



KORUPSI APBD DITINJAU DARI ASPEK HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM ADMINISTRASI

Philipus M. Hadjon

I. Pendahuluan

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

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

dictum edisi 5, 2005

PERPUSTAKAAN KPK

No. Induk :
0314/Pens-KPK/2011

No. Panggil :
A TK 6

11020314

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

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

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

II. Isu hukum

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

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

III. Analisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa:

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

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

Perpustakaan **KIPK**

Komisi Pemberantasan Korupsi

Menwujudkan Indonesia yang Bebas dari Korupsi

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
REPUBLIK INDONESIA

review

11

Früher