

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DAN ETIK ANGGOTA DPRD DEMAK
DALAM KASUS PENYALAHGUNAAN ANGGARAN NEGARA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh

Gelar Sarjana Strata (S-1) Ilmu Hukum

Program Kekhususan Hukum Pidana



Diajukan Oleh:

Kevin Ade Mahendra

30302200140

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2025

HALAMAN PERSETUJUAN

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DAN ETIK ANGGOTA DPRD
DEMAK DALAM KASUS PENYALAHGUNAAN ANGGARAN NEGARA**



Disusun Oleh:

Kevin Ade Mahendra

NIM: 30302200140

Telah Disetujui:

Pada Tanggal,.....2025

Dosen Pembimbing

Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

NIDN: 6020066801

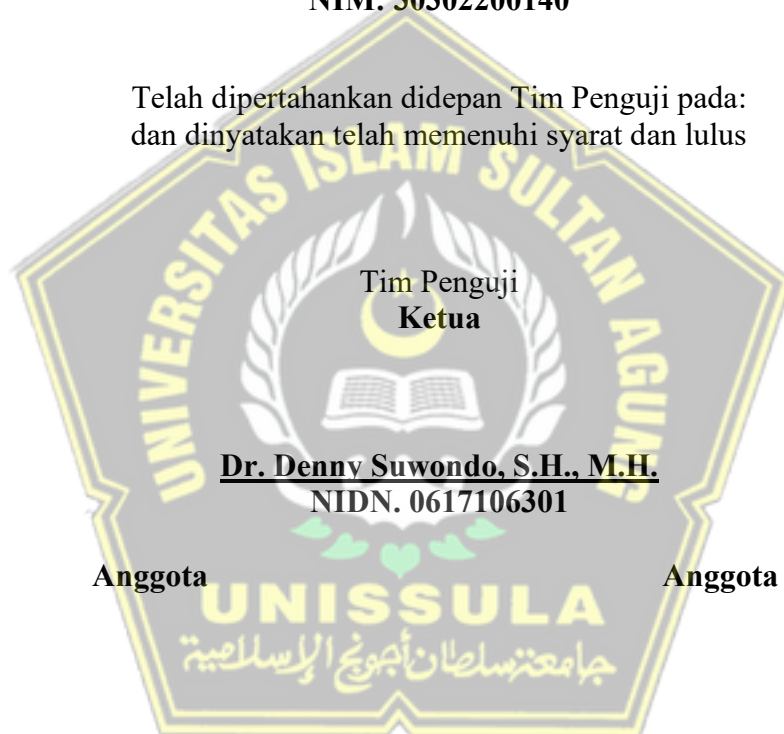
HALAMAN PENGESAHAN
PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DAN ETIK ANGGOTA DPRD DEMAK
DALAM KASUS PENYALAHGUNAAN ANGGARAN NEGARA

Dipersiapkan dan disusun oleh:

Disusun Oleh:

Kevin Ade Mahendra
NIM: 30302200140

Telah dipertahankan didepan Tim Penguji pada:
dan dinyatakan telah memenuhi syarat dan lulus



Tim Penguji
Ketua

Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.
NIDN. 0617106301

Anggota

Anggota

Dr. Muhammad Ngazis, S.H., M.H.
NIDN. 0601128601

Dr. H. Widayati, S.H., M.H.
NIDN. 0620066801

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

KATA PENGANTAR

Segala puji dan Syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas Rahmat dan karunia-nya yang telah diberikan, sehingga skripsi saya yang berjudul **“PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DAN ETIK ANGGOTA DPRD DEMAK DALAM KASUS PENYALAHGUNAAN ANGGARAN NEGARA”** dapat selesai dengan baik. Shalawat dan salam saya panjatkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan kita disepanjang zaman, yang mana patut untuk dijadikan contoh agar kita selalu melaksanakan kebaikan.

Tujuan penulisan karya ilmiah ini secara umum adalah untuk menambah wawasan pembaca mengenai topik yang dibahas. Secara khusus, karya ini bertujuan untuk memperluas pengetahuan penulis sendiri sekaligus memenuhi persyaratan tugas akhir perkuliahan.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, masukan dan saran konstruktif dari Bapak dan Ibu dosen sangat dibutuhkan untuk menyempurnakan karya ini. Penulis juga menyadari bahwa terselesaikannya skripsi ini tidak lepas dari dukungan, kerja sama, dan doa dari berbagai pihak. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis ingin menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. H Gunarto, S.H., S.E., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung.
2. Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H, Selaku Ketua Umum Yayasan Universitas Islam Sultan Agung.
3. Prof. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
4. Dr. Muhammad Ngaziz, S.H., M.H., selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Para penguji Ujian Skripsi yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya Sripsi ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat.

6. Bapak dan Ibu Dosen Pada Prodi Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, yang telah memberikan ilmu, bimbingan, serta wawasan berharga selama penulis menempuh pendidikan di jenjang S1 Ilmu Hukum.
7. Bapak dan Ibu Staf Administrasi Program Ilmu Hukum, yang senantiasa memberikan informasi, layanan, serta dukungan administratif selama proses perkuliahan berlangsung.

Inshaallah Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan perlindungan-Nya kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan skripsi ini. Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki berbagai kekurangan, baik dari segi substansi maupun penyajian, yang tidak terlepas dari keterbatasan penulis sendiri. Oleh karena itu, dengan penuh kerendahan hati, penulis membuka diri terhadap kritik dan saran yang membangun guna perbaikan di masa yang akan datang. Penulis berharap, karya ini dapat memberikan manfaat nyata bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum serta bagi siapapun yang memerlukanya. Atas segala perhatian dan bantuannya, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Penulis,

Kevin Ade Mahendra

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN BERKAS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Kevin Ade Mahendra

NIM : 30302200140

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa, karya tulis yang berjudul:

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DAN ETIK ANGGOTA DPRD
DEMAK DALAM KASUS PENYALAHGUNAAN ANGGARAN NEGARA.**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindak plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika kemudian hari saya terbukti melakukan tindak plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Semarang, 15 November 2025

Yang menyatakan

**Kevin Ade Mahendra
30302200140**

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Kevin Ade Mahendra

NIM : 30302200140

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan Karya Ilmiah Srikpsi saya yang berjudul:

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DAN ETIK ANGGOTA DPRD
DEMAK DALAM KASUS PENYALAHGUNAAN ANGGARAN NEGARA.**

Menyetujui menjadi Hak Milik Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang serta memberikan Hak Bebas Royalti Non Eklusif untuk disimpan, dialih mediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasi di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam Karya Ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 15 November 2025

Yang menyatakan

**Kevin Ade Mahendra
30302200140**

ABSTRAK

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen fundamental yang berperan sebagai sumber utama pembiayaan pembangunan daerah sekaligus sarana untuk mewujudkan kesejahteraan serta pemenuhan hak-hak masyarakat. Dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi konstitusional yang meliputi kewenangan dalam proses pembahasan, pemberian persetujuan, serta pelaksanaan pengawasan terhadap penyusunan dan pelaksanaan APBD.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada kajian terhadap bahan pustaka atau data sekunder sebagai sumber utama dalam menganalisis dan memahami permasalahan hukum yang diteliti.

Dari hasil penelitian pembahasan mengenai Pertanggungjawaban Pidana Dan Etik Anggota DPRD Demak Dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara maka dapat disimpulkan bahwa Kasus korupsi DPRD Demak menegaskan perlunya penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang merugikan negara. Perbuatan tersebut melanggar hukum dan merusak kepercayaan publik, sehingga perlu penegakan hukum tegas untuk menjaga integritas dan *good governance*, Kasus penyalahgunaan anggaran dan pemotongan honor guru di DPRD Demak mencerminkan lemahnya integritas pejabat publik dan pelaksanaan kode etik. Diperlukan penegakan kode etik yang tegas dan transparan agar kepercayaan publik pulih serta prinsip *good governance* dapat terwujud, dan Penerapan hukum pidana dan kode etik di DPRD Demak diperlukan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Keduanya saling melengkapi, di mana kode etik berperan mencegah pelanggaran dan hukum pidana menegakkan keadilan, sehingga keseimbangannya penting untuk memperkuat *good governance*.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Pidana, Kode Etik, DPRD.

ABSTRACT

The Regional Revenue and Expenditure Budget (APBD) is a fundamental instrument that serves as the primary source of regional development funding as well as a means to realize public welfare and fulfill citizens' rights. In the context of regional governance, the Regional House of Representatives (DPRD) holds a constitutional role that includes authority in the process of deliberation, approval, and supervision of the formulation and implementation of the APBD.

This study employs a normative legal research method, which focuses on examining literature or secondary data as the main sources in analyzing and understanding the legal issues under study.

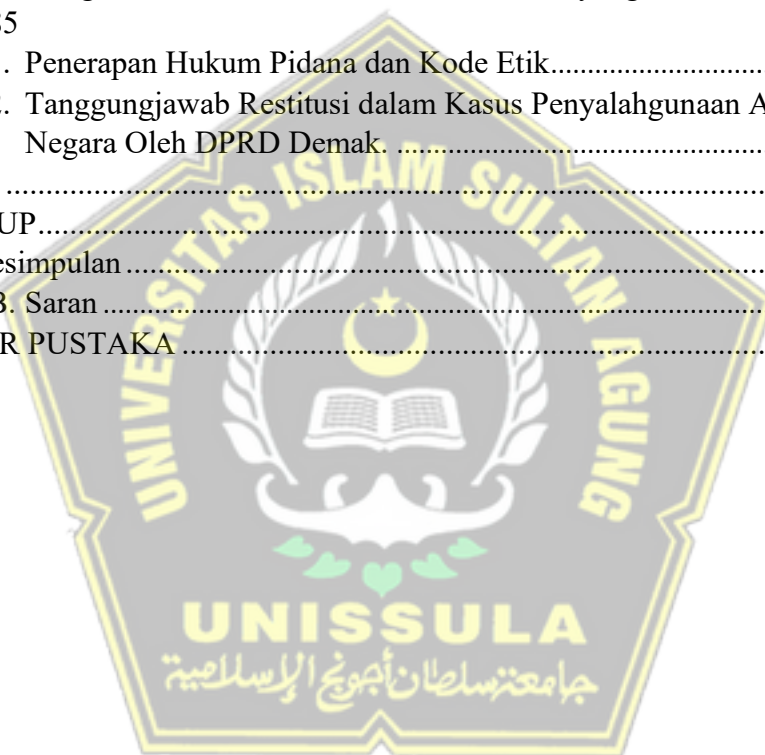
Based on the findings of the study on Criminal and Ethical Accountability of DPRD Demak Members in the Misuse of State Budget Funds, it can be concluded that the corruption case involving DPRD Demak underscores the need for law enforcement against the abuse of power that harms the state. Such acts violate the law and undermine public trust; therefore, firm legal enforcement is necessary to maintain integrity and uphold good governance. The misuse of funds and the deduction of teachers' honoraria reflect weak integrity and poor ethical implementation among public officials. Strict and transparent enforcement of the DPRD Code of Ethics is needed to restore public confidence and realize the principles of good governance. Moreover, the simultaneous application of criminal law and ethical standards in DPRD Demak is essential to establish clean and accountable governance. Both aspects complement each other ethical codes serve a preventive function, while criminal law ensures justice making their balance crucial in strengthening good governance.

Keywords: *Criminal Accountability, Code of Ethics, Regional House of Representatives (DPRD).*

DAFTAR ISI

SKRIPSI.....	i
Disusun Oleh:.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	x
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Terminologi	10
F. Metode Penelitian	15
1. Jenis Penelitian.....	15
2. Metode Pendekatan.....	16
3. Jenis dan Sumber Data	17
4. Teknik Pengumpulan Data	18
5. Metode Analisis Data	19
G. Sistematika Penulisan	20
BAB II.....	22
TINJAUAN PUSTAKA	22
A. Tinjauan Umum tentang Pertanggungjawaban Pidana.....	22
1. Pengertian Pertanggungjawaban Pidana	22
2. Teori Pertanggungjawaban Pidana	25
3. Unsur-Unsur Pertanggungjawaban Pidana.....	26
4. Syarat Pertanggungjawaban Pidana	32
5. Keadaan–Keadaan yang Dapat Melepaskan Pertanggungjawaban Pidana.	35
B. Tinjauan Umum tentang Etika dan Kode Etik Anggota DPRD	37
1. Pengertian Etika	37
2. Pengertian Kode Etik.....	40
3. Konsep dan Tujuan Kode etik dalam Lembaga Legislatif.....	41
4. Prinsip-prinsip dan Norma Etika Anggota DPRD	44
C. Tinjauan Umum Anggaran Negara.....	47
1. Pengertian anggaran	47
2. Tujuan dan manfaat Anggaran	49
3. Jenis-Jenis Anggaran.....	52

BAB III	55
PEMBAHASAN	55
A. Pertanggungjawaban Pidana Anggota DPRD Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara.....	55
B. Pertanggungjawaban Etik Anggota DPRD Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara.....	71
1. Pandangan Umum.....	71
2. Analisis Normatif Berdasarkan Peraturan Kode Etik DPRD Demak....	75
3. Tahapan Prosedur Penegakan Etik DPRD Kabupaten Demak.....	77
C. Relevansi Penerapan Hukum Pidana dan Kode Etik DPRD dalam Membangun Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Akuntabel. 85	
1. Penerapan Hukum Pidana dan Kode Etik.....	85
2. Tanggungjawab Restitusi dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara Oleh DPRD Demak.....	90
BAB IV	95
PENUTUP.....	95
A. Kesimpulan.....	95
B. Saran	97
DAFTAR PUSTAKA	99



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sebagai *negara hukum*, yang berarti setiap penyelenggaraan pemerintah, termasuk pengelolaan anggaran negara, harus berlandaskan prinsip legalitas, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan sosial.¹ Sebagai bagian dari perwujudan negara hukum, segala bentuk penyalahgunaan anggaran publik merupakan pelanggaran serius yang tidak hanya menyalahi norma etik, tetapi juga menimbulkan konsekuensi hukum pidana.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah instrumen vital yang menjadi tulang punggung pembagungan daerah serta sarana pemenuhan hak-hak masyarakat.² DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memiliki kewenangan konstitusional dalam pembahasan, persetujuan, serta pengawasan terhadap APBD.³ Oleh karena itu, peran anggota DPRD sangat menentukan arah pembangunan dan keberhasilan pengelolaan keuangan daerah.

Secara normatif, anggota DPRD wajib melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan dengan penuh integritas, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta

¹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3).

² Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Dalam perspektif hukum pidana, anggota DPRD yang melakukan penyalahgunaan anggaran negara dapat dijerat dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor).

Namun dalam kenyataannya, berbagai kasus menunjukkan adanya praktik penyalahgunaan anggaran oleh DPRD, baik melalui *mark-up* anggaran, pemotongan alokasi dana publik, maupun pengelolaan dana tanpa prosedur yang sah. Fenomena ini menggambarkan adanya kesenjangan serius antara norma hukum yang ideal dengan praktik penyelenggaraan pemerintah di lapangan.⁴

Salah satu kasus aktual adalah dugaan penyalahgunaan anggaran yang melibatkan anggota DPRD Demak dalam pengelolaan sewa Pasar Wonosekar.⁵ Kasus tersebut menimbulkan kerugian keuangan daerah sebesar Rp. 280.000.000, (dua ratus delapan puluh juta rupiah) dan menjadi perhatian publik karena melibatkan pejabat legislatif yang seharusnya berperan sebagai pengawas, bukan pelaku pelanggaran. Selain itu, isu pemotongan honor guru honorer yang sempat memicu demonstrasi di Demak pada awal 2025 juga menimbulkan sorotan terhadap lemahnya fungsi pengawasan DPRD dalam

⁴ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁵ Radar Kudus, "Kejari Demak Tetapkan Tersangka Kasus Pasar Wonosekar," 2023. Diakses Pada 1 Oktober 2025, Pukul 12.30. WIB.

memastikan distribusi anggaran pendidikan berjalan sesuai peruntukannya.⁶ Meski tidak semua kasus langsung mengarah pada tindak pidana, namun situasi tersebut memperlihatkan adanya potensi pelanggaran etik dan penyalahgunaan kewenangan.

Dari prespektif hukum pidana, penyalahgunaan anggaran yang menimbulkan kerugian keuangan negara jelas memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Tipikor.⁷ Dengan demikian, anggota DPRD yang terbukti melakukan hal tersebut tidak hanya bertanggungjawab secara etik melalui Badan Kehormatan DPRD, tetapi juga secara pidana di hadapan Pengadilan Tipikor.

Pertanggungjawaban etik diatur melalui Kode Etik DPRD Demak yang menekankan integritas, kejujuran, dan akuntabilitas sebagai prinsip dasar perilaku anggota dewan. Namun, pengalaman menunjukkan bahwa sanksi etik sering kali bersifat administratif dan kurang memberikan efek jera, sehingga peran hukum pidana menjadi instrumen penting untuk menegakkan keadilan dan melindungi kepentingan publik. Seperti Firman Allah dalam Surah Qs. Al-Anfal ayat 27 yang menerangkan sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنَكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿٢٧﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (janganlah) kamu mengkhianati amanah-amanah yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui.

⁶ Detik Jateng, "Guru Honorer Demo Soal Pemotongan Honor di Demak," 2025. Diakses Pada 2 Oktober 2025, Pukul 10.00 WIB.

⁷ Pasal 2 dan 3 Undnag-Undang Tipikor.

Kesenjangan secara normatif dan kenyataannya dalam konteks penyalahgunaan anggaran ini menjadi masalah krusial. Idealnya, anggota DPRD berfungsi sebagai pengawas dan menjaga kepentingan rakyat, tetapi dalam praktik justru ditemukan kasus dimana mereka ikut serta dalam tindakan penyimpangan anggaran. Fenomena ini mencerminkan adanya persoalan moral, kelemahan sistem pengawasan, serta rendahnya penegakan hukum.

Dalam teori pidana, pertanggungjawaban pidana mengacu pada asas *geen straf zonder schuld* (tidak pidana tanpa kesalahan).⁸ Artinya, seorang anggota DPRD yang melakukan penyalahgunaan anggaran harus dipastikan memiliki kesalahan berupa (*dolus*) kesengajaan atau (*culpa*) kelalaian, serta perbuatannya memenuhi unsur melawan hukum dan menimbulkan akibat kerugian negara. Penegakan hukum pidana terhadap anggota DPRD yang menyalahgunakan anggaran juga harus memperhatikan kedudukan mereka sebagai pejabat publik. Hal ini menuntut aparat penegak hukum untuk menerapkan prinsip *equality before the law*, bahwa setiap orang, termasuk pejabat negara, memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum.⁹

Pada sisi lain, pertanggungjawaban etik tidak dapat dipisahkan dari aspek pidana. Pelanggaran etik merupakan bentuk pelanggaran norma moral dan integritas, sementara pelanggaran pidana menyentuh ranah hukum

⁸ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana*, Alumni, Bandung, 2012, hlm. 45.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 128.

posistif. Oleh karena itu, kedua aspek ini harus berjalan beriringan untuk menciptakan sistem penegakan hukum yang komperhensif.

Dengan adanya kasus penyalahgunaan anggaran di DPRD Demak, publik semakin mempertanyakan sejauh mana efektifitas regulasi yang ada, baik dalam Undang-Undang Tipikor, Undnag-Undang Pemerintah Daerah, maupun Kode Etik DPRD. Hal ini mengindikasikan bahwa masih terdapat kelemahan struktural dalam mekanisme pertanggungjawaban anggota dewan. Situasi ini juga menegaskan pentingnya peran lembaga pemeriksa eksternal seperti BPK yang memiliki kewenangan melakukan audit terhadap anggaran APBD, sekaligus melaporkan temuan kerugian negara kepada aparat penegak hukum.

Bagi masyarakat, kasus penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD merupakan bentuk penghianatan terhadap amanah rakyat. Secara sosiologis, hal ini meruntuhkan kepercayaan publik terhadap institusi legislasi, serta menimbulkan efek domino berupa apatisme politik dan rendahnya partisipasi dalam proses demokrasi. Secara yuridis, penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD tidak hanya melanggar Undang-Undang Tipikor, tetapi juga dijerat dengan Pasal 421 HUHP tentang penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara. Ini menunjukkan bahwa instrument hukum pidana cukup lengkap, tinggal bagaimana implementasi penegakannya dilakukan secara konsisten.

Namun demikian, realitas menunjukkan bahwa tidak semua kasus penyalahgunaan anggaran dapat diproes hingga tuntas. Ada kalanya proses

berhenti pada tahap penyelidikan, atau bahkan tidak sampai pada pengadilan, karena kendala pembuktian maupun intervensi politik.¹⁰ Kondisi ini menegaskan pentingnya aparat penegak hukum dalam menangani perkara korupsi yang melibatkan pejabat legislatif daerah. Tanpa integritas, proses hukum hanya akan menghasilkan formalitas tanpa keadilan substantif.

Pertanggungjawaban piana anggota DPRD Demak yang melakukan penyalahgunaan anggaran harus dilihat sebagai upaya pengembalian kepercayaan publik terhadap hukum. Dengan adanya putusan pengadilan yang tegas, diharapkan muncul efek jera dan perbaikan perilaku di lingkungan legislatif daerah. Sementara itu, dari sisi pertanggungjawaban etik, penegakan Kode Etik DPRD Demak harus diperkuat dengan pemberian sanksi yang proporsional, mulai dari teguran, pemberhentian dari alat kelengkapan dewan, hingga pemberhentian tetap sebagai anggota DPRD apabila terbukti bersalah secara pidana.¹¹

Hamonisasi antara pertanggungjawaban pidana dan etik menjadi kunci untuk membangun tata kelola pemerintah yang bersih dan bebas korupsi. Dalam kerangka inilah, penelitian mengenai pertanggungjawaban pidana dan etik anggota DPRD Demak menjadi relevan dan penting untuk dikaji. Penelitian ini juga memiliki signifikansi akademis, yakni memperkaya literatur mengenai penerapan teori pertanggungjawaban pidana pada pejabat legislatif daerah serta integrasi dengan sistem sanksi etik. Hal ini dapat

¹⁰ Kompas, "Kendala Penegakan Kasus Korupsi Daerah," 2024. Diakses Pada 1 Oktober 2025, Pukul 13.00 WIB.

¹¹ Undnag-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 Pasal 364.

menjadi rujukan bagi penegak hukum maupun lembaga legislatif dalam merumuskan kebijakan pencegahan korupsi.

Dari sisi praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan rekomendasi konkret bagi DPRD Demak maupun DPRD daerah lain dalam memperkuat kode etik dan sistem pengawasan, sehingga kasus serupa dapat dimanipulasir di masa depan. Dengan demikian, kajian mengenai pertanggungjawaban pidana dan etik anggota DPRD Demak dalam kasus penyalahgunaan anggaran negara tidak hanya penting untuk menjawab persoalan hukum, tetapi juga relevan untuk memperkuat nilai-nilai demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas di tingkat nasional.

Oleh karena itu, penelitian ini akan difokuskan pada analisis normatif dan empiris mengenai bagaimana pertanggungjawaban pidana dan etik diterapkan terhadap anggota DPRD Demak yang melakukan penyalahgunaan anggaran, dengan tujuan memberikan pemahaman menyeluruh mengenai keterpaduan antara hukum pidana dan hukum etik dalam penegakkan keadilan.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka dapat dijabarkan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pertanggungjawaban Pidana Anggota DPRD Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara?
2. Bagaimana Pertanggungjawaban Etik Anggota DPRD Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara?

3. Bagaimana Relevansi Penerapan Hukum Pidana dan Kode Etik DPRD dalam Membangun Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Akuntabel?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban pidana anggota DPRD Demak yang menyalahgunakan anggaran negara.
2. Untuk mengetahui mekanisme pertanggungjawaban etik anggota DPRD Demak dalam kasus penyalahgunaan anggaran.
3. Untuk mengetahui keterpaduan antara hukum pidana dan hukum etik dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam penguatan teori hukum pidana modern yang menekankan prinsip *equality before the law*, bahwa pejabat negara tidak boleh mendapat kekebalan dari pertanggungjawaban hukum.
 - b. Memberikan kontribusi dalam pengembangan konsep integrasi antara sanksi pidana dan sanksi etik terhadap anggota DPRD, sehingga memperkuat pemahaman teoritis tentang hubungan hukum positif dengan norma etik dalam oraktik ketatanegaraan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Akademis

- 1) Menjadi referensi ilmiah bagi akademisi, mahasiswa, maupun peneliti lain dalam mengkaji isu-isu terkait penyalahgunaan anggaran, korupsi legislatif daerah, serta efektifitas penegakan hukum pidana dan hukum etik di Indonesia.
- 2) Penelitian ini dapat memperkaya literatur ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana dan etika legislasi, dengan memberikan analisis mengenai penerapan asas pertanggungjawaban pidana (*geen straf zonder schuld*) terhadap pejabat legislatif daerah.

b. Bagi Praktisi Hukum

- 1) Memberikan masukan kepada aparat penegak hukum (Kejaksaan, KPK, Kepolisian, Pengadilan Tipikor) dalam menangani perkara penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD, agar proses penegakan hukum berjalan lebih efektif, transparan, dan konsisten.
- 2) Menjadi bahan evaluasi bagi Badan Kehormatan DPRD Demak untuk memperkuat penerapan Kode Etik DPRD, khususnya terkait pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota dewan.
- 3) Memberikan rekomendasi praktis bagi Pemerintah daerah dan lembaga legislative daerah dalam memperbaiki sistem

pengawasan internal, mekanisme transparansi, serta tata kelola anggaran agar lebih akuntabel.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat menjadi dasar advokasi dalam menuntut akuntabilitas anggota DPRD, sekaligus memperkuat partisipasi publik dalam mengawasi penggunaan APBD.

E. Terminologi

Dalam penelitian ini, perlu dikemukakan terlebih dahulu sejumlah pengertian dan istilah yang berkaitan langsung dengan pokok pembahasan penelitian, yang selanjutnya akan dijelaskan secara sistematis sebagai berikut:

1. Pertanggungjawaban Pidana

Istilah pertanggungjawaban berakar dari kata tanggung jawab, yang dalam kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai keadaan di mana seseorang berkewajiban memikul atau menanggung segala konsekuensi atau suatu perbuatan, termasuk kemungkinan untuk dituntut, dipersalahkan, maupun diperkarakan. Adapun pertanggungjawaban dimaknai sebagai tindakan atau sikap untuk menanggung akibat dari suatu perbuatan yang telah dilakukan.¹²

Dalam terminology hukum pidana, pertanggungjawaban pidana (*teorekenbaaheid*) dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah *criminal*

¹² Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2016, hlm. 1457.

liability. Konsep ini merujuk pada kewajiban hukum yang melekat pada individu maupun kelompok untuk menanggung akibat dari suatu perbuatan yang dikualifikasikan sebagai tindakan pidana serta menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Suatu perbuatan baru dapat digolongkan sebagai tindakan pidana yang menuntut pertanggungjawaban apabila terpenuhi dua syarat pokok, yaitu:

- 1) *Mens rea*, yaitu sikap batin pelaku pada saat melakukan perbuatan pidana. *Mens rea* mencakup unsur-unsur perbuatan tindak pidana yaitu sikap batin yang disebut dengan unsur subjektif suatu tindak pidana.
- 2) *Actus reus*, yaitu esensi dari kejahatan itu sendiri atau perbuatan hukum (*unlawfull act*) yang dilakukan. *Actus reus* sendiri merupakan perbuatan yang dihasilkan dari *mens rea*.

Berdasarkan Roslan Shaleh, pertanggungjawaban pidana adalah:

“Pertanggungjawaban pidana” dapat dipahami sebagai proses pelimpahan perkara terhadap suatu perbuatan yang secara objektif memenuhi unsur tindak pidana, sekaligus secara subjektif pelakunya dianggap layak untuk dijatuhi pidana. Landasan adanya tindak pidana bertumpu pada asas legalitas, sedangkan dasar untuk menjatuhkan pidana kepada pelaku didasarkan pada asas kesalahan. Dengan demikian, seseorang hanya dapat

dipidana apabila dalam melakukan perbuatan pidana tersebut melekat unsur kesalahan pada dirinya.¹³

2. Kode Etik

Kode Etik adalah serangkaian norma-norma etik yang dijadikan pandangan hidup dan pedoman berfikir, bersikap, dan berperilaku bagi anggota DPRD. Kode Etik berasal dari dua kata yaitu “Kode” dan “etik”. Kode berarti kumpulan peraturan atau prinsip yang sistematis, dan etik berarti azas akhlak (moral). Kode etik diartikan dengan norma dan azas yang diterima oleh suatu kelompok tertentu sebagai landasan tingkah laku.¹⁴ Sedangkan Oteng Susiana mendefinisikan kode etik sebagai seperangkat pedoman, bahkan sebagai pedoman bagi masyarakat untuk mengantisipasi terjadinya bias interaksi antara masyarakat dengan anggota profesi tersebut.¹⁵

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mendefinisikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang menjadi bagian dari unsur penyelenggara pemerintah daerah. Menurut Miriam Budiardjo, DPRD dipandang sebagai lembaga legislative yang berfungsi membentuk peraturan, di mana produk peraturan perundang-undangan yang

¹³ Roeslan Saleh. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*. Politeia. Jakarta, hlm.80.

¹⁴ Kamus besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Jakarta, Kalam Mulia, 2013, hlm. 432.

¹⁵ Sujipto dan Rafles Kosasi, *Profesi Guru*, Reinika Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 30.

dihasilkannya mencerminkan arah kebijakan public.¹⁶ Sejalan dengan itu, DPRD juga dapat dipahami sebagai institusi pengambil keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Sementara itu, Fuad dalam Jurnal Administrasi Negara menekankan bahwa DPRD merupakan institusi yang menjadi tumpuan dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat di daerah.¹⁷

Dari berbagai pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan di daerah dan berperan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dengan tugas pokok membentuk peraturan daerah serta menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (4) Undnag-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menegaskan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dala Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Penyalahgunaan

Penyalahgunaan pada dasarnya dipahami sebagai tindakan menggunakan suatu kewenangan, fasilitas, atau sumber daya tidak sesuai dengan tujuan yang seharusnya. Dalam konteks hukum, penyalahgunaan

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 150.

¹⁷ Fuad, *DPRD dan Dinamika Demokrasi Lokal*, Jurnal Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya, Malang, 2016, hlm. 45.

kerap dikaitkan dengan perbuatan yang melampaui batas kewenangan atau menyimpang dari norma yang berlaku, sehingga menimbulkan kerugian baik bagi individu maupun masyarakat. Istilah ini menekankan adanya pergeseran penggunaan dari yang semestinya sah, menjadi perbyatan yang bertentangan dengan aturan hukum maupun asas kepatutan.¹⁸

Lebih lanjut, penyalahgunaan juga dapat dimaknai sebagai bentuk divinisi perilaku, di mana suatu wewenang atau hak yang diberikan sevara sah justru dipergunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok, sehingga menyalahi tujuan awal pemberian haka tau wewenang tersebut.¹⁹ Dalam praktiknya, penyalahgunaan sering kali berkaitan erat dengan tindak pidana korupsi, penyalahgunaan narkoba, hingga pelanggaran jabatan, yang keseluruhanya menegaskan perlunya pengawasan serta mekanisme pertanggungjawaban hukum.²⁰

5. Anggaran

Anggaran adalah suatu rencana keuangan yang disusun secara sistematis mengenai seluruh kegiatan suatu entitas untuk priode tertentu, yang memuat estimasi penerimaan dan pengeluaran guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks pemerintahan, anggaran berfungsi sebagai instrument kebijakan publik sekaligus alat pengendalian untuk

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 77.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 125.

²⁰ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 64.

memastikan penggunaan sumber daya negara berjalan efektif, efisien, dan akuntabel.²¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam kajian ini adalah penelitian hukum normatif, yakni suatu pendekatan penelitian yang berfokus pada penelaahan literatur atau data sekunder sebagai sumber utama dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan hukum.²² Penelitian ini kerap disebut pula sebagai penelitian *doctrinal*, yaitu suatu pendekatan yang mengandung hukum sebagai norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) maupun sebagai seperangkat kaidah yang berfungsi sebagai pedoman perilaku manusia yang dianggap sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²³

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian yang digunakan dalam skripsi ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang bertumpu pada bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber utama dalam menganalisis suatu permasalahan hukum, tanpa melibatkan penelitian lapangan. Fokus penelitian ini diarahkan pada pemanfaatan data sekunder, yang lazim dikenal sebagai penelitian hukum kepustakaan. Adapun ruang lingkupnya meliputi penelitian mengani

²¹ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Andi, 2009, hlm. 61.

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 13.

²³ Amiruddin dan H Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, halaman 118.

asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, serta perbandingan hukum.²⁴

2. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis (*doctrinal*) menitikberatkan pada pemanfaatan bahan pustaka, studi dokumen, serta pandangan para ahli yang relevan. Dalam kerangka ini, penelitian dilakukan dengan menggunakan *statute approach* atau pendekatan perundang-undangan, yakni menjadikan ketentuan yang termuat dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan utama dalam menganalisis permasalahan hukum yang diteliti.²⁵

Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang didasarkan pada pandangan serta doktrin yang berkembang dalam disiplin ilmu hukum. Melalui penelaahan terhadap berbagai pemikiran dan doktrin tersebut, peneliti dapat merumuskan gagasan, konsep, maupun prinsip hukum yang relevan untuk membangun pemahaman serta menganalisis isu hukum yang menjadi objek kajian.²⁶ Dengan demikian, pendekatan yuridis normatif ini dapat memberikan gambaran menyeluruh mengenai dasar hukum, ruang lingkup tanggung jawab, serta implikasi normatif dari kasus penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD Demak.

²⁴ Ediwarman. Monograf. *Metode Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*, Medan, 2011, halaman 94

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm.9

²⁶ *Ibid.*, hlm.135.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Sekunder

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- 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 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 6) Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber yang berperan dalam memberikan penjelasan, penafsiran, maupun analisis terhadap bahan hukum primer. Sumber ini meliputi literature hukum, artikel dalam jurnal ilmiah, pendapat para ahli hukum, publikasi media massa,

serta hasil penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik yang dikaji.²⁷

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber pendukung yang berfungsi memberikan keterangan tambahan maupun petunjuk terkait pemahaman atas bahan hukum primer dan sekunder. Sumber ini dapat berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, maupun referensi hukum lainnya yang memiliki keterkaitan erat dengan topik penelitian yang sedang dikaji.²⁸

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini ditempuh melalui dua jalur, yakni penelusuran literatur secara konvensional maupun digital. Penelusuran secara konvensional dilakukan dengan mengakses koleksi pustaka dan arsip fisik yang tersedia di perpustakaan maupun lembaga terkait. Sedangkan penelusuran secara digital dilakukan dengan memanfaatkan jaringan internet guna memperoleh berbagai sumber informasi elektronik. Kedua metode tersebut digunakan secara bersamaan untuk menghimpun bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan fokus penelitian.²⁹

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op., Cit.*, hlm. 141.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm. 52.

²⁹ Burhan Bugin, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 203.

5. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan deskriptif kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktivitas, sosial, sikap, kepercayaan, persepsi, dan pemikiran individu atau kelompok secara mendalam tanpa menggunakan angka atau perhitungan statistic. Pendekatan yang digunakan meliputi:³⁰

a. Interpretasi Hukum

Analisis dikaukan melalui penafsiran terhadap peraturan perundang-undnagan yang relevan, baik secara gramatikal, sistematis, historis, maupun teologis.

b. Kontruksi Hukum

Apabila terdapat kekosongan atau ketidakjelasan norma, peneliti melakukan kontruksi hukum untuk menemukan argumentasi yang dapat memberikan solusi.

c. Analisis Kualitatif

Data yang diperoleh tidak diolah dengan statistik, melainkan dianalisis secara deskriptif analisis untuk menjawab rumusan masalah mengani pertanggungjawaban pidana dan etik anggota DPRD Demak dalam kasus penyalahgunaan anggaran negara.

³⁰ Peter Mahmud Marzuk, *Op., Cit*, hlm. 133.

Dengan metode analisis ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai penerapan norma pidana dan sanksi etik terhadap anggota DPRD sebagai penyelenggara negara.

G. Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan. Pada Bab ini diuraikan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Terminologi, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : Adalah berisi Tinjauan Pustaka yang akan menjabarkan variable Skripsi ini. Adapun sub bab yang dibahas dalam Bab II ini adalah sebagai berikut:

- a. Tinjauan Umum tentang Pertanggungjawaban Pidana, b. Tinjauan Umum Tentang Etika dan Kode Etika Anggota DPRD, c. Tinjauan Umum Anggaran

BAB III : Pembahasan akan menjawab rumusan masalah yang telah diuraikan diatas mengani:

1. Pertanggungjawaban Pidana Anggota DPRD
Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran
Negara?
2. Pertanggungjawaban Etik Anggota DPRD
Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran
Negara?

3. Relevansi Penerapan Hukum Pidana dan Kode Etik DPRD dalam Membangun Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Akuntabel?

BAB IV : Penutup, disajikan mengenai kesimpulan dan saran dari hasil penelitian terkait isu hukum yang dirumuskan dalam Skripsi ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pertanggungjawaban Pidana

1. Pengertian Pertanggungjawaban Pidana

Dalam ranah pidana, dikenal konsep pertanggungjawaban pidana yang dalam Bahasa Belanda disebut *torekenbaarheid*, sedangkan dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah *criminal responsibility* atau *criminal liability*. Istilah ini merujuk pada kemampuan seseorang untuk dimintai pertanggungjawaban atas suatu perbuatan pidana yang telah dilakukannya. Menurut Roeslan Saleh, konsep tersebut disebut sebagai “Pertanggungjawaban Pidana”, sementara Moeljatno menggunakan istilah “Pertanggungjawaban dalam hukum pidana”. Meskipun terdapat variasi dalam penyebutan, sebagian besar pakar hukum sepakat untuk menggunakan istilah “Pertanggungjawaban Pidana” sebagai bentuk yang paling umum dan representative dalam kajian hukum pidana Indonesia.³¹

Secara hakikat, pertanggungjawaban pidana merupakan suatu sistem yang dibentuk dalam hukum pidana sebagai mekanisme reaksi terhadap pelanggaran atas norma atau kesepakatan sosial yang melarang suatu perbuatan tertentu. Menurut Roeslan Saleh, peratanggungjawaban

³¹ Sampur Dongan Simmamora & Mega Fitri Hertini, *Hukum Pidana Dalam Bagan*, Untan Press, Pontianak, 2015, hlm. 166

pidana dapat dipahami sebagai proses penerusan celaan objektif yang melekat pada suatu perbuatan pidana kepada pelaku yang secara subjektif memenuhi syarat untuk dipatuhi pidana atas perbuatan tersebut. Dengan demikian, konsep ini menegaskan adanya hubungan antara perbuatan terlarang dan pelaku yang dinilai layak menerima hukuman berdasarkan asas kesalahan dan keadilan hukum.³²

Pertanggungjawaban atau yang dikenal dengan konsep *liability* dalam segi falsafah hukum, *Roscoe Pound* menyatakan bahwa: *I..use simple word "liability" for the situation whereby one may exact legally and other is legally subjected to the exaction*" pertanggungjawaban pidana diartikan Pound adalah sebagai suatu kewajiban untuk membayar pembalasan yang akan diterima pelaku dari seseorang yang telah dirugikan.³³ Pertanggungjawaban yang dilakukan tersebut tidak hanya menyangkut masalah hukum semata akan tetapi menyangkut pula masalah nilai-nilai moral ataupun kesusilaan yang ada dalam suatu masyarakat.

Berikut ini beberapa pandangan para ahli yang memberikan definisi mengenai konsep pertanggungjawaban pidana dalam perspektif hukum pidana:

- a. Menurut Simons, kemampuan untuk bertanggungjawab merupakan suatu kondisi kejiwaan tertentu yang memungkinkan penerapan

³² Roselan Saleh dalam Hanafi Amrani dan Mahrus Ali, *Sistem pertanggungjawaban pidana Perkembangan dan Penerapan*, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2015, hlm. 21

³³ Romli Atmasasmita, *Perbandingan Hukum Pidana*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm.

pidana terhadap seseorang dapat dibenarkan, baik dilihat dari sudut pandang umum maupun dari pribadi pelaku itu sendiri. Ia menegaskan bahwa seseorang dapat dikatakan mampu bertanggungjawab apabila memenuhi dua unsur utama yaitu; Pertama, memiliki kemampuan untuk menyadari bahwa perbuatannya bertentangan dengan hukum, dan kedua, memiliki kemampuan untuk mengendalikan kehendaknya agar selaras dengan kesadaran hukum tersebut.³⁴

- b. Berbeda dengan pandangan Simons, Van Hamel menjelaskan bahwa pertanggungjawaban pidana merupakan suatu kondisi kejiwaan yang normal dan cakap, yang mencakup tiga bentuk kemampuan utama. Pertama, kemampuan untuk memahami makna serta konsekuensi nyata dari perbuatan yang dilakukan. Kedua, kemampuan untuk menyadari bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan norma dan ketertiban dalam masyarakat. Ketiga, kemampuan untuk mengendalikan dan menentukan kehendak dalam bertindak sesuai dengan kesadaran tersebut.³⁵
- c. Menurut Pompe, pertanggungjawaban pidana dapat dipahami melalui unsur-unsur yang mencerminkan kemampuan berpikir perilaku, yaitu kemampuan untuk mengendalikan pikiran serta menentukan kehendaknya. Dalam hal ini, pelaku harus mampu memahami makna dan konsekuensi kehendaknya dari tindakannya,

³⁴ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Raja Grafindo, Depok, 2010, hlm. 85

³⁵ Eddy O.S. Hiarij, *Prinsip-Prinsip Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 121.

serta memiliki kapasitas untuk menyesuaikan kehendaknya dengan pemahaman tersebut mengenai arti dan akibat perilakunya.³⁶

2. Teori Pertanggungjawaban Pidana

Dalam terminologi hukum, terdapat dua istilah yang berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban, yaitu *liability* dan *responsibility*. Istilah *liability* memiliki cakupan yang lebih luas, mencakup berbagai bentuk resiko atau kewajiban hukum, baik yang bersifat pasti, bergantung, maupun potensial. Konsep ini meliputi seluruh aspek hak dan kewajiban yang dapat menimbulkan akibat hukum, seperti kerugian, ancaman, pelanggaran, biaya, maupun kondisi yang menimbulkan kewajiban untuk memenuhi ketentuan undang-undang.

Sementara itu, *responsibility* mengacu pada kemampuan atau kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan suatu tindakan atau keputusan, yang mencakup aspek ketrampilan, kecakapan, dan kesanggupan dalam melaksanakan kewajiban hukum. Dalam praktiknya, *liability* lebih sering digunakan untuk menggambarkan pertanggungjawaban hukum (*legal liability*) umumnya mengacu pada pertanggungjawaban dalam ranah politik (*political responsibility*).³⁷

Dalam hukum pidana terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran atau suatu perbuatan tindak pidana maka dalam pertanggungjawaban diperlukan asas-asas hukum pidana. Salah satu asas

³⁶ Teguh Prasetyo, *Op., Cit*, hlm. 86

³⁷ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.

hukum pidana adalah asas hukum *nullum delictum nulla poena sine pravia lege* atau yang sering disebut dengan asas legalitas, asas ini menjadi dasar pokok yang tidak tertulis dalam menjatuhkan pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana “*tidak dipidana jika tidak ada kesalahan*”. Dasar ini adalah mengenai dipertanggungjawabkannya seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya. Artinya seseorang baru dapat diminta pertanggungjawabannya apabila seseorang tersebut melakukan kesalahan atau melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan. Asas legalitas ini mengandung pengertian, tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan perundang-undangan. Maksud dari hal tersebut adalah seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawaban apabila perbuatan itu memang telah diatur, tidak dapat seseorang dihukum atau dimintakan pertanggungjawabannya apabila peraturan tersebut muncul setelah adanya perbuatan pidana. Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh menggunakan kata kias, serta aturan-aturan hukum pidana tersebut tidak berlaku surut

3. Unsur-Unsur Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban merupakan mekanisme hukum yang digunakan untuk menentukan apakah seseorang dapat dibebaskan atau dijatuhkan pidana atas suatu perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana. Dalam konteks ini, agar seseorang dapat dinyatakan memiliki

pertanggungjawaban pidana, harus terlebih dahulu dipenuhi sejumlah unsur yang menjadi dasar penilaian terhadap dapat atau tidaknya individu tersebut dimintai pertanggungjawaban atas perbuatannya. Unsur-unsur tersebut adalah:

a. Adanya suatu tindak pidana

Unsur perbuatan merupakan komponen fundamental dalam pertanggungjawaban pidana, sebab seseorang tidak dapat dikenai sanksi pidana apabila tidak melakukan suatu tindakan yang termasuk dalam kategori perbuatan terlarang menurut ketentuan perundang-undangan. Prinsip ini sejalan dengan asas legalitas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*, yang mengandung makna bahwa tidak ada perbuatan yang dapat dipidana tanpa adanya undang-undang yang terlebih dahulu menetapkan larangan dan sanksi terhadap perbuatan tersebut.³⁸

b. Adanya kesalahan

Kesalahan, yang dalam istilah asing dikenal sebagai *schuld*, merupakan kondisi psikologis seseorang yang memiliki keterkaitan erat dengan perbuatan yang dilakukannya, sehingga berdasarkan keadaan tersebut, pelaku dapat dicela atau dipertanggungjawabkan atas tindakannya. Istilah kesalahan dalam konteks ini dipahami dalam arti yang luas. Namun, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), pengertian kesalahan digunakan dalam arti yang lebih

³⁸ Moeljatno, *Op., Cit.*, hlm. 25

sempit, yaitu merujuk pada bentuk kealpaan (*culpa*), sebagaimana tercermin dalam rumusan berbahasa Belanda pada Pasal 359 dan Pasal 360 KUHP.³⁹

c. Adanya perbuatan yang dapat bertanggung jawab

Kemampuan bertanggungjawab memiliki keterkaitan erat dengan kondisi psikis pelaku. Unsur ini menjadi bagian esensial dalam pertanggungjawaban pidana, karena menentukan sejauh mana seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatannya. Kemampuan untuk bertanggungjawab merupakan landasan utama dalam menentukan pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana. Oleh karena itu, keberadaan atau ketiadaan kemampuan tersebut harus dibuktikan di hadapan hakim. Apabila terbukti bahwa pelaku tidak memiliki kemampuan untuk bertanggungjawab, maka hal tersebut menjadi dasar bagi hakim untuk menyatakan bahwa pelaku tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana, sehingga tidak dapat dijatuhi hukuman atas perbuatan yang dilakukannya.

Menurut Andi Zainal Abidin, sebagian besar ketentuan dalam peraturan perundang-undangan merumuskan unsur kesalahan secara negative. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sendiri tidak secara eksplisit mengatur mengenai kemampuan bertanggungjawab, melainkan justru memuat ketentuan yang menggambarkan

³⁹ *Ibid*, hlm. 114

kebalikanya, yaitu kondisi di mana seseorang dianggap tidak memiliki kemampuan untuk bertanggungjawab.

Pasal yang mengatur tentang kebalikan dari kemampuan bertanggungjawab adalah Pasal 44 KUHP, yakni:

- 1) Barang siapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan padanya, disebabkan karena jiwanya cacat dalam tubuhnya (*gebrekkige ontiwikkeling*) atau terganggu karena penyakit, tidak dipidana.
- 2) Jika ternyata bahwa perbuatan tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya disebabkan karena jiwanya cacat dalam tubuhnya atau terganggu karena penyakit, maka hakim dapat memerintahkan supaya orang itu dimasukkan kedalam rumah sakit jiwa, paling lama satu tahun sebagai waktu percobaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 44 KUHP, seseorang yang melakukan tindak pidana tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatannya apabila tidak memiliki kemampuan untuk bertanggungjawab. Dengan kata lain, pelaku tidak dapat dikenai pertanggungjawaban pidana apabila dalam dirinya terdapat kondisi cacat tertentu yang menghilangkan kemampuan tersebut. Adapun bentuk kecacatan yang dimaksud terbagi menjadi dua jenis yaitu:

- 1) Dalam masa pertumbuhan pelaku, pelaku mengalami cacat mental, sehingga hal itu mempengaruhi pelaku untuk membedakan antara perbuatan yang baik dan buruk.
- 2) Jika jiwa pelaku mengalami gangguan kenormalan yang disebabkan suatu penyakit, sehingga akalanya kurang berfungsi secara optimal atau akalanya tidak berfungsi secara optimal untuk membedakan hal-hal yang baik dan buruk.

Kemampuan untuk bertanggungjawab juga memiliki keterkaitan dengan faktor usia pelaku tindak pidana. Hanya individu yang telah mencapai usia tertentu yang dianggap memiliki kemampuan bertanggungjawab serta kewajiban hukum atas perbuatannya. Hal ini disebabkan Karena pada usia tertentu, kondisi psikologis seseorang belum berkembang secara matang sehingga dapat mempengaruhi kemampuannya dalam memahami dan mengendalikan tindakanya.

Pada dasarnya, anak-anak pada usia tertentu belum memiliki kesadaran penuh terhadap konsekuensi dari perbuatnya serta belum mampu membedakan antara tindakan yang benar dan yang salah. Oleh karena itu, anak dalam kategori usia tersebut belum dapat sepenuhnya menyadari makna perbuatannya. Apabila anak yang belum memiliki kematangan psikologis melakukan tindak pidana dan kemudian harus dijalani proses hukum, hal tersebut berpotensi

menimbulkan gangguan psikologis yang dapat berdampak hingga masa dewasanya.⁴⁰

d. Tidak adanya alasan pemaaf

Dalam kondisi tertentu, pelaku tindak pidana berada dalam situasi yang membuatnya tidak memiliki alternative lain selain melakukan perbuatan yang tergolong sebagai tindak pidana, meskipun tindakan tersebut tidak dikehendaki olehnya. Akibat dari perbuatannya itu, pelaku tetap harus berhadapan dengan proses hukum. Keadaan tersebut terjadi bukan semata-mata karena kehendak pribadi pelaku, melainkan disebabkan oleh adanya faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi atau mendorongnya untuk melakukan perbuatan tersebut.⁴¹

Faktor-faktor eksternal di luar diri atau batin pelaku dapat menjadi penyebab utama sehingga pelaku tindak pidana tidak memiliki kemampuan untuk bertindak lain, yang pada akhirnya menghapus unsur kesalahannya. Dengan demikian, dalam situasi seperti ini terdapat dasar untuk menerapkan alasan penghapusan pidana. Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku harus ditangguhkan sampai dapat dipastikan ada atau tidaknya unsur alasan pemaaf dalam dirinya. Meskipun secara moral pelaku masih dapat atas perbuatannya, namun celaan tersebut tidak dapat

⁴⁰ Agus Rusianto, *Tindak Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 80.

⁴¹ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 91.

dibebankan kepadanya secara hukum, karena pada kenyataannya pelaku tidak memiliki pilihan lain selain melakukan perbuatan yang tergolong sebagai tindak pidana tersebut.⁴²

Dalam doktrin hukum pidana, dikenal dua konsep peting yaitu alasan pembenar dan alasan pemaaf. Alasan pembenar merupakan dasar yang dapat menghapus sifat melawan hukum dari suatu perbuatan pidana. Keduanya dibedakan karena memiliki fungsi dan konsekuensi hukum yang berbeda. Alasan pembenar berfungsi untuk melegitimasi atau membenarkan suatu perbuatan yang pada dasarnya melanggar hukum, sedangkan alasan pemaaf berfungsi untuk memberikan pengampunan terhadap pelaku, meskipun perbuatannya secara hukum tetap dianggap sebagai tindak pidana.⁴³

4. Syarat Pertanggungjawaban Pidana

Seseorang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atau dijatuhi hukuman apabila ia tidak melakukan perbuatan yang tergolong sebagai tindak pidana, dan perbuatan tersebut harus bersifat melawan hukum. Namun demikian, meskipun seseorang telah melakukan perbuatan yang secara formil memenuhi unsur tindak pidana, tidak serta merta ia dapat dipidanakan. Penjatuhan pidana hanya dapat dilakukan apabila pelaku terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan

⁴² *Ibid*, hlm. 108

⁴³ Hanafi Amrani, Mahrus Ali, *Op., Cit*, hlm. 45

kesalahan, sehingga dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, pemidanaan terhadap seseorang hanya dapat dilakukan apabila terdapat unsur kesalahan pada diri pelaku. Dengan demikian, kesalahan menjadi syarat utama untuk menentukan dapat atau tidaknya seseorang dimintai pertanggungjawaban pidana, Adapun unsur kesalahan tersebut pada dasarnya dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk utama, yaitu:

a. Adanya kemampuan bertanggungjawab

Kemampuan untuk bertanggungjawab dapat ditinjau dari kondisi kejiwaan pelaku tindak pidana dalam rangka menentukan ada atau tidaknya unsur kesalahan. Kondisi psikis pelaku harus berada dalam keadaan yang normal dan sehat, sehingga ia mampu mengendalikan serta mengarahkan perilakunya sesuai dengan norma dan standar moral yang berlaku dalam masyarakat.⁴⁴

Sedangkan bagi seseorang yang tidak memiliki kondisi kejiwaan yang sehat atau normal, standar penilaian tersebut tidak dapat diterapkan kepadanya. Oleh karena itu, pertanggungjawaban pidana tidak dapat dibebankan kepada orang dengan gangguan jiwa. Hal ini sejalan dengan ketentuan Bab III Pasal 44 Kitab

⁴⁴ Andi Matalatta, *Victimologi Sebuah Bunga Rampai*, Pusat Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hlm. 41-42

Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang menegaskan pengecualian sebagai berikut:

- 1) Setiap orang yang melakukan suatu perbuatan namun tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakanya karena keterbatasan kemampuan akal atau gangguan kejiwaan, tidak dapat dikenai hukuman pidana.
- 2) Apabila terbukti bahwa seseorang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatanya karena keterbelakangan mental atau gangguan kejiwaan, maka hakim berwenang memerintahkan agar yang bersangkutan ditempatkan di rumah sakit jiwa untuk menjalani pemeriksaan, dengan jangka waktu paling lama satu tahun.
- 3) Ketentuan yang disebutkan dalam ayat tersebut hanya berlaku bagi lembaga peradilan, yaitu Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri, sebagai pihak yang berwenang menerapkannya.

b. Adanya kesalahan (kesengajaan dan kelalaian)

Penjatuhan pidana mensyaratkan adanya unsur kesalahan pada diri pelaku, atau dengan kata lain, pelaku harus benar-benar bersalah secara subjektif (*subjective guilt*). Dalam konteks ini berlaku asas “Tiada pidana tanpa kesalahan” (*Geen straf zonder schuld* atau *nulla poena sine culpa*). Berdasarkan uraian tersebut, dapat

disimpulkan bahwa unsur kesalahan dalam hukum pidana terdiri atas beberapa komponen pokok, yaitu:

- 1) Adanya kemampuan bertanggungjawab pada si pembuat (*schuld-fahigkeit* atau *Zurechnungsfahigkeit*): artinya keadaan jiwa si pembuat harus normal.
- 2) Hubungan batin antara si pembuat dengan perbuatannya berupa kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*): ini disebut bentuk-bentuk kesalahan.
- 3) Tidak adanya alasan yang menghapus kesalahan atau tidak ada alasan pemaaf.

5. Keadaan-Keadaan yang Dapat Melepaskan Pertanggungjawaban Pidana.

Pembicaraan mengenai landasan penghapus pidana di dalam KUHP dimuat dalam buku I BAB III Tentang hal-hal yang menghapuskan, mengurangi atau memberatkan pengenaan pidana. Pembahasan selanjutnya yaitu mengenai alasan penghapus pidana, yaitu alasan-alasan yang memungkinkan orang melakukan perbuatan yang memenuhi rumusan delik dipidana.

Memorie van Toelichting (M. v. T) mengemukakan apa yang disebut “alasan-alasan tidak dapat dipertanggungjawabkannya seseorang atau alasan-alasan tidak dapat dipidananya seseorang. M.v.T menyebut 2 (dua) alasan:

- a. Alasan tidak dapat dipertanggungjawabkannya seseorang yang terletak pada diri orang itu, dan
- b. Alasan tidak dapat dipertanggungjawabkannya seseorang yang terletak di luar orang itu.

Selain pembedaan yang telah dikemukakan dalam *Memorie van Toelichting* (M.v.T) doktrin hukum pidana juga mengembangkan klasifikasinya sendiri mengenai alasan penghapusan pidana yaitu:

- a. Alasan penghapus pidana yang umum, yaitu berlaku umum untuk tiap-tiap delik, hak ini diatur dalam Pasal 44, 48 s/d 51 KUHP
- b. Alasan penghapus pidana yang khusus, yaitu hanya berlaku untuk delik-delik tertentu saja, misal Pasal 221 ayat (2) KUHP: “*menyimpan orang yang melakukan kejahatan dan sebagainya*”. Di sini tidak dituntut jika ia hendak menghindarkan penuntutan dari istri, suami dan sebagainya (orang-orang yang masih ada hubungan darah).

Ilmu pengetahuan hukum pidana juga melakukan pembedaan lain terhadap alasan penghapus pidana, yang sejalan dengan perbedaan antara dapat dipidanya perbuatan dan dapat dipidanya pelaku. Karena penghapusan pidana dapat berkaitan dengan perbuatan maupun dengan pelakunya, maka alasan penghapusan pidana dibagi menjadi dua jenis utama, yaitu:

- a. Alasan Pembena

Alasan pembeda berfungsi untuk menghapus sifat melawan hukum dari suatu perbuatan, meskipun perbuatan tersebut secara formil telah memenuhi unsur-unsur delik yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, apabila suatu perbuatan tidak lagi memiliki sifat melawan hukum, maka pemidanaan terhadap pelaku tidak dapat dilakukan.

b. Alasan pemaaf atau alasan penghapus kesalahan.

Alasan pemaaf berkaitan dengan kondisi pribadi pelaku, yang berarti bahwa seseorang tidak dapat dicela, tidak bersalah, atau tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, meskipun perbuatannya secara hukum tergolong melawan hukum. Dengan adanya alasan ini, unsur kesalahan pada diri pelaku dianggap hapus, sehingga ia tidak dapat dijatuhi pidana.

B. Tinjauan Umum tentang Etika dan Kode Etik Anggota DPRD

1. Pengertian Etika

Etika secara etimologis berasal dari Kata Yunani *ethos* yang berarti kebiasaan, watak, atau karakter. Dalam konteks filsafat, etika dipahami sebagai cabang ilmu yang mempelajari tentang perilaku manusia dalam hubungannya dengan nilai baik dan buruk. Etika berupaya menelaah secara rasional dasar-dasar tindakan manusia yang dianggap pantas atau tidak pantas dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat.⁴⁵

⁴⁵ Franz Magnis-Suseno, *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Kanisius, 2016, Yogyakarta, hlm. 17.

Secara etimologis, etika diartikan sebagai refleksi kritis terhadap norma-norma moral yang mengatur perilaku manusia. Etika tidak hanya berbicara mengenai aturan yang berlaku, tetapi juga mempertanyakan dasar legitimasi dari aturan tersebut. Dengan demikian, etika berfungsi sebagai alat penilaian terhadap tindakan manusia agar tetap berada dalam koridor moral yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan sosial.⁴⁶

Etika berbeda dengan moral, meskipun keduanya sering digunakan secara bergantian. Moral lebih mengacu pada sistem nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat, sedangkan etika merupakan kajian filosofis terhadap moral itu sendiri. Etika mencoba menjawab pertanyaan mengapa suatu tindakan dianggap benar atau salah, sementara moral hanya menunjukkan apa yang benar dan apa yang salah.

Dalam konteks kehidupan sosial, etika berperan penting sebagai pedoman dalam membangun hubungan yang harmonis antar individu maupun antar kelompok. Etika membantu manusia menyeimbangkan kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, sehingga menciptakan tatanan sosial yang berkeadilan dan beradab. Etika juga berfungsi mengendalikan perilaku agar tidak menyimpang dari nilai-nilai kemanusiaan universal.

Etika dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa cabang, antara lain etika deskriptif, etika normative, dan etika matematik. Etika deskriptif menjelaskan nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat, etika

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 102

normative menilai apakah nilai tersebut baik atau buruk, sedangkan matematika menelaah makna dan dasar logis dari konsep moral itu sendiri. Pembagian ini menunjukkan bahwa etika memiliki dimensi ilmiah, normative, dan reflektif.⁴⁷

Dalam praktek profesional, etika menjadi landasan penting bagi setiap bidang pekerjaan. Misalnya, dalam profesi hukum dikenal etika profesi advokat yang mengatur perilaku dalam menjalankan tugas pembelaan hukum, dalam bidang kedokteran dikenal etika medis yang menekankan prinsip tanggungjawab terhadap pasien, sedangkan di DPRD terdapat kode etik yang harus diataati seluruh anggota DPRD. Dengan demikian, etika profesi berfungsi menjaga integritas, kepercayaan publik, dan kualitas layanan profesional.

Selain itu, etika juga memiliki peran strategis dalam pembentukan karakter individu. Etika menuntun manusia untuk berpikir kritis terhadap konsekuensi moral dari setiap tindakanya. Dengan kesadaran etis yang kuat, seseorang akan mampu mengambil keputusan yang tidak hanya menguntungkan dirinya, tetapi juga memberikan manfaat bagi orang lain dan lingkungan sekitarnya.

Secara keseluruhan, etika menjadi fondasi moral bagi kehidupan manusia yang beradab. Ia tidak hanya berfungsi sebagai aturan eksternal yang membatasi tindakan, tetapi juga sebagai kesadaran batin yang menuntun manusia untuk hidup sesuai dengan nilai-nilai kebaikan. Oleh

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 104

karena itu, etika merupakan elemen esensial dalam membangun peradaban yang menjunjung tinggi martabat dan kemanusiaan.

2. Pengertian Kode Etik

Menurut K. Bertens, kode etik merupakan seperangkat norma moral yang dirumuskan secara sistematis dan tertulis untuk mengatur perilaku para anggota suatu profesi. Kode etik berfungsi sebagai pedoman moral yang memberikan arah bagi setiap profesional dalam menjalankan tugasnya agar tetap menjunjung tinggi nilai-nilai kejujuran, tanggung jawab, dan keadilan. Dengan demikian, kode etik tidak hanya bersifat normative, tetapi juga mencerminkan komitmen moral suatu profesi terhadap kepentingan masyarakat luas.⁴⁸

Franz Magnis Suseno menjelaskan bahwa kode etik adalah bentuk konkret dari etika normative yang mengikat secara moral seluruh anggota profesi tertentu. Ia menegaskan bahwa keberadaan kode etik merupakan jaminan bagi publik bahwa profesi tersebut dijalankan dengan standar moral yang tinggi. Melalui kode etik, profesi memperoleh legitimasi sosial karena menunjukkan adanya mekanisme pengendalian diri yang memastikan setiap anggotanya bertindak sesuai dengan prinsip moral dan tanggung jawab sosial.⁴⁹

Sementara itu, menurut Sodang P. Siagian kode etik adalah seperangkat peraturan tertulis yang berfungsi mengarahkan dan

⁴⁸ K. Bertens, *Etika*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 82.

⁴⁹ Franz Magnis Suseno, *Op., Cit*, hlm 95

mengendalikan perilaku anggota organisasi atau profesi agar bertindak secara professional, objektif, dan sesuai dengan norma yang berlaku. Kode etik menjadi alat control internal untuk menjaga mertabat profesi sekaligus menciptakan kepercayaan publik terhadap kinerja para professional. Dengan demikian, kode etik memiliki peran startegis dalam membangun integritas dan kredibilitas suatu profesi di mata masyarakat.⁵⁰

3. Konsep dan Tujuan Kode etik dalam Lembaga Legislatif

Kode etik dalam lembaga legislative merupakan seperangkat norma moral dan perilaku yang mengatur bagaimana anggota dewan harus bertindak dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangan sebagai wakil rakyat. Secara konseptual, kode etik berfungsi sebagai panduan moral dan professional bagi setiap anggota lembaga legislative agar menjalankan amanah publik secara bertanggungjawab, transparan, dan berintegritas tinggi. Kode etik bukan sekadar kumpulan aturan tertulis, melainkan juga cerminan dari nilai-nilai dasar yang menjadi fondasi moral lembaga tersebut, seperti kejujuran, keadilan, dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan publik.⁵¹

Koberadaan kode etik sangat penting karena lembaga legislatif memiliki posisi startegis sebagai bentuk undang-undang dan pengawas jalanya pemerintahan. Dalam menjalankan peran tersebut, anggota dewan memiliki akses besar terhadap kekuasaan dan sumber daya negara,

⁵⁰ Sondang P. Siagian, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2015, hlm. 67.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2009, hlm. 15.

sehingga berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang apabila tidak dibatasi oleh prinsip etis. Dengan demikian, kode etik berperan sebagai instrument preventif untuk menghindari terjadinya perilaku menyimpang seperti korupsi, konflik kepentingan, atau penyalahgunaan jabatan.

Selain berfungsi sebagai pedoman perilaku, kode etik juga bertujuan menjaga martabat dan kehormatan lembaga legislative. Dalam sistem demokrasi, kepercayaan publik merupakan modal utama yang menentukan legitimasi suatu lembaga negara. Ketika anggota dewan melanggar etik publik, maka dampaknya tidak hanya merusak citra individu, tetapi juga menurunkan kredibilitas lembaga secara keseluruhan. Oleh karena itu, pelaksanaan kode etik menjadi wujud nyata komitmen lembaga legislative dalam menjaga kepercayaan masyarakat terhadap institusi perwakilan rakyat.⁵²

Kode etik juga memiliki fungsi edukatif, yaitu membentuk kesadaran moral di kalangan anggota legislative agar dalam setiap tindakan dan keputusan selalu mempertimbangkan nilai-nilai kepatuhan serta tanggungjawab sosial. Dengan adanya aturan etik, setiap anggota dewan diharapkan memahami batas antara kepentingan pribadi dan kepentingan publik. Dalam praktiknya, hal ini menuntut adanya integritas

⁵² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018, hlm. 210.

pribadi dan profesionalitas tinggi, karena perilaku anggota dewan mencerminkan wajah moral lembaga itu sendiri di mata masyarakat.

Secara yuridis, penerapan kode etik diatur melalui mekanisme kelembagaan khusus, seperti pembentukan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) di DPR RI. MKD bertugas menegakkan kode etik, memeriksa dugaan pelanggaran, serta menjatuhkan sanksi moral atau administratif terhadap anggota dewan yang melanggar. Keberadaan MKD menunjukkan bahwa pelanggaran etika bukan sekadar persoalan moral, melainkan memiliki konsekuensi hukum dan kelembagaan. Mekanisme ini memperkuat prinsip *check and balance* di dalam tubuh legislative, sehingga tidak ada anggota kebal terhadap pengawasan etik.⁵³

Dari perspektif filosofis, kode etik dalam lembaga legislatif mengandung nilai-nilai dasar etik publik yang menekankan keseimbangan antara hak dan kewajiban seorang wakil rakyat. Kode etik berfungsi menginternalisasi prinsip moral dalam praktik kekuasaan agar kekuasaan tidak disalahgunakan. Dengan demikian, keberadaan kode etik menjadi bentuk konkret dari penerapan teori etika deontologis, yang menilai tindakan berdasarkan kewajiban moral, bukan semata hasil atau kepentingan politik.

Dalam konteks Indonesia, penerapan kode etik juga berperan untuk menentukan nilai-nilai *good governance* dan *clean government*. Melalui kepatuhan terhadap kode etik, anggota legislative diharapkan mampu

⁵³ *Ibid*, hlm. 215

menjadi teladan dalam menjalankan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan tanggungjawab publik. Kode etik menjadi alat moral yang membedakan antara perilaku politik yang bermartabat dengan praktik politik transaksional yang merusak tatanan demokrasi. Dengan demikian, keberhasilan pelaksanaan kode etik secara langsung berkontribusi terhadap peningkatan kualitas demokrasi dan pemerintah yang bersih.⁵⁴

Secara keseluruhan, konsep dan tujuan kode etik dalam lembaga legislative tidak hanya berorientasi pada penegakan disiplin perilaku, tetapi juga bertujuan membangun budaya politik yang berintegritas. Lembaga legislative yang menjunjung tinggi etika akan mampu menciptakan hubungan yang sehat antara pemerintah dan masyarakat, serta memperkuat kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi. Dengan demikian, penerapan kode etik yang konsisten menjadi indikator penting dari kematangan moral dan kemandirian lembaga legislative dalam menjalankan fungsi kenegaraannya.

4. Prinsip-prinsip dan Norma Etika Anggota DPRD

Prinsip-prinsip dan norma etika anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan pedoman moral yang harus dijadikan landasan dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran di tingkat daerah. Prinsip utama yang melandasi kode etik DPRD adalah

⁵⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 134.

integritas, tanggungjawab, kejujuran, keadilan, dan profesionalitas. Setiap anggota DPRD diharapkan menjaga martabat dan kehormatan lembaga dengan menjunjung tinggi kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau partai politik. Prinsip ini menjadi dasar moral agar wakil rakyat benar-benar menjadi representasi aspirasi publik, bukan alat politik pragmatis.⁵⁵

Salah satu prinsip paling penting dalam etika anggota DPRD adalah integritas, yang bermakna keselarasan antara kata dan perbuatan. Seorang anggota dewan yang berintegritas tidak hanya menaati hukum secara formal, tetapi juga mematuhi nilai-nilai moral yang hidup dimasyarakat. Integritas menciptakan kepercayaan publik dan memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil berlandaskan pada kejujuran serta kepentingan bersama. Prinsip ini erat kaitanya dengan norma akuntabilitas, di mana setiap anggota DPRD harus siap mempertanggungjawabkan tindakan, keputusan, dan kebijakan di hadapan rakyat yang diwakilinya.

Selain integritas dan akuntabilitas, norma netralitas dan keadilan juga menjadi fondasi penting dalam etika anggota DPRD. Dalam menjalankan fungsi politiknya, anggota DPRD tidak boleh berpihak secara tidak proporsional terhadap golongan tertentu, melainkan harus memperjuangkan keadilan sosial bagi seluruh warga daerah. Sikap adil mencerminkan kedewasaan politik dan kesadaran moral untuk

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie. *Op., Cit*, hlm. 21.

memperakukan semua pihak secara seimbang. Pelanggaran terhadap prinsip ini dapat menimbulkan konflik kepentingan dan menurunkan kredibilitas lembaga DPRD di mata publik.⁵⁶

Prinsip etika lainnya adalah transparansi dan kedisiplinan dalam menjalankan tugas-tugas kelembagaan. Anggota DPRD wajib bersikap terbuka terhadap masyarakat, terutama terkait proses pengambilan keputusan publik dan penggunaan anggaran daerah. Keterbukaan ini menjadi sarana untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan praktik koruptif. Di sisi lain, disiplin menjadi ukuran profesionalitas seorang anggota DPRD, baik dalam menghadiri rapat, menyusun kebijakan, maupun menindaklanjuti aspirasi konsisen. Kedua nilai ini mejadi tolak ukur utama dalam menjaga efektivitas dan krediblitas lembaga perwakilan daerah.

Secara keseluruhan, prinsip dan norma etika anggota DPRD berfungsi sebagai kompas moral yang menuntun perilaku anggota dewan agar senantiasa berorientasi pada kepentingan rakyat dan nilai-nilai keadilan. Pelaksanaan etika yang konsisten akan memperkuat kepercayaan publik terhadap DPRD sebagai lembaga demokratis di tingkat daerah. Sebaliknya, pelanggaran terhadap norma-norma etika dapat menurunkan legitimasi politik dan menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perwakilan. Oleh karena itu, internalisasi

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 25

prinsip-prinsip etika harus menjadi bagian integral dari budaya kelembagaan DPRD, bukan sekadar kewajiban administratif.⁵⁷

C. Tinjauan Umum Anggaran Negara

1. Pengertian anggaran

Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah meliputi rencana, pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode. Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja dan pendapatan yang diharapkan dapat menutup kebutuhan belanja atau pembiayaan yang diperlukan. Anggaran mengkoordinasikan aktivitas belanja pemerintah dan memberi landasan bagi upaya perolehan pendapatan dan pembiayaan untuk periode anggaran, yaitu periode tahunan.⁵⁸

Dalam prespektif lain, anggaran dapat dipahami sebagai suatu rencana keuangan yang menggambarkan atau memuat hal lain sebagai berikut:⁵⁹

- a. Rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 28

⁵⁸ Halim, Abdul. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat, Jakarta, 2004, hlm. 23.

⁵⁹ Mardiasmo. *Op., Cit*, hlm. 62.

- b. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.
- c. Perkiraan sumber-sumber mana saja yang akan menghasilkan pemasukan serta seberapa besar pemasukan tersebut.

Sementara itu, anggaran publik dapat dipahami sebagai dokumen yang mempresentasikan keadaan keuangan suatu organisasi, yang di dalamnya memuat informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan:

- a. Berapa biaya-biaya atas rencana yang dibuat (pengeluaran/biaya, dan.
- b. Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).

Berdasarkan uraian tersebut, anggaran sektor publik dapat diartikan sebagai suatu rencana keuangan yang memuat proyeksi penerimaan dan pengeluaran yang diperkirakan akan terjadi pada periode mendatang, dengan menggunakan data historis sebagai dasar dalam penetapan dan penyusunannya. Selain itu anggaran sektor publik memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:

- a. Anggaran dinyatakan dalam satuan uang dan no keuangan.
- b. Anggaran yang umunya mencakup jangka waktu tertentu.
- c. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.

- d. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
- e. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

2. Tujuan dan manfaat Anggaran

Menurut Nurlan Tujuan disusunnya suatu anggaran adalah sebagai berikut:⁶⁰

- a. Mengkoordinasikan semua faktor produksi yang mengarah pada pencapaian.
- b. Sebagai suatu alat untuk mengestimasi semua estimasi yang mendasari disusunnya suatu anggaran sebagai titik pangkal disusunnya suatu kebijaksanaan keuangan di masa yang akan datang.
- c. Sebagai alat untuk melakukan penilaian prestasi, sehingga membangkitkan motivasi para pelaksananya agar dapat mengoreksi kekurangan yang terjadi.
- d. Sebagai alat komunikasi semua fungsi dalam perusahaan sehingga kebijaksanaan dan metode yang dipilih dapat dimengerti dan didukung oleh semua bagian untuk tercapainya tujuan perusahaan.

Secara umum, penyusunan anggaran bertujuan untuk memastikan bahwa kebutuhan jangka pendek yang tercantum di dalamnya dapat dipenuhi, sekaligus menjaga konsistensi antara pencapaian tujuan jangka pendek dengan visi dan sasaran organisasi. Pada umumnya, anggaran disusun untuk jangka waktu satu tahun agar dapat dievaluasi dan

⁶⁰ Nurlan, Darise. *Akuntansi Sektor Publik*. Mitra Wacana Media, Jakarta, 2008, hlm. 45

disesuaikan secara priodik, seiring dengan perubahan kondisi ekonomi, kebijakan pemerintah, serta berbagai faktor eksternal lainnya yang dapat mempengaruhi pelaksanaannya. Manfaat anggaran pada suatu perusahaan merupakan alat untuk membantu manajemen dalam pelaksanaan, fungsi perencanaan, koordinasi, pengawasan, dan juga sebagai pedoman kerja dalam menjalankan perusahaan untuk tujuan yang telah ditetapkan. Adapun Fungsi anggaran sebagai berikut:⁶¹

a. Fungsi Perencanaan

Perencanaan merupakan salah satu fungsi utama dalam manajemen yang menjadi landasan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi manajerialnya. Proses perencanaan mencakup kegiatan pemilihan serta pengaitan fakta yang relevan, disertai dengan penyusunan dan penggunaan asumsi-asumsi mengenai kondisi masa depan, guna memproyeksikan serta merumuskan rangkaian aktivitas yang dianggap penting untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

b. Fungsi Pengawasan

Anggaran berperan sebagai salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan fungsi pengawasan di dalam perusahaan. Pengawasan ini merupakan serangkaian upaya yang dilakukan untuk memastikan bahwa rencana yang telah ditetapkan sebelumnya dapat terealisasi secara efektif. Dalam konteks ini, pengawasan berfungsi untuk menilai kinerja serta melakukan tindakan korektif apabila

⁶¹ *Ibid*, hlm. 46

ditemukan penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan. Aspek utama dari pengawasan adalah membandingkan antara hasil yang dicapai dengan target anggaran, guna menilai tingkat efisiensi serta efektivitas kinerja manajerial dalam mengelola perusahaan. Tujuan utama pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan, melainkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan memperbaikinya apabila diperlukan. Namun demikian, dalam praktiknya, fungsi pengawasan sering disalah artikan sebagai sarana untuk menyalahkan pihak lain atau menjatuhkan sanksi, padahal hakikatnya pengawasan bertujuan untuk menjamin tercapainya sasaran dan rencana perusahaan secara optimal.

c. Fungsi Koordinasi

Fungsi koordinasi menuntut adanya keselarasan dan keterpaduan tindakan antar individu maupun antar bagian dalam organisasi guna mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, dibutuhkan perencanaan yang matang agar tercipta keselarasan antar rencana satu bagian dengan bagian lainnya. Dalam konteks ini, anggaran berperan sebagai instrument perencanaan yang mampu menyatukan berbagai rencana operasional di setiap unit kerja, sehingga setiap kegiatan dapat berjalan secara harmonis dan saling mendukung. Dengan demikian, anggaran berfungsi sebagai alat koordinasi yang efektif untuk memastikan keterpaduan seluruh

aktivitas perusahaan, Karena setiap bagian telah diatur dan diarahkan sesuai dengan tujuan bersama yang telah ditetapkan.

d. Anggaran Sebagai Pedoman Kerja

Anggaran dapat dipahami sebagai suatu rencana kerja yang disusun secara sistematis dan dinyatakan dalam satuan moneter. Penyusunannya umumnya didasarkan pada data historis serta perkiraan kondisi di masa mendatang, sehingga anggaran berfungsi sebagai pedoman operasional bagi setiap bagian dalam perusahaan dalam melaksanakan aktivitasnya secara terarah dan terukur.

3. Jenis-Jenis Anggaran

Menurut Bastian menjelaskan bahwa jenis-jenis anggaran pada akuntansi sektor publik adalah sebagai berikut:⁶²

- a. *Line item budgeting* adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana (pos-pos penerimaan), dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Jenis anggaran ini dianggap paling tua dan banyak mengandung kelemahan atau sering pula disebut 'traditional budgeting'. Walaupun dapat disangkal, 'line-item budgeting' sangat populer penggunaannya karena dianggap mudah dilaksanakan. *Line-item budgeting* mempunyai sejumlah karakteristik yang penting, yaitu tujuan utamanya adalah melakukan pengendalian keuangan, sangat berorientasi pada input

⁶² Bastian, Indra. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Erlangga, Jakarta, 2006, hlm. 235-236

organisasi, penetapannya melalui pendekatan inkremental (kenaikan bertahap), dan dalam prakteknya tidak jarang memakai 'kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran' sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

- b. *Incremental budgeting* adalah sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan, sekaligus sebagai dasar penentuan usulan anggaran periode tahun yang akan datang. Angka pada pos pengeluaran merupakan perubahan (kenaikan) dari angka periode sebelumnya. Permasalahan yang harus dipecahkan bersama adalah metode kenaikan/penurunan (*incremental*) dari angka anggaran tahun sebelumnya. Logika sistem penganggaran ini sebelumnya seluruh kegiatan yang dilaksanakan merupakan kelanjutan dari kegiatan tahun sebelumnya
- c. *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) adalah proses perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai kesatuan yang bulat dan tidak terpisah, yang didalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi serta permasalahan yang mungkin timbul. Proses pengorganisasian, pengoordinasian dan pengawasan terhadap semua kegiatan yang diperlukan, serta pertimbangan atas implikasi keputusan terhadap berbagai kegiatan di masa yang akan datang.
- d. *Zero based budgeting* (ZBB) merupakan sistem anggaran yang didasarkan pada perkiraan kegiatan, bukan pada apa yang telah

dilakukan di masa lalu. Setiap kegiatan akan dievaluasi secara terpisah. Ini berarti berbagai program akan dikembangkan dalam visi tahun yang bersangkutan. Tiga langkah penyusunan ZBB adalah:

- 1) Mengidentifikasi unit keputusan.
- 2) Membangun paket keputusan.
- 3) Mereview dan menyusun peringkat paket keputusan.

e. *Performance Budgeting* (anggaran yang berorientasi kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, serta rencana strategis organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya ke program, bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran output (*output measurement*) sebagai indikator kinerja organisasi. Lebih jauh, pengkaitan biaya dengan output organisasi merupakan bagian integral dalam berkas anggarannya. Dengan kata lain, *performance budgeting* adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan biaya unit (*unit cost*) dari setiap kegiatan yang terstruktur. Struktur disini diawali dengan pencapaian tujuan, program, dan didasari pemikiran bahwa penganggaran digunakan sebagai alat manajemen. Penyusunan anggaran menjamin tingkat keberhasilan program, baik dari sisi eksekutif maupun legislatif. Oleh karena itu dianggap sebagai pencerminan program kerja.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pertanggungjawaban Pidana Anggota DPRD Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara.

Dalam konteks penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD Demak, konsep pertanggungjawaban pidana menjadi krusial untuk menilai sejauh mana tindakan pejabat publik tersebut memenuhi unsur kesalahan menurut hukum pidana. Sebagaimana diuraikan, istilah *liability* dan *responsibility* memiliki makna yang saling melengkapi.⁶³

1. *Liability* menunjuk pada konsekuensi hukum dari suatu tindakan yang menimbulkan kerugian atau pelanggaran.
2. *Responsibility* menitikberatkan pada tanggungjawab moral dan jabatan untuk melaksanakan kewenangan secara benar dan berintegritas.

Dalam konteks pejabat publik, kedua konsep ini bersatu dalam prinsip akuntabilitas hukum dan etika jabatan, di mana setiap penyimpangan dari kewenangan publik harus dipertanggungjawabkan baik secara hukum pidana maupun secara moral institusional.

Untuk menentukan pertanggungjawaban pidana anggota DPRD tersebut, perlu diterapkan asas “tiada pidana tanpa kesalahan” (*geen straf*

⁶³ Teguh Prasetyo, *Op., Cit*, hlm. 86

zonder schuld) yang bersumber dari asas legalitas (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege penali*). Artinya seseorang baru dapat dimintai pertanggungjawaban apabila perbuatannya telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan sebelum perbuatan tersebut dilakukan. Dalam hal ini, perbuatan menyalahgunakan kewenangan dan menyebabkan kerugian negara telah lama diatur dalam Undang-Undang Tipikor, sehingga dasar hukum untuk memidanakan sudah ada.⁶⁴

Selain asas legalitas, perlu dilihat unsur kesalahan (*schuld*) yang mencakup kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*). Dalam kasus DPRD Demak, apabila terbukti bahwa anggota DPRD secara sadar menggunakan jabatannya untuk mengatur atau memperoleh keuntungan dari sewa pasar demi kepentingan pribadi atau kelompok, maka unsur kesengajaan terpenuhi. Namun, apabila penyimpangan tersebut terjadi karena kelalaian dalam pengawasan dan tidak ada niat memperkaya diri, maka pertanggungjawabannya dapat dikategorikan sebagai kealpaan administrative yang menuntut sanksi etik administratif, bukan pidana.

Dari sudut pandang teori hukum pidana, pertanggungjawaban pidana pejabat publik diatur dengan mempertimbangkan unsur subjektif (niat, kesengajaan) dan objektif (tindakan, akibat hukum). Menurut Simons, seorang hanya dapat dipidana apabila tindakannya mengandung unsur melawan hukum, kesalahan, dan dapat dipertanggungjawabkan secara

⁶⁴ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 335.

pribadi.⁶⁵ Oleh karena itu, dalam kasus anggota DPRD Demak, apabila dapat dibuktikan adanya hubungan sebab akibat antara tindakan mereka dengan kerugian negara, maka pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan secara individual sesuai tingkat keterlibatan.

Kasus penyalahgunaan anggaran ini juga mencerminkan lemahnya implementasi fungsi pengawasan DPRD terhadap anggaran daerah. Secara politik, DPRD memiliki *political responsibility* untuk memastikan penggunaan anggaran APBD sesuai asas transparansi dan akuntabilitas. Namun, ketika fungsi tersebut justru disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, maka terjadi pelanggaran terhadap *publik trust* yang menjadi dasar eksistensi lembaga legislative daerah. Dalam hal ini, penegakan hukum terhadap anggota DPRD yang terlibat penyalahgunaan anggaran bukan hanya untuk menegakkan hukum pidana, tetapi juga untuk mengembalikan legitimasi lembaga perwakilan rakyat di daerah.

Dengan demikian, bentuk pertanggungjawaban pidana anggota DPRD Demak dalam kasus penyalahgunaan anggaran mencakup tiga jenis yaitu:

1. Pertanggungjawaban hukum pidana karena memenuhi unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Tipikor.
2. Pertanggungjawaban politik dan etik atas pelanggaran integritas jabatan.

⁶⁵ Simons dalam Leden Mapaung, *Asas-asas dan Teori Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm 45

3. Pertanggungjawaban moral publik untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislative.

Dalam perspektif teori pertanggungjawaban pejabat publik, Lemaire menyatakan bahwa setiap pejabat negara memegang dua tanggung jawab, yaitu tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.⁶⁶ Tanggung jawab jabatan melekat karena pelaku memegang fungsi publik yang bersumber dari hukum publik, sementara tanggung jawab pribadi muncul ketika pejabat tersebut menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Oleh karena itu, anggota DPRD Demak yang menggunakan kedudukannya untuk memperoleh keuntungan pribadi dari pengelolaan anggaran daerah, dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atas dasar penyalahgunaan jabatan.

Dari sudut pandang teori penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), perbuatan tersebut menggambarkan pelanggaran terhadap prinsip dasar *good governance*, yaitu integritas, akuntabilitas, dan transparansi dalam pengelolaan keuangan publik. Prinsip ini juga dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang menuntut agar setiap pejabat publik menjalankan kewenangannya semata-mata untuk kepentingan umum.

Selain aspek hukum pidana, tindakan anggota DPRD yang menyalahgunakan anggaran juga dapat dilihat melalui **teori sistem**

⁶⁶ Lemaire dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 112.

pengawasan negara (*check and balances theory*). Lembaga legislatif memiliki fungsi untuk mengontrol jalannya pemerintahan agar tidak terjadi penyimpangan dalam pengelolaan anggaran. Namun ketika anggota legislatif justru menjadi pelaku pelanggaran, maka fungsi pengawasan menjadi kehilangan legitimasi moral dan institusional. Hal ini menyebabkan krisis kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif, yang berdampak pada menurunnya kualitas tata kelola pemerintahan daerah.⁶⁷

Dalam perspektif etika publik, tindakan penyalahgunaan anggaran oleh pejabat DPRD mencederai nilai-nilai dasar integritas dan tanggung jawab moral yang menjadi ruh dari jabatan publik. Sebagai wakil rakyat, anggota DPRD tidak hanya terikat oleh hukum positif, tetapi juga oleh norma etik yang mengharuskan penggunaan kekuasaan secara adil dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Ketika etika publik diabaikan, maka lahir pelanggaran yang bersifat *moral hazard*, yang pada akhirnya menggerus kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan.⁶⁸

Oleh karena itu, pertanggungjawaban pidana anggota DPRD Demak dalam kasus ini harus ditegakkan secara tegas dengan memperhatikan unsur kesalahan, penyalahgunaan kewenangan, dan akibat yang ditimbulkan terhadap keuangan negara. Selain pemidanaan, perlu adanya penegakan tanggung jawab etik melalui Badan Kehormatan DPRD dan mekanisme administratif sesuai dengan prinsip *double accountability*, agar sanksi yang

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 233.

⁶⁸ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2016, hlm. 78.

dijatuhkan tidak hanya bersifat represif, tetapi juga edukatif dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan daerah.⁶⁹

Dalam konteks pertanggungjawaban pidana anggota DPRD Demak yang diduga melakukan penyalahgunaan anggaran negara, uraian mengenai unsur-unsur pertanggungjawaban pidana menjadi sangat relevan untuk menentukan sejauh mana pejabat publik tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatannya. Pertanggungjawaban pidana merupakan mekanisme hukum untuk memastikan bahwa setiap pelaku tindak pidana dijatuhi sanksi berdasarkan tingkat kesalahan, kemampuan bertanggung jawab, serta kondisi hukum yang berlaku. Dalam hal ini, teori dan asas hukum pidana klasik menjadi landasan penting untuk menilai apakah anggota DPRD yang menyalahgunakan anggaran benar-benar memenuhi unsur pertanggungjawaban pidana. Antara lain sebagai berikut:

1. Adanya Suatu Tindak Pidana

Unsur pertama yang harus dipenuhi adalah adanya suatu perbuatan yang termasuk dalam kategori tindak pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan asas legalitas (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*), seseorang hanya dapat dipidana apabila perbuatannya telah diatur terlebih dahulu dalam hukum positif.⁷⁰ Dalam kasus penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD Demak, tindakan tersebut dapat

⁶⁹ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Problematika dan Solusinya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 87.

⁷⁰ Moeljatno, *Op., Cit.*, hlm. 25

dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Karena memenuhi unsur *“menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara.”*

Dengan demikian, tindakan mengatur atau memanfaatkan anggaran daerah secara tidak sah, seperti dalam kasus pengelolaan sewa Pasar Wonosekar yang menimbulkan kerugian keuangan daerah sebesar Rp280.000.000, (dua ratus delapan puluh juta rupiah) jelas termasuk dalam kategori perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Prinsip legalitas dalam hal ini memastikan bahwa perbuatan tersebut memang telah diatur sebagai tindak pidana sebelum dilakukan, sehingga anggota DPRD yang terlibat dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.

2. Adanya Kesalahan

Unsur kesalahan dalam hukum pidana menunjukkan adanya hubungan psikologis antara pelaku dan perbuatannya. Dalam kasus anggota DPRD Demak, kesalahan dapat berbentuk kesengajaan (*dolus*), apabila terbukti bahwa pelaku secara sadar menggunakan jabatannya untuk memperoleh keuntungan pribadi atau pihak lain, dengan mengetahui bahwa perbuatannya dapat merugikan keuangan negara. Sebaliknya, apabila penyimpangan terjadi karena kelalaian

(*culpa*) dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan anggaran, maka tanggung jawabnya dapat berbeda, cenderung bersifat administratif atau etik.⁷¹

Menurut Simons, kesalahan harus dilihat sebagai unsur subjektif yang membuat pelaku dapat dicela atas tindakannya karena memiliki kemampuan membedakan antara perbuatan yang baik dan buruk.¹ Dengan demikian, anggota DPRD yang dengan sengaja menggunakan kewenangannya secara tidak sah, tidak dapat beralasan tidak tahu atau tidak sengaja, sebab jabatannya mengandung tanggung jawab publik yang tinggi terhadap pengelolaan keuangan daerah.

3. Adanya Kemampuan untuk Bertanggung Jawab

Kemampuan bertanggung jawab berkaitan erat dengan kondisi psikis pelaku dan kematangan moralnya. Dalam hukum pidana, seseorang hanya dapat dimintai pertanggungjawaban apabila mampu memahami konsekuensi dari perbuatannya dan mengendalikan tindakannya sesuai hukum. Berdasarkan Pasal 44 KUHP, seseorang tidak dapat dipidana apabila jiwanya cacat dalam pertumbuhan (*gebrekkige ontwikkeling*) atau terganggu karena penyakit (*ziekelijke storing*).

Namun, dalam kasus anggota DPRD Demak, unsur ini secara umum tidak menjadi perdebatan, karena para anggota DPRD adalah individu yang dewasa, berpendidikan, dan memiliki kemampuan

⁷¹ *Ibid*, hlm. 114

intelektual serta moral untuk memahami implikasi hukum dari tindakannya. Dengan demikian, tidak ada alasan hukum yang dapat membebaskan mereka dari pertanggungjawaban pidana atas dasar ketidakmampuan bertanggung jawab.

4. Tidak Adanya Alasan Pemaaf

Unsur terakhir dalam pertanggungjawaban pidana adalah tidak adanya alasan yang dapat menghapuskan kesalahan atau pidana. Dalam doktrin hukum pidana dikenal dua kategori dasar penghapus pidana, yaitu alasan pembenar dan alasan pemaaf. Alasan pembenar, seperti pembelaan terpaksa (*noodweer*) atau perintah jabatan, menghapus sifat melawan hukum dari suatu perbuatan. Sedangkan alasan pemaaf, seperti *dwang* (paksaan) atau gangguan jiwa, menghapuskan kesalahan pelaku meskipun perbuatannya tetap bersifat melawan hukum.⁷²

Dalam konteks penyalahgunaan anggaran oleh DPRD Demak, hampir tidak terdapat alasan pemaaf yang dapat membebaskan pelaku dari pertanggungjawaban pidana. Tindakan penyalahgunaan kewenangan biasanya dilakukan dalam situasi yang terencana dan tidak disebabkan oleh tekanan eksternal yang menghilangkan kehendak bebas pelaku. Oleh karena itu, unsur ini memperkuat posisi bahwa pelaku layak dimintai pertanggungjawaban pidana penuh.

Anggota DPRD, sebagai bagian dari lembaga legislative daerah, memiliki kedudukan sebagai penyelenggara negara sebagaimana diatur

⁷² Agus Rusianto, *Op., Cit*, hlm. 80

dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Oleh karena itu, setiap tindakanya yang berkaitan dengan penggunaan atau pengelolaan anggaran publik dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi apabila memenuhi unsur-unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 2

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) Tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Adapun uraian unsur-unsur dari Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah Sebagai berikut:

1. Unsur “Setiap Orang”

Unsur ini menunjukkan bahwa subjek hukum dari tindak pidana korupsi dapat berupa:

- 1) Orang perseorangan, baik pejabat negara, pegawai negeri, maupun pihak swasta.
- 2) Korporasi, yaitu badan hukum yang melakukan atau turut serta dalam perbuatan korupsi.

Dalam perkara penyalahgunaan anggaran di DPRD Demak, subjek hukumnya adalah anggota DPRD, yang secara hukum termasuk dalam kategori penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian, mereka “setiap orang” yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila terbukti melakukan perbuatan koruptif.

2. Unsur “Secara Melawan Hukum”

Unsur ini dapat diartikan dalam dua makna:

- 1) Melawan hukum formil, yaitu bertentangan secara langsung dengan peraturan perundang-undangan.
- 2) Melawan Hukum Materil, yaitu perbuatan bertentangan dengan asas-asas keadilan, kepatuhan, dan norma masyarakat meskipun tidak secara eksplisit dilarang undang-undang.

Dugaan penyalahgunaan anggaran dalam pengelolaan sewa Pasar Wonosekar dan pemotongan honor guru honorer termasuk tindakan melawan hukum formil, karena bertentangan dengan ketentuan penggunaan APBD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain itu, secara materil, tindakan tersebut menciderai asas kepatutan dan kejujuran

publik karena dilakukan oleh pejabat yang seharusnya menjalankan fungsi pengawasan, bukan penyalahgunaan kewenangan.

3. Unsur “Melakukan Perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi”

Unsur ini mengandung makna adanya manfaat ekonomi atau keuntungan tidak sah (*unlaw gain*) yang diperoleh oleh pelaku, baik secara langsung maupun tidak langsung. Perbuatan memperkaya diri tidak selalu berupa uang tunai, tetapi juga dapat berupa fasilitas, keuntungan jabatan, atau pengurangan kewajiban keuangan.

Anggota DPRD yang terlibat dalam pengelolaan pasar diduga menerima manfaat keuangan pribadi dari dana sewa yang seharusnya masuk ke kas daerah. Dengan demikian, unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain telah terpenuhi karena terjadi peralihan manfaat dari keuangan daerah ke pihak tertentu tanpa dasar hukum yang sah.

4. Unsur “Yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”

Unsur ini tidak mengharuskan adanya kerugian yang sudah nyata terjadi, cukup terbukti adanya potensi kerugian negara. Keuangan negara mencakup seluruh uang, surat berharga, dan asset lain yang dikelola oleh negara atau pemerintah daerah, termasuk APBD.

Dalam kasus DPRD Demak, telah ditemukan kerugian keuangan daerah sebesar Rp. 280.000.000,00 (dua ratus delapan puluh juta rupiah) yang seharusnya masuk ke kas daerah, namun disalahgunakan

dalam kegiatan sewa pasar. Maka unsur “merugikan keuangan negara” terpenuhi secara nyata karena terdapat bukti adanya pengurangan asset keuangan daerah akibat tindakan melawan hukum tersebut.

Pasal 3

“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, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Adapun uraian unsur-unsur dari Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah Sebagai berikut:

1. Unsur “Setiap Orang”

Unsur ini sama dengan Pasal 2, yaitu mencakup siapa pun baik pejabat negara, pegawai negeri, maupun pihak swasta yang melakukan tindakan pidana korupsi. Namun, karena Pasal 3 berbicara tentang penyalahgunaan kewenangan, maka subjek utamanya adalah pejabat publik atau seseorang yang memiliki jabatan dan kekuasaan tertentu.

Anggota DPRD termasuk dalam kategori penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Dengan demikian, secara hukum, anggota DPRD memenuhi unsur “setiap orang” yang memiliki jabatan dan kewenangan publik.

2. Unsur “Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi”

Unsur ini menunjukkan adanya niat atau maksud (*mens rea*) untuk memperoleh keuntungan pribadi, kelompok, atau badan hukum tertentu. Keuntungan tersebut dapat berupa uang, fasilitas, jabatan, atau bentuk lain dari manfaat ekonomi.

Dalam kasus pengelolaan sewa pasar Wonosekar, anggota DPRD yang diduga terlibat menggunakan posisinya untuk mengatur distribusi hasil sewa pasar. Perbuatan ini menunjukkan adanya tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok tertentu, yang seharusnya menjadi pemasukan kas daerah. Oleh karena itu, unsur “dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain” terpenuhi.

3. Unsur “Menyalahgunakan Kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan”

Inilah unsur pokok Pasal 3, yang membedakannya dari Pasal 2. Unsur ini mensyaratkan adanya penyalahgunaan kekuasaan atau fasilitas jabatan, bukan sekadar pelanggaran hukum. Penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) terjadi ketika pejabat menggunakan kekuasaan yang diberikan kepadanya untuk tujuan yang bertentangan dengan kepentingan publik.

Anggota DPRD memiliki kewenangan untuk mengawasi, membahas, dan menyetujui pengumuman anggaran daerah, bukan mengelolanya secara langsung. Ketika mereka justru memanfaatkan

posisi tersebut untuk memperoleh keuntungan dari kegiatan sewa pasar atau melakukan pemotongan honor guru honorer, maka itu merupakan penyalahgunaan kewenangan yang bersumber dari jabatannya Artinya, mereka menggunakan jabatan legislative bukan untuk kepentingan daerah, tetapi untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Menurut Barda Nawawi Arief, penyalahgunaan kewenangan terjadi apabila suatu kewenangan yang sah digunakan dengan cara atau tujuan yang menyimpang dari maksud pemberian kewenangan tersebut.⁷³

4. Unsur “Yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”

Unsur ini tidak memerlukan bukti kerugian yang telah nyata terjadi, cukup adanya potensi kerugian (*potential loss*) terhadap keuangan negara. “Keuangan negara” mencakup seluruh uang, aset, dan hak negara yang dikelola oleh instansi pemerintah pusat maupun daerah.

Perbuatan anggota DPRD yang mengalihkan sebagian dana sewa pasar yang seharusnya masuk ke kas daerah, serta dugaan pemotongan honor guru honorer, jelas menyebabkan kekurangan asset daerah. Dalam konteks ini, unsur “merugikan keuangan negara” terpenuhi, sebab APBD terasuk bagian dari keuangan negara sebagaimana

⁷³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 133.

dimaksud dalam Paal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Berdasarkan unsur-unsur di atas, anggota DPRD Demak yang diduga menyalahgunakan anggaran negara telah memenuhi semua elemen dasar pertanggungjawaban pidana. Mereka melakukan perbuatan yang dilarang (tindak pidana korupsi), dengan kesengajaan (*dolus*), memiliki kemampuan bertanggung jawab, dan tidak memiliki alasan pemaaf. Secara yuridis, tindakan tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan jabatan (*abuse of power*) yang mencerminkan pelanggaran terhadap prinsip integritas.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan uraian unsur-unsur yang telah dijabarkan diatas maka tindakan anggota DPRD Kabupaten Demak yang diduga menyalahgunakan kewenangan dalam pengelolaan anggaran sewa Pasar Wonosekar hingga menimbulkan kerugian keuangan daerah sebesar Rp280.000.000, dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar pasal 3 sebagai berikut:

“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, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Dari perspektif teori hukum pidana, sebagaimana dijelaskan oleh Moeljatno, pertanggungjawaban pidana timbul ketika perbuatan seseorang memenuhi unsur-unsur tindak pidana dan dapat dipertanggungjawabkan secara pribadi.⁷⁴ Dengan demikian, pejabat publik yang menyalahgunakan anggaran tidak dapat berlindung di balik jabatan atau keputusan kolektif DPRD, karena hukum pidana Indonesia menganut prinsip pertanggungjawaban individual (*individual criminal responsibility*).

Selain itu, menurut Barda Nawawi Arief, penegakan pertanggungjawaban pidana terhadap pejabat publik harus diarahkan untuk mewujudkan keadilan substantif, bukan sekadar formalitas hukum, agar memberikan efek jera dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan.⁷⁵ Oleh karena itu, dalam kasus ini, tindakan anggota DPRD Demak bukan hanya pelanggaran hukum, tetapi juga pengkhianatan terhadap amanah publik yang diberikan oleh rakyat.

B. Pertanggungjawaban Etik Anggota DPRD Demak dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara.

1. Pandangan Umum

Kode etik dalam lembaga legislative merupakan seperangkat norma dan perilaku yang berfungsi sebagai panduan bagi anggota dewan dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangan sebagai wakil rakyat. Secara konseptual, kode etik bukan sekadar aturan tertulis, melainkan

⁷⁴ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2018, hlm. 59.

⁷⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017, hlm. 45.

refleksi nilai-nilai fundamental seperti kejujuran, keadilan, tanggung jawab, dan integritas. Melalui penerapan kode etik, lembaga legislative diharapkan mampu menjaga kepercayaan publik serta memastikan bahwa kekuasaan yang dimiliki tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Dalam konteks DPRD, keberadaan kode etik menjadi instrumen penting karena anggota dewan memiliki posisi strategis sebagai pembuat kebijakan daerah sekaligus pengawas jalannya pemerintahan. Posisi ini memberikan akses terhadap kekuasaan dan sumber daya publik, yang apabila tidak dikendalikan oleh prinsip-prinsip etika, berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, kode etik berfungsi sebagai alat preventif terhadap perilaku koruptif, konflik kepentingan, dan penyalahgunaan jabatan.⁷⁶

Secara yuridis, penerapan kode etik DPRD diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019 tentang Kode Etik DPRD Kabupaten Demak, yang menegaskan bahwa setiap anggota DPRD wajib menjaga kehormatan, integritas, dan martabat lembaga. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi moral, administratif, hingga pemberhentian sebagai anggota DPRD, tergantung pada tingkat pelanggarannya.³ Dengan demikian, pelanggaran etik tidak hanya berdampak pada individu pelaku, tetapi juga mencoreng citra dan legitimasi lembaga legislatif secara keseluruhan.

⁷⁶ Jimly Assiddiqie, *Op., Cit.*, hlm. 67

Dalam kasus dugaan penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD Demak terkait pengelolaan sewa Pasar Wonosekar yang mengakibatkan kerugian keuangan daerah sebesar Rp280.000.000,00 (dua ratus delapan puluh juta rupiah) pelanggaran tersebut mencerminkan lemahnya integritas etik legislatif. Anggota DPRD yang seharusnya berperan sebagai pengawas penggunaan anggaran justru terlibat dalam praktik yang merugikan daerah. Dari perspektif etik, tindakan ini jelas melanggar prinsip akuntabilitas publik, kejujuran, dan kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf a dan huruf b Kode Etik DPRD Kabupaten Demak yang mewajibkan anggota dewan bertindak untuk kepentingan rakyat dan menghindari penyalahgunaan kewenangan.⁷⁷

Selain itu, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), penegakan kode etik merupakan kewenangan Badan Kehormatan DPRD (setara dengan Mahkamah Kehormatan Dewan di tingkat pusat). Lembaga ini memiliki tugas untuk memeriksa dan menilai dugaan pelanggaran etik anggota dewan serta memberikan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵ Dengan demikian, setiap pelanggaran etika legislatif memiliki mekanisme penyelesaian tersendiri yang bersifat kelembagaan, bukan hanya bersandar pada sanksi moral.

⁷⁷ Mariam Budiarjo, *Op., Cit*, hlm. 210

Dari perspektif filsafat etika deontologis, penerapan kode etik pada lembaga legislatif merupakan manifestasi dari kewajiban moral yang melekat pada jabatan publik. Etika legislatif tidak diukur dari hasil atau keuntungan politik yang diperoleh, tetapi dari kesesuaian tindakan dengan prinsip moral dan hukum. Dalam konteks kasus DPRD Demak, perilaku menyalahgunakan anggaran negara jelas menunjukkan pelanggaran terhadap kewajiban moral tersebut, karena kekuasaan yang diberikan oleh rakyat digunakan untuk memperkaya diri, bukan untuk melayani kepentingan publik.

Lebih jauh, penerapan kode etik juga terkait erat dengan prinsip *good governance* dan *clean government* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan tanggung jawab yang terkandung dalam undang-undang tersebut seharusnya menjadi dasar dalam setiap tindakan anggota DPRD. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip ini menunjukkan tidak hanya penyimpangan etik, tetapi juga kegagalan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berintegritas.⁷⁸

Dengan demikian, pertanggungjawaban etik anggota DPRD Demak dalam kasus penyalahgunaan anggaran negara tidak hanya menuntut penegakan sanksi moral dan administratif melalui Badan Kehormatan DPRD, tetapi juga menjadi momentum penting untuk

⁷⁸ *Ibid.*

memperkuat budaya etika legislatif di tingkat daerah. Penegakan kode etik secara konsisten akan menumbuhkan kembali kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan rakyat dan menjadi landasan moral bagi terciptanya pemerintahan daerah yang bersih, transparan, dan berkeadilan.

2. Analisis Normatif Berdasarkan Peraturan Kode Etik DPRD Demak

Dari sudut pandang teori etika administrasi publik, pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD Demak dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran terhadap prinsip integritas dan akuntabilitas publik. Menurut Huberts (2005), integritas pejabat publik mencakup perilaku yang konsisten dengan nilai kejujuran, tanggung jawab, dan keadilan sosial⁷⁹. Sementara Cooper (2012) menegaskan bahwa pejabat publik memiliki kewajiban moral untuk menyeimbangkan kepentingan pribadi, lembaga, dan masyarakat secara adil.⁸⁰

Kasus penyalahgunaan anggaran maupun lemahnya pengawasan terhadap dana pendidikan di Demak menunjukkan adanya disorientasi nilai etis di kalangan pejabat legislatif. Tindakan yang semestinya berorientasi pada pelayanan publik justru bergeser menjadi kepentingan pribadi atau golongan. Dalam perspektif etika jabatan publik, kondisi ini tergolong maladministrasi moral, yaitu penyimpangan dari nilai dasar

⁷⁹ Huberts, L. W. J. C. *Ethics and Integrity of Governance: Learning from the Dutch Experience*. *Public Integrity*, Vol. 7(3), 2005, hlm. 213–232.

⁸⁰ Cooper, Terry L. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Jossey-Bass, San Francisco. 2012.

tanggung jawab publik yang seharusnya menjadi fondasi pengambilan keputusan dalam lembaga legislatif.

Pelanggaran etik di lingkungan DPRD tidak hanya berdampak pada individu pelaku, tetapi juga merusak legitimasi dan kepercayaan publik (*public trust*) terhadap lembaga perwakilan rakyat. Kepercayaan masyarakat merupakan elemen utama dalam *reputational ethics*, di mana moralitas pejabat publik menentukan tingkat legitimasi lembaga di mata masyarakat⁸¹.

Kelemahan pengawasan dan penegakan sanksi etik juga memperlemah prinsip *good governance*, terutama pada aspek transparansi, akuntabilitas, dan supremasi hukum. Apabila mekanisme etik tidak dijalankan secara konsisten, maka potensi penyalahgunaan kewenangan akan terus berulang. Oleh karena itu, penguatan lembaga Badan Kehormatan DPRD menjadi krusial agar setiap dugaan pelanggaran dapat diproses secara profesional dan bebas dari intervensi politik.

Menurut Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019 tentang Kode Etik DPRD Kabupaten Demak, setiap anggota dewan wajib menjaga kehormatan, martabat, dan citra DPRD, serta dilarang menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Dalam konteks kasus Pasar Wonosekar, dugaan keterlibatan anggota

⁸¹ Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 154.

DPRD dalam penyalahgunaan anggaran secara langsung melanggar Pasal 3 huruf c dan e, yang menegaskan kewajiban anggota DPRD untuk

- a. Menjunjung tinggi integritas dan kejujuran dalam melaksanakan.
- b. Menghindari perbuatan yang dapat menurunkan kehormatan dan martabat lembaga.

Secara procedural, Badan Kehormatan (BK) DPRD Demak memiliki kewenangan menindaklanjuti laporan pelanggaran etik sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) kode etik, yang meliputi penerimaan laporan, klarifikasi, dan rekomendasi sanksi kepada pimpinan DPRD. Namun, dalam praktiknya, mekanisme penegak etik sering kali menghadapi hambatan politis karena adanya kepentingan fraksi atau tekanan internal lembaga. Kondisi tersebut menyebabkan sanksi etik tidak selalu dijatuhkan secara tegas, sehingga menimbulkan kesan imunitas etik bagi pejabat publik.

3. Tahapan Prosedur Penegakan Etik DPRD Kabupaten Demak

Dasar hukum pelaksanaan prosedur penegakan etik DPRD Kabupaten Demak secara normatif berlandaskan pada Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019 tentang Kode Etik DPRD Kabupaten Demak dan Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan DPRD. Kedua peraturan ini menjadi pedoman utama bagi Badan Kehormatan (BK) dalam menangani setiap dugaan pelanggaran etik, mulai dari tahap penerimaan laporan, pemeriksaan, hingga penjatuhan sanksi. Selain itu,

landasan yuridis yang lebih tinggi tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 162 ayat (2) huruf d, yang menegaskan bahwa anggota DPRD dapat diberhentikan antar waktu apabila terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau ketentuan kode etik. Dengan demikian, penegakan etik DPRD Demak memiliki kekuatan hukum yang mengikat serta menjadi instrumen penting dalam menjaga integritas, akuntabilitas, dan kehormatan lembaga legislatif daerah.

a. Pengaduan atau Laporan

Tahap awal penegakan etik dimulai melalui pengaduan tertulis dari masyarakat, sesama anggota DPRD, atau hasil temuan langsung Badan Kehormatan (BK) DPRD. Pengaduan wajib memuat identitas pelapor, uraian kejadian, bukti, serta waktu terjadinya dugaan pelanggaran. Setelah diterima, BK melakukan registrasi laporan dan verifikasi administratif guna memastikan kelengkapan dokumen.

Dalam konteks kasus dugaan penyalahgunaan anggaran Pasar Wonosekar, mekanisme ini menjadi penting karena membuka ruang partisipasi publik dalam menjaga integritas lembaga legislatif. Ketika masyarakat melaporkan adanya indikasi keterlibatan anggota DPRD dalam penyimpangan keuangan daerah, laporan tersebut harus ditindaklanjuti secara prosedural oleh BK sesuai amanat Pasal 15–16 Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019 tentang Kode Etik DPRD Kabupaten Demak.

Pasal 15

“Dalam ketentuan ini dijelaskan bahwa proses penegakan etik dimulai ketika ada laporan tertulis yang diajukan oleh:

- 1) Masyarakat Umum*
- 2) Sesama Anggota DPRD*
- 3) Hasil temuan Langsung Badan Kehormatan (BK) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan etik.*

Laporan tersebut harus memuat beberapa unsur penting agar dapat diproses, yaitu:

- 1) Identitas pelapor yang jelas.*
- 2) Uraian lengkap mengenai peristiwa dugaan pelanggaran etik yang dilakukan anggota DPRD.*
- 3) Bukti-bukti pendukung yang relevan.*
- 4) Waktu serta tempat kejadian.”*

Pasal ini menegaskan bahwa laporan tidak dapat diproses apabila tidak memenuhi syarat formil tersebut. Setelah laporan diterima, BK wajib melakukan registrasi laporan dalam buku agenda resmi sebagai bukti administrasi bahwa laporan telah masuk dan siap diverifikasi lebih lanjut.

Pasal 16

Pasal 16 mengatur tentang tahap verifikasi awal laporan yang telah didaftarkan. BK melakukan pemeriksaan administratif terhadap kelengkapan laporan, untuk memastikan bahwa laporan memiliki dasar yang cukup untuk diproses ke tahap berikutnya.

“Dalam tahap ini, BK menilai dua aspek utama, yaitu:

- 1) Kelengkapan formil laporan, mencakup identitas pelapor, uraian kejadian, serta bukti yang dilampirkan.*
- 2) Kecukupan materil, yaitu apakah dugaan perbuatan yang dilaporkan termasuk dalam kategori pelanggaran terhadap ketentuan Kode Etik DPRD”.*

Apabila laporan dinilai memenuhi kedua aspek tersebut, BK melanjutkan proses ke tahap klarifikasi dengan memanggil pelapor

dan terlapor untuk dimintai keterangan. Sebaliknya, apabila laporan tidak memenuhi syarat formil atau tidak cukup bukti, BK berwenang menghentikan pemeriksaan dan memberitahukan hasilnya secara tertulis kepada pelapor.

Pasal 15 dan 16 ini menegaskan pentingnya prinsip akuntabilitas, transparansi, dan *due process of law* dalam penegakan etik. Artinya, setiap dugaan pelanggaran harus diawali dengan dasar laporan yang jelas, disertai bukti yang dapat dipertanggungjawabkan, sehingga proses pemeriksaan berjalan obyektif dan tidak menimbulkan kesan subjektif atau politis.

Dalam konteks kasus aktual di Demak, seperti dugaan penyalahgunaan anggaran sewa Pasar Wonosekar dan isu pemotongan honor guru honorer, ketentuan Pasal 15–16 berperan penting sebagai pintu masuk bagi masyarakat untuk melaporkan dugaan pelanggaran etik oleh anggota DPRD, sekaligus memastikan bahwa laporan tersebut diproses secara administratif dan profesional sesuai mekanisme hukum yang berlaku.

Prosedur ini sekaligus mencerminkan prinsip akuntabilitas publik sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengharuskan DPRD menjalankan fungsinya secara transparan dan bertanggung jawab terhadap masyarakat Pasal 149 ayat (1):

“DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota, anggaran, dan pengawasan”.

Melalui tiga fungsi tersebut, Pasal 149 ayat (1) menegaskan bahwa DPRD harus menjalankan tugasnya secara transparan, bertanggung jawab, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian, prosedur penegakan etik yang dilakukan oleh Badan Kehormatan (BK) DPRD Demak menjadi cerminan penerapan prinsip akuntabilitas publik dalam menjaga agar pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan tetap berada dalam koridor hukum dan etika.

Secara substantif, pasal ini menegaskan bahwa setiap tindakan anggota DPRD yang melanggar nilai integritas, menyalahgunakan kewenangan, atau gagal menjalankan fungsi pengawasan dan penganggaran dapat dianggap bertentangan dengan amanat Undang-Undang, sekaligus berpotensi menjadi pelanggaran etik yang merusak kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif daerah.

b. Verifikasi dan Klarifikasi Awal

Pada tahap ini, BK melakukan penelaahan formil dan materil untuk memastikan apakah laporan memenuhi unsur pelanggaran etik. Jika dinilai cukup bukti, BK memanggil pelapor, saksi, dan terlapor untuk dilakukan klarifikasi. Apabila tidak ditemukan bukti kuat, laporan dapat dihentikan dengan pemberitahuan tertulis kepada pelapor².

Dalam kasus pemotongan honor guru honorer yang memicu protes publik di Demak awal 2025, BK seharusnya berperan aktif

memverifikasi laporan masyarakat terkait kelalaian fungsi pengawasan DPRD. Kelambanan dalam menindaklanjuti laporan publik dapat dikategorikan sebagai pelanggaran etik pasif, yakni abainya lembaga legislatif dalam menjalankan kewajiban moral dan fungsionalnya. Hal ini bertentangan dengan prinsip *responsiveness* dalam etika pemerintahan, di mana lembaga publik harus tanggap terhadap aspirasi masyarakat dan potensi penyimpangan kebijakan (Cooper, 2012).⁸²

c. Pemeriksaan Substantif

Jika laporan dinyatakan valid, BK melanjutkan ke pemeriksaan substantif dalam sidang tertutup untuk menilai kebenaran materi laporan dan kesesuaian dengan ketentuan kode etik. Terlapor diberi kesempatan membela diri dan menghadirkan bukti tambahan. BK juga berhak meminta dokumen resmi DPRD atau hasil rapat yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran.

Dalam konteks kasus penyalahgunaan anggaran Pasar Wonosekar, pemeriksaan substantif dapat difokuskan pada penelusuran dokumen anggaran, berita acara pembahasan, serta bukti keterlibatan anggota DPRD dalam keputusan yang menimbulkan kerugian keuangan daerah. Pemeriksaan substantif ini menjadi tolak

⁸² Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 6th Edition, Jossey-Bass, San Francisco 2012, hlm. 134.

ukur profesionalisme BK dalam memastikan prinsip *due process of ethics* diterapkan secara adil dan tidak diskriminatif.

d. Rapat Pengambilan Keputusan

Setelah pemeriksaan selesai, BK menyelenggarakan rapat pleno pengambilan keputusan untuk menentukan ada atau tidaknya pelanggaran etik. Keputusan diambil berdasarkan musyawarah, dan bila tidak tercapai mufakat, dilakukan pemungutan suara. Hasil keputusan berupa rekomendasi sanksi etik disampaikan kepada pimpinan DPRD untuk ditindaklanjuti⁴.

Tahap ini merupakan momen krusial karena mencerminkan independensi Badan Kehormatan dalam menjalankan tugasnya. Dalam praktiknya, sering kali terjadi intervensi politik yang menyebabkan keputusan BK tidak mencerminkan keadilan etik. Padahal, berdasarkan Pasal 22–23 Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019, BK wajib bersikap objektif, adil, dan bebas dari kepentingan politik dalam pengambilan keputusan.

Pasal 22

- 1) “Badan Kehormatan melakukan rapat untuk mengambil keputusan terhadap hasil pemeriksaan atas dugaan pelanggaran Kode Etik DPRD.
- 2) Rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara musyawarah untuk mufakat.
- 3) Apabila musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, keputusan diambil dengan pemungutan suara.
- 4) Hasil rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam berita acara rapat dan ditandatangani oleh ketua dan anggota Badan Kehormatan yang hadir.”

Pasal 23

- 1) *“Hasil keputusan Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 disampaikan kepada Pimpinan DPRD untuk ditindaklanjuti dalam rapat paripurna DPRD.*
- 2) *Hasil keputusan Badan Kehormatan dapat berupa:*
 - a) *Tidak terdapat pelanggaran terhadap Kode Etik DPRD; atau.*
 - b) *Terdapat pelanggaran terhadap Kode Etik DPRD.*
- 3) *Dalam hal terdapat pelanggaran terhadap Kode Etik DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, Badan Kehormatan menyampaikan rekomendasi jenis sanksi kepada Pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam rapat paripurna DPRD.”*

Pasal 22–23 menggambarkan pentingnya transparansi, akuntabilitas, dan keadilan prosedural (*procedural justice*) dalam penegakan kode etik DPRD. Dalam konteks kasus aktual di Kabupaten Demak, seperti dugaan penyalahgunaan anggaran dan lemahnya pengawasan DPRD terhadap pemotongan honor guru honorer, tahapan ini seharusnya menjadi wadah bagi BK untuk menegaskan integritas lembaga dengan menindaklanjuti laporan masyarakat secara profesional dan terbuka.

Melalui penerapan Pasal 22–23, BK diharapkan mampu memastikan bahwa setiap pelanggaran, baik aktif (penyalahgunaan kewenangan) maupun pasif (kelalaian fungsi pengawasan), diputuskan secara objektif dan disertai pertanggungjawaban moral di hadapan publik.

e. Penjatuhan Sanksi

Sanksi etik yang dapat dijatuhkan terbagi menjadi tiga tingkatan, yaitu:

- 1) Teguran lisan atau tertulis, untuk pelanggaran ringan.

- 2) Pemberhentian dari alat kelengkapan DPRD, untuk pelanggaran sedang.
- 3) Pemberhentian sementara atau tetap sebagai anggota DPRD, untuk pelanggaran berat yang merusak citra lembaga.

Dalam kasus penyalahgunaan anggaran, apabila terbukti terdapat penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan daerah, maka perbuatan tersebut tergolong pelanggaran etik berat karena melanggar sumpah jabatan serta prinsip kejujuran dan integritas. Penjatuhan sanksi secara terbuka melalui rapat paripurna DPRD merupakan bentuk transparansi publik yang diamanatkan oleh Pasal 24 Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019, sekaligus sarana pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislatif.

C. Relevansi Penerapan Hukum Pidana dan Kode Etik DPRD dalam Membangun Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Akuntabel.

1. Penerapan Hukum Pidana dan Kode Etik

Penerapan hukum pidana dan kode etik dalam konteks DPRD Kabupaten Demak memiliki relevansi strategis dalam memperkuat tata kelola pemerintahan daerah yang bersih dan akuntabel. Kasus-kasus yang mencuat di lingkungan DPRD Demak seperti dugaan penyalahgunaan anggaran sewa Pasar Wonosekar yang merugikan keuangan daerah sebesar Rp280.000.000, serta isu pemotongan honor guru honorer yang memicu demonstrasi publik pada awal tahun 2025

menjadi contoh nyata perlunya penegakan prinsip etika dan hukum yang lebih konsisten. Kedua peristiwa tersebut menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan dan rendahnya sensitivitas moral anggota dewan dapat menciptakan celah bagi penyalahgunaan kewenangan serta menurunkan kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif daerah.

Dalam situasi demikian, penerapan kode etik DPRD Kabupaten Demak sebagaimana diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019 menjadi sangat relevan sebagai sarana pembinaan perilaku dan kontrol moral bagi para anggota dewan. Kode etik tersebut menegaskan pentingnya nilai kejujuran, tanggung jawab, dan profesionalitas dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pelanggaran terhadap nilai-nilai ini dapat berimplikasi pada teguran, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap oleh Badan Kehormatan (BK) DPRD sesuai prosedur yang diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan DPRD.

Sementara itu, penerapan hukum pidana memiliki relevansi ketika tindakan anggota DPRD tidak lagi sebatas pelanggaran etik, melainkan telah menimbulkan kerugian keuangan daerah atau melanggar hukum publik. Dalam konteks kasus penyalahgunaan anggaran pasar, misalnya, apabila terbukti terdapat unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan penyalahgunaan jabatan, maka hal tersebut termasuk dalam ranah tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor

20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Relevansi antara kode etik dan hukum pidana di DPRD Demak terletak pada hubungan *preventif* dan *represif*. Kode etik berfungsi sebagai mekanisme *preventif* mencegah terjadinya penyimpangan dengan membentuk integritas anggota DPRD, sedangkan hukum pidana berfungsi represif memberikan sanksi bagi pelaku yang melanggar hukum dan merugikan publik. Sinergi keduanya penting untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan secara bertanggung jawab.⁸³

Lebih jauh, penerapan hukum dan etika yang konsisten di DPRD Demak merupakan wujud konkret dari prinsip akuntabilitas dan transparansi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi yang wajib dijalankan secara terbuka dan bertanggung jawab kepada masyarakat. Dengan demikian, penegakan kode etik dan hukum pidana yang seimbang tidak hanya menegakkan norma kelembagaan, tetapi juga memperkuat tata kelola pemerintahan daerah yang bersih (*clean government*) dan berintegritas (*good governance*) di Kabupaten Demak.

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 73.

Dari perspektif teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, sistem hukum terdiri dari tiga elemen utama:⁸⁴

- a. Struktur hukum (*legal structure*),
- b. Substansi hukum (*legal substance*), dan
- c. Kultur hukum (*legal culture*).

Dalam kasus DPRD Demak, struktur hukum terwujud dalam keberadaan lembaga seperti Badan Kehormatan (BK) yang memiliki fungsi penegakan kode etik, sementara substansi hukumnya tercermin pada Peraturan DPRD Kabupaten Demak Nomor 1 Tahun 2019 tentang Kode Etik dan Peraturan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Beracara BK. Namun, yang sering menjadi kendala justru pada aspek kultur hukum yakni kesadaran etik dan integritas personal anggota DPRD. Tanpa adanya kultur hukum yang kuat, struktur dan substansi hukum yang baik tidak akan efektif dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel.⁸⁵

Lebih lanjut, menurut teori tujuan hukum Gustav Radbruch, hukum memiliki tiga nilai dasar yang harus dijaga, yaitu keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Dalam konteks DPRD Demak, penerapan hukum pidana terhadap anggota dewan yang menyalahgunakan jabatan mencerminkan upaya mencapai keadilan dan kemanfaatan bagi

⁸⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 14.

masyarakat. Sementara penerapan kode etik berfungsi menjaga kepastian moral dan tanggung jawab jabatan, sehingga kedua instrumen ini saling melengkapi: hukum pidana menegakkan keadilan formal, sedangkan kode etik menegakkan keadilan moral dan sosial.⁸⁶

Relevansi teori hukum juga tampak dalam teori etika administrasi publik yang dikemukakan oleh Terry L. Cooper, yang menekankan prinsip *responsiveness* dan *accountability* sebagai pilar utama etika pemerintahan.⁸⁷ Dalam hal ini, keterlambatan BK DPRD Demak dalam menindaklanjuti laporan masyarakat atas dugaan kelalaian pengawasan terhadap pemotongan honor guru dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran etik pasif yaitu kegagalan menjalankan kewajiban moral untuk tanggap terhadap aspirasi publik. Hal ini menandakan lemahnya penerapan teori *responsivitas* dalam praktik kelembagaan DPRD Demak.

Dengan demikian, penerapan hukum pidana dan kode etik DPRD secara simultan merupakan perwujudan dari fungsi hukum sebagai alat kontrol sosial (*social control*) sekaligus sarana pembentukan moral pejabat publik (*ethical guidance*). Kombinasi antara instrumen hukum positif dan norma etik memperkuat tercapainya tata kelola pemerintahan daerah yang bersih, transparan, dan akuntabel sebagaimana amanat Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 73.

⁸⁷ Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Jossey-Bass, San Francisco, 2012, hlm. 20–22.

2. Tanggungjawab Restitusi dalam Kasus Penyalahgunaan Anggaran Negara Oleh DPRD Demak.

Restitusi merupakan bentuk pemulihan kerugian yang diberikan secara langsung kepada korban sebagai konsekuensi dari tindak pidana, terutama pada perkara yang melibatkan penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam kasus anggota DPRD Demak yang melakukan penyalahgunaan anggaran, restitusi menjadi mekanisme yang menegaskan bahwa kerugian keuangan negara harus dipulihkan melalui pengembalian asset atau pembayaran sejumlah uang yang setara dengan nilai kerugian tersebut. Konsep ini berorientasi pada perlindungan kepentingan korban, yaitu negara sebagai entitas yang dirugikan akibat tindakan koruptif pejabat publik.⁸⁸

Secara normative kewajiban restitusi dalam perkara tindak pidana korupsi diatur melalui ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang menegaskan bahwa setiap pelaku korupsi dapat dijatuhi kewajiban untuk membayar uang pengganti sebagai bentuk pemulihan kerugian negara. Instrumen uang pengganti memiliki karakter yang serupa dengan restitusi, yaitu memulihkan kerugian secara langsung, meskipun prosedurnya ditetapkan melalui putusan pengadilan pidana. Dalam konteks ini, restitusi tidak hanya bersifat represif tetapi juga preventive,

⁸⁸ Barda Nawaw Arief, *Kebijakan Penegakan Hukum Pidana*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 221.

karena menegaskan bahwa penyalahgunaan anggaran akan menghasilkan konsekuensi ekonomi pelakunya.

Dalam perkara yang melibatkan anggota DPRD, restitusi memiliki posisi strategis karena pejabat publik berkewajiban menjaga integritas serta akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran daerah. Ketika anggaran negara dialihkan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, maka restitusi berfungsi sebagai instrument pertanggungjawaban yang mengembalikan posisi fiskal daerah ke kondisi yang seharusnya.⁸⁹ Selain itu, restitusi menegaskan bahwa mandat jabatan legislative tidak memberikan imunitas terhadap konsekuensi hukum atas tindakan yang berdampak pada kerugian negara.

Penerapan restitusi juga berkaitan dengan dimensi etik, karena anggota DPRD terikat pada kode etik yang menuntut integritas, kejujuran, dan pengelolaan anggaran secara bertanggung jawab. Kewajiban restitusi memperkuat penegakan etik dengan menunjukkan bahwa pelanggaran moral yang merugikan keuangan negara membawa konsekuensi pemulihan ekonomi yang wajib dipenuhi. Dalam mekanisme penegakan kode etik DPRD, pelanggaran berat dengan dampak pada anggaran publik dapat memperkuat sanksi seperti pemberhentian atau rekomendasi proses hukum.

Dari perspektif perlindungan keuangan negara, restitusi berperan sebagai alat yang memastikan bahwa kerugian fiskal akibat

⁸⁹ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2020, hlm 145

penyalahgunaan kewenangan tidak menimbulkan beban jangka panjang terhadap APBD. Penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD sering kali menimbulkan efek domino, seperti tertundanya pembangunan daerah, tanggungan program pelayanan publik, dan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislative. Dengan demikian, restitusi menjadi bagian integral dari pemulihan tata kelola keuangan daerah.

Dalam praktik peradilan, pengenaan restitusi kepada anggota DPRD yang melakukan penyalahgunaan anggaran juga mempertimbangkan kemampuan pelaku mengembalikan sejumlah kerugian negara. Namun, apabila pelaku tidak mampu membayar, Undang-Undang Tipikor mengatur bahwa restitusi dapat diganti dengan pidana penjara tambahan, sehingga pemulihan kerugian negara tetap menjadi prioritas meskipun melalui mekanisme berbeda. Ketentuan ini menegaskan bahwa restitusi bukan sekadar pilihan normatif, tetapi kewajiban yang tidak dapat dihindari oleh pelaku kejahatan korupsi.⁹⁰

Uraian restitusi dalam konteks pertanggungjawaban pidana dan etik anggota DPRD Demak juga menegaskan pentingnya sinergi antara lembaga penegak hukum, inspektorat daerah, dan badan kehormatan DPRD. Restitusi hanya efektif apabila disertai pengawasan ketat terhadap pemenuhan kewajiban pengembalian kerugian negara. Dalam beberapa kasus, pengabaian restitusi dapat menimbulkan preseden buruk

⁹⁰ Jimly Asshidqie, *Etika Penyelenggara Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 2015, hlm 87.

yang melemahkan otoritas hukum dan menciptakan ruang bagi impunitas pejabat publik.

Dengan demikian, restitusi bukan hanya sekadar aspek teknis dalam putusan pidana, tetapi instrumen etik yang memulihkan kepercayaan publik terhadap DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ketika restitusi dijalankan secara konsisten, mekanisme ini memberikan pesan kuat bahwa setiap penyalahgunaan anggaran negara termasuk yang dilakukan oleh anggota DPRD Demak tidak hanya menimbulkan sanksi pidana tetapi juga kewajiban moral dan hukum untuk memulihkan kerugian negara. Hal ini memperkuat budaya akuntabilitas dan integritas dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Selain berfungsi sebagai instrumen pemulihan, restitusi juga berkaitan erat dengan teori *restorative justice* yang menekankan pemulihan hubungan sosial antara negara, masyarakat, dan pelaku tindak pidana. Dalam perkara penyalahgunaan anggaran oleh anggota DPRD Demak, kerugian negara tidak hanya berdampak pada aspek finansial, tetapi juga menimbulkan keretakan kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, restitusi berperan sebagai langkah awal untuk mengembalikan keseimbangan sosial yang terganggu, di mana pelaku diwajibkan menunjukkan itikad baik melalui pengembalian kerugian negara sebagai bentuk tanggung jawab moral dan hukum.

Dari prespektif hukum administrasi negara, pemenuhan restitusi oleh anggota DPRD memiliki implikasi terhadap keberlanjutan jabatannya dan reputasi kelembagaan DPRD itu sendiri. Ketidakpatuhan terhadap kewajiban restitusi dapat menjadi dasar bagi penerapan sanksi administrative atau etik yang lebih berat, seperti pemberhentian tidak dengan hormat, rekomendasi pemeriksaan lanjutan, atau penilaian negative terhadap kinerja lembaga legislative daerah. Melalui mekanisme ini, restitusi berfungsi sebagai penghubung antara pertanggungjawaban pidana dan akuntabilitas etik, memperkuat integritas penyelenggaraan pemerintah daerah secara menyeluruh.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Adapun dari uraian pembahasan diatas, maka dapat dibuat kesimpulan dan saran sebagai berikut:

1. Kasus korupsi anggota DPRD Demak menunjukkan pentingnya pertanggungjawaban pidana bagi pejabat public. Berdasarkan Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi, penyalahgunaan wewenang untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain yang merugikan keuangan negara termasuk tindak pidana korupsi. Dalam kasus ini, penyimpangan pengelolaan sewa Pasar Wonosekar yang merugikan daerah Rp280 juta jelas menunjukkan adanya penyalahgunaan jabatan. Sebagai pejabat publik, anggota DPRD harus bertanggung jawab secara hukum dan moral atas perbuatannya. Menurut asas “tiada pidana tanpa kesalahan”, seseorang hanya dapat dihukum jika memiliki kesalahan dan kemampuan bertanggung jawab. Dengan demikian, tindakan anggota DPRD Demak tidak hanya melanggar hukum, tetapi juga merusak kepercayaan publik. Penegakan hukum diperlukan untuk menegakkan prinsip *good governance* dan menjaga integritas lembaga legislatif.

2. Kasus penyalahgunaan anggaran dan pemotongan honor guru di DPRD Demak menunjukkan lemahnya integritas dan akuntabilitas pejabat publik. Pejabat publik wajib jujur, bertanggung jawab, serta mendahulukan kepentingan masyarakat. Pelanggaran tersebut melanggar Kode Etik DPRD Demak Nomor 1 Tahun 2019, yang mewajibkan anggota dewan menjaga kehormatan dan tidak menyalahgunakan jabatan. Badan Kehormatan (BK) berwenang menangani pelanggaran etik melalui tahap laporan, verifikasi, pemeriksaan, dan pengambilan keputusan sebagaimana diatur dalam Pasal 15–23. Namun, pelaksanaannya sering terkendala kepentingan politik. Pasal 24 mengatur sanksi mulai dari teguran hingga pemberhentian. Penegakan kode etik yang tegas dan transparan diperlukan untuk memulihkan kepercayaan publik dan mewujudkan *good governance* di DPRD Demak.
3. Penerapan hukum pidana dan kode etik di DPRD Demak penting untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Kasus penyalahgunaan anggaran dan pemotongan honor guru menunjukkan lemahnya integritas dan pengawasan dewan. Kode etik berfungsi sebagai pedoman moral, sedangkan hukum pidana menindak pelanggaran yang merugikan negara. Keduanya saling melengkapi: kode etik mencegah, hukum pidana menegakkan keadilan. Lemahnya kesadaran etik menyebabkan penegakan belum efektif, sehingga

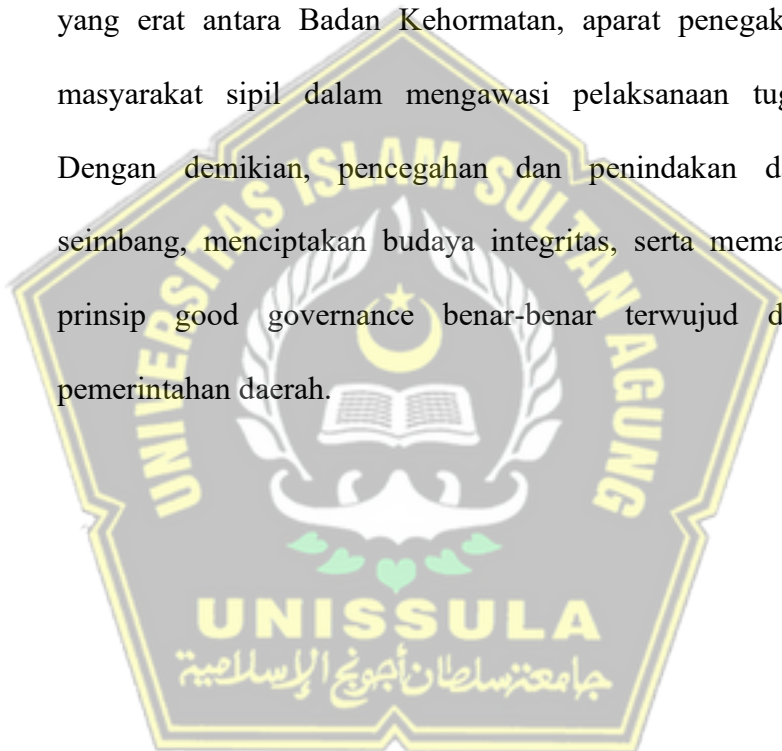
keseimbangan antara keduanya diperlukan untuk memperkuat *good governance* sesuai Pasal 149 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014.

B. Saran

1. Perlunya penguatan sistem pengawasan internal dan eksternal terhadap kinerja anggota DPRD, baik melalui Badan Kehormatan maupun lembaga penegak hukum seperti Kejaksaan dan KPK. Selain itu, penerapan kode etik harus ditegakkan secara konsisten dengan sanksi yang tegas agar dapat mencegah penyalahgunaan wewenang di masa mendatang. Pendidikan etika publik dan transparansi pengelolaan keuangan daerah juga perlu ditingkatkan untuk membangun budaya integritas di lingkungan legislatif. Langkah-langkah ini diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas, menumbuhkan kepercayaan masyarakat, serta menciptakan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berkeadilan.
2. Agar DPRD Demak memperkuat independensi dan efektivitas Badan Kehormatan (BK) dengan memastikan proses penegakan kode etik bebas dari intervensi politik. Setiap pelanggaran harus diproses secara objektif dan transparan agar tercipta efek jera dan pemulihan kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif. Selain itu, diperlukan mekanisme pengawasan partisipatif dari masyarakat serta peningkatan pendidikan etika dan integritas bagi seluruh anggota dewan. Langkah ini penting untuk menegakkan prinsip akuntabilitas, memperkuat

moralitas politik, dan mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih serta berorientasi pada kepentingan rakyat.

3. DPRD Demak perlu memperkuat sinergi antara penegakan kode etik dan hukum pidana dengan membangun sistem pengawasan internal yang lebih ketat dan berbasis transparansi publik. Peningkatan pelatihan etika bagi anggota dewan harus disertai dengan kerja sama yang erat antara Badan Kehormatan, aparat penegak hukum, dan masyarakat sipil dalam mengawasi pelaksanaan tugas legislatif. Dengan demikian, pencegahan dan penindakan dapat berjalan seimbang, menciptakan budaya integritas, serta memastikan bahwa prinsip good governance benar-benar terwujud dalam praktik pemerintahan daerah.



DAFTAR PUSTAKA

A. Al-Quran dan Hadits

Surat Al-Anfal ayat 27, Nu Id, <https://quran.nu.or.id/al-anfal/27>. Diakses Pada 2 Oktober 2025, Pukul 10.00 WIB.

B. Buku

Agus Rusianto, *Tindak Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016.

Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Amiruddin dan H Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2020, hlm 145

Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Problematika dan Solusinya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017.

Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.

Andi Matalatta, *Victimologi Sebuah Bunga Rampai*, Pusat Sinar Harapan, Jakarta, 1987.

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2016.

Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017.

Barda Nawaw Arief, *Kebijakan Penegakan Hukum Pidana*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 221.

Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana, Jakarta, 2010.

- Bastian, Indra. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Erlangga, Jakarta, 2006.
- Burhan Bugin, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2018.
- Eddy O.S. Hiarij, *Prinsip-Prinsip Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014.
- Franz Magnis-Suseno, *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2016,
- Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2016.
- Halim, Abdul. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat, Jakarta, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Etika Penyelenggara Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 2015, hlm 87.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Kamus besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Jakarta, Kalam Mulia, 2013.
- Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.
- Lemaire dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017.
- Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Andi, 2009.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2018.
- Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana*, Alumni, Bandung, 2012.
- Nurlan, Darise. *Akuntansi Sektor Publik*. Mitra Wacana Media, Jakarta, 2008.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Roeslan Saleh. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*. Politeia. Jakarta, hlm.80.
- Romli Atmasasmita, *Perbandingan Hukum Pidana*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Roselan Saleh dalam Hanafi Amrani dan Mahrus Ali, *Sistem pertanggungjawaban pidana Perkembangan dan Penerapan*, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2015.
- Sampur Dongan Simmamora & Mega Fitri Hertini, *Hukum Pidana Dalam Bagan*, Untan Press, Pontianak, 2015.

Simons dalam Leden Mapaung, *Asas-asas dan Teori Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2008.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010.

Sondang P. Siagian, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2015.

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009.

Sujipto dan Rafles Kosasi, *Profesi Guru*, Reinika Cipta, Jakarta, 2004.

Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, Raja Grafindo, Depok, 2010.

Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 6th Edition, Jossey-Bass, San francisco 2012.

Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Jossey-Bass, San Francisco, 2012.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan DPRD Kabupaten Demak tentang Tata Tertib dan Kode Etik DPRD.

D. Jurnal

Ediwarman. Monograf. Metode Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi), Medan, 2011, halaman 94

Fuad, DPRD dan Dinamika Demokrasi Lokal, Jurnal Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya, Malang, 2016, hlm. 45.

Huberts, L. W. J. C. Ethics and Integrity of Governance: Learning from the Dutch Experience. Public Integrity, Vol. 7(3), 2005, hlm. 213–232.

Cooper, Terry L. The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. Jossey-Bass, San Francisco. 2012.

E. Lain-Lain

Detik Jateng, “Guru Honorer Demo Soal Pemotongan Honor di Demak,” 2025. Diakses Pada 2 Oktober 2025, Pukul 10.00 WIB.

Kompas, “Kendala Penegakan Kasus Korupsi Daerah,” 2024. Diakses Pada 1 Oktober 2025, Pukul 13.00 WIB.

Radar Kudus, “Kejari Demak Tetapkan Tersangka Kasus Pasar Wonosekar,” 2023. Diakses Pada 1 Oktober 2025, Pukul 12.30.

