

**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH DALAM PENGGUNAAN ANGGARAN
DAERAH DI ERA OTONOMI¹**

Oleh: Yulius Dagilaha²

Ronny A. Maramis³

Emma V. T. Senewe⁴

ABSTRAK

Jenis penelitian dalam penulisan tesis ini ialah penelitian hukum normatif. Yang terfokus pada kajian bahan hukum yang terkait dengan kewenangan Ketua dan Anggota DPRD dalam penggunaan keuangan. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan Peraturan Perundangan-Undangan (Statute Approach). Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach), terkait dengan konsep kewenangan, hak, pertanggung jawaban penyalagunaan keuangan oleh ketua dan anggota DPRD. Pengumpulan Bahan hukum dan data dilakukan pada DPRD Halmahera Utara terutama studi dokumen dan wawancara. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa: a, Dewan perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah diberikan kewenangan di bidang keuangan sesuai Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014. Berbagai tunjangan diberikan kepada Ketua dan anggota DPRD sesuai Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2017 seperti uang representasi, tunjangan keluarga, tunjangan perumahan dll. b, Pertanggungjawaban Ketua dan Anggota DPRD dalam penyalahgunaan keuangan merupakan tanggung jawab pribadi kecuali untuk penggunaan dana Institusi DPRD menjadi tanggung jawab (Sekwan). 1. Bentuk tanggung jawab ketua dan anggota Dewan atas penyalahgunaan keuangan yaitu a, Tangung jawab Pidana, b, Tangung jawab Perdata. 2. Kendala dalam Pertanggungjawaban a, Kendala Politik, yaitu hubungan partai b kendala prosedur yang terlalu panjang utk pemecatan anggota DPRD c, kendala ekonomi.

Kata Kunci: Kewenangan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Anggaran,

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 kemudian Undang-undang No. 23 Tahun 2014 kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semakin kuat karena DPRD bukan lagi hanya lembaga legislasi tetapi DPR bersama-sama pemerintah daerah menjalankan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan Pasal 95 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 148 khusus yang mengatur fungsi DPRD Kabupaten Kota. Dengan semakin luasnya fungsi DPRD sebagai wakil rakyat dengan fungsi legislasinya dan fungsi eksekutif sebagai mitra Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah.⁵ Semakin luasnya tugas dan kewenangan DPRD terkait dengan fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran. Hal itu berimbas pada kewenangan dibidang keuangan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan luasnya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dituntut profesional, baik secara institusi moralitas bagi anggota dan kepatuhan seluruh aturan yang telah ditetapkan.

Kewenangan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang besar dalam pemerintahan terjadi karena desentralisasi yang diberikan pemerintah pusat ke daerah. Desentralisasi di bidang pemerintahan diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dan kelompok yang mendiami suatu wilayah.⁶ Desentralisasi memberi ruang arus balik pemerintahan dari pusat ke daerah yang disebabkan faktor-faktor tertentu.⁷ Dalam sistem Negara kesatuan kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat.⁸

⁵ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Penerbit PT Alumm, Bandung, 2006, hlm. 6.

⁶ Arif Nasution. *Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 16.

⁷ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 27.

⁸ *Ibid*, 27

¹ Artikel Tesis

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 17202108041

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

Dimensi makna desentralisasi melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan berdasarkan system negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan baru bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dalam bingkai daerah otonom.⁹ Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah, sementara pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pusat kepada petugas perorangan pusat di daerah. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.¹⁰

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai mitra kepala daerah, yang disertai kewenangan maka ruang gerak anggota DPRD semakin luas dalam pemerintahan daerah. DPRD juga harus melakukan pengawasan penugasan tugas pembantuan pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota untuk melaksanakan tugas tertentu.¹¹ Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut.¹²

⁹ Hoessein, Benyamin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, FH UI, Jakarta, 2000, hlm. 31.

¹⁰ *Ibid*, 17.

¹¹ UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 95 sampai 146 telah mengatur tugas fungsi dan kewenangan DPRD

¹² Makna tentang tugas dan fungsi DPR dalam Pasal 100 sampai Pasal 148 Undang-undang No. 23 Tahun 2014

Baik secara Institusi maupun perorangan keanggotaan DPRD dituntut kepatuhan terhadap hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Fungsi DPRD yang terpenting dalam urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah adalah: mewujudkan urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah ke dalam perda. Perda tentang urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah juga menjadi landasan pengawasan DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap program-program yang dilakukan oleh eksekutif, artinya jika terjadi penyimpangan oleh eksekutif dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tetapi tidak sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah, DPRD dapat mengarahkan terhadap eksekutif dalam mengimplementasikan setiap program agar sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah yang telah diatur di dalam Peraturan Daerah tersebut. Lebih lanjut DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah dapat mengingatkan kepada eksekutif untuk menyusun prioritas program sesuai dengan urusan wajib pemerintahan yang menjadi urusan daerah; menentukan prioritas program urusan pilihan pemerintahan yang menjadi urusan daerah; memberikan informasi kepada DPRD tentang urusan pemerintah.

Dalam tataran implementasi, *{das Sein}* perluasan kewenangan DPRD dari kewenangan legislatif ke eksekutif belum diimbangi dengan aturan yang tegas tentang penggunaan keuangan dan batas-batas kewenangan dalam penggunaan keuangan. Hal ini menjadi potensi penyalahgunaan keuangan dan anggaran oleh DPRD baik secara institusional maupun anggota. Masalah-masalah hukum terkait dengan keuangan seperti dana aspirasi yang menjadi kewenangan DPRD dalam penggunaannya, dana terkait dengan pergeseran anggaran terkait dengan revisi anggaran dinas eksekutif daerah dan dana perjalanan dinas dan dana-dana lain yang tidak jelas pengaturannya berpotensi terjadinya korupsi yang dilakukan oleh institusi DPRD maupun anggota DPRD.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan tentang kewenangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penggunaan keuangan daerah di era Otonomi daerah?

2. Bagaimana pertanggungjawaban penggunaan keuangan daerah oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik iPimpinan maupun anggota dewan ?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Para penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.¹³ Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini lebih mengandalkan sumber data sekunder baik berupa kepustakaan maupun peraturan perundang-undangan serta yurisprudensi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Anggota DPRD Dalam Penggunaan Keuangan Daerah

Hasil penelitian menunjukkan dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan DPRD semakin luas baik anggota DPRD maupun pimpinan DPRD (Ketua dan Anggota). Dengan luasnya kewenangan berimplikasi pada urusan-urusan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah semakin banyak, hal ini berimplikasi juga terhadap kekuasaan dalam penggunaan keuangan untuk mendukung tugas-tugas DPRD yang semakin luas. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan dan Anggota DPRD, sudah menegaskan tentang hak dan kewenangan DPRD, baik pimpinan maupun anggota terhadap keuangan daerah. Dengan demikian, seluruh kewenangan DPRD dalam kewenangan keuangan terkait dengan urusan dinas, baik di dalam daerah maupun di luar daerah sudah diatur dalam peraturan tersebut.

Dewan perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah diberikan kewenangan di bidang keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah semakin mempertegas fungsi kedudukan dan kewenangan DPRD. Dari fungsi kedudukan dan kewenangan tersebut, maka DPRD baik ketua maupun anggota mempunyai fasilitas dan kewenangan di bidang

penggunaan keuangan. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD), yang masing-masing mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD sangat kuat dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga di antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Begitu juga terkait dibidang keuangan DPRD dan pemerintah daerah merupakan mitra terkait dengan hubungan pengawasan dan hubungan keuangan yang saling mengawasi sesuai *prinsip check and balance*. Segala aktivitas yang dilaksanakan oleh eksekutif berdasarkan pada desain pembangunan dan alokasi pembiayaan yang memerlukan persetujuan DPRD. Dalam pelaksanaannya, DPRD melakukan pengawasan, agar tidak terjadi penyimpangan. Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1998 merupakan tonggak awal berdirinya sistem pemerintahan daerah yang desentralisasi. Reformasi itu sendiri yang akhirnya manandai berakhirnya sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik yang telah lama di adopsi dan dilaksanakan oleh pemerintah Orde baru. Pada masa sentralisasi memang telah terdapat sistem desentralisasi tetapi dalam lingkup yang sangat kecil sehingga kecenderungannya tetap terpusat. Dalam pengendalian pelaksanaan Pemerintahan Daerah

Fungsi DPRD semakin kuat setelah reformasi yang menandai lahirnya sistem baru, dimana sebagian kewenangan perintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah yang akhirnya kita kenal sistem desentralisasi, sistem

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hal. 24

inilah yang memberikan kebebasan dan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah (Pemda) dan DPRD untuk memajukan daerah dengan otonomi daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. DPRD dan Pemerintah daerah (Pemda) ada untuk melayani kebutuhan masyarakat. Dari tujuan politis dan administratif, misi utama keberadaan pemerintah daerah (Pemda) adalah untuk mensejahterakan masyarakat

Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang kedudukannya sebagai wakil rakyat tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya, oleh karena itu secara material mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada rakyat atau publik yang diwakilinya. Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat harus dapat merepresentasikan keinginan masyarakat sehingga setiap kebijakan yang dikerluakan betul-betul merupakan sarana demokrasi dan komunikasi timbal balik antara kepala daerah dengan masyarakat di daerahnya. Dengan demikian Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji, menguntungkan pribadi dan membebani anggaran rakyat untuk kepentingan Keberadaan lembaga perwakilan rakyat di dalam suatu negara yang menganut demokrasi sangat diperlukan karena pada dasarnya setiap kebijakan publik harus dirumuskan dan diputuskan oleh dan untuk rakyat sendiri. Pada umumnya suatu negara yang memiliki penduduk (warga negara) dalam jumlah besar, keputusan tidaklah mungkin dilakukan oleh seluruh warga negara dan untuk itulah diperlukan adanya lembaga perwakilan rakyat. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi

perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ingannya.

Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan dan Anggota DPRD. Dengan peraturan tersebut makin jelas kewenangan anggota DPRD dalam bidang keuangan dan fasilitas-fasilitas lain. Kewenangan tersebut menghasilkan tanggung jawab sesuai dengan Permendagri No 62/2017 ttg Pengelompokan Kemampuan Kedua Serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional. Sesuai dengan UU No. 23/2014 dan UU No. 9/2015 ttg Pemerintahan Daerah, maka secara rinci kedudukan DPRD Kab/Kota sudah dibahas dalam Pasal-Pasal sebagai berikut:

Pasal 148

Ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah Kab/Kota yang berkedudukan sebagai unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah Kab/Kota.

Ayat (2) Anggota DPRD Kab/Kota adalah Pejabat Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 149

Fungsi DPRD Kab/Kota mempunyai fungsi:

- a. Pembentukan Perda Kab/Kota;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan Ketiga fungsi dijalankan dalam kerangka Representasi Rakyat di Daerah Kab/kota.

Pasal 160

Anggota DPRD Kab/Kota Mempunyai Hak:

- Mengajukan rancangan Perda Kab/Kota;
- Mengajukan pertanyaan;
- Menyampaikan usul dan pendapat;
- Memilih dan dipilih;
- Membela diri;
- Imunitas;
- Mengikuti Orientasi & Pendalaman tugas; Protokol; dan Keuangan dan Administratif.

Pasal 178

Pimpinan dan anggota DPRD Kab/Kota mempunyai Hak Keuangan dan Administratif. Hak Keuangan dan Administratif diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Pimpinan dan Anggota

DPRD Kab/Kota Berhak Memperoleh Tunjangan yang besarnya disesuaikan dengan Kemampuan Daerah. Pengelolaan Hak Keuangan dan Adm dan Tunjangan dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD Kab/Kota sesuai dgn PP.¹⁴

Dari pasal-pasal tersebut sangat jelas sekali terlihat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan kewenangan fasilitas di bidang keuangan. Hal ini sesuai dengan fungsi dewan perwakilan rakyat daerah sebagai mitra pemerintahan daerah. Kewenangan tersebut dipergunakan dengan rasa tanggung jawab karena pada prinsipnya uang tersebut merupakan uang rakyat dan hanya diberikan kewenangan kepada DPRD untuk menggunakan kepentingan rakyat. Kewenangan yang melekat pada anggota DPRD bersifat atribusi di mana anggota DPRD mendapatkan hak-haknya karena menjabat sesuai dengan fungsi DPRD sebagai perwakilan dari masyarakat.

B. Pertanggungjawaban Ketua dan Anggota DPRD dalam Penyalahgunaan Keuangan

Dasar pertanggungjawaban anggota dan ketua DPRD dalam penggunaan keuangan yaitu tanggung jawab pribadi yang menandatangani keuangan pada saat pencairan. Jadi pihak yang menandatangani adalah pihak yang bertanggung jawab baik tanggung jawab pidana, perdata maupun tanggung jawab administrasi. Pada kenyataannya banyak terjadi penyelewengan anggaran oleh anggota DPRD karena tidak adanya unsur pengawasan. Aspek yang lain yaitu ketidakjelasan sistem, mekanisme dan prosedur pertanggungjawaban penggunaan keuangan daerah di era otonomi. Proses pidana korupsi anggota DPR terjadi karena tertangkap tangan atau adanya pengaduan masyarakat ke Polisi maupun KPK. Pertanggungjawaban pidana terkait dengan penyalahgunaan keuangan dan korupsi oleh anggota DPRD harus diutamakan dalam penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Dalam hukum pidana konsep *Liability* atau “pertanggung-jawaban” merupakan konsep sentral yang dikenal dengan ajaran kesalahan. Dalam bahasa latin ajaran ini dikenal dengan sebutan : *Mens rea*. Doktrin *mens rea* ini

dikenal dalam bahasa latin, *actus non facit reum nisi mens sit rea* yang berarti “suatu perbuatan tidak mengakibatkan seseorang bersalah kecuali jika pikiran orang itu jahat”.

Dalam hukum konsep *Liability* atau “pertanggung-jawaban” itu merupakan konsep sentral yang dikenal dengan ajaran kesalahan dalam hukum pidana, Sedangkan dalam hukum perdata tanggung jawab selalu terkait dengan kata responsibility terutama terkait dengan tanggung gugat atas satu perbuatan dan atas satu kerugian sesuai dengan Pasal 1365 KUHPerdata. Tanggung jawab hukum anggota DPRD pada prinsipnya dilihat dari dua segi tanggungjawab perdata dan tanggung jawab pidana. Dalam bahasa latin ajaran ini dikenal dengan sebutan : *Mens rea*. Doktrin *mens rea* itu dilaksanakan pada *maxim actus non facit reum nisi mens sit rea* yang berarti “suatu perbuatan tidak mengakibatkan seseorang bersalah kecuali jika pikiran orang itu jahat”. Dalam bahasa inggris doktrin tersebut dirumuskan dengan *an act does not make a person guilty, unless the mind is legally blameworthy*. Berdasarkan asas itu, ada dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat memidana seorang, yaitu ada perbuatan lahiriah yang terlarang (*actus reus*), dan ada sikap batin jahat/tercela (*mens rea*).

Pertanggungjawaban dapat dikatakan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan keadaan-keadaan mental tersangka. Hubungan antara keadaan mental itu dengan perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa sehingga orang itu dicela karenanya. Pertanggungjawaban itu selalu berhubungan dengan kesalahan, baik dalam bentuk kesengajaan maupun kealpaan.

Doktrin *mens rea* secara klasik diartikan setiap perkara pelanggaran hukum yang dilakukan disebabkan pada diri orang itu sudah melekat sikap batin jahat (*evil will*). Oleh karenanya perbuatan tersebut dianggap merupakan dosa. Lord Denning, seorang hakim terkemuka di Inggris memberikan komentar atas Doktrin *mens rea* dengan mengatakan “*in order that act should be punishable it must be morally blame-worthy. It must be a sin*”. Sedangkan Jerome Hall mengatakan, *mens rea* adalah

¹⁴ Pasal-pasal dalam UU No. 23 Tahun 2004 secara tegas dan jelas mengatur tentang kedudukan dan kewenangan DPRD termasuk kewenangan dalam penggunaan keuangan dalam Pasal 148-149, Pasal 160 dan Pasal 178.

“Voluntary doing of morally wrong act forbidden by penal law”.¹⁵

Dari kedua pendapat tersebut terdapat perbedaan mendasar dalam memberikan arti doktrin *mens rea*. Pendapat tersebut merupakan pandangan terbaru terhadap doktrin itu yang berbeda dengan pandangan secara klasik. Sedangkan Jerome Hall secara tegas menitikberatkan pada perbuatan secara moral yang oleh Undang-undang perbuatan tersebut dilarang. Dalam kaitan dengan pendapat Jerome Hall tersebut dapat dikatakan bahwa jika perbuatan tersebut secara moral salah dan tidak dilarang oleh Undang-undang, maka perbuatan tersebut tidak mengandung unsur kesalahan dan karenanya tidak dapat dihukum. Begitu pula sebaliknya, jika sekalipun perbuatan tersebut dilarang oleh Undang-undang, akan tetapi secara moral dianggap tidak bersalah, perbuatan tersebut tidak dapat dihukum.¹⁶

Doktrin *mens rea* klasik dan pendapat Lord Denning harus diartikan bahwa suatu perbuatan merupakan perbuatan melawan hukum, pertama-tama dan terutama harus dilihat apakah perbuatan tersebut secara moral salah, terlepas dari apakah perbuatan itu dilang oleh Undang-undang atau tidak. Dalam kenyataan tampaknya doktrin *mens rea* klasik dan pendapat Lord Denning masih sangat berpengaruh dibandingkan dengan pendapat Jerome Hall. Penafsiran terhadap hukum sepenuhnya terletak pada luas sempitnya penafsiran tentang (a) Apakah perbuatan tersebut benar telah dilakukan tersangka; dan (b) Apakah tersangka dapat dipertanggungjawabkan secara moral.

Unsur demikian itu oleh hukum diharuskan ada dalam pikiran seseorang untuk dapat mengatakan bahwa ia telah melakukan perbuatan melanggar hukum sehingga akan terjamin bahwa tidak seorangpun akan dihukum tanpa adanya syarat utama yang disebut moral *culpability*. Penyebabnya adalah memang yang dimaksudkan hanya memidana mereka yang dengan sengaja telah melakukan perbuatan-

perbuatan yang menurut moral salah dan menurut Undang-undang juga terlarang.

Dari uraian di atas, menurut hemat penulis, asas kesalahan merupakan asas yang sangat fundamental dalam hukum pidana. Adalah tidak adil apabila menjatuhkan kepada seseorang yang melanggar ketentuan hukum, sebenarnya orang itu tidak mempunyai kesalahan. Pernyataan itu juga pernah dikemukakan olehnya bahwa: “*the policy basis for requiring a guilty mind is simple, it would unjust to punish a person for conduct unaccompanied by guilty mind, for in effect people would on occasions be punished for simple inadvertence*”.¹⁷

Pernyataan Gillies tersebut didukung oleh Jay Sigler, yang menyatakan betapa penting asas kesalahan itu. Dikatakan olehnya bahwa: “*mens rea is one of the most important element of crime. This is the subject condition that must accompany an act (actus reus). A general mens rea is a willing, conscious decision to do a prohibited act*”.¹⁸

Kesalahan adalah keadaan jiwa orang yang melakukan perbuatan dan hubungannya dengan perbuatan yang diperbuatnya itu sedemikian rupa sehingga orang itu dapat dicela melakukan perbuatan tersebut. Bilamana pembuat memang mempunyai kesalahan dalam melakukan tindakan perbuatan melawan hukum itu, ia tentu akan dijatuhi hukuman. Akan tetapi, manakala ia tidak mempunyai kesalahan, walaupun ia telah melakukan perbuatan yang dilarang dan perbuatan tersebut diancam dengan hukuman, ia tentu tidak dijatuhi hukuman. Asas tiada hukuman tanpa kesalahan dengan demikian merupakan asas fundamental dalam mempertanggungjawabkan pembuatan detik karena telah melakukan perbuatan melanggar hukum. Asas itu juga merupakan dasar dijatuhkannya hukuman kepada pembuat delik.¹⁹ Jika doktrin *mens rea* itu disebut sebagai dasar dari pertanggungjawaban hukum. Dalam praktek bahkan ditambahkan orang bahwa pertanggungjawaban hukum menjadi lenyap jika ada salah satu dari keadaan-keadaan atau kondisi-kondisi yang memaafkan itu.²⁰

¹⁵ Roeslan Saleh. *Pikiran-Pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1982, hal. 23.

¹⁶ Romli Atmassamita. *Asas-asas Perbandingan Hukum Pidana*. Cetakan pertama, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum, Jakarta 1989, Hal. 52.

¹⁷ Peter Gillies. 1990. *Criminal Law*. Sidney: The Law Book Company. 1990. hal. 43.

¹⁸ Jay A Sigler. *Understanding Criminal Law*. Canada: Little Brown & Company. 1981. hal. 56.

¹⁹ Departemen Kehakiman RI. Penjelasan Naskah Rancangan KUHP (Baru) Buku I dan II Tahun 1992/1992.

²⁰ Roeslan Saleh. Op. cit. hal. 21

Menurut hemat penulis, itulah yang merupakan alasan mendasar bagi Negara-negara di dunia untuk mensyaratkan adanya kesalahan di dalam menjatuhkan hukuman kepada pelaku yang melanggar ketentuan hukum pidana. Hukum di Indonesia pada dasarnya juga menganut asas kesalahan. Ketentuan mengenai hal ini bisa dilihat diberbagai ketentuan Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP), dan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Di dalam Undang-undang tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, masalah kesalahan ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 1 yang bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 6 ayat (2) : Tiada seorang juapun dapat dijatuhi hukuman, kecuali apabila pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut Undang-undang mendapat keyakinan bahwa seorang yang dianggap bertanggungjawab, telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya. Pasal 8 : Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, dan atau dihadapkan di depan pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sebelum adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum yang tepat. Sementara itu Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang mengatur mengenai masalah itu terdapat di dalam Pasal 197 ayat (1) huruf h yang berbunyi : Pernyataan kesalahan terdakwa, pernyataan telah terpenuhinya semua unsur dalam rumusan tindak pidana disertai dengan kualifikasi dan pembedaan atau tindakan yang dijatuhkan.

Bukti-bukti yang terdapat dalam ketentuan Undang-undang tersebut diatas sudah dianggap cukup untuk menegaskan bahwa hukum di Indonesia menganut asas kesalahan dalam menerapkan pertanggungjawaban pidana kepada pelaku yang melanggar ketentuan hukum pidana.²¹ Dalam hal itu Moeljatno menyatakan, orang tidak mungkin dipertanggungjawabkan (dijatuhi pidana) kalau ia tidak melakukan perbuatan pidana. Akan

tetapi, meskipun melakukan perbuatan pidana, tidak selalu dia dapat dipidana.²²

Dalam Proses hukum pertanggungjawaban selalu dikaitkan dengan kesalahan dan kesengajaan dalam melakukan penyalahgunaan di bidang keuangan Dengan menganut asas kesalahan di dalam menjatuhkan pidana kepada pelaku delik, Moeljatno yang diikuti juga oleh Roeslan Saleh, memisahkan antara perbuatan pidana dengan pertanggungjawaban pidana yang dikenal dengan ajaran *dualisme*. Ajaran itu memandang bahwa untuk menjatuhkan pidana, ada dua tahap yang perlu dilakukan. Pertama, Hakim harus menyampaikan: "apakah terdakwa telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan Undang-undang dengan disertai ancaman pidana bagi barangsiapa yang melanggar aturan itu"?; kedua, apabila yang pertama di atas menghasilkan suatu kesimpulan bahwa memang terdakwa telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh suatu Undang-undang, dinyatakan lebih lanjut, apakah terdakwa tersebut dapat dipertanggungjawabkan atau tidak mengenai perbuatannya itu?²³ Jadi antara perbuatan (*actus reus*) dengan sikap batin terdakwa (*mens rea*) harus ada hubungan. Dengan kata lain, tindakan pelaku didasarkan atas sikap batinnya. Sikap batin itu dapat berupa kesengajaan atau kealpaan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 dalam penggunaan keuangan. Hal ini mencakup kewenangan di bidang keuangan sebagai fasilitas bagi pimpinan dan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai mitra pemerintah daerah dan sebagai wakil rakyat. Dengan demikian maka hak-hak pimpinan dan anggota DPRD sudah jelas diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Dengan kewenangan itu maka pimpinan dan anggota DPRD bebas

²¹ Moeljatno. *Asas-asas Hukum Pidana*. PT Bina Aksara. Jakarta. 1984. hal. 155.

²² Roeslan Saleh. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*. Aksara Baru. Jakarta, 1989, Hlm. 75.

²³ *Ibid*, hal. 89.

menggunakan segala fasilitas asal tidak ada penyimpangan dan penggunaan keuangan daerah harus dipertanggungjawabkan.

2. Tanggung jawab penyimpangan penggunaan keuangan daerah dalam bentuk pertanggungjawaban perdata, pertanggungjawaban pidana dan pertanggungjawaban administrasi merupakan tanggung jawab pribadi anggota DPRD. Tanggung jawab perdata berupa Tuntutan Ganti Rugi (TGR) atas penyalahgunaan anggaran. Besaran tuntutan ganti rugi sesuai dengan penyimpangan keuangan yang dilakukan. Tanggung jawab pidana sesuai dengan UU No. 37 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang korupsi. Sedangkan tanggung jawab administrasi berupa pencopotan jabatan dalam bentuk recall dan diserahkan kepada partai untuk memproses Penggantian Antar Waktu (PAW).

B. Saran

1. Untuk mempertegas kewenangan DPRD dalam penggunaan anggaran daerah, maka diperlukan mekanisme yang jelas tentang transparansi penggunaan keuangan dengan melibatkan akuntan publik dan pengawasan masyarakat. Dengan demikian maka kewenangan DPRD baik pimpinan maupun anggota menjadi jelas dan transparan serta bisa diaudit oleh semua pihak.
2. Pertanggungjawaban atas penyimpangan daerah oleh pimpinan dan anggota DPRD dalam bentuk korupsi harus segera ditegaskan dalam peraturan khusus agar supaya tidak terjadi kriminalisasi dan tindakan sewenang-wenang karena ada unsur politik diluar hukum. Hal ini untuk menjamin netralitas dan originalitas pertanggungjawaban hukum pimpinan dan anggota DPRD yang melakukan penyimpangan keuangan untuk diproses hukum selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*,

Penerbit PT Alumm, Bandung, 2006.

Martani Huseini, *Potensi Daerah di Era Otonomi dalam Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah*, yang disusun oleh Nur Rif'ah Masykur, PT. Permata Artistika Kreasi, 2001.

Ateng Syafrudin, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya*, Kumpulan Karangan, P. Kosdodjatmiko, (Penyusun), Tarsito, Bandung, 1982.

Arif Nasution. *Demokrasi dan Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

Hoessein, Benyamin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, FH UI, Jakarta, 2000.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum. Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

Roeslan Saleh. *Pikiran-Pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1982.

Romli Atmassamita. *Asas-asas Perbandingan Hukum Pidana*. Cetakan pertama, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum, Jakarta 1989.

Peter Gillies. 1990. *Criminal Law*. Sidney: The Law Book Company. 1990.

Jay A Sigler. *Understanding Criminal Law*. Canada: Little Brown & Company. 1981.

Moeljatno. *Asas-asas Hukum Pidana*. PT Bina Aksara. Jakarta. 1984.

Roeslan Saleh. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*. Aksara Baru. Jakarta, 1989.