusan delik yang tidak memuat unsur melawan hukum daripada memuatnya. Rumusan delik yang memuat unsur melawan hukum dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, “Setiap orang yang secara **melawan hukum** melakukan perbuatan ...”. Tetapi walaupun tidak disebutkan dalam tiap-tiap rumusan delik, namun kita dapat berteguh pendapat bahwa melawan hukum selalu menjadi unsur delik.

Dalam hukum pidana korupsi, bersifat melawan hukum adalah bertentangan dengan peraturan tindak pidana korupsi. Sifat melawan hukum tersebut disebut sifat melawan hukum formil. Sifat melawan hukum formil adalah suatu perbuatan tidak melawan hukum bila dalam peraturan tindak pidana korupsi menyatakan termasuk tindak pidana korupsi maka perbuatan tersebut merupakan tindak pidana korupsi, namun bila tidak dinyatakan maka perbuatan tersebut tidak merupakan tindak pidana korupsi dan tidak ada sifat melawan hukum.

Sifat melawan hukum formil dalam tindak pidana korupsi ditegaskan lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 003/PUU-IV/2006 yang memutuskan, antara lain, bahwa penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sifat melawan hukum dari tindak pidana akan hilang bila memang ada alasan pembenar. Menurut Simons, alasan-alasan pembenar yang meniadakan sifat melawan hukum formil itu tidaklah hanya atas dasar pengaturan oleh hukum pidana

yang merupakan alasan-alasan pembenar yang bersifat umum dan khusus, tetapi harus ditetapkan atas dasar “aturan dalam keseluruhan”, jadi harus pula dengan memperhatikan aturan-aturan norma dalam hukum perdata dan norma-norma lain yang menyebabkan perbuatan itu menjadi dibenarkan.³⁸

b. Penyalahgunaan Wewenang

Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduksi oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut.

Kewenangan adalah serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau kedudukan dari pelaku tindak pidana korupsi untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaannya dapat dilaksanakan dengan baik.³⁹

Menurut E. Utrecht—Moh.Saleh Djindang memberikan pengertian mengenai jabatan, yaitu suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan Negara/kepentingan umum atau yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi yang diberi nama Negara, sedangkan yang dimaksud dengan suatu lingkungan pekerjaan tetap adalah suatu lingkungan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat teliti (*zoveel*

³⁸ Roeslan Saleh. 1987. *Sifat Melawan Hukum Perbuatan Pidana*. Jakarta: Aksara Baru, hal. 24.

³⁹ Lihat Pasal 53 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Penjelasan jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

mogelijk nauwkeuring omschreven) dan yang bersifat *duurzaam* atau tidak dapat diubah begitu saja.⁴⁰

Khusus untuk Pegawai Negeri Sipil yang termasuk pengertian Pegawai Negeri menurut Pasal 1 angka 2, di dalam penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 antara lain disebutkan, yang dimaksud dengan jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam satuan organisasi Negara. Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah adalah Jabatan karier. Jabatan karier dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi, seperti peneliti, dokter, pustakawan, dan lain-lain yang serupa dengan itu.

Dari pendapat pakar dan penjelasan peraturan perundang-undangan tersebut, jelaslah apa yang dimaksud dengan jabatan hanya diperuntukkan untuk Pegawai Negeri sipil sebagai pelaku tindak pidana korupsi yang memangku suatu jabatan, baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional.

Sudarto menjelaskan bahwa istilah kedudukan di samping perkataan jabatan adalah meragukan. Kalau kedudukan ini diartikan fungsi pada umumnya, maka seorang direktur bank swasta juga mempunyai kedudukan. Dalam penjelasan pasal demi pasal pembentuk undang-undang membandingkan jenis tindak pidana korupsi dengan Pasal 52 KUHP yang merupakan perbuatan pidana bagi Pejabat (Pegawai Negeri—*ambtenaar*) yang karena melakukan tindak pidana melanggar suatu

⁴⁰ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, 1990. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, Cet. IX, hal. 144.

kewajiban khusus dari jabatannya atau pada waktu melakukan tindak pidana memakai kekuasaan, kesempatan atau sarana yang diberikan kepadanya karena jabatannya. Di sini, tidak ada istilah kedudukan atau fungsi. Maka dapat disimpulkan bahwa yang bisa melakukan tindak pidana korupsi dalam hal ini tidak terbatas pada pejabat negara, tetapi seluruh pegawai negeri dalam posisinya sebagai aparatur negara.⁴¹

c. Merugikan Keuangan Negara

Merugikan adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksudkan dengan unsur merugikan keuangan negara adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan Negara atau berkurangnya keuangan negara.

Keuangan Negara pengertiannya dapat dilihat dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, "keuangan Negara adalah seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apa pun yang dipisahkan atau uang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik tingkat Pusat maupun di Daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, 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."

⁴¹ Soedarto, 1977. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hal. 142.

Dengan berpegang pada arti kata merugikan yang sama artinya dengan menjadi rugi atau berkurang, maka apa yang dimaksud dengan unsur merugikan perekonomian negara adalah sama artinya dengan perekonomian Negara menjadi rugi atau perekonomian Negara menjadi kurang berjalan.

Di dalam penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberi manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Dengan demikian, untuk dapat membuktikan adanya unsur merugikan keuangan Negara tidak terlalu sulit, karena apa yang dimaksud dengan keuangan Negara pengertiannya sudah jelas, tetapi sebaliknya untuk dapat membuktikan adanya unsur merugikan perekonomian Negara sangat sulit. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika tidak begitu banyak atau langka adanya putusan pengadilan yang di dalam pertimbangan hukumnya memuat dengan jelas pembuktian adanya unsur merugikan perekonomian Negara.⁴²

d. Memperkaya pribadi dan atau diri sendiri dan atau orang lain/korporasi

Memperkaya adalah perbuatan yang dilakukan untuk menjadi lebih kaya. Pengertian memperkaya ini dapat kita lihat dalam pertimbangan hukum dari Putusan Pengadilan Negeri Tangerang tanggal 13 Mei 1992 Nomor 18/Pid/B/1992/PN/TNG

⁴² Baharuddin Lopa dan Moh. Yamin. 1977. *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Kipas Putih Aksara, hal. 19.

yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan memperkaya adalah menjadikan orang yang belum kaya menjadi kaya atau orang yang sudah kaya bertambah kaya⁴³.

Pertimbangan dari Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 23 April 1988 Nomor 144/Pid.B/1987 yang menyebutkan bahwa hasil tindak pidana korupsi yang digunakan untuk membayar utang dan biaya pergi berkeliling ke Eropa adalah memenuhi unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain.⁴⁴

Sebagai contoh dari dipenuhinya unsur memperkaya suatu korporasi adalah seperti yang terdapat di dalam perimbangan hukum Putusan Mahkamah Agung tanggal 21 Januari 1989 Nomor 241 K/Pid/1987, yaitu hasil tindak pidana korupsi tersebut dipergunakan membeli tanah dan membangun kantor KUD.⁴⁵

B. Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Kesalahan Peraturan Kepala Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi

1. Konsep Pertanggungjawaban Pidana

Siapakah yang bertanggung jawab atas dilakukannya perbuatan pidana? Pada umumnya adalah orang yang disangka telah melakukan perbuatan itu. Pada umumnya seseorang bertanggung jawab atas perbuatan-perbuatannya sendiri. Tetapi ada yang disebut "*vicarious responsibility*" (dalam kejadian ini orang juga bertanggung jawab atas perbuatan orang lain). Herman Manheim dalam bukunya *Problems of Collective Responsibility*, menjelaskan betapa sistematis dan

⁴³ Telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan adanya Putusan MA RI Nomor 570 K/Pid/1993 tanggal 4 September 1993, Varia Peradilan, Tahun IX Nomor 102, Maret 1994, hal. 131.

⁴⁴ Telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan adanya Putusan MA RI Nomor 2119 K/Pid/1988 tanggal 12 Januari 1989, Varia Peradilan, Tahun V Nomor 50, November 1989, hal. 70.

⁴⁵ Varia Peradilan, Tahun V Nomor 49, Oktober 1989, hal. 61.

efektifnya cara-cara *vicarious responsibility* itu digunakan dalam kamp-kamp konsentrasi Jerman. Dikatakannya:”ide-nya adalah bahwa setiap tahanan merasa bertanggung jawab atas setiap perbuatan yang dilakukan oleh setiap tahanan lainnya.⁴⁶

Tetapi betapa pun, aturan undang-undanglah yang menetapkan siapa-siapakah dipandang sebagai pembuat yang bertanggung jawab itu. Satu kali telah ditegaskan bahwa seseorang adalah yang harus dipertanggung-jawabkan atas perbuatan pidana yang terjadi, maka langkah selanjutnya adalah menegaskan apakah ia juga memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk pertanggung jawaban itu.⁴⁷

Jika ada pelanggaran norma dan ada sanksinya, selalu akan ada pertanggung jawaban. Pertanggung jawaban dapat terjadi dalam bentuk menjatuhkan suatu denda, memenjarakan dalam rumah penjara, dimasukkan dalam rumah sakit jiwa, dijatuhi hukuman mati, dan dengan banyak bentuk-bentuk lain lagi. Dasar bagi pertanggung jawaban ini adalah kesalahan, yang hanya ada karena keharusan adanya saksi harus dibenarkannya pula. Sementara itu mempertanggungjawabkan dalam hukum pidana, jika kita ingin bersifat kemanusiaan, haruslah pula ia suatu tindakan yang masuk akal dan berkesuksesan

Dalam hukum pidana Indonesia, pertanggungjawaban pidana dirumuskan secara negatif, undang-undang justru merumuskan keadaan-keadaan yang dapat menyebabkan pembuat tidak dipertanggungjawabkan.⁴⁸ Dengan demikian, yang

⁴⁶ Roeslan Saleh.1982. *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggung Jawaban Pidana*. Jakarta; Ghalia Indonesia, hal. 32.

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Andi Zainal Abidin, 1983. *Hukum Pidana I*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 260.

diatur adalah keadaan yang dapat menyebabkan pembuat tidak dipidana (*strafuitsluitingsgronden*), yang untuk sebagian adalah alasan penghapusan kesalahan.

Pertanggungjawaban pidana dipandang ada, kecuali ada alasan-alasan penghapusan pidana tersebut. Dengan kata lain, *criminal liability* dapat dilakukan sepanjang pembuat tidak memiliki *defence*, ketika melakukan tindak pidana.

Perumusan pertanggungjawaban pidana secara negatif dapat terlihat dari ketentuan Pasal 44 (orang gila), Pasal 48 (daya paksa), Pasal 49 (bela paksa), Pasal 50 (melaksanakan ketentuan undang), dan Pasal 51 (Perintah jabatan) KUHP. Kesemuanya merumuskan hal-hal yang dapat mengecualikan pembuat dari pengenaan pidana. Pengecualian pengenaan pidana di sini dapat dibaca sebagai pengecualian adanya pertanggungjawaban pidana. Dalam hal tertentu dapat berarti pengecualian adanya kesalahan.

Dipertanggungjawabkannya seseorang dalam hukum pidana berarti dipidana. Dengan demikian, konsep pertanggungjawaban pidana merupakan syarat yang diperlukan untuk mengenakan pidana terhadap seorang pembuat tindak pidana.

Dalam mempertanggungjawabkan seseorang dalam hukum pidana, harus terbuka kemungkinan bagi pembuat untuk menjelaskan mengapa dia berbuat demikian. Jika sistem hukum tidak membuka kesempatan demikian, maka dapat dikatakan tidak terjadi proses yang wajar (*due process*) dalam mempertanggungjawabkan pembuat tindak pidana. Yang pada akhirnya, hal ini akan berhadapan dengan prinsip keadilan.

Mempertanggungjawabkan seseorang dalam hukum pidana bukan hanya berarti sah menjatuhkan pidana terhadap orang itu, tetapi juga sepenuhnya dapat diyakini bahwa memang pada tempatnya meminta pertanggungjawaban atas tindak pidana yang dilakukannya.

Konsep pertanggungjawaban pidana, memberikan keterbukaan kemungkinan untuk sedini mungkin pembuat menyadari sepenuhnya tentang konsekuensi hukum perbuatannya. Ini berarti, konsekuensi atas tindak pidana merupakan risiko yang sejak awal dipahami oleh pembuat. Pertanggungjawaban pidana seperti konsep di atas bila dihubungkan dengan fungsi preventif hukum pidana.

Pertanggungjawaban pidana adalah pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Intinya, yang dipertanggungjawabkan orang itu adalah tindak pidana yang dilakukannya. Dengan demikian, terjadinya pertanggungjawaban pidana karena telah ada tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas kesepakatan menolak suatu perbuatan tertentu yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

2. Ruang Lingkup Pertanggungjawaban Pidana

Dapat dipertanggungjawabkan pembuat dalam hal kemampuan pembuat untuk membedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan merupakan syarat untuk dipertanggungjawabkan. Mengingat asas tidak ada pertanggungjawaban pidana tanpa kesalahan, maka pembuat dapat

dipertanggungjawabkan jika mempunyai kesalahan. Mampu bertanggung jawab adalah syarat kesalahan, sehingga bukan merupakan bagian dari kesalahan itu sendiri. Oleh karena itu, terhadap subjek hukum manusia, mampu bertanggung jawab merupakan unsur pertanggungjawaban pidana, sekaligus syarat adanya kesalahan.

Mampu bertanggung jawab merupakan syarat kesalahan. Sementara itu, kesalahan adalah unsur pertanggung jawaban pidana. Mampu bertanggung jawab merupakan masalah yang berkaitan dengan keadaan mental pembuat yang dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana.

Kesalahan pada subjek hukum manusia, dapat nilai ada atau tidak, jika terlebih dahulu dapat dipastikan kenormalan keadaan batin atau mental pembuat. Hal ini menjadi syarat internal kesalahan.

KUHP merumuskan syarat kesalahan secara negatif. KUHP tidak mengatur mengenai kemampuan bertanggung jawab, yang di atur kebalikan, yaitu ketidakmampuan bertanggung jawab.⁴⁹ Misalnya Pasal 44 KUHP, menyebutkan:

1. Barang siapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungungkan kepadanya karena jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terganggu karena penyakit, tidak dipidana.
2. Jika ternyata perbuatan itu tidak dapat dipertanggungungkan kepada pelakunya karena pertumbuhan jiwanya cacat atau terganggu karena penyakit, maka hakim dapat memerintahkan supaya orang itu dimasukkan ke rumah sakit jiwa, paling lama satu tahun sebagai waktu percobaan.
3. Ketentuan dalam ayat 2 hanya berlaku bagi Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri.

⁴⁹ *Ibid.*

Faktor eksternal yang menyebabkan pembuat tidak dapat dipidana adalah karena ada alasan penghapus kesalahan. Sekalipun pembuatnya dapat dicela, tetapi dalam hal-hal tertentu celaan tersebut menjadi hilang atau celaan tidak dapat diteruskan terhadapnya, karena pembuat tidak dapat berbuat lain, selain melakukan perbuatan itu.

Alasan pembenar adalah alasan yang meniadakan sifat melawan hukum dari perbuatan, sehingga menjadi perbuatan yang dibenarkan. Alasan pembenar dapat dirinci atas:

a. Alasan pembenar umum, yang terdiri dari:

- 1) Daya paksa (*overmacht*), dalam Pasal 48 KUHP
- 2) Bela paksa (*noodweer*), dalam Pasal 49 KUHP
- 3) Melaksanakan ketentuan undang-undang (*wettelijkbevel*), dalam Pasal 50 KUHP
- 4) Perintah jabatan sah, dalam Pasal 51 ayat (1) KUHP

b. Alasan pembenar khusus

- 1) Para saksi dan dokter yang menghadiri perkelahian tanding, dalam Pasal 186 ayat (1) KUHP
- 2) Pencemaran demi kepentingan umum atau karena terpaksa membela diri (Pasal 310 ayat (3) KUHP)

3) Yang dihina dengan keputusan hakim yang menjadi tetap dinyatakan bersalah atas hal yang dituduhkan (Pasal 314 ayat (1) KUHP)

c. Alasan pembenar di luar Undang-undang

a. Hukum disiplin (*tuchtrecht*) dari orang tua atau wali, guru

b. Kewenangan jabatan (*beroepsrecht*) dari dokter, apoteker, dari penyelidik ilmiah

c. Fungsi negatif dari sifat melawan hukum yang material seperti *Arrest Hoge Raad* tanggal 20 Februari 1933, Keputusan Mahkamah Agung No. 42./K/Kr/1966

Alasan pemaaf adalah alasan yang meniadakan kesalahan si pembuat tindak pidana. Perbuatannya tetap bersifat melawan hukum, tetapi si pembuatnya tidak dapat dipidana karena padanya tidak ada kesalahan. Alasan pemaaf diantaranya:

a. Alasan pemaaf umum

1) Ketidakmampuan bertanggungjawab (Pasal 44 KUHP)

2) Daya paksa dalam arti sempit (Pasal 48 KUHP)

3) Bela paksa lampau batas (Pasal 49 ayat (2) KUHP)

4) Perintah jabatan tidak sah (Pasal 51 ayat (2) KUHP)

b. Alasan pemaaf khusus

- 1) Mempersiapkan atau mempelancar perubahan ketatanegaraan dalam arti umum (Pasal 110 ayat (2) KUHP)
- 2) Penarikan kembali pembujukan untuk melakukan kejahatan (Pasal 163 ayat (2) KUHP)
- 3) Insubordinasi tidak jadi (Pasal 464 ayat (3) KUHP)

c. Alasan pemaaf diluar undang-undang

- 1) Tidak ada kesalahan sama sekali, disingkat taksi atau tkss (*afwezigheid van alle schuld, disingkat avas*);
- 2) Alasan peniadaan pidana putative
- 3) M.v.T tentang alasan peniadaan pidana ini mengemukakan apa saja yang disebut dengan alasan-alasan tak dapat dipertanggungjawabkan perbuatan seseorang atau alasan-alasan tidak dapat dipidana seseorang. Dalam hal ini M.v.T membaginya atas 2 bagian:
 - a) Alasan tak dapat dipertanggungjawabkan perbuatan seseorang yang terletak di dalam diri orang itu (Pasal 44 KUHP)
 - b) Alasan tak dapat dipertanggungjawabkan perbuatan seseorang yang terletak di luar diri orang itu (Pasal 48 sampai dengan Pasal 51 KUHP).

Dibedakannya alasan pembenaar dari alasan pemaaf karena keduanya mempunyai fungsi yang berbeda. Alasan pembenaar berujung pada pembenaaran atas tindak pidana yang sepintas lalu melawan hukum, sedangkan adanya alasan pemaaf

berdampak pada pemaafan pembuatnya sekalipun telah melakukan tindak pidana melawan hukum.

Pembuat tindak pidana yang melakukannya dengan kesalahan dimaafkan, karena dirinya tidak dapat berbuat lain, akibat tidak normal ketika melakukan perbuatan tersebut. Ketidak normalan tersebut menyebabkan sekalipun suatu tindak pidana dilakukan dengan sengaja dan karena kealpaan, tetapi pembuatnya tidak dapat dicela.

Tidak dapatnya dicelanya pembuat karena memiliki alasan pemaaf ketika melakukan tindak pidana, berkaitan dengan pengertian kesalahan dalam hubungannya dengan fungsi preventif maupun fungsi represif hukum pidana. Dapat dicelanya pembuat mempunyai pengertian baik dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana maupun dijatuhi pidana. Adanya alasan pemaaf menyebabkan pembuat tidak dapat dipertanggungjawabkan dan tidak dapat dipidana.

Kesalahan ditandai dengan adanya kesengajaan atau kealpaan pada diri pembuat ketika melakukan tindak pidana. Namun demikian, sifat sengaja atau alpa dapat hilang dari diri pembuat, sekalipun terhadap faktor eksternal yang memengaruhinya dalam melakukan tindak pidana. Pembuat tetap saja dikatakan telah melakukan tindak pidana dengan sengaja atau karena kealpaan, tetapi hal itu tidak dapat membuatnya dapat dicela. Dengan kata lain, pembuat melakukan tindak pidana dengan sengaja atau karena kealpaan, tetapi celaan yang ada perbuatan tersebut tidak dapat diteruskan kepadanya. Faktor eksternal menyebabkannya tidak dapat berbuat lain, atau tidak dapat memenuhi harapan masyarakat atau tidak dapat

menghindari terjadinya tindak pidana, sehingga dia tidak dapat dicela atau celaan tidak dapat diteruskan terhadapnya.

Teori pemisahan tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana, menyatakan bahawa kealpaan sebaiknya dikeluarkan dari rumusan tindak pidana. Baik kesengajaan maupun kealpaan tidak menjadi inti (*bestanddeel*) tindak pidana, tetapi menjadi pertanda adanya kesalahan yang diperlukan dalam mempertanggungjawabkannya dalam hukum pidana. Dalam Aturan Umum (Buku I) KUHP ditentukan bahwa pembuat tindak-tindak pidana tertentu, juga dapat dipidana jika terjadi karena kealpaan. Ketentuan tersebut menyebabkan kealpaan juga perlu dimasukkan dalam rumusan tindak pidana dan arena tidak perlu dibuktikan. Cukup jika telah ada akibat yang dilarang, maka tindak pidananya telah terbukti. Sementara itu, mengenai kesalahannya menjadi kewajiban hakim untuk mempertimbangkan apakah ada kealpaan atau tidak. Hal ini juga dapat menghindari perbedaan konstruksi mempertanggungjawabkan seseorang yang melakukan tindak pidana karena kesengajaan dan kealpaan. Pada sisi lain, hal ini juga menghindari perbedaan bunyi putusan antara tidak terdapatnya kesalahan karena tidak ada pertanda kesalahan yang berbentuk kesengajaan dan kealpaan.

3. Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Kesalahan Peraturan Kepala Daerah Yang Mengandung Unsur Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Kepala Daerah merupakan salah satu dari produk perundang-undangan tingkat daerah⁵⁰. Kedudukan Peraturan Kepala Daerah dapat disejajarkan

⁵⁰ Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

dengan Peraturan Daerah, maupun berada di bawah Peraturan Daerah.⁵¹ Dikatakan dapat disejajarkan dengan Peraturan Daerah, karena produk hukum ini sifatnya adalah mandiri, artinya sepanjang belum ada Peraturan Daerah yang mengatur suatu persoalan di lingkungan masyarakat daerah, maka peraturan kepala daerah dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengatur kepentingan umum serta bersifat dan mengikat umum.

Keberadaan jenis Peraturan Kepala Daerah dalam khasanah Peraturan Perundang-undangan Indonesia hadir karena adanya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 146 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa Peraturan Perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah.

Kewenangan Pemerintah Daerah, diantaranya dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Kewenangan Provinsi diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004:

”Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;

⁵¹ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008. *Op.cit*, hal.134.

- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan”.

Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menjabarkan

”Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;

- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan”.

Peraturan Kepala Daerah diamanatkan oleh Undang-undang untuk menjabarkan lebih lanjut apa yang dimaksud oleh undang-undang, namun bila dalam membuat Peraturan Kepala Daerah tersebut, Kepala Daerah membuat Peraturan yang merugikan keuangan negara dan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi untuk memperkaya diri sebagaimana yang dinyatakan dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi merupakan suatu hal yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya bahwa mampu bertanggung jawab merupakan syarat kesalahan. Sementara itu, kesalahan adalah unsur pertanggung jawaban pidana. Mampu bertanggung jawab merupakan masalah yang berkaitan dengan keadaan mental pembuat yang dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana.

Kesalahan pada subjek hukum manusia, dapat nilai ada atau tidak, jika terlebih dahulu dapat dipastikan kenormalan keadaan batin atau mental pembuat. Seorang Kepala Daerah untuk dapat menjadi Kepala Daerah tentunya mempunyai kondisi yang sehat lahir dan bathin. Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan Kepala Daerah dibantu oleh banyak staff. Oleh karena itu, bila Kepala Daerah

membuat Peraturan Kepala Daerah tentunya sudah ada suatu pengkajian terlebih dahulu. Tidak mungkin Kepala Daerah mengeluarkan suatu Peraturan Kepala Daerah dengan begitu saja tanpa mengkaji dan memperhatikan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Atas dasar di ataslah, bila Kepala Daerah mengeluarkan Peraturan Kepala Daerah yang merugikan keuangan negara dan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi untuk memperkaya diri merupakan suatu hal yang dapat dipertanggungjawabkan. Karena konsep pertanggungjawaban pidana, memberikan keterbukaan kemungkinan untuk sedini mungkin bagi Kepala Daerah untuk menyadari sepenuhnya tentang konsekuensi hukum Peraturan Kepala Daerah yang dikeluarkan.

Seperti contoh Peraturan Kepala Daerah yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah dalam hal pemberian honor atau tunjangan kepada Kepala Daerah dan Pegawai eselon di Pemerintah Daerah yang melebihi dari ketentuan yang diatur dalam undang-undang. Bahkan honor dan tunjangan tersebut tidak hanya ditujukan kepada Kepala Daerah dan Pegawai eselon di Pemerintah Daerah, tetapi juga kepada Muspida (seperti Kepala Kapolda, Korem, Kejati atau Kejari, dll). Contoh lain seperti Peraturan Kepala Daerah yang memberikan peluang kepada suatu golongan tertentu yang memiliki hubungan keluarga dengan kepala daerah untuk mengisi jabatan di Pemerintah Daerah atau untuk mendapatkan proyek-proyek pemerintah.

Menimbulkan pertanyaan apakah tindakan Kepala Daerah di atas dapat dibenarkan dengan alasan, Kepala Daerah melaksanakan perintah undang-undang.

Untuk menjawab hal tersebut perlu dilihat, bagaimana bentuk undang-undang memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Bahwa dalam pelaksanaan keuangan daerah Kepala Daerah harus memperhatikan asas pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 ayat (1), "Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat".

Peraturan Kepala Daerah yang merugikan keuangan negara dan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi untuk memperkaya diri tentu menyimpang dari apa yang telah digariskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut. Akibat dari tidak mengikuti Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengakibatkan negara rugi. Maka tindakan tersebut sudah digolongkan sebagai tindak pidana korupsi. Memang tidak gampang untuk menentukan Peraturan Kepala Daerah yang mana yang merugikan keuangan negara dan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi untuk memperkaya diri tersebut. Oleh karena itu perlu kejelian dari penegak hukum khususnya KPK untuk melakukan pengkajian yang komprehensif terhadap Peraturan Kepala Daerah yang diduga telah merugikan keuangan negara dan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi untuk memperkaya diri.

Dalam hukum pidana untuk tidak dapatnya seseorang dipidana salah satunya adalah adanya alasan pembenar, yaitu melaksanakan perintah undang-undangan. Namun terhadap Peraturan Kepala Daerah yang terdapat unsur merugikan keuangan

negara dan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi untuk memperkaya diri jelas tidak dapat dijadikan alasan pembena. Karena dalam membuat Peraturan Kepala Daerah harus selaras dengan yang digariskan dalam undang-undangan tentang pengelolaan keuangan daerah dengan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat, namun tidak dilaksanakan.

Contoh di atas terjadi, ketika pengawasan terhadap Pemerintah Daerah tidak begitu optimal. Baik pengawasan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun dari DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Oleh karena itu, Peraturan Kepala Daerah yang merugikan keuangan negara dan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi untuk memperkaya diri, harus diawasi secara seksama.



BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Uraian yang telah disampaikan dalam bab-bab sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan:

1. Kesalahan merupakan hal yang penting dalam tindak pidana. Tiada pidana tanpa kesalahan, berarti tiada pemidanaan tanpa kesalahan. Ini berarti dasar dapat dipidanya pembuat adalah asas kesalahan. Adapun kriteria kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi yakni:
 - a. Melawan hukum;
 - b. Penyalahgunaan wewenang;
 - c. Merugikan keuangan negara;
 - d. Memperkaya pribadi dan atau diri sendiri dan atau orang lain/korporasi.
2. Pertanggungjawaban pidana terhadap kesalahan peraturan Kepala Daerah yang mengandung unsur tindak pidana korupsi harus dipidana. Tidak ada alasan pembenar karena melaksanakan peraturan perundang-undangan. Walaupun Peraturan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bukan berarti dalam membuat peraturan Kepala Daerah semauanya yang mengandung unsur tindak pidana korupsi.

B. SARAN

Untuk mengantisipasi Peraturan Kepala Daerah yang mengandung tindak pidana korupsi perlu keseriusan dari DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) untuk melakukan pengawasan terhadap semua produk daerah yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah. DPRD harus melaksanakan fungsi pengawasan yang optimal dalam pemerintahan daerah.

Kemudian saran ditujukan kepada Penegak Hukum khususnya Kejaksaan untuk melakukan tindakan terhadap Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana korupsi. Tanpa peran dari penegak hukum khususnya dari Kejaksaan maka pemberantasan korupsi sulit untuk diminimalisasikan dalam pemerintah khususnya di pemerintahan daerah.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ade Saptomo, 2004. *Metode dan Jalan Dalam Bidang Ilmu Sosial*. Padang: Kopertis Wilayah X
- Andi Zainal Abidin, 1983. *Hukum Pidana I*, Jakarta: Sinar Grafika
- Andi Mustari Pide, 1999. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XII*, Jakarta: Gaya Media Pratama
- Baharuddin Lopa dan Moh. Yamin, 1977. *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Kipas Putih Aksara
- D'Mutiari, 1955. *Ilmu Hukum Tata Negara Lengkap*. Jakarta: Pustaka Islam
- E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, 1990. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, Cet. IX
- Hadari Nawawi, 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajahmada University Press
- Indriyanto Seno Adji. 2002. *Korupsi dan Hukum Pidana*. Jakarta: Kantor Pengacara & Konsultan Hukum Prof. Oemar Seno Aji & Rekan
- Jhony Ibrahim, 2006. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Cet II. Malang: Bayumedia Publising
- Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006. *Memahami Untuk Membasmi Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi
- P.A.F Lamintang, 1997. *Dasar-Dasar Untuk Mempelajari Hukum Pidana Yang Berlaku Di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Ed. Rev. 3 Cet. Ke-2, Jakarta: Balai Pustaka

- Radburch dalam Sajipto Rahardjo, 2007. *Biarkan Hukum Mengalir*. Jakarta: Kompas
- Roeslan Saleh, 1979. *Beberapa Catatan Sekitar Perbuatan dan Kesalahan Dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Aksara Baru
- _____, 1982. *Pikiran-pikiran Tentang Pertanggung Jawaban Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- _____, 1987. *Sifat Melawan Hukum Perbuatan Pidana*. Jakarta: Aksara Baru
- S. R. Sianturi, 1986. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Alumni AHAEM-PTHAEM
- Sajipto Rahardjo, 1984. *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologi*. Bandung: Penerbit Sinar Baru
- Soedarto, 1977. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni
- Soerjono Soekanto, 1983. *Penegakan Hukum*. Bandung: Binacipta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Subekti dalam Wira B. Ilyas dan Richard Burton, 2007. *Hukum Pajak*, Jakarta: Salemba Empat
- W Van Hoeve, 1998. *Ensiklopedia Indonesia (N-Z)*. Jakarta: Sinar Grafika

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah,

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2000 tentang
Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman
Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman
Pengelolaan Keuangan Daerah

Jurnal dan Koran

Varia Peradilan, Tahun V Nomor 49, Oktober 1989

Varia Peradilan, Tahun V Nomor 50, November 1989

Varia Peradilan, Tahun IX Nomor 102, Maret 1994

Harian Singgalang, Jaksa Terus Bergerak Asisten I Bukittinggi Ditahan, Kamis, 26
Juni 2008

Internet

Wikipedia, 2006. Korupsi. [www. Korupsi- Wikipedia](http://www.korupsi-wikipedia.com). Diakses tanggal 8 Januari
2006