

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembukaan UUD RI 1945 Alinea IV menegaskan bahwa dibentuknya pemerintah negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sejalan dengan hal diatas, Hari Subarno menyatakan : guna mencapai cita-cita nasional, salah satu landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara adalah otonomi daerah.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara otonom yang didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Kewenangan otonomi yang luas tersebut adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua

---

<sup>1</sup> Hari Sabarno, 2007, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah; Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. ix.

bidang pemerintahan, kecuali bidang-bidang pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama. Lebih lanjut, keleluasaan otonomi mencakup pola kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>2</sup>

Dalam kenyataannya tujuan tersebut menimbulkan Euforia otonomi daerah bagi kabupaten dan daerah kota untuk mengelola pembangunan di daerahnya guna memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat daerahnya untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya. Misalnya pemerintah daerah dengan mudah memberikan ijin pertambangan di kawasan hutan tanpa memikirkan dampaknya sehingga hutan semakin menipis dan tentunya hal ini akan berimplikasi negatif terhadap ekosistem yang ada.

Euforia tersebut timbul dari keadaan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota telah otonom dan berhak mengatur daerahnya sendiri sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan yang berlaku, dan pemerintahan pusat tidak perlu lagi terlalu banyak mencampuri urusan-urusan

---

<sup>2</sup> Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

yang merupakan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan.

Pemerintah daerah tersebut beralasan bahwa dengan sumber-sumber daya yang mereka miliki, memberikan dampak terhadap pendapatan daerah yang cukup besar, sehingga pemerintah daerah kota tersebut merasa mampu mandiri untuk mengembangkan pembangunan di berbagai macam bidang pembangunan sosial, ekonomi dan budaya yang akan berdampak kepada tata kelola bidang pelayanan pemerintahan yang baik kepada masyarakat, sehingga bisa mewujudkan kesejahteraan yang merata bagi masyarakat di daerahnya.

Realisasi pelaksanaan kegiatan tata kelola pemerintahan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, banyak ditemukan adanya penyimpangan-penyimpangan di dalam pelaksanaan dan tata kelola pemerintahan yang mengarah kepada tindakan-tindakan koruptif dalam berbagai aspek atau bidang-bidang pembangunan yang merupakan tugas utama dari pemerintah daerah kabupaten/kota untuk dapat mewujudkan guna kepentingan dan kesejahteraan rakyat di daerahnya seperti yang diharapkan dan diamanatkan dalam perundang-undangan terkait dengan otonomi daerah.

Tindakan-tindakan koruptif yang mengarah kepada perbuatan tindak pidana korupsi tersebut banyak dilakukan oleh oknum-oknum kepala daerah kabupaten/kota termasuk juga oknum-oknum pejabat daerah/kota lainnya. Sepanjang tahun 2004 sampai 2012 jumlah kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi adalah 290 orang. Dari jumlah tersebut mereka yang menjabat

sebagai gubernur 20 orang, wakil gubernur 7 orang, bupati 156 orang, wakil bupati 156 orang, walikota 41 orang dan wakil walikota 20 orang.<sup>3</sup>

Beberapa contoh kasus tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah diantaranya adalah kasus korupsi yang melibatkan bupati Purworejo nonaktif DR. H. Marsaid, SH.Msi Bin Kasan Rejo yang didakwa melakukan korupsi pengadaan buku perpustakaan Pada Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Purworejo. Terdakwa didakwa melanggar Pasal 11 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 dan divonis pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan denda sebesar Rp 50.000.000,-.

Kasus korupsi yang melibatkan bupati kerinci nonaktif H. Fauzi Si'in bin H. Mohd Si.in yang didakwa melakukan korupsi penyalahgunaan dana anggaran APBD Kabupaten Kerinci. Terdakwa didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP dan divonis 4 (empat) tahun penjara dan denda sebesar Rp. 200.000.000,-.

Tindak pidana korupsi sebagaimana yang disebut dalam beberapa contoh diatas dilakukan dengan cara menggunakan kewenangan yang melekat pada jabatannya didalam mengelola anggaran pendapatan dan belanja daerah

---

<sup>3</sup> <http://www.indopos.co.id/index.php/berita-utama/2258-semilan-tahun-290-kepala-daerah-terjerat-korupsi>, diakses pada hari Kamis 7 Maret 2013, pukul 01:57 WIB

(APBD) yang setiap tahun ditetapkan dalam peraturan daerah (Perda) pada masing-masing pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Bagi daerah yang mempunyai pendapatan besar, maka anggaran belanja yang telah disiapkan pada umumnya nilainya juga besar, bahkan ada yang melebihi dari jumlah pendapatannya sehingga defisit anggaran tersebut dibiayai dari pinjaman atau hutang pemerintah daerah kabupaten/kota.

Besarnya pendapatan akan berpengaruh kepada besarnya belanja, disinilah biasanya akan menarik hati oknum-oknum kepala-kepala daerah kabupaten/kota untuk melakukan perbuatan pidana koruptif, dengan cara memanfaatkan pendapatan dan belanja daerah yang nilainya besar tersebut untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya melalui berbagai cara yang bertentangan dan melawan hukum guna memperoleh keuntungan/kekayaan bagi diri sendiri dan keluarganya, orang lain atau suatu korporasi yang mendukung atau memberikan keuntungan kepada dirinya, keluarga dan kelompoknya.

Perbuatan pidana koruptif tersebut pada akhirnya akan sangat merugikan keuangan daerah dan perekonomian daerah tersebut. Dampak utamanya adalah tujuan dari undang-undang otonomi daerah tersebut tidak tercapai dan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan bisa terwujud.

Permasalahan yang timbul terkait perbuatan pidana koruptif dalam pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan oleh oknum-oknum kepala daerah kabupaten/kota beserta oknum-oknum pejabat lainnya, bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, merupakan alasan bagi penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang akan dituangkan dalam bentuk penulisan dengan judul, “Pertimbangan Hakim Agung Dalam Menjatuhkan Putusan Terhadap Kepala Daerah Yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi”.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan atas uraian dalam latar belakang di atas, maka dapat ditentukan Rumusan Masalah sebagai berikut:

Apa dasar-dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap kepala daerah yang melakukan tindak pidana korupsi ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap kepala daerah yang melakukan tindak pidana korupsi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Bagi Perkembangan Ilmu Pengetahuan Hukum

Hasil penelitian ini menjadi referensi yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pidana, khususnya mengenai tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah.

### 2. Bagi Penulis

Untuk menambah pengetahuan tentang hukum pidana terutama berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan menambah pengetahuan dalam melakukan penelitian hukum.

### 3. Bagi Penegak Hukum

Sebagai masukan atau sumbangan pemikiran bagi aparat penegak hukum, khususnya lembaga kehakiman dalam menjatuhkan putusan terhadap kepala daerah yang melakukan tindak pidana korupsi.

## **E. Keaslian Penelitian**

Ada beberapa skripsi yang meneliti dengan tema korupsi yaitu sebagai berikut:

1. Penelitian yang berjudul “Putusan Hakim Pada Pidanaan Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus di Pengadilan Negeri Sleman), karya Simeon Egi Perdana Npm. 040508855 Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta. Penelitian ini membahas tentang bagaimana putusan hakim pada pidana korupsi berdasarkan undang-undang no. 31 tahun 1999 dibandingkan undang-undang no. 20 tahun 2001

2. Penelitian yang berjudul “Dasar Pertimbangan Hakim Dalam Menjatuhkan Putusan Pidana Mati (Ditinjau dari Perspektif asas legalitas dan HAM), Karya Suryadi Caesario Sinaga Npm. 060509293 Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Penelitian ini membahas tentang apa dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan pidana mati (Ditinjau dari perspektif asas legalitas dan HAM),
3. Penelitian yang berjudul “Analisis Pertimbangan Hakim dalam Memeriksa dan Memutuskan Perkara Peninjauan Kembali Korupsi BLBI (Studi putusan nomor 17 PK/PID/2007), Karya Yusup Budiawan Aryadi Nim. E. 1106058 Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Penelitian ini membahas tentang bagaimana pertimbangan hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara peninjauan kembali korupsi BLBI (Studi putusan nomor 17 PK/PID/2007).

Dari beberapa skripsi di atas sebagai pembandingan penulis mengungkapkan bahwa penelitian yang dilakukan oleh penulis berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu. Penelitian yang berjudul “Pertimbangan Hakim Agung Dalam Menjatuhkan Putusan Terhadap Kepala Daerah Melakukan Tindak Pidana Korupsi” karya Charles Barita Hamonangan Sihombing merupakan hasil karya penulis dan bukan merupakan hasil duplikasi dan plagiasi hasil karya orang lain. Pada penulisan karya ilmiah ini mempunyai kekhususan yaitu untuk mengetahui apa saja dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap kepala daerah yang melakukan tindak pidana korupsi.



Akan tetapi, apabila di luar pengetahuan penulis hal ini pernah diteliti sebelumnya, maka penulis berharap penelitian ini dapat menjadi pelengkap bagi penelitian terdahulu.

#### **F. Batasan Konsep**

1. Pertimbangan Hakim yaitu : suatu cara/metode oleh hakim dalam menjatuhkan suatu putusan, karena Hakim dalam menjatuhkan putusan harus memegang prinsip asas hukum *nullum delictum nulla poena sine praevia lege* (tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa peraturan terlebih dahulu).<sup>4</sup>
2. Putusan Hakim (menurut buku peristilahan hukum dan praktik yang dikeluarkan oleh kejaksaan agung RI 1985 adalah hasil atau kesimpulan dari sesuatu yang telah dipertimbangkan dan dinilai dengan semaksimal-maksimalnya yang dapat berbentuk tulisan atau lisan. Adapula yang mengartikan putusan sebagai terjemahan dari kata vonis, yaitu hasil akhir dari pemeriksaan perkara disidang pengadilan.<sup>5</sup>
3. Kepala Daerah yaitu : gubernur bagi daerah provinsi atau bupati bagi kabupaten atau walikota bagi daerah kota.
4. Tindak Pidana Korupsi yaitu :
  - a. Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang

---

<sup>4</sup> Moeljanto, 1993, Asas-Asas Hukum Pidana, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 23.

<sup>5</sup> Evi hartati, 2007, Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, hlm 54.

dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 2 UU No. 31 Tahun 1999).

- b. Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999).

## G. **Metode Penelitian**

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif yaitu dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dimana yang menjadi sasaran penelitian adalah kaedah, *norm* atau *das solen*, bukan peristiwa atau perilaku dalam arti fakta atau *das sein*. Pengertian kaedah disini meliputi asas hukum, kaedah hukum dalam arti nilai (*norm*), peraturan hukum konkrit dan sistem hukum. Oleh karena itu penelitian hukum dalam arti meneliti kaedah atau *norm* disebut penelitian hukum normatif. Soerjono Soekanto menyebutkan sebagai obyek penelitian hukum normatif antara lain asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal (1985 : 70). Kalau ilmu sosial berhubungan dengan yang ada, meneliti kebenaran fakta, ilmu hukum bukan semata-mata meneliti

kebenaran kaedah, melainkan meneliti tentang berlaku tidaknya kaedah hukum, tentang apa yang seyogyanya dilakukan (perspektif).<sup>6</sup>

## 2. Sumber Data

Data penelitian ini berupa bahan hukum yang terdiri dari :

### a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3);
- 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- 5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 6) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait;
- 7) Putusan hakim yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah;
- 8) Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

---

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, 2002, *Penemuan Hukum, Sebuah pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 47.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang terdiri dari:

- 1) Buku-buku dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan masalah perbuatan melawan hukum;
- 2) Buku-buku dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan kepala daerah;
- 3) Buku-buku dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan pemerintahan daerah atau otonomi daerah;
- 4) Buku-buku dan tulisan ilmiah yang berhubungan dengan masalah tindak pidana korupsi;
- 5) Internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri:

- 1) Kamus Hukum karangan Yan Pramadya Puspa;
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia karangan Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia;
- 3) Kamus lengkap Inggris-Indonesia dan Indonesia-Inggris karangan Andreas Halim.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan sebagai bahan pendukung dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan dengan mencari dan menganalisis literatur-literatur yang berkaitan dengan hukum pidana khususnya menyangkut tindak pidana korupsi.

### 4. Metode Analisis

Penelitian hukum normatif menggunakan analisis kualitatif yaitu analisis yang menggunakan ukuran kualitatif. Proses penalaran dalam menarik kesimpulan digunakan metode berpikir deduktif. Metode berpikir deduktif adalah metode berpikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus. Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisis secara kualitatif sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai jawaban atas permasalahan.

Permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan ini terkait dengan dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap kepala daerah melakukan tindak pidana korupsi. Dalam melaksanakan penelitian ini akan diambil beberapa putusan hakim terkait dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah sebagai salah satu sumber data yang merupakan bahan hukum primer.

Dari beberapa putusan hakim tersebut akan dianalisis mengenai pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap kepala daerah yang melakukan tindak pidana korupsi. Putusan yang menjadi bahan

penelitian ini merupakan putusan hakim yang isinya terdiri dari peradilan di tingkat yang berbeda, yaitu pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan mahkamah agung. Sehingga dari bahan putusan hakim tersebut dapat ditarik kesamaan-kesamaan yang menjadi dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan terhadap kepala daerah dalam melakukan tindak pidana korupsi. Kesamaan-kesamaan tersebut pada akhirnya dapat ditarik menjadi suatu kesimpulan yang merupakan hasil dari penelitian ini.

#### **H. Sistematika Penulisan Hukum**

Penulisan hukum ini akan disusun dalam 3 (tiga) bab yaitu, Bab I, Bab II, dan Bab III. Dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub bab-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut :

#### **BAB I**

#### **PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Keaslian Penelitian
- F. Batasan Konsep
- G. Metode Penelitian
- H. Sistematikan Penulisan Hukum

## BAB II TINJAUAN MENGENAI TINDAK PIDANA KORUPSI YANG DILAKUKAN OLEH KEPALA DAERAH

### A. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah
2. Kedudukan Kepala Daerah
3. Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah
4. Larangan Bagi Kepala Daerah

### B. Tinjauan Umum tentang Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Korupsi
2. Bentuk/Jenis Tindak Pidana Korupsi
3. Keberadaan Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan Oleh Kepala Daerah

### C. Tinjauan Umum tentang Putusan Hakim

1. Definisi Putusan Hakim
2. Jenis Putusan Hakim
3. Bentuk Putusan Hakim Dalam Tindak Pidana Korupsi
4. Formalitas yang Harus Dipenuhi Dalam Putusan Hakim

### D. Putusan Hakim Dalam Menjatuhkan Sanksi Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan Oleh Kepala Daerah

### BAB III          PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran

