



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

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

KESALAHAN ADMINISTRASI DALAM PEMERIKSAAN INSPEKTORAT SEBAGAI BENTUK PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA SAWAHLUNTO

TESIS



**INDRIA YUSTI
0821211004**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
2011**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan ini saya menyatakan bahwa isi tesis dengan judul : “ **Kesalahan Administrasi dalam Pemeriksaan Inspektorat sebagai bentuk Pertanggungjawaban Pidana pada Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto** “ adalah hasil karya saya sendiri ini dan bukan jiplakan hasil karya orang lain, sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali kutipan yang sumbernya disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka kelulusan dan gelar yang saya peroleh dapat dipertimbangkan kembali sesuai ketentuan yang berlaku.

Padang, Januari 2011

Yang membuat pernyataan,

INDRIA YUSTI.SH
No. BP.0821211004

UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-NYA, Penulis masih diberi kesempatan dan kemampuan untuk menyelesaikan penulisan tesis ini. Serta selawat beriring salam kepada Nabi Besar Muhammad SAW atas pencerahan iman yang diberikan kepada kita semua.

Penulisan tesis ini dengan judul “**Kesalahan Administrasi dalam Pemeriksaan Inspektorat sebagai bentuk Pertanggungjawaban Pidana pada Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto** “ dapat terwujud dengan dukungan dan peranan dari berbagai pihak.

Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada Ayahanda Yus Sri Marajo (Almarhum) dan Ibunda Hj. Nursiam Yus yang telah bersusah payah berjuang memberikan dorongan moril dan materil untuk menyelesaikan program magister hukum. Teristimewa ucapan terima kasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada suamiku tercinta dan buah hatiku tersayang Harlan, Gieska dan M. Ilham yang telah merelakan sebagian besar waktu dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada penulis untuk menyelesaikan program magister ini. Kemudian ucapan terima kasih disampaikan kepada komisi Pembimbing yakni Bapak Prof. Dr. Ismansyah, SH, MH dan Bapak Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA atas bimbingan dan arahannya dalam penulisan tesis ini. Selain itu tidak lupa juga Penulis ucapkan terima kasih kepada :

1. Direktur Pascasarjana dan Asisten Direktur Pascasarjana Universitas Andalas Padang.
2. Walikota Sawahlunto beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti izin belajar.
3. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Andalas Padang, yaitu Bapak Prof. Dr. Teguh Sulistya, SH, MH.

4. Para Dosen penguji pada Seminar Proposal dan Seminar Hasil serta Ujian Akhir yakni Bapak Dr. Ferdi, SH, MH, Bapak Yuslim, SH, MH, Ibuk Hj. Aria Zurnetti, SH, MH, atas semua masukan dan saran-saran serta arahnya dalam perbaikan penulisan mulai dari proposal, hasil penelitian dilanjutkan dengan penulisan tesis sehingga penyempurnaan tesis ini.
5. Dosen-dosen Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Andalas Padang, terima kasih atas sumbangsih Ilmu yang sangat berguna bagi penulis dan Insya Allah akan penulis amalkan dalam kehidupan sehari-hari di dalam masyarakat.
6. Inspektur Kota Sawahlunto dan jajarannya yang telah membantu penulis dalam mengumpulkan data-data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini.
7. Para pegawai akademik Pascasarjana Universitas andalas Padang, atas bantuannya pada Penulis selama perkuliahan hingga selesai penulisan tesis ini.
8. Teman-teman mahasiswa Pascasarjana Universitas Andalas Padang angkatan 2008 yang telah banyak memberikan bantuan dan berbagai kemudahan dari awal perkuliahan hingga saat ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penulisan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan akibat keterbatasan Penulis. Akhirnya, seperti kata pepatah, *tiada gading yang tak retak*. Namun demikian penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi yang membacanya.

Padang, Januari 2011

Penulis,

Indria Yusti, SH

DAFTAR ISI

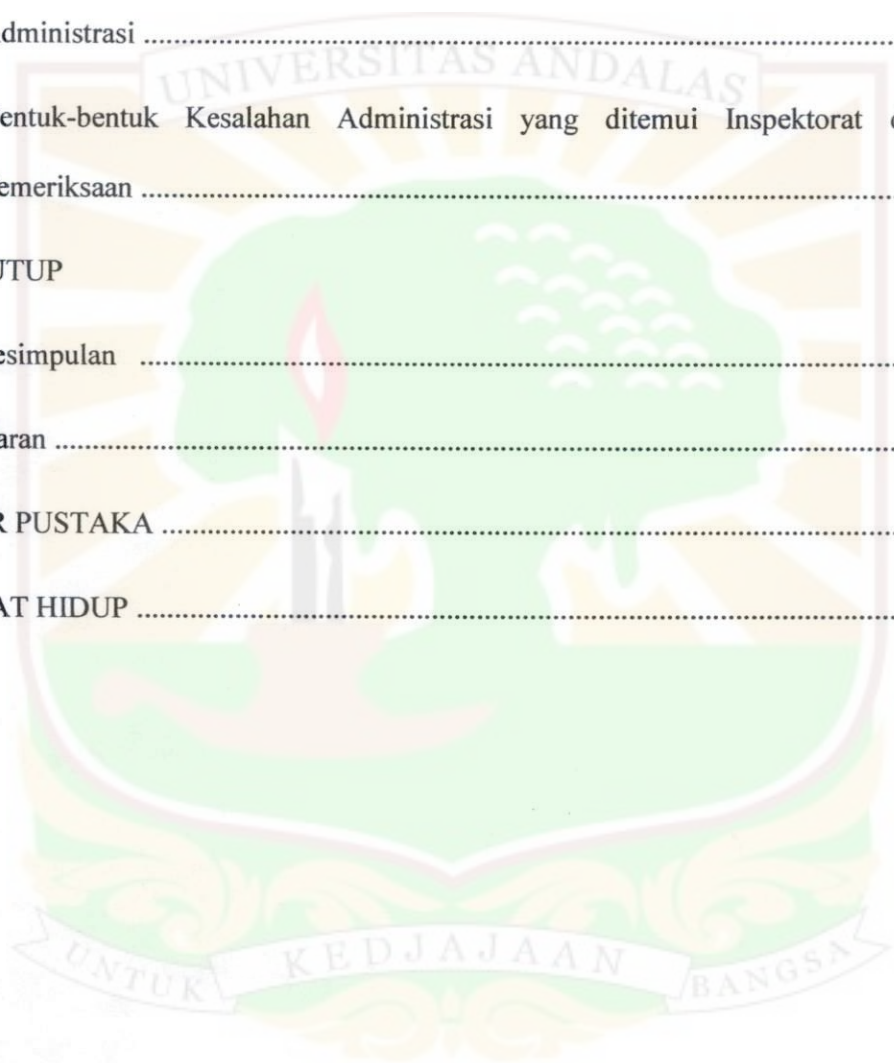
LEMBAR PERSETUJUAN	i
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
RINGKASAN	vi
I. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Permasalahan	1
1.2 Rumusan Permasalahan	11
1.3 Tujuan Penelitian	12
1.4 Manfaat Penelitian	12
1.5 Kerangka Teoritis Dan Konseptual	13
1.6 Metode Penelitian	23
II. TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN DAN LEMBAGA	
PENGAWASAN	
2.1 Pengawasan secara Umum	27
2.2 Lembaga Pengawasan Keuangan Negara/daerah	33
2.3 Pengawasan Keuangan Negara/Daerah	43
2.4 Tindak Lanjut Hasil Pengawasan	46

III. KESALAHAN ADMINISTRASI DALAM PEMERIKSAAN

INSPEKTORAT SEBAGAI BENTUK PERTANGGUNGJAWABAN

PIDANA PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA SAWAHLUNTO.

3.1	Kesalahan Administrasi dan Pertanggungjawaban Pidana	49
3.2	Penerapan Double Track System tentang adanya Kesalahan Kesalahan Administrasi	82
3.3	Bentuk-bentuk Kesalahan Administrasi yang ditemui Inspektorat dalam Pemeriksaan	89
IV PENUTUP		
4.1	Kesimpulan	97
4.2	Saran	98
DAFTAR PUSTAKA		99
RIWAYAT HIDUP		103



KESALAHAN ADMINISTRASI DALAM PEMERIKSAAN INSPEKTORAT
SEBAGAI BENTUK PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA
PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA SAWAHLUNTO

Oleh
Indria Yusti, SH
dibawah bimbingan

(Prof. Dr. Ismansyah, SH, MH dan Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA)

RINGKASAN

Kesalahan administrasi, baik yang dilakukan dengan adanya unsur kesengajaan maupun yang dilakukan karena adanya unsur kesalahan yang dilakukan oleh aparatur negara/ pemerintahan adalah merupakan perbuatan yang bertentangan dengan kewajibannya selaku aparatur yang dituntut untuk berbuat baik dan jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, apalagi yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan negara.

Salah satu bentuk kesalahan administrasi didalam pengelolaan keuangan negara yang menimbulkan kerugian bagi negara, baik karena kesengajaan maupun kelalaian tidak saja merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hukum administrasi, tetapi juga bertentangan dengan hukum perdata karena telah menimbulkan kerugian bagi pihak lain yang dalam hal ini adalah negara, disamping itu perbuatan tersebut juga merupakan perbuatan pidana.

Pertanggungjawaban atas adanya kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian bagi negara tersebut tidak hanya berada pada bendahara, melainkan adalah pada semua pihak yang telah menimbulkan adanya penerimaan dan pengeluaran uang negara.

Pemberlakuan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan uang negara tidaklah boleh hanya atas satu peraturan perundang-undangan saja, misalnya hanya Undang-Undang No.1 tahun 2004 saja, melainkan masih ada peraturan lain yang berkenaan dengan hal tersebut, misalnya Undang-Undang No.31 tahun 1999, sehingga apabila terdapat adanya kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian maka seluruh peraturan tersebut harus diterapkan secara terintegrasi termasuk sanksinya, yang dikenal dengan *Double Track System*.

Kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian bagi negara adalah merupakan perbuatan pidana yang dapat di proses secara pidana, disamping di proses secara administrasi dan perdata, karena perbuatan itu mengandung unsur kesalahan dari segi hukum pidana (baik karena kesengajaan maupun karena kesalahan).

Hasil penelitian yang dilakukan pada Inspektorat Kota Sawahlunto, ditemukan bahwa adanya pemahaman yang salah dan kemungkinan adanya itikad tidak baik di dalam menjalankan peraturan perundang-undangan, misalnya dengan adanya kesalahan administrasi dengan tidak menyetorkan penerimaan atas uang negara, disatu sisi diberlakukan Undang-Undang No.1 tahun 2004, tetapi disisi lain dalam penjatuhan sanksi justru yang diterapkan adalah Peraturan Pemerintah No.30 tahun 1980, disini menunjukkan bahwa pejabat yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi tidak konsisten dalam menerapkan peraturan perundang-undangan dan tidak menerapkan peraturan secara terintegrasi sehingga *in caeda venanum* tidak dapat terwujud, termasuk tidak diterapkannya hukum pidana.

B A B I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan.

Pemerintah Daerah merupakan ujung tombak dalam melaksanakan pemerintahan di daerah, yang dalam pelaksanaan tugas-tugasnya berkenaan erat dengan adanya tindakan/perbuatan administrasi pemerintahan untuk kepentingan daerahnya serta warga masyarakat daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan pemerintahan termasuk oleh Pemerintah Daerah harus dilakukan terbebas dari unsur kolusi, korupsi dan nepotisme dalam segala bentuknya, dan pelaksanaan tugas itu oleh aparaturnya dilakukan dengan itikad baik dan bertanggungjawab untuk dapat terwujudnya *good governance*. Unadang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Pasal 1 angka (2) tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme menjelaskan , yaitu : “ Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, serta perbuatan yang tercela”. Menurut ODA (*Overseas Development Agency*) mengidentifikasi *good governance* ke dalam empat unsur, yaitu:

1. Pemerintah atau pemerintahan yang memiliki legitimasi yang ditentukan oleh tingkat partisipasi dan dukungan dari rakyat.
2. Ada akuntabilitas, baik dari elemen politik ataupun penyelenggara pemerintahan yang akan diukur atau ditentukan oleh sistem informasi, kebebasan pers, keterbukaan dalam mengambil keputusan dan sistem pertanggungjawaban.
3. Pemerintah atau pemerintahan yang memiliki kompetensi/memiliki kecakapan merumuskan kebijakan yang tepat, mengambil keputusan yang tepat waktu, melaksanakan keputusan tersebut secara efektif dan mampu memberikan pelayanan yang baik, dan

4. Menghormati hak asasi dan *rule of law* untuk menjamin hak-hak dan keamanan individu atau kelompok dan membiarkan serta mendorong partisipasi masyarakat¹.

Para pengambil keputusan negara mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu kepada seluruh warga negara karena mereka memang telah memperoleh sebagian dari hak yang sebelumnya merupakan hak individual. Rakyat atau warga negara merelakan sebagian kepentingannya untuk diserahkan kepada penguasa negara, dan negara melalui aparaturnya memperoleh hak untuk mengatur sebagian dari sisi hidup para warganya itu².

Teori klasik ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara moderen sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggung jawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut³.

¹ AM.Mujahidin, *Good Governance suatu langkah mewujudkan peradilan yang bersih dan berwibawa dalam sistem peradilan satu atap di Indonesia*, artikel yang dimuat dalam Majalah Hukum Varia Peradilan edisi No.269 April 2008, Penerbit Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, hlm. 42.

² Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Penerbit PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm.148.

³ Sondang P.Siagian, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm. 128.

Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsinya akan memerlukan biaya-biaya baik yang berasal dari pemerintah daerah itu sendiri maupun berasal dari pemerintah pusat, di mana pengelolaan keuangan tidak dapat dipergunakan semauanya oleh aparatur penyelenggara pemerintahan, melainkan dilakukan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya termasuk anggaran yang telah ditetapkan untuk membiayai suatu kegiatan yang kaitannya dengan fungsi atau tugas pemerintahan. Pembiayaan suatu kegiatan pemerintahan harus dipertanggungjawabkan baik secara administrasi maupun secara hukum atas biaya yang telah dikeluarkan itu. Penyimpangan dari suatu perencanaan terhadap pengeluaran keuangan dapat saja terjadi karena adanya suatu peristiwa yang tidak diperkirakan sebelumnya. Pengeluaran keuangan itu dapat terjadi dengan adanya kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pihak yang memang diberi kewenangan untuk itu. Kebijaksanaan itu merupakan:

- a. Pernyataan dari seorang pejabat mengenai cara penyelesaian atau pengaturan suatu peristiwa yang telah terjadi (*secara a posteriori*).
- b. Pernyataan itu ditujukan pada peristiwa atau hubungan antar manusia yang satu dan tertentu itu (jadi tidak berlaku umum), sekalipun menurut anggapan sang pejabat cara mengatur hubungan antar manusia dalam hubungan-hubungan antar manusia yang serupa⁴.

Pelaksanaan pemerintahan yang baik diikuti dengan adanya suatu lembaga pengawasan yang berfungsi untuk secara dini dapat mencegah terutama terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kebocoran keuangan yang dapat merugikan negara. Pengawasan preventif diadakan terutama untuk menjaga kewibawaan Pemerintah Daerah serta untuk menghindarkan atau

⁴ Sunarjati Hartono, *Apakah the rule of law itu ?*, Penerbit Alumni, Bandung, 1976, hlm.116..

memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan Daerah dan/atau Negara⁵.

Lord Acton mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalah gunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri, maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas, yang berarti bertentangan dengan ciri negara hukum⁶. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi⁷.

Setiap institusi pemerintahan dari tingkat pusat sampai daerah mempunyai lembaga pengawasan yang disebut inspektorat atau badan pengawasan atau nama lainnya yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, yang berfungsi untuk melakukan pengawasan yang bersifat internal terhadap institusi itu sendiri, di samping itu juga terdapat badan pengawasan yang berada di luar institusi itu sendiri yang merupakan perangkat pengawasan ekstern terhadap pemerintah.

⁵ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 201.

⁶ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor Selatan, 2004, hlm.70.

⁷ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia jilid II*. Penerbit PT.Toko Gunung Agung, Jakarta, 1997, hlm.159.

Lembaga pengawasan internal yang berada pada masing-masing lembaga pemerintahan melaksanakan tugasnya baik secara rutin maupun secara insidental melakukan pemeriksaan terhadap instansi yang secara struktural menjadi kewenangannya. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara⁸. Inspektorat Propinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah propinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi⁹. Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kota¹⁰. Pemeriksaan yang dilakukan tidaklah boleh merupakan pemeriksaan secara formalitas belaka, melainkan adalah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pelaksanaan tugas dari aparatur yang menjadi subjek dan objek pemeriksaan pada waktu itu, disamping itu juga perilaku dari aparatur pemerintahan menjadi sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang diinginkan yaitu pemerintahan yang baik (*good governance*). Pentingnya perilaku organisasi dalam administrasi negara

⁸ Pasal 49 ayat 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

⁹ Pasal 49 ayat 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

¹⁰ Pasal 49 ayat 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

dapat pula diresapi dari ungkapan bahwa organisasi dan administrasi tanpa manusia kiranya tidak ada artinya, jika administrator atau manajer menginginkan dukungan dari para karyawannya maka administrator tersebut seharusnya mengenal keunikan manusia di dalam organisasinya¹¹.

Pengelolaan keuangan daerah/negara dilakukan dengan terlebih dahulu menganut prinsip tertib administrasi. Tertib administrasi tidak saja dilakukan terhadap suatu kegiatan yang memerlukan pembiayaan, tetapi termasuk terhadap keuangan yang membiayai kegiatan tersebut yang dalam hal ini disebut dengan administrasi keuangan.

Penerapan kaedah pengelolaan keuangan yang sehat di lingkungan pemerintahan sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi terutama perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan¹².

Pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan terutama yang dilakukan oleh lembaga pengawasan yang bersifat internal seringkali dilakukan hanya bersifat formalitas belaka sekalipun dalam hasil pemeriksaan

¹¹ Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm.171.

¹² Penjelasan umum angka 4 Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

ditemukan adanya suatu kesalahan administrasi yang mengakibatkan kerugian bagi negara.

Kesalahan administrasi yang terjadi kemungkinan saja timbul sebagai akibat suatu kesengajaan atau karena suatu kelalaian ataupun oleh karena memang faktanya yang demikian bahwa suatu kegiatan yang dibiayai dengan uang negara/daerah tidak dilaksanakan seutuhnya atau dilaksanakan sebagian yang seolah-olah telah dilaksanakan secara keseluruhan dengan mempergunakan anggaran yang telah diperuntukan untuk kegiatan tersebut. Kesalahan administrasi itu dapat dilihat dari pembukuan kegiatan dan pembukuan keuangan, dimana kegiatan dan pengeluaran uang tidak didukung oleh dokumen-dokumen kegiatan dan bukti-bukti pengeluaran uang yang cukup dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pengadministrasian mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan dapat dipertanggungjawabkannya sesuatu kegiatan, dan atas kegiatan itu memerlukan pembiayaan sehingga mengharuskan adanya sinkronisasi antara kegiatan dengan pembiayaan. Apabila terjadi ketidak sinkronisasian maka dapat menimbulkan suatu dugaan bahwa telah terjadi suatu penyimpangan, misalnya kegiatan tidak dilaksanakan tetapi pengeluaran keuangan tetap dilakukan sehingga dokumen yang dilampirkan bahwa suatu kegiatan telah dilaksanakan dan dapat dilakukan pencairan pembiayaan atas kegiatan tersebut maka dalam hal ini dokumen yang dilampirkan tersebut merupakan dokumen fiktif. Dari kesalahan administrasi yang terjadi merupakan indikasi telah terjadi suatu penyimpangan yang menimbulkan kerugian keuangan bagi negara/daerah.

Modus untuk melakukan penggerogotan keuangan negara/daerah dilakukan dengan bermacam cara, diantaranya yang dapat dilihat dari adanya kesalahan administrasi atau adanya administrasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan merupakan salah satu modus dalam melakukan tindak pidana korupsi. *Modus operandi* dalam melakukan korupsi yang beragam tersebut, oleh Sayed Hussein Alatas mengidentifikasi korupsi dalam beberapa tipe, yaitu:

1. Korupsi transaktif, yaitu korupsi yang menunjukkan adanya kesepakatan timbal balik antara pihak yang memberi dan menerima demi keuntungan bersama, dan kedua pihak sama-sama aktif menjalankan perbuatan tersebut.
2. Korupsi ekstortif, yaitu korupsi yang menyertakan bentuk-bentuk koersi tertentu, dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang mengancam diri, kepentingan, orang-orangnya, atau hal-hal yang dihargainya.
3. Korupsi investif, yaitu korupsi yang melibatkan suatu penawaran barang atau jasa tanpa adanya pertalian langsung dengan keuntungan tertentu bagi pemberi, selain keuntungan yang diharapkan akan diperoleh di masa datang.
4. Korupsi nepotistik, yaitu korupsi berupa pemberian perlakuan khusus kepada pertemanan atau yang mempunyai kedekatan hubungan dalam rangka menduduki jabatan publik. Dengan kata lain, perlakuan pengutamaan dalam segala bentuk yang bertentangan dengan norma atau peraturan yang berlaku.
5. Korupsi autogenik, yaitu korupsi yang dilakukan individu karena mempunyai kesempatan untuk mendapat keuntungan dari pengetahuan dan pemahamannya atas sesuatu yang hanya diketahuinya seorang diri.
6. Korupsi suportif, yaitu korupsi yang mengacu pada penciptaan suasana yang kondusif untuk melindungi atau mempertahankan keberadaan tindak korupsi.
7. Korupsi defensif, yaitu suatu tindak korupsi yang terpaksa dilakukan dalam rangka mempertahankan diri dari pemerasan¹³.

Pertanggungjawaban atas adanya kesalahan administrasi seringkali menjadi beban dan tanggung jawab dari pihak yang mengelola keuangan atau

¹³ Sayed Hussein Alatas, *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi*, LP3ES, Jakarta, 1987, yang dikutip dari Amanda L.Morgan, *Corruption: Causes, Consequences, and Policy Implication, Working Paper #9, The Asia Foundation Working Paper Series, October 1998*, hlm 9-26.

pihak yang memberikan persetujuan pencairan keuangan tersebut karena pihak yang melakukan itu hanya percaya begitu saja atas dokumen kegiatan yang diajukan tanpa meneliti kebenaran dari dokumen tersebut, pada hal mungkin saja dokumen yang diajukan tersebut merupakan dokumen yang kegiatannya fiktif sama sekali tetapi administrasi kegiatan tersebut di buat sedemikian rupa sehingga seolah-olah kegiatan tersebut memang ada dilaksanakan atau ada kemungkinan lain telah terjadinya suatu konspirasi antara pelaksana kegiatan dengan pihak yang berwenang untuk mencairkan keuangan sehingga dengan bermacam cara dengan mengutak-atik administrasi kegiatan dan keuangan supaya uang yang tersedia dapat dicairkan.

Temuan yang diperoleh lembaga pengawasan, yang untuk tingkat daerah sekarang ini dinamakan Inspektorat, yang bertugas untuk melakukan pengawasan (pengendalian) internal dalam pengelolaan keuangan daerah, setelah dilakukan pemeriksaan administrasi, yang ternyata dalam pemeriksaan tersebut telah ditemukan adanya kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian bagi negara/daerah. Seperti halnya dapat dilihat dalam laporan tahunan Inspektorat Kota Sawahlunto bahwa seringkali ditemukan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)nya yang menyatakan adanya temuan yang telah menimbulkan kerugian bagi negara/daerah pada waktu melakukan pemeriksaan administrasi pada salah satu atau beberapa Badan/Kantor yang berada dalam jajaran Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto.

Kesalahan administrasi yang berakibat timbulnya kerugian bagi negara/ daerah terjadi karena adanya penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang mengelola keuangan baik untuk kepentingan yang bersangkutan maupun

untuk kepentingan pihak lain ataupun untuk kepentingan mereka berdua karena adanya suatu konspirasi. Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu bentuk dari *onrechmatige daad*. Penyalahgunaan wewenang merupakan *species* dari *genusnya onrechtmatigedaad*¹⁴.

Pasal 59 Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menentukan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang yang merupakan kewajibannya yang menimbulkan kerugian bagi negara/daerah mewajibkan orang tersebut untuk mengganti kerugian tersebut. Kewajiban untuk membayar kerugian tersebut karena adanya perbuatan melanggar hukum bukanlah terletak dalam lapangan hukum perdata melainkan terletak dalam lapangan hukum administrasi yang mempunyai sisi yang erat dengan lapangan hukum pidana atau yang disebut dengan hukum pidana administrasi. Hukum Pidana Administrasi dapat dikatakan sebagai hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi¹⁵.

Perbuatan pidana yang dilakukan dalam lingkup kewenangan administrasi dikemas sedemikian rupa sehingga dengan adanya kewenangan dalam bidang administrasi tersebut yang bersangkutan akan dikenakan pertanggungjawaban secara administrasi saja, pada hal tidaklah demikian.

Pertanggungjawaban secara administrasi dalam bentuk memperbaiki kesalahan administrasi dan kemudian mengembalikan kerugian keuangan

¹⁴ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Penerbit Laksbang Mediatama, Surabaya, 2009, hlm.35.

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.14.

negara/daerah bukanlah merupakan solusi terbaik dan dapat menimbulkan efek jera baik bagi pelaku maupun bagi aparatur negara yang lainnya yang melakukan kesalahan administrasi itu, sebagai akibat tidak diterapkannya sanksi pidana terhadap pelaku tersebut. Oleh karena, perbuatan yang dilakukan dalam lingkup administrasi itu mengandung adanya perbuatan pidana di dalamnya maka terhadap si pelaku dapat diterapkan 2(dua) sistem sanksi sekaligus, yaitu sanksi administrasi dan sanksi pidana, yang disebut juga dengan *double track system*. Sekalipun proses penjatuhan sanksi tersebut berbeda tetapi dapat dijatuhkan terhadap orang yang sama dan perbuatan yang sama.

Berdasarkan permasalahan di atas, yang dilandasi oleh adanya keinginan yang kuat untuk menjalankan pemerintahan dengan baik oleh semua aparatur negara dan tidak adanya perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan negara/daerah yang dikemas dalam bentuk perbuatan/kewenangan administrasi karena semua perbuatan/kewenangan administrasi harus dipertanggungjawabkan dari segala aspek hukum.

1.2 Rumusan Permasalahan.

Penyalahgunaan wewenang dalam pemerintahan terutama bagi aparatur negara yang mengelola keuangan akan dapat ditemukan dengan adanya kesalahan administrasi. Kesalahan administrasi yang dilakukan yang telah menimbulkan kerugian bagi negara/daerah yang di dalamnya terdapat adanya unsur perbuatan pidana sehingga perbuatan kesalahan administrasi tersebut harus dipertanggung jawabkan secara pidana.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan permasalahan difokuskan kepada:

- a. Apakah kesalahan administrasi dapat dipertanggung jawabkan secara pidana ?
- b. Apakah *double track system* dapat diterapkan dengan adanya kesalahan administrasi ?
- c. Bagaimanakah bentuk kesalahan administrasi dalam pemeriksaan Inspektorat sebagai bentuk pertanggungjawaban pidana ?

1.3 Tujuan Penelitian.

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pertanggungjawaban yang dapat diterapkan sehubungan dengan adanya kesalahan administrasi.
- b. Untuk mengetahui dapat tidaknya *double track system* diterapkan sehubungan dengan adanya kesalahan administrasi.
- c. Untuk mengetahui bentuk kesalahan administrasi dalam pemeriksaan Inspektorat dan pertanggungjawaban pidananya.

1.4 Manfaat Penelitian.

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

a. Manfaat Teoritis.

Secara teoritis penelitian ini dilakukan sebagai salah satu cara untuk menambah ilmu pengetahuan bahwa suatu kesalahan administrasi yang dilakukan oleh aparatur negara yang menimbulkan kerugian bagi negara / daerah dapat pula dipertanggungjawabkan secara pidana di samping

pertanggungjawaban secara administrasi, dan terhadap pelaku dapat dikenakan sanksi ganda, yang disebut dengan *double track system*.

b. Manfaat Praktis.

Secara praktis penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan dan referensi agar para aparatur negara terutama yang mengelola keuangan negara/daerah lebih memperhatikan tertib administrasi sehingga tidak timbul suatu kesalahan yang mengakibatkan kerugian bagi negara/daerah.

1.5 Kerangka Teoretis dan Konseptual.

1.5.1 Kerangka Teoretis.

1.5.1.1 Teori Kesalahan Normatif

Teori ini menentukan bahwa kesalahan seseorang itu tidak hanya didasarkan pada sikap atau keadaan bathin dan hubungan bathin antara pembuat dengan perbuatannya tetapi harus ada penilaian dari luar diri pembuat yaitu penilaian dari masyarakat dengan menggunakan ukuran-ukuran yang terdapat dalam masyarakat yaitu apa yang seharusnya diperbuat oleh si Pembuat. Hanya orang-orang yang karena kesengajaan/dengan sengaja atau karena kelalaiannya melakukan perbuatan pidana itulah yang patut dicela sehingga oleh karenanya patut dianggap mempunyai kesalahan¹⁶. Sebaliknya apabila seseorang melakukan perbuatan pidana tetapi tidak ada unsur kesengajaan maupun kelalaian maka orang itu juga tidak patut dicela sehingga kepadanya tidak patut dianggap mempunyai kesalahan .

¹⁶ Tongat, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaharuan*, Penerbit universitas Muhammadiyah Malang, 2008, hlm.224.

Dengan demikian dalam pengertian kesalahan yang normatif ada 3 syarat yang harus dipenuhi untuk adanya kesalahan yaitu : keadaan bathin si pembuat (kemampuan bertanggung jawab), hubungan bathin antara si pembuat dengan perbuatannya (yang dapat berupa “kesengajaan” maupun “kealpaan”) dan tidak adanya alasan penghapus kesalahan (alasan pemaaf).

1.5.1.2 Teori Kehendak / Kesengajaan (Wils Theorie)

Menurut teori ini seseorang dianggap “sengaja” melakukan suatu perbuatan pidana apabila orang itu “menghendaki” dilakukannya perbuatan itu. Dengan kata lain menurut teori ini “kesengajaan” merupakan “kehendak” yang diarahkan pada terwujudannya perbuatan seperti yang dirumuskan dalam undang-undang¹⁷.

1.5.1.3 Teori Pengetahuan / membayangkan (Voorstelling Theorie)

Menurut teori ini sengaja berarti membayangkan akan timbulnya akibat perbuatannya, orang tidak bisa menghendaki akibat suatu perbuatan tetapi orang bisa membayangkan akibat yang akan terjadi. Teori ini menitik beratkan pada apa yang “diketahui” atau apa yang “dibayangkan” oleh sipelaku pada saat berbuat

1.5.1.4 Sanksi

Sanksi merupakan hal yang penting dari suatu aturan hukum, karena hukum tidak akan bermakna kalau tidak mempunyai sanksi. Sanksi merupakan instrumen untuk memaksakan tingkah

¹⁷ Moeljatno, *Azas-azas Hukum Pidana*, Penerbit Rineke Cipta, Jakarta, 2008, hlm 185.

laku. Bahkan J.B.J.M. Ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi biasanya diletakan pada bagian akhir setiap peraturan. *In cauda venenum* (secara bahasa berarti di ujung terdapat racun), artinya diujung kaedah hukum terdapat sanksi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi¹⁸.

Perhitungan ada tidaknya kerugian negara/daerah merupakan faktor yang penting sewaktu dilakukan pemeriksaan oleh lembaga pengawas karena hal itu menyangkut kepada pertanggungjawaban secara hukum tentang pengelolaan keuangan negara dan juga akan menyangkut kepada penilaian kinerja aparatur negara yang bersangkutan, disamping itu untuk mengetahui terlaksana tidaknya tertib administrasi pada satuan kerja yang bersangkutan.

Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai¹⁹. Dari hal ini dapat diketahui bahwa timbulnya kerugian negara/daerah tersebut karena adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh aparatur negara yang mengelola keuangan negara/daerah. Rosa Agustina yang mengutip rumusan dari Mariam Darus Badruzaman

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.313.

¹⁹ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

tentang makna perbuatan melawan hukum dalam Rancangan Undang

Undang Hukum Perikatan adalah sebagai berikut:

1. Suatu perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahan atau kelalaiannya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut.
2. Melanggar hukum adalah tiap perbuatan yang melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kepatutan yang harus diindahkan dalam pergaulan kemasyarakatan terhadap pribadi atau harta benda orang lain.
3. Seorang yang sengaja tidak melakukan perbuatan yang wajib dilakukannya, disamakan dengan seorang yang melakukan suatu perbuatan terlarang dan karenanya melanggar hukum²⁰.

Pasal 59 Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menentukan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang yang merupakan kewajibannya yang menimbulkan kerugian bagi negara/daerah mewajibkan orang tersebut untuk mengganti kerugian tersebut.

1.5.2. Kerangka Konseptual.

1.5.2.1 Kesalahan Administrasi dan Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yaitu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya)²¹

Temuan adanya kesalahan administrasi merupakan hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan yang telah

²⁰ Theodorus M.Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2009, hlm.72.

²¹ Ridwan HR *Opcit*, hlm. 334.

diberikan wewenang untuk itu. Di dalam pengawasan keuangan yang dimaksud dengan *doelmatigheid* adalah kegunaan dari belanja yang dikeluarkan apakah sesuai dengan maksudnya, apakah jenis pengeluaran cocok dengan mata anggarannya. Memeriksa *rechtmatigheidnya* berarti memeriksa apakah pengeluaran benar-benar diberikan kepada yang berhak yaitu yang mempunyai hak untuk menagih atau menerima pembayaran, sedangkan melihat *wetmatigheidnya* berarti melihat apakah memang ada dasar hukumnya atau pengeluaran itu sesuai dengan peraturan yang berlaku dan syarat-syaratnya telah dipenuhi. Pengeluaran yang tidak memenuhi kriteria diatas tidak akan dibenarkan²², dan apabila tetap dilakukan maka hal itu merupakan suatu kesalahan administrasi.

Tanggung jawab dengan kesalahan mempunyai kaitan yang sangat erat karena pembebanan suatu kesalahan harus jelas kepada siapa kesalahan yang timbul itu dapat diminta untuk mempertanggung jawabkannya, atau dengan kata lain siapa yang harus bertanggung jawab atas kesalahan yang timbul tersebut.

Kesalahan dalam administrasi baik dilakukan dengan sengaja maupun karena suatu kealpaan yang mengakibatkan kerugian bagi negara/daerah mengandung adanya suatu perbuatan melawan hukum dari segi hukum pidana. Adanya perbuatan melawan hukum dari segi hukum pidana adalah karena adanya kerugian yang timbul sebagai akibat adanya kesalahan administrasi itu, yaitu kerugian bagi

²² Dann Sugandha, *Pengantar Administrasi Negara*, Penerbit Intermedia, Jakarta, 1989, hlm.160.

negara/daerah, sehingga sebagai indikatornya adalah ada tidaknya perbuatan melawan hukum dalam hukum administrasi, yang ditegakkan dengan mendaya gunakan sanksi pidana. Dalam teori hukum pidana tradisional, terdapat perbedaan antara *mala in se* dan *mala prohibita*. *Mala in se* adalah tindakan yang jahat karena tindakan itu sendiri (*evil in itself*), sedangkan *mala prohibita* adalah tindakan yang disebut jahat karena dilarang oleh tata hukum positif²³.

Hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum (kesalahan administrasi) dengan kerugian negara yang timbul harus jelas guna menentukan siapa yang harus bertanggung jawab, karena timbulnya kesalahan administrasi itu tidak saja berada pada pengelola keuangan tetapi juga dapat disebabkan oleh pengajuan dokumen yang tidak sah oleh pelaksana kegiatan yang tidak diketahui oleh pengelola keuangan atau juga dapat disebabkan karena telah adanya konspirasi antara pelaksana kegiatan dengan pengelola keuangan. Apabila kesalahan administrasi berasal dari pelaksana kegiatan yang tidak diketahui oleh pengelola keuangan sehingga negara/daerah dirugikan maka yang bertanggung jawab adalah pelaksana kegiatan, sedangkan apabila kesalahan administrasi berasal dari adanya konspirasi maka pelaksana kegiatan dan pengelola keuangan harus bertanggung jawab secara bersama-sama. Begitu pula apabila kesalahan administrasi

²³ Jimly Asshidiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hukum Hans Kelsen*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.50.

berasal dari pengelola keuangan maka yang bertanggung jawab adalah pengelola keuangan.

Pembiayaan kegiatan yang bersumber dari keuangan negara/daerah itu, yang harus dipertanggungjawabkan kepada publik dan harus di kelola dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara administrasi maupun secara hukum.

Kerugian negara merupakan suatu aspek terpenting dalam tindak pidana korupsi, sekalipun tindak pidana korupsi itu merupakan delik formil yang tidak menghendaki adanya akibat yaitu adanya kerugian bagi negara, akan tetapi apabila perbuatan itu dapat (bukan harus) merugikan keuangan negara maka yang bersangkutan dapat dikenakan dengan tindak pidana korupsi.

Kerugian negara/daerah yang timbul sebagai akibat adanya kesalahan administrasi itu apabila dilihat dalam perspektif tindak pidana korupsi maka perbuatan melakukan kesalahan administrasi itu merupakan perbuatan melawan hukum.

Aparatur negara yang bertanggung jawab atas adanya kesalahan administrasi itu maka menurut hukum pidana harus bertanggung jawab atas akibat dari adanya kesalahan itu. Orang tidak mungkin dipertanggungjawabkan (dijatuhi pidana) kalau dia tidak melakukan perbuatan pidana²⁴.

2. Tindak Pidana Korupsi dan Kesalahan Administrasi

²⁴ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm.167.

Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menentukan bahwa yang menjadi unsur esensial dari pasal tersebut adalah adanya perbuatan melawan hukum dan adanya kerugian negara. Selanjutnya dalam pasal 2 ayat 1 tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” adalah mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perbuatan melawan hukum itu timbul disebabkan karena adanya unsur kesengajaan ataupun karena kelalaian sehingga terdapat adanya korelasi antara perbuatan melawan hukum dengan kesalahan. Simons merumuskan *strafbaar feit* atau *delik* sebagai suatu perbuatan yang oleh hukum diancam pidana, bertentangan dengan hukum, dilakukan oleh seorang yang bersalah dan orang itu dipandang bertanggungjawab atas perbuatannya²⁵. Kesalahan administrasi yang dilakukan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain, yang dalam hal ini negara, yang mana kerugian yang timbul tersebut sebenarnya terletak dalam lapangan hukum perdata, akan tetapi usaha pemerintah untuk memberantas korupsi demikian kerasnya sehingga adanya maksud memperluas pengertian “melawan hukum” dalam pengertian hukum pidana kedalam dan mencakup pengertian yang terdapat dari hukum perdata²⁶. Kesalahan administrasi yang terjadi, yang telah menimbulkan kerugian bagi negara,

²⁵ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm, 97.

²⁶ Indriyanto Seno Aji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana*, CV. Diadit Media, Jakarta, 2007, hlm, 111.

pada dasarnya dilakukan dengan adanya unsur kesengajaan untuk menggerogoti keuangan negara/daerah, dimana perbuatan ini memenuhi kriteria sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 sehingga perbuatan kesalahan administrasi tersebut adalah merupakan tindak pidana korupsi, karena adanya unsur perbuatan melawan hukum dan unsur kerugian negara.

1.5.2.3 *Double track system*

Penerapan sanksi hukum terhadap suatu pelanggaran hukum merupakan suatu hal yang sangat penting guna memberikan efek jera bagi pelaku dan bagi pihak lain serta merupakan bagian dari proses penegakan hukum. Cara-cara untuk mencapai tujuan penjatuhan sanksi tersebut dapat diperinci sebagai berikut:

1. *Prevensi umum*, tujuan pokok pidana adalah pencegahan agar orang-orang tidak melakukan perbuatan pidana.
2. *Prevensi khusus*, tujuannya melakukan pencegahan agar mereka yang telah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya.
3. *Verbetering van de dader*, bertujuan untuk memperbaiki penjahat dengan *reklasering*.
4. *Onschadelijk maken van de misdadiger*, pidana yang dijatuhkan bersifat menyingkirkan baik untuk seumur hidup atau dikenakan pidana mati oleh karena tidak mungkin diperbaiki lagi.
5. *Herstel van geleden maatschappelijk nadeel*, tujuannya untuk memperbaiki kerugian masyarakat yang terjadi pada masa lalu²⁷.

Penjatuhan sanksi terhadap seorang pelaku pelanggaran harus seimbang dengan perbuatan melawan hukum yang telah dilakukan dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁷ Bambang Purnomo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1978, hlm.23.

Penjatuhan sanksi terhadap seseorang yang telah melakukan kesalahan administrasi menurut ketentuan pasal 59 ayat 2 Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 adalah dalam bentuk penggantian kerugian sejumlah uang negara/daerah yang telah dirugikan, padahal perbuatan yang terkandung dengan adanya kesalahan administrasi tersebut adalah adanya perbuatan pidana yang harus dipertanggung jawabkan secara pidana pula.

Penjatuhan sanksi berupa pembayaran ganti kerugian pada kenyataannya tidaklah menimbulkan efek jera bagi aparatur negara, hal ini dapat diketahui dengan banyaknya dilansir oleh media massa bahwa Indonesia termasuk negara terkorup maka untuk mengatasi hal yang demikian tidaklah hanya cukup dengan penjatuhan sanksi pembayaran ganti kerugian saja, melainkan harus dengan penerapan sanksi ganda (*double track system*) yaitu disamping pembayaran ganti rugi juga harus dikenakan sanksi pidana melalui proses pidana.

Berdasarkan tujuannya, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa (*bijzonder leed*) kepada pelanggar supaya ia merasakan akibat perbuatannya. Selain ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap pelaku, sanksi pidana juga merupakan bentuk pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku. Dengan demikian, perbedaan prinsip dengan sanksi tindakan terletak pada ada tidaknya

unsur pencelaan bukan pada ada tidaknya unsur penderitaan, sedangkan sanksi tindakan tujuannya lebih bersifat mendidik²⁸.

4. Pemeriksaan Inspektorat

Berdasarkan Pasal 49 ayat 1 huruf d Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan bahwa " Inspektorat Kab/Kota adalah aparat pengawas intern pemerintah ". Lebih lanjut dalam ayat 6 nya menegaskan bahwa Inspektorat Kab/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Dipimpin oleh seorang Inspektur yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah. Lembaga ini merupakan pelaksana tugas dan fungsi Bupati/Walikota. Dengan demikian secara organisasi dan fungsional Inspektorat Kabupaten/Kota berkedudukan sejajar dengan Sekretaris Daerah dan Badan Perencana Pembangunan Daerah.

Hasil Pengawasan Aparat Pengawas Intern Pemerintah yang disebut dengan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dapat menjadi sumber informasi dan sumber masukan yang efektif bagi penyempurnaan dan perbaikan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan mulai dari bidang perencanaan hingga pelaksanaan. Melalui laporan hasil pemeriksaan ini secara dini dapat diketahui bahwa telah terjadi

²⁸ M.Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana, ide dasar Double Track System & Implementasinya*, Penerbit Rajagrafindo Persada Jakarta, 2004, hlm.18.

/terdapatnya kerugian Negara sebagai akibat dari kesalahan administrasi yang telah dilakukan oleh aparat pelaksana pemerintahan sehingga diperlukan koordinasi antara aparat pengawas internal pemerintah dengan aparat penegak hukum guna percepatan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)

1.6. Metode Penelitian

a. Pendekatan Penelitian

Sebagai suatu penelitian hukum, dilihat dari segi jenis, sifat dan tujuannya, penelitian ini tergolong penelitian hukum *normatif*, dengan melakukan studi *dokumen* dan bahan kepustakaan guna mengumpulkan data *sekunder*. Menurut Soerjono Soekanto, pada penelitian *normatif* yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum *primer*, *sekunder* dan *tertier* serta dari sudut tujuan penelitian azas-azas hukum, *sistematika* hukum, *sinkronisasi* hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum²⁹.

Penelitian yang dilakukan dengan cara pendekatan melalui azas-azas hukum, sistem hukum dan sejarah hukum serta penafsiran hukum sebagai pusat perhatian, sehingga di dapat dua subjek atau lebih sebagai objek pembahasan untuk mendapatkan pengetahuan baru.

b. Jenis dan Sumber data

Bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum *primer*, *sekunder* dan *tertier* yang dikumpulkan dengan

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm 50-51.

menggunakan metode *dokumentasi*. Ketiga bahan hukum tersebut dapat diperinci sebagai berikut :

1. Bahan Hukum *Primer*, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi.
 - Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 - Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
2. Bahan Hukum *Sekunder*, bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Inspektorat, Keputusan Walikota, berbagai artikel dan jurnal serta hasil karya dari kalangan hukum dan tulisan-tulisan para pakar.
3. Bahahan Hukum *Tertier* yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

c. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto, yaitu pada Inspektorat Kota Sawahlunto dari Bulan Desember 2009 s/d Januari 2010. Dipilihnya lokasi penelitian ini karena Inspektorat adalah

lembaga yang berfungsi sebagai pengawas intern pemerintah yang melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah

d. Analisis Data

Bahan-bahan hukum yang telah berhasil dikumpulkan selanjutnya akan disajikan secara selektif untuk dianalisis dengan metode deskriptif analitis yaitu dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin³⁰, dimana semua bahan hukum yang telah dikumpulkan digunakan untuk menggambarkan permasalahan berikut pemecahannya yang dilakukan secara kualitatif yaitu penafsiran terhadap data dengan bertolak dari konsep-konsep dalam kerangka teoritis sehingga hasil dapat dideskripsikan yang dirumuskan dalam kesimpulan.

³⁰ *Ibid.* Hal. 10

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN

DAN LEMBAGA PENGAWASAN

2.1 Pengawasan secara Umum

Kehidupan sehari-hari, baik dalam lingkungan masyarakat maupun dalam lingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti, akan tetapi untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan, ternyata tidak begitu mudah. Demikian juga bagi para ahli manajemen menganggap tidak begitu gampang untuk memberikan definisi tentang pengawasan. Hal ini terbukti dari banyaknya buku tentang manajemen yang memuat uraian mengenai pengawasan, tanpa memberikan batasan tentang pengawasan itu sendiri

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain diluar itu kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian “*controlling*” ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “

kendali ”, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan , memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.

Sarwoto memberikan defenisi tentang pengawasan sebagai kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki²⁹.Selanjutnya S.P.Siagian memberikan defenisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya³⁰.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap Pimpinan pada tingkat manapun. Hakikat Pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi³¹.

Pengertian-pengertian pengawasan yang disebutkan diatas, menggambarkan bahwa pengawasan memiliki hubungan yang erat dengan perencanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa pengawasan dan perencanaan

²⁹ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 93.

³⁰ S.P.Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung Jakarta, 1990, hlm. 107

³¹ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia *Sistim Administrasi Negara Republik Indonesia* Jilid II/ Edisi ketiga Penerbit PT. Toko Gunung Agung Jakarta, 1996,hlm. 159.

merupakan dua sisi mata uang yang sangat sulit untuk dipisahkan. Rencana tanpa pengawasan akan menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan tanpa ada alat untuk mencegahnya, dan setiap tujuan akan sulit untuk tercapai.

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, administrasi negara mempunyai beberapa keleluasaan demi terselenggaranya kesejahteraan masyarakat tanpa meninggalkan azas legalitas. Hal ini berarti bahwa sikap tindak administrasi negara tersebut haruslah dapat dipertanggung jawabkan, baik secara moral maupun secara hukum³².

Lord Acton mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak dari administrasi negara yang memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri, maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus kearah diktator tanpa batas, yang berarti bertentangan dengan ciri negara hukum. Pada sisi lain, berarti pula ada suatu sistem perlindungan bagi yang diperintah oleh karena adanya tindakan *diskresi (freies ermessen)*. Disisi lain, diperlukan pula perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri agar sikap tindaknya baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Hal ini berarti memberikan perlindungan kepada administrasi negara dari perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*)³³.

³² Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm 70.

³³ *Ibid*

Pasal 1 butir 6 Kepres N0. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan :

“ Pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yaitu proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pasal 2 Kepres No. 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyebutkan :

“ Pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah terdiri atas pengawasan fungsional , pengawasan legislatif, pengawasan masyarakat”.

Dari uraian di atas dapat di simpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan , pengawasan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara yaitu :

1. Pengawasan fungsional

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pengawasan legislatif

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

3. Pengawasan masyarakat.

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran gagasan

atau keluhan pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

Disamping bentuk pengawasan tersebut diatas, apabila kita tinjau dari segi kedudukan/badan/organ yang melaksanakan pengawasan maka pengawasan tersebut terdiri dari :

1. Pengawasan Intern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk kedalam lingkungan pemerintahan sendiri. Pengawasan intern ini terdiri dari :

- a. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawas fungsional seperti pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Propinsi, Inspektorat Kab/Kota.

2. Pengawasan Ekstern

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah (dalam arti eksekutif), seperti pengawasan yang dilakukan oleh BPK (Badan Pengawas Keuangan)³⁴.

Dari sekian banyak bentuk pengawasan yang akan kita lihat disini adalah pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawas secara fungsional yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan

³⁴ *Ibid* hlm. 71

dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu aspek pengawasan adalah pemeriksaan. Pemeriksaan merupakan kegiatan yang ditujukan untuk menilai apakah pelaksanaan kegiatan telah sesuai dengan yang seharusnya.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, pemeriksaan adalah :

“ Salah satu bentuk kegiatan pengawasan fungsional yang dilakukan dengan cara membandingkan antara peraturan/rencana/ program dengan kondisi dan atau kenyataan yang ada “.

Adapun pengertian pengawasan fungsional menurut Basuki adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas melakukan pengawasan melalui pemeriksaan. Pengujian, penilaian, monitoring dan evaluasi³⁵, sedangkan pengertian pengawasan fungsional menurut Ihyaul Ullum adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh suatu aparat/organisasi yang ditugaskan untuk melakukan pengawasan dalam batas lingkungan kewenangan yang ditentukan³⁶.

Selain itu pengertian pengawasan fungsional juga tersurat dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah :

“Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, penelitian”³⁷

³⁵ Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi I, Yogyakarta, kreasi wacana, 2007, hlm. 178.

³⁶ Ihyaul Ullum, *Pegelolaan Keuangan Daerah*, Bandung, Pustaka Setia, 2005, hlm.117.

³⁷ Pasal 1 ayat (7) Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang Tata cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan.

Pengawasan fungsional terdiri dari kegiatan pemeriksaan, pengujian, penilaian, monitoring serta evaluasi yang diarahkan untuk mencegah timbulnya berbagai macam bentuk penyimpangan dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan itu berlangsung sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sasaran pengawasan fungsional menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 tahun 2001 adalah melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah.

Secara umum tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar suatu pekerjaan atau kegiatan berjalan sesuai dengan rencana dan aturan yang telah ditetapkan dan secara khusus tujuan pengawasan yaitu :

1. Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
2. Menilai kesesuaian dengan pedoman akuntansi yang berlaku.
3. Mendeteksi adanya kecurangan.

Tujuan pengawasan fungsional yang disebutkan diatas dapat disimpulkan, bahwa tujuan pengawasan adalah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

2.2 Lembaga Pengawasan

2.2.1 Lembaga Pengawasan Internal

Untuk menopang keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, baik pusat maupun daerah, dalam organisasi administrasi negara, pengawasan

yang efektif memegang peranan yang sangat penting. Pengawasan merupakan alat kendali dari kepala organisasi negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Mengingat arti pentingnya pengawasan dalam setiap unit lembaga pemerintahan (departemen dan lembaga non departemen) di pusat maupun unit pemerintahan secara vertikal di daerah di bentuk unit pengawas yang secara organisatoris selalu berada langsung dibawah kepala unitnya.

Berdasarkan instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, aparat pengawas fungsional dalam lingkungan internal Pemerintahan adalah :

a. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan merupakan instansi pengawas dan pemeriksa keuangan dan pembangunan yang berada dilingkungan Pemerintah. BPKP harus melaporkan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada Presiden. Laporan hasil pemeriksaan BPKP disampaikan kepada Menteri atau pejabat lain yang bersangkutan. Apabila laporan hasil pengawasan berkaitan dengan pemeriksaan keuangan maka tembusan laporan tersebut disampaikan kepada BPK, sedangkan apabila ada dugaan terdapat tindak pidana korupsi, BPKP harus melaporkan kepada Jaksa Agung. Ruang lingkup pengawasan BPKP mencakup pengawasan kegiatan rutin pembangunan termasuk yang meliputi pemeriksaan tugas pokok dan fungsi, keuangan, sarana dan prasarana, sumber daya manusia dan metode kerja.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dimana dijelaskan bahwa tugas-tugas BPKP sebagai berikut :

1. Melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara³⁸.
2. Reviu atas Laporan keuangan pemerintah Pusat³⁹.
3. Pembinaan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah⁴⁰.

Pada masa reformasi ini BPKP banyak mengadakan *Memorandum of Understanding* (MoU) atau Nota Kesepahaman dengan Pemerintah Daerah dan departemen/lembaga sebagai mitra kerja BPKP. MoU tersebut pada umumnya membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka mencapai *good governance*.

b. Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri (Irjen Depdagri).

Aparat pengawas internal di lingkungan Departemen Dalam Negeri adalah Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri, yang melaporkan hasil pengawasannya kepada Menteri Dalam Negeri sebagai penanggung jawab umum manajemen pemerintahan.

³⁸ Pasal 54 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

³⁹ Pasal 57 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

⁴⁰ Pasal 59 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Ruang lingkup pengawasan Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri mencakup substansi program dan administrasi manajemen pemerintahan. Substansi program tersebut meliputi tugas pokok dan fungsi serta segala sesuatu yang berkaitan dengan proses pelayanan, sedangkan aspek administrasi yang menjadi objek pengawasan adalah pengelolaan sumber daya baik aparatur dan pelayanan publik (dekonsentrasi dan tugas pembantuan) serta pengelolaan dan pertanggungjawabannya dalam rangka menunjang keberhasilan program (akuntabilitas).

c. Inspektorat Daerah Propinsi.

Inspektorat Daerah Propinsi merupakan instansi pengawas yang berada di Propinsi yang bertanggung jawab kepada Gubernur. Badan ini melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah propinsi dan melakukan pengawasan atas pelimpahan pengawasan oleh pemerintah pusat.

Inspektorat Daerah Propinsi melakukan pengawasan terhadap :

- a. Pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota.
- b. Pelaksanaan urusan pemerintah di daerah Propinsi.
- c. Pelaksanaan urusan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

d. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota merupakan instansi pengawas yang berada di daerah di bawah Bupati/Walikota. Badan ini melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas

dan fungsi satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota⁴¹

Aparat pengawas fungsional di Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto diserahkan kepada aparat pengawas daerah dengan nama Inspektorat Kota Sawahlunto yang mempunyai tugas membantu Walikota selaku Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pengawasan.

Inspektorat Kota Sawahlunto dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Sawahlunto Nomor 3 tahun 2008, dalam Pasal 4 menjelaskan bahwa Inspektorat Kota sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dipimpin oleh Inspektur yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.

Tugas Pokok Inspektorat Daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Sawahlunto Nomor 3 tahun 2008 adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pelaksanaan urusan Pemerintahan Desa. Inspektorat Kota dipimpin oleh seorang Inspektur, berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota dan secara administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah, mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan di daerah, pelaksanaan pembinaan atas pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

⁴¹ Pasal 49 ayat 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Inspektorat Daerah sebagai bagian integral Pemerintah Daerah sangat bernilai strategis dalam pemberantasan tindak pidana korupsi terutama dari aspek pencegahan melalui perannya sebagai instrumen *early warning system*. Sebagai unit pengawas internal, Inspektorat Daerah memiliki peluang terlibat sejak tahapan perencanaan (*input*), pelaksanaan, capaian (*out put*) dan evaluasi kebijakan. Hal ini tidak dimiliki oleh pengawas eksternal yang biasanya baru mulai dilibatkan pada ujung kegiatan. Selain gambaran kerja suatu program bisa terekam secara lengkap, juga memungkinkan deteksi dini dan koreksi langsung untuk menghindari kerugian negara.

Inspektorat Daerah merupakan lembaga preventif dan jaring pengaman internal sebelum pihak pengawas eksternal (BPK,KPK, dll) masuk. Sistem pengawasan lapis berjenjang, dimana secara internal ada pengawasan melekat (*waskat*) dan pengawasan fungsional oleh Inspektorat Daerah merupakan alat pencegahan sekaligus persiapan sebelum para pengawas luar terlibat.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah adalah aparat pengawas fungsional pemerintah. Maksud pembentukan audit internal ini adalah untuk membantu Pemerintah Daerah meningkatkan pengawasan dan atas pemeriksaan tanggung-jawab keuangan secara terpadu efisien dan efektif dalam rangka menertibkan pelaksanaan anggaran dan penyusunan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Pelaksanaan pemeriksaan dan pengawasan pada waktu ini dilakukan secara sporadis dan masing-masing aparat pengawas fungsional berjalan sendiri-sendiri tanpa terintegrasi dalam suatu sistem yang memperlihatkan

mekanisme pemeriksaan dan pengawasan yang seharusnya dalam tatanan administrasi negara yang baik. Oleh karena itu sukar diharapkan terciptanya suatu tata pemerintahan yang baik karena tidak berjalannya suatu mekanisme pemeriksaan dan pengawasan yang efisien dan efektif sebagai salah satu usaha menciptakan *good corporate governance*⁴².

2.2.2 Lembaga Pengawas Eksternal

Pengawasan pengelolaan keuangan negara/daerah diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang lahir berdasarkan Pasal 23 E dan G Undang Undang Dasar 1945. BPK bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Pada hakikatnya pemeriksaan itu dilakukan untuk menguji sejauh mana kemampuan pemerintah dalam melaksanakan anggaran negara dalam jangka waktu satu tahun dengan tidak mengabaikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selaku pemeriksa atas pengelolaan keuangan dan tanggung jawab keuangan negara yang diakui keberadaannya dalam Undang Undang Dasar 1945, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas yang harus dilaksanakan agar pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh pemerintah tetap berada dalam koridor hukum yang berlaku. Tugas Badan Pemeriksa Keuangan menurut Undang Undang Nomor 15 tahun 2006 adalah :

⁴² Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum*, Teori, Kritik dan Praktek, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 280.

1. Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara ;
2. Menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya ;
3. Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut, diserahkan pula hasil pemeriksaan itu kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Setiap pemeriksaan diawali dengan penetapan tujuan dan penentuan jenis pemeriksaan yang dilaksanakan serta standar pemeriksaan yang harus diikuti oleh pemeriksa.

Pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menentukan pemeriksaan oleh BPK meliputi :

1. Pemeriksaan keuangan ;
2. Pemeriksaan kinerja ;
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu ;

Jika diperlukan maka menurut Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 ini dapat dilakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkapkan adanya indikasi kerugian negara/daerah dan /atau unsur pidana.

Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemeriksaan ini dilakukan dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektifitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawas intern pemerintah. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja, pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan serta pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai jenis bukti, untuk dapat melakukan penilaian atas kinerja entitas atau program/kegiatan yang diperiksa. Pemeriksaan kinerja menghasilkan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja suatu program dan memudahkan pengambilan keputusan bagi pihak yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan melakukan tindakan koreksi serta meningkatkan pertanggung jawaban publik. Pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, simpulan dan rekomendasi.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal yang

berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern.

Dilihat dari segi konteks pemeriksaan, aparat pemeriksa intern pemerintah seperti BPKP dan Inspektorat Kota memiliki tugas yang berbeda dibandingkan dengan pemeriksa ekstern (BPK-RI). Perbedaan keduanya dalam hal pemeriksaan keuangan dapat dilihat pada tabel berikut ini⁴³.

Tabel 2.1 : Perbandingan APIP dan Pemeriksa Eksternal

Pengawas Intern (APIP)	Pemeriksa Ekstern
<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan review terhadap sistem pengendalian intern dan sistem akuntansi Pemerintah Daerah (melihat kelemahan dan menganalisis penyebabnya). • Memeriksa dan menyempurnakan laporan keuangan Pemerintah Daerah yang disusun oleh bagian Keuangan Pemerintah Daerah. • Membantu Kepala Daerah dalam menentukan kewajaran laporan keuangan yang disusunnya. 	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan opini/pendapat tentang kewajaran Laporan Keuangan Daerah sebagai dasar pengambilan keputusan DPRD dalam LPJ Kepala Daerah. • Menetapkan besarnya Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan ganti Rugi (TP-TGR)

Sumber : Data diolah dari PP no 60 tahun 2008 & UU No. 15 tahun 2004

BPK-RI dalam menjalankan fungsinya berhak untuk mendapatkan laporan dari aparat Pengawas Intern Pemerintah sebagai bahan awal pemeriksaan. Secara ideal, sebagai pengawas intern peran Inspektorat ditekankan untuk memastikan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah berjalan dengan baik dan laporan keuangan daerah disajikan dengan wajar.

Peranan Inspektorat Daerah diperlukan untuk membantu Kepala Daerah dalam

⁴³ Nico Andrianto dan Ludy Prima Johansyah, *Korupsi di Daerah Modus Operandi & Peta jalan pencegahannya*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2010, hlm. 43.

menyajikan laporan keuangan yang akuntabel dan diterima umum selain fungsi awalnya yaitu sebagai aparat pengawas internal⁴⁴.

Pemisahan fungsi pengawas internal dengan pemeriksa eksternal penting, untuk memastikan tidak terjadinya tumpang tindih antara aparat pemeriksa dan juga menjaga independensi proses audit.

Laporan hasil pemeriksaan Aparat Pengawas Internal Pemerintahan (APIP) ibarat bahan baku yang akan dimanfaatkan oleh BPK-RI untuk pemeriksaan lebih lanjut. Setelah melalui penelaahan dan pengklasifikasian, kemudian BPK-RI memantau tindak lanjut atas penyelesaian hasil pemeriksaan APIP tersebut kepada pemerintah berwenang, khususnya yang berhubungan dengan masalah keuangan daerah. Laporan APIP ini juga dijadikan indikasi dan data awal untuk mendukung pemeriksaan terhadap objek pemeriksaan (obrik), selain laporan masyarakat yang masuk⁴⁵.

2.3 Pengawasan Keuangan Negara/Daerah

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menetapkan kewenangan menyelenggaraan pemerintahan di daerah diserahkan kepada Pemerintah Daerah, dimana Pemerintah Daerah berwenang untuk menyelenggarakan pemerintahan dilingkungannya termasuk di dalamnya untuk mengelola keuangannya (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah), yang terakhir telah dirobah

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 46

dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemahaman terhadap sistim negara kesatuan yang dianut Indonesia, tidak melepaskan tanggung jawab Presiden atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meskipun pelaksanaan pemerintahannya sehari-hari dilakukan oleh Kepala Daerah, akan tetapi secara keseluruhan tanggung jawab berada di tangan Presiden. Hal ini dapat terlihat dari beberapa kegiatan pemerintah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah yang didanai oleh Pemerintah Pusat (dalam bentuk dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus) serta dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Banyak pihak berpendapat bahwa pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah (otonomi) meliputi juga keuangannya, bahkan pengawasan terhadapnya. Dengan demikian Pemerintah Pusat tidak lagi mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap keuangan daerah, kecuali dana yang diperoleh dan dikelola oleh Pemerintah Daerah dari Pemerintah Pusat yang meliputi dana yang dikeluarkan Pemerintah Pusat untuk membiayai kegiatan dekonsentrasi, tugas pembantuan dan pinjaman daerah. Pendapat ini tidak sepenuhnya benar, karena bagaimanapun uang yang dikelola oleh Pemerintah Daerah (uang daerah) berasal dari rakyat, dimana rakyat telah menyerahkannya kepada pemerintah untuk digunakan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang tentu harus berorientasi pada kepentingan rakyat daerah. Selain itu Pemerintah Daerah tetap merupakan bagian dari pemerintah Indonesia (sebagai negara kesatuan) bukan merupakan bagian yang berdiri sendiri.

Pemberian wewenang daerah seluas-luasnya, berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (*diskresi*) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran serta DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*)⁴⁶

Sehubungan dengan pengelolaan keuangan di daerah, Presiden telah menyerahkan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku Pemerintahan Daerah untuk mengelola keuangan daerah.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut diatas :

- a. Dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku pejabat pengelola APBD.
- b. Dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pejabat pengguna anggaran.

Kewenangan Lembaga Pemeriksa BPK dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dalam Pasal 31 (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 17 ayat (2) Undang-

⁴⁶ Andrinof A dalam Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang dalam tindak pidana korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2009, hlm.117.

Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 menentukan :

“Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir”.

Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 menentukan :

“Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah Daerah disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Daerah”.

Mengacu pada penjelasan sebelumnya mengenai pengawasan keuangan di daerah sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 1999, BPKP tidak lagi secara langsung melakukan pengawasan keuangan di daerah tetapi terbatas hanya apabila di daerah diindikasikan terjadi penyelewengan atas dana dekonsentrasi, dana alokasi khusus dan pinjaman daerah.

2.4 Tindak Lanjut Hasil Pengawasan.

Setelah melaksanakan tugas pengawasan, Aparat Pengawas Intern pemerintah wajib membuat atau menyusun laporan hasil pengawasan dan menyampaikan kepada pimpinan instansi pemerintah yang diawasi. Laporan hasil pengawasan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pemeriksaan yang telah dilaksanakan. Jika diperlukan, dapat pula dibuatkan dan disusun mengenai laporan intern pemeriksaan. Laporan intern diterbitkan sebelum suatu pemeriksaan secara keseluruhan dengan tujuan untuk segera dilakukan tindakan pengamanan dan/atau pencegahan bertambahnya kerugian negara.

Pasal 28 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menegaskan bahwa Aparat Pengawas Intern Pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui :

- a. Pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah
- b. Pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu.
- c. Pengujian terhadap laporan berkala dan / atau sewaktu-waktu dari unit satuan kerja.
- d. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi dan nepotisme.
- e. Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan pelaksanaan program dan kegiatan ; dan
- f. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Pada prakteknya apabila ditemui adanya laporan mengenai indikasi terjadinya penyimpangan korupsi, kolusi dan nepotisme maka akan dilaksanakan pemeriksaan khusus atas perintah Bupati/Walikota.

Dari laporan hasil temuan Inspektorat Daerah, apabila ditemukan telah terjadi kerugian terhadap keuangan daerah selalu berdampak pada saran pengembalian uang ke Kas Daerah. Padahal apabila kerugian keuangan daerah tersebut bisa dibuktikan secara hukum sebagai kesengajaan tindakan melawan hukum dengan arti kata telah melanggar peraturan perundang-undangan yang dilakukan untuk menguntungkan pribadi atau sekelompok orang maka aparat pengawas internal

harus melaporkannya juga kepada petugas penegak hukum baik kepolisian maupun kejaksaan.

Pasal 20 Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah dijelaskan mengenai tindak lanjut pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah terdiri dari :

- a. Tindakan Administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tindakan administratif ini dikenakan kepada pegawai yang melanggar peraturan yang ada, seperti pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin maka akan dikenakan tindakan administratif sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- b. Tindakan Tuntutan Perbendaharaan.

Tindakan ini dilakukan terhadap bendaharawan/atasan langsung yang melakukan /menghilangkan dan atau perbuatannya merugikan negara wajib mengembalikan dana tersebut.

- c. Tindakan Tuntutan Ganti Rugi/Gugatan Perdata.

Tindakan ini dilakukan terhadap bendaharawan/ atasan langsung yang melakukan/ menghilangkan dan atau perbuatannya merugikan negara maka wajib mengembalikan dana tersebut dan dapat diteruskan kepada tindakan pidana tergantung dari Keputusan Walikota tersebut.

- d. Tindakan Pengaduan Perbuatan Pidana.

Tindakan yang diambil jika perbuatan yang dilakukan oleh pegawai tersebut melakukan tindakan pidana maka akan diserahkan kepada pihak yang berwajib untuk dilakukan proses selanjutnya.

BAB III
KESALAHAN ADMINISTRASI DALAM
PEMERIKSAANINSPEKTORAT SEBAGAI BENTUK
PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA
PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA SAWAHLUNTO

3.1 Kesalahan Administrasi dan Pertanggungjawaban Pidana

3.1.1 Kesalahan Administrasi.

Pengangkatan seseorang untuk ikut menjadi penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan telah ditentukan persyaratannya dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga dengan dapat dipenuhinya persyaratan tersebut diharapkan seseorang itu dapat sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan dengan sebaik-baiknya dalam rangka pencapaian kesejahteraan rakyat dan bangsa. Begitu pula halnya dengan seseorang yang diangkat dan ditunjuk sebagai pengelola keuangan negara, dimana kepada yang bersangkutan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya dalam mengelola keuangan diberikan pelatihan dan pendidikan khusus untuk itu, dan setelah memenuhi persyaratan yang cukup maka kepada yang bersangkutan diberikan kepercayaan untuk mengelola keuangan negara. Namun demikian, banyak kejadian yang dapat dilihat bahwa di dalam pelaksanaan tugasnya itu ditemukan adanya kesalahan.

Kesalahan yang berasal dari kata salah, secara umum dapat diartikan bahwa adanya sesuatu perbuatan yang tidak seharusnya dilakukan tetapi

dilakukan, atau adanya suatu perbuatan yang dilarang dilakukan, tetapi tetap dilakukan.

Kesalahan itu dapat timbul karena adanya unsur kesengajaan dan karena adanya unsur ketidak sengajaan (kealpaan/kelalaian). Suatu kesalahan dilakukan karena sejak semula telah timbul niat untuk melakukan kesalahan, dan dapat juga timbul pada suatu waktu yang tidak direncanakan dari semula, melainkan dilakukan ketika ada suatu kesempatan pada waktu berikutnya. Timbulnya niat untuk melakukan suatu kesalahan karena adanya kepentingan yang ingin ditempatkan pada suatu keadaan atau perbuatan, baik merupakan kepentingan pribadi maupun kepentingan pihak lain yang secara tidak langsung sebenarnya adalah juga merupakan kepentingan pribadi dari yang bersangkutan, sehingga menimbulkan apa yang dinamakan dengan konflik kepentingan.

Konflik kepentingan timbul bila seseorang sebagai pegawai birokrasi atau pejabat publik dipengaruhi oleh pertimbangan kepentingan pribadi ketika menjalankan tugas. Keputusan itu diambil atas dasar yang salah. Persepsi bahwa ada konflik kepentingan, bahkan bila keputusan yang diambil sudah benar sekalipun, dapat merusak reputasi lembaga dan melunturkan kepercayaan publik, sama seperti bila memang ada konflik kepentingan yang sebenarnya²⁹. George B.Vold (1896-1967) adalah orang pertama yang menghubungkan teori konflik dengan kriminologi. Menurut pendapatnya, individu-individu terikat bersama dalam kelompok karena mereka *social*

²⁹ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2003, hal.357.

animals dengan kebutuhan-kebutuhan yang sebaiknya dipenuhi melalui tindakan kolektif. Jika kelompok itu melayani anggotanya, ia akan terus hidup, tapi jika tidak maka kelompok lain akan mengambil alih. Vold juga menegaskan bahwa keseluruhan proses pembuatan hukum dan kontrol hukum merupakan suatu cermin langsung dari konflik antara kelompok-kelompok kepentingan, semua mencoba menjadikan hukum-hukum disahkan untuk keuntungan mereka dan untuk mendapat kontrol atas kekuasaan kepolisian negara³⁰.

Acuan dari sesuatu perbuatan itu salah atau tidak adalah adanya suatu norma yang menentukan bahwa sesuatu perbuatan itu merupakan suatu kesalahan karena bertentangan dengan norma yang telah ada tersebut, baik norma itu dibuat secara tertulis maupun tidak tertulis, dalam bentuk suatu kebiasaan yang berlaku dalam suatu masyarakat.

Perbuatan yang salah didalam koridor norma hukum disebut dengan perbuatan melawan hukum. Istilah perbuatan melawan hukum, dalam Bahasa Belanda disebut dengan *onrechtmatige daad*. Sebenarnya istilah perbuatan melawan hukum ini bukanlah satu-satunya istilah yang dapat diambil sebagai terjemahan dari *onrechtmatige daad*, akan tetapi masih ada istilah lainnya, seperti:

1. Perbuatan yang bertentangan dengan hukum.
2. Perbuatan yang bertentangan dengan azas-azas hukum.
3. Perbuatan yang melanggar hukum.
4. Tindakan melawan hukum.

³⁰ Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, *Kriminologi*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal. 106.

5. Penyelewengan perdata.³¹

Kesalahan yang dilakukan oleh seseorang, baru akan diketahui oleh pihak lain secara detail setelah adanya pemeriksaan oleh pihak yang berwenang dan berkepentingan untuk itu terhadap orang yang diduga telah melakukan suatu kesalahan, ataupun hal itu akan dapat diketahui sekalipun sejak semula tidak ada dugaan tentang adanya kesalahan, melainkan atas dasar tugas rutin yang dilakukan oleh pihak yang berwenang, lalu ditemukan adanya kesalahan yang dilakukan oleh seseorang.

Adami Chazawi mengemukakan, dalam hubungannya dengan unsur kesalahan pembuat dan (dapat) ataukah tidak merugikan negara, maka ada 4 bentuk kesalahan administrasi, ialah:

1. Kesalahan administrasi murni.

Pembuat khilaf (*culpoos*), tidak menyadari apa yang diperbuatnya bertentangan dengan ketentuan yang ada mengenai prosedur atau tata laksana suatu pekerjaan tertentu, dan (tidak) membawa kerugian negara. Disini tidak ada korupsi. Pengembalian atau pembetulan kesalahan dapat dilakukan secara administratif pula. Misalnya dengan mencabut, membatalkan atau melalui klausula pembetulan sebagaimana mestinya.

2. Si pembuat juga khilaf (*culpoos*) dalam melaksanakan prosedur pekerjaan tertentu, yang dari pekerjaan ini membawa kerugian negara, misalnya nilai uang tertentu. Kasus semacam ini masuk pada perbuatan melawan hukum menurut hukum perdata (1365 BW), bukan korupsi. Pada si pembuat

³¹ P.N.H. Simanjuntak, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2007, hal. 353.

diwajibkan untuk mengganti kerugian. Korupsi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 bukan bentuk tindak pidana *culpoos*, melainkan tindak pidana *dolus* walaupun unsur kesengajaan tidak dicantumkan. Setiap rumusan tindak pidana yang tidak secara tegas mencantumkan unsur *culpoos* adalah tindak pidana *dolus*. Kesengajaan melekat secara terselubung (tersirat) di dalam unsur perbuatannya. Seperti Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999, kesengajaan si pembuat tersirat didalam perbuatan memperkaya. Perbuatan itu dipastikan dikehendaki si pembuat.

3. Si pembuat sengaja melirukan pekerjaan administratif tertentu, namun tidak (dapat) membawa dampak kerugian kepentingan hukum negara. Kesalahan semacam ini masih ditoleransi sebagai kesalahan administratif. Sanksi administratif dapat dijatuhkan pada si pembuat, tetapi bukan sanksi pidana. Kejadian ini bukan tindak pidana korupsi.
4. Si pembuat sadar dan mengerti bahwa pekerjaan administratif tertentu menyalahi aturan tapi dilakukannya juga, yang karena itu (dapat) membawa kerugian negara. Dalam hal ini masuk pada persoalan korupsi. Meskipun kesengajaan tidak penting dibuktikan, karena tidak dirumuskan. Namun dengan terbuktinya wujud perbuatan memperkaya diri, maka kesengajaan (kehendak dan pengetahuan) dianggap terbukti pula³². Pandangan yang berbeda sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan bahwa kesalahan administrasi dalam suatu perkara hukum tidak bisa dipidana, kesalahan administrasi hanya bisa diselesaikan dengan hukum

32

melawan hukum-tindak pidana.html.

administrasi saja, dan apapun keputusan administrasi itu tidak ada sanksi pidananya, kecuali dalam perkara administrasi tersebut ternyata dijadikan alat bagi seseorang untuk melakukan tindak pidana korupsi³³.

Kesengajaan di dalam melakukan kesalahan administrasi merupakan hal yang sangat penting dalam kaitannya dengan timbul (dapat)nya negara mengalami kerugian sehingga atas perbuatannya itu dapat dikatakan sebagai perbuatan (tindak) pidana. Sejak semula si pembuat memang sudah mempunyai itikad untuk berbuat tidak baik dengan mengharapkan suatu keuntungan yang akan diperoleh sebagai hasil dari perbuatannya yang salah itu, dengan kata lain pembuat kesalahan sejak semula telah menyadari bahwa perbuatannya itu salah.

Kesalahan administrasi yang dilakukan dalam bidang keuangan berarti pula melakukan kesalahan dalam pengelolaan keuangan negara, karena pengadministrasian yang dilakukan adalah termasuk pula pengadministrasian uang negara yang dipergunakan untuk membiayai suatu kegiatan.

Kesalahan pengelolaan keuangan negara menyebabkan penggunaannya menjadi tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian bagi negara. Pengertian Kerugian Negara/Daerah menurut Pasal 1 angka 22 Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah Kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Hal yang sama tentang pengertian kerugian daerah dapat dijumpai dalam Pasal 1 angka 62 Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang

³³ Harian Republika terbitan tanggal 02 Maret 2007.

Pengelolaan Keuangan Daerah, adapun yang dimaksud dengan kerugian daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Selanjutnya, dalam Pasal 59 ayat 1 Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan sebagai berikut “ Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalain seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh pelaku dapat dikenakan sanksi untuk mengembalikan ganti kerugian dan juga tidak menutup kemungkinan untuk dituntut pidana.

Berdasarkan berbagai putusan hakim terhadap ada atau tidaknya suatu kerugian negara dapat secara sederhana dirumuskan pengertian kerugian negara, yaitu:

- a. Berkurangnya asset dari suatu entitas milik negara.
- b. Bertambahnya pengeluaran keuangan negara atas prestasi yang tidak diperoleh suatu entitas milik negara.
- c. Kewenangan yang ada pada si pembuat yang didasarkan kepada suatu hak yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan perundang-undangan, yang dengan kewenangan yang dimilikinya itu memberikan kesempatan kepadanya untuk menjalankan kewenangannya itu dengan iktikad baik atau tidak. Kewenangan yang ada itu pula melalui perbuatannya baik secara langsung maupun tidak langsung dalam melakukan kesalahan administrasi yang dilakukan dengan kesengajaan, yang dapat berdampak

kepada timbulnya kerugian bagi negara, dengan kata lain bahwa si pembuat menyalahgunakan kewenangan yang ada padanya itu. Ian Mc. Walters mengatakan bahwa kaitan lain sebagai sumber tindak pidana korupsi adalah penyalahgunaan kedudukan oleh orang-orang tertentu (baik di sektor pemerintah maupun swasta) yang memungkinkan mereka untuk mengalihkan asset atasan mereka. UNCAC mengakui kaitan ini dengan tindak pidana korupsi dengan meminta di pasal 17 bahwa negara-negara peserta menetapkannya sebagai pelanggaran kriminal untuk tindakan seperti penggelapan berencana, penyalahgunaan atau pengalihan lain property pemerintah maupun swasta oleh pegawai pemerintah untuk keuntungan sendiri maupun orang lain dengan memanfaatkan kepercayaan dan kedudukan yang diberikan kepadanya³⁴.

Pengelolaan keuangan negara secara umum meliputi perbuatan penerimaan dan pengeluaran uang, yang didahului dan diikuti oleh adanya perbuatan administrasi yang menyebabkan adanya penerimaan dan pengeluaran untuk/dari negara, sedangkan pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara menyebutkan “ Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban”.

³⁴ Ian Mc. Walters, *Memerangi Korupsi, sebuah peta jalan untuk Indonesia*, Penerbit Jawa Pos Group, Surabaya, 2006, hal. 94.

Penatausahaan atau pengadministrasian atas keuangan negara tidaklah hanya sekedar formalitas untuk memenuhi administrasi negara dalam bidang keuangan, melainkan adalah juga bahwa yang diadministrasikan itu telah sesuai dengan keadaan yang senyatanya bagi penggunaan uang negara dan kewajiban menyerahkan kepada negara sejumlah uang atau benda bagi pihak yang mempunyai kewajiban untuk itu, dengan kata lain adanya kebenaran materiil atas adanya penerimaan dan pengeluaran uang negara. Pembuktian atas kebenaran materiil itu dapat dilihat dengan adanya dokumen-dokumen pendukung atas kegiatan yang dilakukan dan adanya bukti fisik atas kegiatan tersebut. Kedua bukti tersebut diperlukan untuk menentukan besaran uang yang harus diterima atau dikeluarkan oleh negara. Apabila bukti tersebut tidak sejalan atau salah satunya tidak ada maka terdapat adanya tindakan yang bersifat fiktif dan manipulatif yang dilakukan oleh orang yang mempunyai kewajiban untuk itu, sekalipun pengadministrasian telah dilakukan, sehingga dengan demikian perbuatan pengadministrasian yang dilakukan oleh aparatur yang berwenang itu mengandung kesalahan, dan menimbulkan kerugian bagi negara. Sebagai kriteria tentang adanya kesalahan tersebut diantaranya adalah apakah pengeluaran uang benar-benar diberikan kepada yang berhak untuk menagih atau menerima pembayaran, atau apakah memang ada dasar hukum untuk melakukan pengeluaran uang tersebut dan syarat-syaratnya telah terpenuhi.

Pasal 54 Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara³⁵ menentukan bahwa Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran bertanggungjawab secara formal dan materil atas pelaksanaan kebijakan anggaran dan pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya. Dari ketentuan ini menggambarkan bahwa pertanggungjawaban atas keuangan negara tidak saja bersifat administrasi belaka yang bersifat formalitas, tetapi juga tentang kebenaran materil atas pengeluaran dan pemasukan keuangan bagi negara, sehingga tidak ada dokumen yang bersifat fiktif dan tidak adanya tindakan yang bersifat manipulatif. Sistem akunting yang buruk akan menghambat auditor menjalankan tugasnya karena sistem semacam itu mengaburkan “jejak audit” yang diperlukan auditor untuk mencari hal-hal yang tidak wajar dalam catatan keuangan dan menentukan siapa penanggungjawabnya. Sistem akunting yang buruk, terpisah-pisah, tidak taat jadwal dan pendekatan yang kacau balau pada pengelolaan keuangan membuka peluang untuk penyelewengan. Sistem seperti ini juga dapat digunakan untuk menyelubungi penyelewengan, dan lebih buruk lagi, penyelewengan yang terbongkar atau dilaporkan tidak mungkin mengidentifikasi atau menghukum orang yang melakukan penyelewengan akibat sistem akunting yang buruk itu. Di pihak lain, catatan keuangan yang jelas dan transparan tidak saja dapat mengungkapkan pelaku

³⁵Pasal 54 ayat (1): Pengguna Anggaran bertanggungjawab secara formal dan material kepada Presiden/Gubernur/ Bupati/Walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya. Ayat (2): Kuasa pengguna anggaran bertanggungjawab secara formal dan material kepada pengguna anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.

penyelewengan dengan cepat dan mencegah mencurigai orang tak bersalah, tetapi juga dapat berperan sebagai alat menakut-nakuti³⁶.

Tindakan fiktif dan manipulatif yang berdampak pada timbulnya kerugian bagi negara dapat dilakukan dengan cara-cara penatausahaan oleh penanggungjawab keuangan:

1. Pengadministrasian dilakukan tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.
2. Dokumen yang diajukan sebagai data pendukung tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.
3. Tidak dilakukan pengadministrasian sama sekali, padahal telah terjadi pengeluaran/pemasukan keuangan bagi negara.

Tindakan fiktif dan manipulatif tidak mungkin dilakukan tanpa memiliki kadar kemampuan intelektual yang memadai, yang untuk melakukan perbuatan itu yang bersangkutan harus memiliki kekuasaan, kewenangan dan kesempatan untuk itu dengan bersandarkan suatu kontrak atau pemberian oleh suatu peraturan perundang-undangan. Untuk melakukan tindakan fiktif dan manipulatif itu hanyalah dapat dilakukan dengan adanya suatu unsur kesengajaan, baik murni atas keinsafan dari si pelaku sendiri maupun karena adanya unsur kerjasama dan permintaan pihak lain termasuk atasan dari si pelaku, dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan sendiri dan/atau pihak lain atas keuangan yang menjadi milik negara, sedangkan di sisi lain negara mengalami kerugian.

³⁶ Jeremi Pope, *op cit.* hal.406.

Kewenangan untuk melakukan penyimpangan, apalagi yang dapat menimbulkan kerugian bagi negara, tidak ada suatu aturan pun di dunia ini dan di negara manapun yang memperkenankan bagi siapapun untuk melakukan suatu pelanggaran hukum, termasuk bagi aparatur pemerintahan untuk menyalahgunakan kewenangan yang diberikan kepadanya. Perbuatan penyalahgunaan kewenangan yang menimbulkan kerugian bagi negara, sudah jelas merupakan perbuatan korupsi. Johnston mendefinisikan korupsi sebagai tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi dalam peran sebagai pegawai pemerintah (yang dipilih atau diangkat) karena kekayaan yang dianggap milik sendiri (pribadi, keluarga dekat atau kelompok sendiri) atau perolehan status atau melanggar peraturan terhadap pelaksanaan jenis-jenis tertentu dari pengaruh yang dianggap milik sendiri. Ia membedakan korupsi yang cenderung menyatu (*integratif*) dan yang tidak cenderung menyatu (*disintegratif*). Korupsi integratif menghubungkan orang dengan kelompok, menjadi jaringan pertukaran dan berbagai kepentingan yang sinambung. Korupsi disintegratif tidak demikian. Memang korupsi ini dapat sekali menimbulkan perpecahan dan konflik, baik diantara mereka yang termasuk dan mereka yang dasingkan. Kecemasan yang berhubungan tetapi tidak identik, yaitu kemantapan intern atau ketidakmantapan bentuk pertukaran korup. Bagi Johnston, korupsi integratif kurang mantap, namun dapat bertahan lebih lama dibandingkan dengan yang lain, sedangkan korupsi disintegratif dapat relatif mantap secara intern, namun mereka dapat

mengasingkan dengan kuat orang atau kelompok yang tidak diikuti dalam pembagian hadiah³⁷.

Kesalahan administrasi yang menimbulkan akibat ruginya negara yang dihubungkan dengan ketentuan yang dimaksudkan dalam pasal 59 Undang Undang Nomor 1 tahun 2004, maka bagi si pembuat kesalahan administrasi baik yang berperan secara langsung ataupun tidak langsung dapat diterapkan hukum pidana dengan cara mengadopsi pendapat yang dikemukakan baik oleh Hazewinkel-Suringa yang mengatakan bahwa delik *culpa* itu merupakan delik semu (*quasidelict*) sehingga diadakan pengurangan pidana. Bahwa *culpa* itu terletak antara sengaja dan kebetulan kata Hazewinkel-Suringa dikenal pula di negara-negara Anglo Saxon yang disebut *per infortunium the killing occurred accidentally*. Dalam memori jawaban pemerintah (MvA) mengatakan bahwa siapa yang melakukan kejahatan dengan sengaja berarti mempergunakan salah kemampuannya, sedangkan siapa karena salahnya (*culpa*) melakukan kejahatan berarti tidak mempergunakan kemampuannya yang ia harus pergunakan³⁸. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Pompe yang berpendapat bahwa kesengajaan dan kealpaan baru mempunyai arti dalam konstruksi ajaran kesalahan, apabila si pembuat juga menginsyafi atau paling tidaknya seharusnya menginsyafi sifat melawan hukumnya perbuatan³⁹.

3.1.2 Pertanggungjawaban Administrasi.

³⁷ Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi, pemikiran Mochtar Lubis atas negara, manusia Indonesia dan perilaku politik*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008, hal.44.

³⁸ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hal. 125.

³⁹ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hal. 205.

Kodrat dari manusia diantaranya adalah bahwa manusia itu mempunyai salah satu sifat yaitu untuk berbuat kesalahan tanpa memandang usia dan jenis kelamin, atau dengan kata lain tidak ada manusia yang tidak berbuat salah. Oleh karena setiap manusia mempunyai sifat untuk melakukan kesalahan, maka untuk adanya ketertiban hidup dalam pergaulan manusia itu, tentu saja kesalahan yang dilakukan oleh manusia itu tidak dapat dibiarkan begitu saja tanpa adanya suatu pembatasan dalam arti bahwa manusia tidak dapat melepaskan diri begitu saja atas suatu kesalahan yang telah dilakukannya. Manusia memang mempunyai kebebasan untuk berbuat sesuai dengan kehendak dan keinginannya, namun demikian oleh karena setiap manusia mempunyai kebebasan sendiri-sendiri maka kebebasan manusia itu dibatasi pula oleh kebebasan manusia yang lain untuk menghindari timbulnya bentrokan antara kebebasan-kebebasan manusia itu. Karena kebebasan tidak bisa mutlak, tetapi ditentukan oleh syarat-syarat keamanan umum, pembatasan hukum pidana dan hukum lainnya, maka penekanan pada “hak membela diri” yang tepat merupakan syarat pembatasannya⁴⁰. Pertanggungjawaban merupakan bentuk dari pembatasan atas suatu perbuatan dan tingkah laku manusia, sehingga diharapkan manusia akan dapat berpikir bahwa dia tidak dapat berbuat semaunya tanpa ada suatu pertanggungjawaban, dan sistem pertanggungjawaban tersebut harus tercermin dalam pemberian sanksi.

Kesalahan pengelolaan keuangan negara terjadi karena pelakunya melakukan kesengajaan atau kelalaian dalam mengelola keuangan negara. Hal

⁴⁰ W.Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum, Hukum & Masalah-Masalah Kontemporer (Susunan III)* diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal. 60.

ini tidak boleh dilakukan agar terhindar dari cengkeraman hukum sebagai objek hukum, bukan merupakan subjek hukum selaku pendukung hak dan kewajiban dalam perhubungan hukum. Faktor-faktor lain yang menyebabkan kerugian negara adalah penerapan kebijakan yang tidak benar, yang akhirnya justru memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi. Jika terjadi hal seperti itu, pengelola keuangan negara seperti melupakan identitasnya pada saat diserahi tugas untuk mengurus keuangan negara sehingga negara mengalami kerugian⁴¹. Selanjutnya dari perbuatan-perbuatan administrasi dan pengelolaan uang tersebut haruslah dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban yang timbul tidak hanya dari sisi administrasi, melainkan dari segala aspek sehingga dapat diketahui ada tidaknya penyalahgunaan dan penyelewengan dari pada keuangan negara. Pembiayaan suatu kegiatan pemerintahan harus dipertanggungjawabkan, baik secara administrasi maupun secara hukum atas biaya yang telah dikeluarkan itu.

Pertanggungjawaban tidak hanya berada pada bendahara, melainkan juga pada semua pihak yang telah menimbulkan adanya penerimaan dan pengeluaran uang negara. Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerima, bendahara pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan dan/atau

⁴¹ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal.71.

pengeluaran atas pelaksanaan APBD bertanggungjawab terhadap kebenaran materiil dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud⁴².

3.1.3 Kesalahan dalam Hukum Pidana.

Gambaran tentang pengertian kesalahan dari berbagai pandangan/doktrin dalam hukum pidana dapat dikemukakan sebagai berikut:

a. Simons.

Menurut Simons kesalahan adalah keadaan batin (psychis) yang tertentu dari si pembuat dan hubungan antara keadaan batin (dari si pembuat) tersebut dengan perbuatannya yang sedemikian rupa sehingga si pembuat dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya^{43, 44}.

b. Karni.

Menurut Karni yang menggunakan istilah “salah dosa” untuk menyebut istilah “kesalahan” mengatakan, bahwa pengertian salah dosa mengandung celaan. Celaan ini menjadi dasarnya tanggung jawab terhadap hukum pidana. Selanjutnya dikatakan, bahwa jika perbuatan dapat dan patut dipertanggungjawabkan atas si pembuat, si pembuat harus boleh dicela karena perbuatan itu, perbuatan itu mengandung perlawanan hak,

⁴² Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah I edisi keenam*, Penerbit Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Bogor, 2007, hal.57.

⁴³ Tongat, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaharuan*, Penerbit UMM Press, Malang, 2008, hal.222.

⁴⁴ Berdasarkan batasan tentang kesalahan yang diberikan Simons tersebut tersimpul bahwa untuk adanya kesalahan terdapat dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Untuk adanya “kesalahan” harus ada “keadaan batin” yang tertentu dari si pembuat. Keadaan batin yang tertentu tersebut menurut Tongat adalah keadaan batin yang normal, yaitu keadaan batin atau “jiwa” yang tidak “cacat” baik dalam pertumbuhannya maupun karena terganggu oleh sesuatu penyakit.
- b. Untuk adanya “kesalahan” juga harus ada hubungan antara keadaan batin si pembuat dengan perbuatannya yang sedemikian rupa, sehingga si pembuat dapat “dicela” atas perbuatannya.

perbuatan itu harus dilakukan baik dengan sengaja maupun dengan salah (kelalaian)⁴⁵.

c. Kesalahan *Psychologisch*.

Dalam arti ini “kesalahan” hanya dipandang sebagai “hubungan batin” antara si pembuat dengan perbuatannya. Hubungan batin tersebut dapat berupa kesengajaan atau kealpaan. Pada “kesengajaan” hubungan batin itu berupa “menghendaki” perbuatan (dan akibatnya) dan pada “kealpaan” tidak ada kehendak demikian. Dengan demikian dapat dikemukakan, bahwa pada “kesalahan *psychologisch*” hanya digambarkan atau dideskripsikan keadaan batin si pembuat dan yang menjadi ukurannya adalah sikap batin yang berupa menghendaki atau tidak menghendaki terhadap perbuatan atau akibat (perbuatan)⁴⁶.

d. Kesalahan yang Normatif.

Dalam pengertian ini kesalahan seseorang itu tidak hanya didasarkan pada sikap atau keadaan batin dan hubungan batin antara pembuat dengan perbuatannya, tetapi disamping itu harus ada unsur penilaian terhadap perbuatannya. Artinya untuk menentukan adanya “kesalahan” harus dilihat, apakah hubungan batin antara pembuat dengan perbuatannya itu memunculkan “penilaian” yang berupa “pencelaan” dari masyarakat. Apabila hubungan batin tersebut secara normatif, berdasarkan penilaian dari luar (diri pelaku) dengan menggunakan ukuran-ukuran yang terdapat dalam masyarakat, jadi bukan penilaian subjektif dari si pembuat

⁴⁵ *Ibid* hal.223.

⁴⁶ *Ibid*.

memunculkan “celaan”, maka berarti ada “kesalahan”. Ukuran untuk menentukan ada tidaknya “celaan” dalam hubungan batin antara si pembuat dengan perbuatannya adalah “kesengajaan” dan “kealpaan/kelalaian”⁴⁷.

Kesalahan yang dilakukan, kadangkala disebut juga dengan suatu penyimpangan. Suatu penyimpangan tidak selalu mempunyai sifat/akibat negatif, dimana dapat terjadi karena terpaksa dilakukan demi mempertahankan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Penyimpangan demikian dapat terjadi apabila keadaan yang dihadapi di lapangan pada kenyataannya tidak sesuai dengan perkiraan yang digunakan waktu menyusun rencana atau kebijaksanaan yang ditentukan oleh pimpinan tidak cocok lagi dengan kondisi nyata di lapangan atau dapat juga penyimpangan terjadi karena suatu keadaan memaksa (*force majeure*) yang dihadapi di lapangan. Dalam hal ini secara formal terjadi penyimpangan tetapi secara materil penyimpangan itu mungkin dapat dibenarkan/ dipertanggungjawabkan. Sebaliknya ada pula penyimpangan yang sejak semula bersifat negatif, yaitu penyimpangan yang sengaja dilakukan dengan maksud untuk secara langsung atau tidak langsung memperoleh suatu manfa’at atau keuntungan diri pribadi, orang lain atau kelompok tertentu atas beban/kerugian pihak lain termasuk negara. Penyimpangan yang bersifat negatif ini yang umum dikenal dengan istilah *Penyelewengan*, sesuai dengan sifat/bentuk perbuatannya dapat dibedakan

⁴⁷ *Ibid.* hal.224.

lebih lanjut antara lain dalam penggelapan, penyalahgunaan wewenang dan korupsi⁴⁸.

Kesalahan dalam administrasi, baik dilakukan dengan sengaja maupun karena suatu kealpaan yang mengakibatkan kerugian bagi negara/daerah mengandung adanya suatu perbuatan melawan hukum dari segi hukum pidana. Adanya perbuatan melawan hukum dari segi hukum pidana adalah karena adanya kerugian yang timbul sebagai akibat adanya kesalahan administrasi itu, yaitu kerugian bagi negara/daerah, sehingga sebagai indikatornya adalah ada tidaknya perbuatan melawan hukum dalam hukum administrasi, yang ditegakan dengan mendayagunakan sanksi pidana.

Terjadinya suatu tindak pidana korupsi karena adanya suatu kewenangan atau otoritas yang dimiliki oleh seseorang. Kewenangan mana berada dalam ruang lingkup administrasi. Ikatan Komite Audit Indonesia mengemukakan ciri-ciri khusus tindak pidana korupsi yang membedakannya dengan tindak pidana lain sebagai berikut:

1. Tindak pidana korupsi tidak berdiri sendiri (*stand-alone*), namun dapat melibatkan beberapa orang dan menyangkut beberapa departemen.
2. Modus operandinya berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang/jabatan/kedudukan. Kewenangan yang ada pada pejabat yang seharusnya menghambat terjadinya korupsi justru dimanfaatkan untuk melakukan korupsi. Tidak jarang pemilik kewenangan justru

⁴⁸ H.Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Penerbit PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hal.5.

melempar tanggung jawab kepada orang lain, tidak jarang kepada bawahan.

3. Pelaku tindak pidana korupsi memiliki otoritas dan koneksitas dibidang keuangan.
4. Tindak pidana korupsi berkaitan dengan tindak pidana umum, misalnya berkaitan dengan pemalsuan.
5. Tindak pidana korupsi merupakan kasus yang dilakukan oleh orang-orang dengan tingkat intelektual yang tinggi.
6. Tindak pidana korupsi umumnya dilakukan secara berkelompok/kolusi/kerja sama, jarang sekali yang dilakukan seorang diri.
7. Tindak pidana korupsi umumnya berkaitan dengan *money laundering* (pencucian uang)⁴⁹.

Kesengajaan di dalam bahasa Belanda disebut dengan *opzet* atau *dolus*. Menurut Profesor Mr. D.Simons, *opzet* itu merupakan suatu tahap terakhir dari pertumbuhan kehendak manusia hingga menjadi tindakan yang nyata. Menurut Profesor Mr. D.Simons, tindakan manusia yang kita lihat sehari-hari itu bersumber pada suatu *motief* yang kemudian berkembang menjadi suatu *oogmerk* (maksud) dan yang pada akhirnya telah mendorong manusia untuk mempunyai suatu *opzet*. Jadi *motief*, *oogmerk* dan *opzet* dalam arti sempit itu merupakan *stadia*, melalui

⁴⁹ http://komiteaudit.org/informasi_display_artikel.asp?idi=97.

stadium-stadium atau tingkatan-tingkatan tersebut *de wil* atau kehendak manusia itu tumbuh secara berurutan menjadi suatu tindakan yang nyata⁵⁰.

Kerugian negara dalam tindak pidana korupsi merupakan hal yang sangat esensial, karena sesungguhnya menetapkan suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagai perbuatan yang merugikan negara tidak hanya dapat disandarkan pada hakikat mengikuti rumusan perbuatan formalnya yaitu dengan “melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu badan”, akan tetapi yang lebih penting pada rumusan materilnya yaitu merugikan keuangan negara⁵¹.

Kesengajaan dapat dilihat dari 3(tiga) corak batin, yang menunjukkan tingkatan atau bentuk dari kesengajaan itu, yaitu:

1. Kesengajaan sebagai maksud (*opzet als oogmerk*) untuk mencapai suatu tujuan (yang dekat): *dolus directus*.

Corak kesengajaan ini merupakan bentuk kesengajaan yang biasa dan sederhana. Perbuatan si pembuat bertujuan untuk menimbulkan akibat yang dilarang. Kalau akibat ini tidak akan ada, maka ia tidak akan berbuat demikian. Ia menghendaki perbuatan beserta akibatnya.

2. Kesengajaan dengan sadar kepastian (*opzet met zekerheidsbewustzijn* atau *noodzakelijkheidbewustzijn*).

Dalam hal ini perbuatan mempunyai 2 akibat:

⁵⁰ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal.287.

⁵¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal.103.

- a. Akibat yang memang dituju si pembuat. Ini dapat merupakan delik tersendiri atau tidak.
 - b. Akibat yang tidak diinginkan tetapi merupakan suatu keharusan untuk mencapai tujuan nomor a tadi, akibat ini pasti timbul / terjadi.
3. Kesengajaan dengan sadar kemungkinan (*dolus eventualis* atau *voorwaardelijk opzet*).

Dalam hal ini ada keadaan tertentu yang semula mungkin terjadi, kemudian ternyata benar-benar terjadi⁵².

Perbuatan fiktif dan manipulatif dipandang dari segi hukum apapun, sudah jelas merupakan perbuatan yang melanggar hukum, yang secara umum sebagaimana ditentukan dalam pasal 263 ayat (1) KUHPidana⁵³, yang secara khusus berkenaan dengan keuangan negara Pasal 59 Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menentukan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang yang merupakan kewajibannya yang menimbulkan kerugian bagi negara/daerah mewajibkan orang tersebut untuk mengganti kerugian tersebut, yang selanjutnya dalam penjelasan pasal 59 menyebutkan diantaranya bahwa kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran

⁵² Sudarto, *Hukum Pidana I*, Penerbit Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1990, hal.103

⁵³ Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Namun sangat disayangkan, Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 tidak menyebutkan adanya sanksi pidana sekalipun telah adanya kerugian bagi negara sebagai akibat adanya perbuatan melanggar hukum, selain hanya mengembalikan sejumlah kerugian yang dialami oleh negara tersebut, pada hal perbuatan melanggar hukum itu di dalam hukum pidana akan dikenakan sanksi pidana sepanjang tidak ada alasan yang dapat membenarkan adanya perbuatan melanggar hukum tersebut.

Kerugian negara sebagaimana yang diuraikan diatas yang dalam kaitannya dengan perbuatan yang menimbulkan kerugian negara tersebut, perbuatan mana harus dilakukan dengan adanya unsur kesengajaan untuk timbulnya kerugian negara tersebut. Namun berbeda halnya dengan apa yang ditentukan di dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara⁵⁴ yang tidak secara tegas menentukan bahwa timbulnya kerugian negara tersebut dilakukan dengan adanya unsur kesengajaan, melainkan hanya dengan menyebutkan “..... yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang yang merupakan kewajibannya.....”, pada hal apabila ditinjau dari segi

⁵⁴Pasal 59 Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menentukan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang yang merupakan kewajibannya yang menimbulkan kerugian bagi negara/daerah mewajibkan orang tersebut untuk mengganti kerugian tersebut.

hukum pidana bahwa kelalaian tersebut juga adalah merupakan perbuatan melanggar hukum.

Undang-Undang tidak memberi definisi apakah kelalaian itu. Hanya Memori Penjelasan (*Memorie van Toelichting*) mengatakan bahwa kelalaian (*culpa*) terletak antara sengaja dan kebetulan. Bagaimanapun juga *culpa* itu dipandang lebih ringan dibanding dengan sengaja. Oleh karena itu Hazewinkel-Suringa mengatakan bahwa delik *culpa* itu merupakan delik semu (*quasidelict*) sehingga diadakan pengurangan pidana. Bahwa *culpa* itu terletak antara sengaja dan kebetulan kata Hazewinkel-Suringa dikenal pula di negara-negara Anglo Saxon yang disebut *per infortunium the killing occurred accidentally*. Dalam memori jawaban pemerintah (MvA) mengatakan bahwa siapa yang melakukan kejahatan dengan sengaja berarti mempergunakan salah kemampuannya, sedangkan siapa karena salahnya (*culpa*) melakukan kejahatan berarti tidak mempergunakan kemampuannya yang ia harus pergunakan⁵⁵. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Pompe yang berpendapat bahwa kesengajaan dan kealpaan baru mempunyai arti dalam konstruksi ajaran kesalahan, apabila si pembuat juga menginsyafi atau paling tidaknya seharusnya menginsyafi sifat melawan hukumnya perbuatan⁵⁶. Selanjutnya Pompe mengatakan bahwa dalam praktek pada umumnya tidak menjadi perintang besar, jika dalam *wet* tidak disyaratkan harus ada

⁵⁵ Andi Hamzah, *op cit*, hal. 125.

⁵⁶ Moeljatno, *op cit*, hal. 205.

penginsyafan akan sifat melawan hukumnya perbuatan, karena pada umumnya jika menginsyafi akan unsur-unsurnya perbuatan menurut rumusan delik, biasanya juga menginsyafi akan sifat melawan hukumnya perbuatan⁵⁷.

Penilaian tentang adanya suatu kesalahan haruslah sama antara si pelaku perbuatan dengan orang yang melihat adanya suatu perbuatan yang didalamnya mengandung suatu kesalahan termasuk di dalamnya pandangan dari hukum itu sendiri bahwa perbuatan dari seseorang itu mengandung suatu kesalahan. Hal ini dikatakan, karena belum tentu menurut si pelaku bahwa dia telah melakukan suatu kesalahan disebabkan si pelaku materil tidak menyadari bahwa perbuatan yang dilakukannya itu mengandung kesalahan, misalnya dalam hal perbuatan menyuruh melakukan (*doen plegen*). Hoge Raad tanggal 20 Juni 1932 menentukan bahwa “ untuk menyuruh lakukan disyaratkan bahwa pelaku materil tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana”, disamping itu Mahkamah Agung dalam putusannya tanggal 01 Desember 1956 Nomor: 137 K/Kr/1956 menentukan pula bahwa “ menyuruh melakukan (*doen plegen*) suatu tindak pidana, menurut hukum pidana syaratnya adalah bahwa orang yang disuruh itu menurut hukum tidak dapat dipertanggungjawabkan terhadap perbuatannya sehingga oleh karenanya tidak dapat dihukum”. Pelaku materil harus menyadari bahwa perbuatan yang dilakukannya itu atas suruhan orang lain, tidak menyadari sepenuhnya bahwa perbuatan

⁵⁷ *Loc.cit.*

yang dilakukannya itu mengandung suatu kesalahan, maka dalam hal ini pelaku materil tidak dapat diminta untuk mempertanggungjawabkan atas perbuatannya itu yang menurut pandangan orang lain bahwa perbuatan itu mengandung kesalahan, sehingga pertanggungjawaban atas kesalahan dari pelaku materil tersebut menjadi tanggungjawab dari orang yang menyuruh melakukan perbuatan tersebut sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHPidana.

3.1.4 Pertanggungjawaban Pidana.

Kesalahan yang dibiarkan menjadi pemicu untuk setiap saat terjadinya peningkatan kejahatan di dalam suatu lingkungan masyarakat. Kejahatan yang semakin meningkat dan sering terjadi dalam masyarakat merupakan hal yang sangat menjadi perhatian sehingga mengundang pemerintah (negara) sebagai pelayan dan pelindung masyarakat untuk menanggulangi meluasnya dan bertambahnya kejahatan yang melanggar nilai-nilai maupun norma-norma yang hidup dan berlaku di dalam suatu masyarakat.

Pembatasan dari kesalahan adalah dengan adanya permintaan pertanggungjawaban atas kesalahan yang telah dilakukan itu, sehingga kesalahan dalam arti kejahatan oleh negara dijadikan sebagai perbuatan pidana atau tindak pidana. Negara melalui perantara lembaga atau aparaturnya yang diberi kewenangan untuk itu dapat meminta pertanggungjawaban kepada seseorang yang telah melakukan perbuatan pidana melalui prosedur yang telah ditentukan untuk itu. Pertanggungjawaban pidana adalah diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada tindak pidana dan secara subjektif kepada

seseorang yang memenuhi syarat untuk dapat dijatuhi pidana karena perbuatannya itu⁵⁸. Dengan demikian, untuk adanya penjatuhan pidana tidak cukup dengan telah terjadinya tindak pidana saja, tetapi pada diri orang yang melakukan tindak pidana itu haruslah terdapat “kesalahan”. Tanpa adanya kesalahan, maka tidak ada alasan untuk penjatuhan pidana. Sebab, dasar untuk adanya pidana adalah kesalahan. Tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*)⁵⁹.

Seseorang tidak hanya bertanggungjawab atas kesalahan yang dilakukannya sendiri, tetapi kepadanya dapat juga diminta pertanggungjawaban yang dilakukan oleh orang yang berada dibawah tanggungjawabnya seperti yang ditentukan dalam pasal 1367 KUHPperdata. Namun dalam hal seseorang melakukan perbuatan pidana maka tanggungjawab tetap berada pada pihak yang melakukan perbuatan pidana tersebut, sekalipun di dalam suatu aturan hukum menentukan bahwa orang itu masih berada dibawah tanggungjawab pihak lain, yaitu seperti halnya perbuatan pidana yang dilakukan oleh seseorang yang masih dibawah umur

⁵⁸ Tongat, *op cit.* hal.300.

Rancangan penjelasan pasal 34 KUHP Baru menyebutkan “Tindak pidana tidak berdiri sendiri, itu baru bermakna manakala ada pertanggungjawaban pidana. Ini berarti setiap orang yang melakukan tindak pidana tidak dengan sendirinya harus dipidana. Untuk dapat dipidana harus ada pertanggungjawaban pidana. Pertanggungjawaban pidana lahir dengan diteruskannya celaan (*vewijtbaarheid*) yang objektif terhadap perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana berdasarkan hukum pidana yang berlaku, dan secara subjektif kepada pembuat tindak pidana yang memenuhi persyaratan untuk dapat dikenai pidana karena perbuatannya. Dasar adanya tindak pidana adalah asas legalitas, sedangkan dasar dapat dipidananya pembuat tindak pidana adalah asas kesalahan. Ini berarti bahwa pembuat tindak pidana hanya akan dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan tindak pidana tersebut. Kapan seseorang dikatakan mempunyai kesalahan merupakan hal yang menyangkut masalah pertanggungjawaban pidana. Seseorang mempunyai kesalahan, bilamana pada waktu melakukan tindak pidana dilihat dari segi kemasyarakatan ia dapat dicela oleh karena perbuatannya.

⁵⁹ *Ibid.*301.

(anak-anak) maka pertanggungjawaban pidana tetap berada pada anak tersebut.

Persoalan lain yang berkaitan dengan kesalahan dari seseorang adalah mengenai kemampuan untuk bertanggungjawab dari seseorang yang melakukan suatu kesalahan itu, karena tidak semua orang yang melakukan kesalahan dapat diminta untuk mempertanggungjawabkan kesalahan yang telah dilakukannya itu, misalnya sebagaimana ditentukan sendiri dalam peraturan perundang-undangan yaitu dalam pasal 44 KUHPidana. Profesor van Hamel mengatakan bahwa suatu keadaan yang normal atau suatu kedewasaan secara psikis yang membuat seseorang itu mempunyai tiga macam kemampuan, yakni:

1. Mampu untuk mengerti akan maksud yang sebenarnya dari apa yang ia lakukan.
2. Mampu untuk menyadari bahwa tindakannya itu dapat atau tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat dan
3. Mampu untuk menentukan kehendak terhadap apa yang ingin ia lakukan⁶⁰.

Kemampuan untuk menyadari atas perbuatan yang dilakukan oleh seseorang merupakan suatu hal yang sangat penting dalam rangka untuk meminta pertanggungjawaban setelah selesainya suatu perbuatan itu dilakukan, apabila perbuatan yang dilakukannya itu mengandung suatu kesalahan. Ada tidaknya kesadaran pada waktu melakukan suatu perbuatan itu terutama hanya dapat diketahui oleh orang yang bersangkutan, sedangkan

⁶⁰ P.A.F.Lamintang, *op cit.* hal. 396.

orang lain hanya dapat melakukan penilaian berdasarkan hal-hal yang bersifat umum yang dimiliki oleh setiap orang yang normal akal fikirannya.

Permintaan pertanggungjawaban atas suatu kesalahan dapat dilakukan dengan pemberian sanksi dalam bentuk penjatuhan hukuman atas seseorang yang telah melakukan kesalahan. Hukuman yang diberikan itu tidaklah diartikan dalam arti sempit, melainkan dalam arti luas. Hukuman dalam arti luas tidak hanya meliputi bidang hukum pidana, tetapi juga mencakup hukum perdata dan hukum tata usaha negara, misalnya:

1. Dalam bidang hukum perdata contohnya adalah hal ganti rugi tambahan (*aanvullende schadevergoeding*), yang seringkali digandengkan dengan saktum pemulihan keadaan atau pemenuhan keadaan. Umpamanya di dalam contoh si X yang sudah menyerahkan uang kepada Y untuk pembelian barangnya yang tidak juga mau diserahkan, maka Y dapat menuntut pemenuhan keadaan (= penyerahan barang) yang ditambah dengan ganti rugi tambahan.
2. Dalam bidang hukum tata usaha negara, yakni berupa pemecatan dari jabatan atau skorsing terhadap seorang pegawai, pencabutan izin usaha, pencabutan Surat Izin Mengemudi, dan seterusnya. Sanktum ini disebut "*administratieve maatregeli*".
3. Dalam bidang hukum pidana, seperti yang tidak asing lagi disebut hukuman, tetapi di dalam uraian ini lebih baik dinamakan hukuman pidana (*punishment*). Hukuman dalam arti yang sempit ini dimaksudkan sebagai siksaan (*leed*) yang dibedakan antara:

- a. Siksaan riil atau materil misalnya, hukuman mati, hukuman denda, penyitaan barang, dan seterusnya.
- b. Siksaan idiil atau moril, misalnya, pengumuman keputusan hakim, pencabutan hak, wajib mengadakan selamatan dalam hukum adat, dan lain sebagainya⁶¹.

Pertanggungjawaban atas suatu perbuatan pidana adalah dalam bentuk dapat dipidanya si pelaku perbuatan. Untuk dapat dipidanya si pelaku disyaratkan bahwa tindak pidana yang dilakukannya itu memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan dalam undang-undang. Dilihat dari sudut terjadinya tindakan yang dilarang, seseorang akan dipertanggungjawabkan atas tindakan-tindakan tersebut, apabila tindakan tersebut melawan hukum serta tidak ada alasan pembenar atau peniadaan sifat melawan hukum untuk pidana yang dilakukannya. Dan dilihat dari sudut kemampuan bertanggungjawab maka hanya seseorang yang mampu bertanggungjawab yang dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya. Tindak pidana, jika tidak ada kesalahan adalah merupakan azas pertanggungjawaban pidana, oleh sebab itu dalam hal dipidanya seseorang yang melakukan perbuatan sebagaimana yang telah diancamkan, ini tergantung dari soal apakah dalam melakukan perbuatan ini dia mempunyai kesalahan⁶².

Perbuatan melanggar hukum dalam kerangka Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 bukan hanya dalam arti perbuatan melanggar hukum yang dipandang dari sisi hukum perdata saja, malahan lebih besar aspek hukum

⁶¹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Prihal Kaedah Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hal. 79.

⁶² <http://saifudiendjsh.blogspot.com/2009/08/pertanggungjawaban-pidana.html>.

pidananya karena perbuatan melanggar hukum yang dilakukan itu disamping dilakukan dengan adanya unsur kesengajaan sebagai perwujudan itikad tidak baik untuk dapat mengambil uang negara secara illegal yang merupakan tujuan pokoknya di dalam melakukan perbuatan itu, sehingga apa yang dikemukakan oleh Adami Chazawi bahwa “Si pembuat sadar dan mengerti bahwa pekerjaan administratif tertentu menyalahi aturan dilakukannya juga, yang karena itu (dapat) membawa kerugian negara. Dalam hal ini masuk pada persoalan korupsi. Meskipun kesengajaan tidak penting dibuktikan, karena tidak dirumuskan. Namun dengan terbuktinya wujud perbuatan memperkaya diri, maka kesengajaan (kehendak dan pengetahuan) dianggap terbukti”, adalah suatu hal yang mengandung kebenaran.

Tanggungjawab dari Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran secara formal dan materil memang berada pada pundak mereka sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 54 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 , akan tetapi bagi pihak lain baik yang turut berperan untuk melakukan perbuatan yang merugikan negara, maupun bagi yang hanya memperoleh uang negara secara tidak sah tersebut juga harus ikut bertanggungjawab baik secara perdata maupun pidana.

Keterlibatan pihak lain terutama yang berperan di dalam melahirkan adanya kesalahan administrasi, yang dilakukan dengan cara misalnya; menyuruh-tempatkan keterangan yang tidak benar dalam suatu dokumen, atau bekerja-sama di dalam menempatkan keterangan yang tidak benar dalam suatu dokumen atau bentuk dan cara lainnya sehingga dari keterlibatannya itu di dalam suatu proses administrasi yang sebenarnya hal itu mengandung suatu

kesalahan yang sengaja ditempatkan di dalam suatu dokumen, yang mengakibatkan negara dirugikan maka orang-orang tersebut harus juga ikut bertanggungjawab atas adanya kerugian yang dialami oleh negara itu sekalipun secara formal mereka tidak ikut di dalamnya seperti ikut menandatangani suatu dokumen agar uang negara dapat dicairkan atau diterima tetapi tidak sebagaimana mestinya.

Permintaan pertanggungjawaban pihak lain sebagaimana disebutkan diatas, adalah dengan cara menerapkan ketentuan pasal 55 atau pasal 56 KUHPidana. Hal ini dimungkinkan karena perbuatan itu dilakukan bukan murni atas kehendaknya sendiri, melainkan adanya peran pihak lain yang tidak ikut bertanda tangan di dalam suatu dokumen ataupun dilakukan secara bersama-sama akan tetapi hanya seorang saja yang bertanda tangan di dalam dokumen tersebut sebagai persyaratan untuk dapat dicairkannya uang atau diterimanya uang negara. Pengecualian yang mungkin dilakukan sehubungan dengan penerapan pasal 55 KUHPidana yaitu tentang *doen plegen* atau menyuruh melakukan, karena orang yang disuruh itu tidak dapat dimintai pertanggung jawaban atas perbuatan yang dilakukannya tersebut.

Doen plegen yang dimaksudkan di dalam pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHPidana tersebut, menurut Profesor Simons harus memenuhi beberapa syarat tertentu yaitu:

1. Apabila orang yang disuruh melakukan suatu tindak pidana itu adalah seseorang yang *ontoerekeningsvatbaar* seperti yang dimaksudkan didalam pasal 44 KUHPidana.

2. Apabila orang yang disuruh melakukan suatu tindak pidana mempunyai suatu *dwaling* atau suatu kesalahpahaman mengenai salah satu unsur dari tindak pidana yang bersangkutan.
3. Apabila orang yang disuruh melakukan suatu tindak pidana itu sama sekali tidak mempunyai unsur *schuld*, baik *dolus* maupun *culpa* , ataupun apabila orang tersebut tidak memenuhi unsur *opzet* seperti yang telah disyaratkan oleh undang-undang bagi tindak pidana tersebut.
4. Apabila orang yang disuruh melakukan suatu tindak pidana itu tidak memenuhi unsur *oogmerk* , pada hal unsur tersebut telah disyaratkan di dalam rumusan undang-undang mengenai tindak pidana tersebut diatas.
5. Apabila orang yang disuruh melakukan suatu tindak pidana itu telah melakukannya dibawah pengaruh suatu *overmacht* atau dibawah pengaruh suatu keadaan yang memaksa, dan terhadap paksaan mana orang tersebut tidak mampu memberikan suatu perlawanan.
6. Apabila orang yang disuruh melakukan suatu tindak pidana dengan itikad baik telah melaksanakan suatu perintah jabatan, pada hal perintah jabatan tersebut diberikan oleh seorang atasan yang tidak berwenang memberikan perintah semacam itu.
7. Apabila orang yang disuruh melakukan suatu tindak pidana itu tidak mempunyai suatu *hoedanigheid* atau suatu sifat tertentu seperti yang telah disyaratkan oleh undang-undang, yakni sebagai suatu sifat yang harus dimiliki oleh pelakunya sendiri⁶³.

⁶³ P.A.F.Lamintang, *op cit* hal. 610.

3.2 Penerapan *Double Track System* tentang adanya Kesalahan Administrasi.

3.2.1 Pemahaman *Double Track System*.

Peraturan perundang-undangan yang sekalipun sangat sederhana bentuknya yang tidak memuat sanksi di dalamnya akan dapat menjadikan peraturan itu semacam macan kertas yang tidak berdaya apabila terjadi suatu pelanggaran atas peraturan itu. Pencantuman sanksi dalam suatu peraturan perundang-undangan akan dapat dijadikan sebagai suatu indikasi keberhasilan untuk menentukan tingkat keberhasilan mengenai tingkat kepatuhan orang atas apa yang diatur dan diinginkan oleh peraturan yang dibuat itu. *In cauda venanum* artinya diujung kaedah hukum terdapat sanksi.

Sanksi adalah merupakan muara dari suatu tanggung jawab atas suatu perbuatan yang telah dilakukan oleh seseorang. Sanksi atas suatu pelanggaran merupakan suatu kenyataan yang dikehendaki baik oleh masyarakat yang sangat sederhana maupun yang sudah modern yang diberlakukan terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran, dalam arti adanya suatu tindakan yang diambil atau diberlakukan atas orang yang telah melakukan suatu pelanggaran. Sanksi atau sanktum dalam arti yang luas ada tiga macam yaitu:

- a. Sebagai pemulihan keadaan, yang antara lain dapat dijumpai dalam bidang hukum perdata, misalnya: si A meminjam uang si B, akan tetapi setelah ditagih tidak mau mengembalikannya, maka terhadap si A dapat dipaksakan (melalui hakim) untuk mengembalikan hutangnya itu kepada si B, sehingga sebahagian dari harta kekayaan semula dari si B kembali pulih keadaannya sebagai sediakala.

- b. Sebagai pemenuhan keadaan, yang contohnya juga diambil dalam bidang hukum perdata, yaitu dimana si X berjual beli dengan Y. Setelah Y menyerahkan uangnya, ternyata X tidak menyerahkan barang yang dibeli oleh Y. Dalam hal ini, maka X dapat pula dipaksa untuk menyerahkan barang sehingga dipenuhilah keadaan si Y sebagai pemilik barang tersebut (apabila si Y menuntut kembali uangnya, maka terjadilah pemulihan keadaan), penagihan pajak yang berlebihan.
- c. Sebagai hukuman dalam arti luas, yaitu tindakan yang tidak digolongkan ke dalam salah satu macam sanktum tersebut diatas, dan istilah hukuman tersebut juga perlu dipergunakan dalam arti luas, karena tidak hanya meliputi bidang hukum pidana, akan tetapi juga mencakup hukum perdata dan hukum tata usaha negara⁶⁴.

Tujuan dari pada adanya sanksi atas pelanggaran suatu peraturan perundang-undangan adalah untuk meniadakan atau setidak-tidaknya untuk mengurangi tingkat terjadinya pelanggaran hukum, yang didasarkan kepada suatu sifat perilaku manusia untuk berbuat suatu kesalahan dengan melakukan suatu pelanggaran hukum. Sanksi yang diberikan dalam bentuk penjatuhan salah satu sanksi yang disebutkan diatas (sanksi perdata atau pidana atau tata usaha negara) pada kenyataannya terhadap pelanggaran suatu aturan tertentu tidaklah menimbulkan efek jera baik bagi yang pernah melakukannya maupun bagi orang lain sehingga tingkat pelanggaran atas suatu aturan kwantitasnya bukannya menurun, malahan cenderung meningkat seperti meningkatnya jumlah pelaku korupsi. Pengembalian

⁶⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *op cit* hal.78.

kerugian negara, atau penjatuhan pidana penjara atau pemecatan terhadap seorang pegawai negeri misalnya tidaklah menyurutkan nyali orang untuk melakukan korupsi, karena kemungkinan mereka yang melakukan perbuatan itu berfikir bahwa sekalipun mereka melakukan perbuatan korupsi, toh sanksi yang akan dijatuhkan kepada mereka itu hanyalah salah satu dari sanksi yang disebutkan diatas, dengan menyetir pendapat aliran klasik yang pada prinsipnya hanya menganut *single track system*, yakni sistem sanksi tunggal berupa jenis sanksi pidana⁶⁵.

Pemidanaan bagi aparatur negara adalah diperlukan, disamping penjatuhan sanksi yang bersifat administrasi dan perdata, karena tujuan pemidanaan adalah bertitik tolak pada keseimbangan 2(dua) sasaran pokok, yaitu “perlindungan masyarakat” dan “perlindungan/pembinaan individu”⁶⁶, sehingga dengan adanya pemidanaan tersebut secara langsung akan dapat melakukan pembinaan terhadap aparatur negara yang telah melakukan kesalahan tersebut, dan secara tidak langsung juga dapat sebagai alat pembinaan bagi aparatur negara lainnya supaya tidak melakukan perbuatan yang sama yang menimbulkan kerugian bagi negara tersebut. Lundstedt mendeskripsikan pemikirannya mengenai hukum pidana dan pemidanaan, deskripsinya tentang ini adalah kontribusi terbesarnya dalam ilmu hukum. Baginya hukum pidana dan pemidanaan harus dengan kepentingan *social welfare*. Kasus seseorang yang dipidana, harus dilihat dalam perspektif

⁶⁵ M.Solehuddin, *Sistem sanksi dalam hukum pidana*, Penerbit PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal.25.

⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal.48.

kepentingan dari masyarakat. Lundstedt menolak penanganan kasus yang bersifat individualistis, karena hukuman bertujuan untuk menghadang kriminalitas. Oleh sebab itu, yang penting dalam hukum pidana adalah terdapatnya moralitas publik. Dan jika secara moral publik, setiap tindakan tertentu yang melawan hukum, dapat dihukum, maka tujuan utama dari sistem hukum pidana yakni untuk menekan angka kejahatan akan efektif tercapai⁶⁷.

Pasal 4 undang Undang Nomor 31 tahun 1999 menentukan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidaklah menghapuskan sifat perbuatan melawan hukum yang telah menimbulkan kerugian bagi negara tersebut, sehingga untuk mencapai tujuan pemidanaan yang terjadi dalam kerangka kesalahan administrasi yang dilakukan aparatur negara, maka ketentuan dari pasal 59 Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 disinergikan dalam pengertian secara berbarengan diterapkan sehingga tidak ada pilihan bagi para pelaku dan pejabat yang berwenang memberikan sanksi untuk memilih-milih peraturan yang akan diberlakukan terhadap pelaku yang melakukan kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian bagi negara. Hal ini senada dengan pemidanaan dalam hukum pidana modern. Jenis sanksi yang diterapkan tidak hanya sanksi pidana, tetapi juga sanksi tindakan. Pengakuan tentang kesetaraan antara sanksi pidana dan sanksi tindakan inilah yang merupakan hakikat azas atau ide dasar dari konsep

⁶⁷ Antonius Cahyadi dan E.Fernando M.Manulang, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2007, hal.173.

*double track system*⁶⁸. Sanksi tindakan disini ditafsirkan sebagai sanksi pemberian hukuman disiplin dan atau sanksi perdata berupa pengembalian kerugian keuangan negara.

Double track system adalah kedua-duanya, yakni sanksi pidana dan sanksi tindakan. *Double track system* tidak sepenuhnya memakai satu diantara dua jenis sanksi itu. Sistem dua jalur ini menempatkan dua jenis sanksi tersebut dalam kedudukan yang setara. Penekanan pada kesetaraan sanksi pidana dan sanksi tindakan dalam kerangka *double track system* sesungguhnya terkait dengan fakta bahwa unsur pencelaan/penderitaan (lewat sanksi pidana) dan unsur pembinaan (lewat sanksi tindakan) sama-sama penting⁶⁹.

Penerapan konsep *double track system* terhadap aparatur negara yang mengelola keuangan dan setiap orang yang harus bertanggungjawab atas perbuatan tersebut, yang telah melakukan kesalahan administrasi sehingga menimbulkan kerugian bagi negara, maka kemungkinan akan memiliki efektifitas yang lebih tinggi untuk menekan adanya kesalahan administrasi dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini disebabkan karena adanya penerapan sanksi yang dapat dilakukan sekaligus pada waktu yang bersamaan, yaitu adanya kemungkinan terjadinya pemecatan sebagai aparatur negara sebagai bentuk hukuman disiplin dan pembayaran/pengembalian kerugian yang dialami negara, serta penjatuhan sanksi pidana setelah melalui proses pidana.

⁶⁸ M.Solahuddin, *op cit.* hal. 28

⁶⁹ *Loc.cit.*

3.2.2 Permasalahan dalam penerapan *Double Track System* terhadap adanya Kesalahan Administrasi.

Penelitian yang dilakukan pada Inspektorat Kota Sawah Lunto sehubungan dengan penerapan *Double Track System* atas aparatur Pemerintah Daerah Kota Sawah Lunto yang telah melakukan kesalahan administrasi, yang ternyata *Double Track System* dalam penjatuhan sanksinya terhadap aparatur tersebut tidak dilaksanakan sama sekali. *Double Track System* tersebut tidak dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi karena:

- a. Pemahaman secara parsial terhadap peraturan perundang-undangan.

Setiap orang, apalagi aparatur pemerintahan sebagai orang yang terpilih melalui proses seleksi yang dilakukan untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan haruslah mencerminkan dan menjadi contoh yang baik di dalam kepatuhannya terhadap aturan hukum, dimana di dalam memahami aturan hukum tersebut terhadap suatu persoalan tidaklah boleh hanya menyandarkan pada satu aturan hukum saja, melainkan adalah dengan memperhatikan juga aturan hukum lain yang mempunyai kaitan dengan persoalan tersebut.

Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 hanya dipahami bahwa sanksi dari perbuatan melawan hukum yang telah menimbulkan kerugian bagi negara cukup dengan mengganti kerugian negara tersebut, pada hal perbuatan yang dilakukan oleh aparaturnya tersebut mengandung unsur pidana di dalamnya, sedangkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 telah menentukan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan sifat pidana dari perbuatan yang dilakukan tersebut.

Praktek penjatuhan sanksi yang dilakukan oleh Walikota Sawah Lunto seperti halnya dalam kasus yang dilakukan CEM dan Z tersebut diatas hanyalah menjatuhkan satu sanksi yaitu hukuman disiplin kepegawaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980, pada hal terhadap yang bersangkutan dapat pula dijatuhkan sanksi berdasarkan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999, sehingga dengan hanya menjatuhkan sanksi hukuman disiplin kepegawaian tersebut akan dapat menyuburkan praktek penggerogotan keuangan negara/daerah karena sanksi yang diberikan relatif ringan dan tidak adanya sanksi pengembalian kerugian negara bagi yang bersangkutan.

b. Kurangnya itikad baik dalam menerapkan aturan hukum.

Sebagaimana yang dikemukakan diatas, bahwa terhadap satu persoalan terdapat beberapa aturan hukum yang dapat diterapkan, akan tetapi hal tersebut tidak dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi sehingga dapat menimbulkan asumsi bahwa masih dilindunginya aparatur yang telah melakukan kejahatan, apalagi yang telah menimbulkan kerugian bagi negara, atau adanya konflik kepentingan antara pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi dengan aparat yang telah melakukan kejahatan atas dasar adanya kolusi diantara mereka.

Pembinaan terhadap aparatur yang telah melakukan kesalahan administrasi boleh-boleh saja dilakukan oleh pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi, tetapi bukanlah terhadap aparatur yang telah nyata-nyata melakukan perbuatan pidana, melainkan terhadap yang

bersangkutan haruslah diproses melalui mekanisme hukum yang berlaku termasuk hukum pidana.

3.3. Bentuk-bentuk Kesalahan administrasi yang ditemui Inspektorat dalam Pemeriksaan

Hasil Rakorwas (Rapat Koordinasi Pengawasan) tanggal 11 November 2009 tentang temuan hasil pemeriksaan Inspektorat Kota Sawahlunto yang belum diselesaikan dari tahun 2004 – 2009 (keadaan s/d Oktober 2009) baik dalam bidang Tupoksi & Aparatur, bidang kekayaan, bidang keuangan (non setoran maupun setoran) pada beberapa unit kerja, yaitu sebagai berikut:

1. Bidang Tupoksi & Aparatur.
 - a. Tidak adanya program kerja.
 - b. Tidak adanya laporan pelaksanaan kegiatan.
 - c. Tidak adanya laporan inventaris barang, laporan keuangan.
 - d. Tidak adanya notulen rapat.
 - e. Tidak adanya peraturan tentang penyelenggaraan suatu kegiatan.
2. Bidang Kekayaan.
 - a. Pengadaan barang tidak disertai dengan penawaran/harga pembanding.
 - b. Data inventaris tidak sesuai dengan ketentuan.
 - c. Pengeluaran dan penyaluran barang inventaris tidak dilengkapi dengan surat pengeluaran/penyaluran.
 - d. Tidak adanya penatausahaan barang, termasuk registrasi barang.
 - e. Tidak adanya Berita Acara serah terima barang.
3. Bidang Keuangan (Non Setoran).
 - a. Bendaharawan tidak memiliki buku kas.

- b. Tidak adanya bukti pendukung atas pengeluaran/penyetoran uang.
- c. Adanya pengeluaran uang yang tidak ada dalam anggaran.
- d. Penerimaan dan pengeluaran uang tidak dibukukan.

Tindak lanjut dari semua temuan hasil pemeriksaan Inspektorat tersebut direkomendasikan agar masing-masing objek pemeriksaan melengkapi administrasinya.

4. Bidang Keuangan (Setoran ke Kas Daerah)

- a. Pemeriksaan tahun 2006 pada Sekretariat DPRD ditemukan pengeluaran biaya pemeliharaan perpustakaan sebesar Rp.1.000.000,-(satu juta rupiah) dan pemeriksaan risalah sebesar Rp.1.000.000,-(satu juta rupiah) tahun 2005 belum didukung oleh bukti pendukung yang sah.

Indikasi dari perbuatan yang dilakukan adalah tidak adanya perencanaan, tidak adanya kegiatan yang dilakukan sehingga tidak ada pula yang akan diadministrasikan, akan tetapi uang tetap dikeluarkan tanpa adanya sarana untuk dapat digunakan dalam mempertanggungjawabkan atas uang negara/daerah yang telah dikeluarkan itu. Disini terdapat adanya unsur kesengajaan untuk melakukan kesalahan pengeluaran uang tanpa ada dasar dari pengeluaran uang tersebut.

Atas kesalahan yang dilakukan tersebut tidak ada penjatuhan sanksi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk itu, selain hanya Surat Pernyataan Ka.Subag. Adm.Keuangan, bahwa akan diselesaikan paling lambat tanggal 18 Desember 2009, dimana surat pernyataan yang dibuat tersebut bukanlah merupakan sanksi.

- b. Pemeriksaan tahun 2007 pada Desa Talawi Mudik ditemukan kwitansi pengeluaran sebesar Rp.8.400.000,-(delapan juta empat ratus ribu rupiah) tidak didukung oleh bukti pengeluaran yang sah.

Indikasi dari perbuatan yang dilakukan adalah tidak adanya perencanaan, tidak adanya kegiatan yang dilakukan sehingga tidak ada pula yang akan diadministrasikan, akan tetapi uang tetap dikeluarkan tanpa adanya sarana untuk dapat digunakan dalam mempertanggungjawabkan atas uang negara/daerah yang telah dikeluarkan itu. Disini terdapat adanya unsur kesengajaan untuk melakukan kesalahan pengeluaran uang tanpa ada dasar dari pengeluaran uang tersebut.

Atas kesalahan yang dilakukan tersebut tidak ada kejelasan tentang bagaimana tindak lanjut dari temuan itu selain hanya kemudian baru dilengkapi tentang tidak adanya bukti pendukung tersebut, tetapi tidak ada pemberian sanksi atas kesalahan tersebut.

Pada tahun yang sama juga dilakukan pemeriksaan terhadap Pengelola Water Boom yang inisialnya CEM yang berada dibawah naungan Kantor Pariwisata dan Kebudayaan Kota Sawahlunto ditemukan adanya tidak dilakukan penyetoran atas hasil penjualan tiket water boom ke Kas Daerah sebesar Rp.10.899.000,-(sepuluh juta delapan ratus sembilan puluh sembilan ribu rupiah), sedangkan Bendaharawan Penerimaanya yang inisialnya Z melakukan keterlambatan penyetoran penjualan tiket water boom ke Kas Daerah sebesar Rp.44.299.000,-(empat puluh empat juta dua ratus sembilan puluh sembilan ribu rupiah), pada hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 189 ayat 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13

tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 menentukan bahwa “Bendahara Penerima pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara administrasi atas pengelolaan uang yang menjadi tanggungjawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melalui PPK-SKPD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya”, selanjutnya Pasal 192-nya menentukan bahwa “Bendaharawan Penerima pembantu wajib menyetor seluruh uang yang diterimanya ke rekening kas umum daerah paling lama 1(satu) hari kerja terhitung sejak uang kas tersebut diterima”.

Indikasi dari perbuatan yang dilakukan adalah telah dilakukannya penggelapan atas uang tersebut oleh oknum tersebut diatas, dan yang bersangkutan berdasarkan rekomendasi yang diberikan oleh Inspektur Kota Sawahlunto yang dalam hal ini terhadap CEM dan Z tersebut kepada pejabat yang berwenang memberikan sanksi yaitu Walikota Sawahlunto hanyalah agar diberikan hukuman disiplin berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980, yang kemudian oleh Walikota Sawahlnto dengan Surat Keputusannya Nomor: KKD.162 tahun 2009 tanggal 27 Oktober 2009 dan Nomor: KKD.169 tahun 2009 tanggal 27 Oktober 2009 telah memberikan sanksi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 yaitu berupa Surat Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis, sedangkan atas kerugian yang telah dialami oleh Pemerintah

Daerah Kota Sawahlunto yang bersangkutan menyetorkan kembali ke kas daerah dengan jalan mencicil.

- c. Pemeriksaan tahun 2008 pada Kantor PMP & KB, terdapat PPh Pasal 21 atas jasa konsultasi Siak Online sebesar Rp. 2.358.750,- belum dipungut dan disetorkan ke Kas Daerah.

Indikasi dari perbuatan yang dilakukan adalah terdapatnya kelalaian dari bendaharawan penerima untuk memungut PPh terhadap pihak ketiga sehingga daerah dirugikan. Sebagai tindak lanjut dari temuan tersebut Inspektorat Kota Sawahlunto merekomendasikan agar segera dipungut PPh Pasal 21 kepada pihak ketiga dan menyetorkannya ke Kas Daerah paling lambat 20 November 2009. atas kelalaian yang telah dilakukan oleh Bendaharawan Penerima tersebut tidak terlihat adanya sanksi yang diberikan.

- d. Pemeriksaan tahun 2009 pada Badan Lingkungan Hidup ditemukan tidak adanya bukti penyetoran PPN dan PPh pihak ketiga.

Padahal sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 189 ayat 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri diatas bahwa penyetoran ke kas daerah harus segera dilakukan

Indikasi dari perbuatan yang dilakukan adalah setelah uang diterima dari pihak lain, tetapi tidak disetorkan ke dalam kas daerah pada waktu yang telah ditentukan sehingga berkemungkinan uang tersebut telah dipergunakan untuk kepentingan diri sendiri atau orang lain. Sebagai tindak lanjut dari temuan tersebut Inspektorat Kota Sawahlunto merekomendasikan agar menyerahkan bukti setoran PPN dan PPh Pihak

ketiga tersebut, dan tidak ditemukan jenis sanksi yang diberikan kepada yang bersangkutan.

Pada tahun yang sama juga dilakukan pemeriksaan pada Unit Pelaksana Tekhnis Dinas Pengelola Pasar terdapat bon pinjam setoran uang retribusi sewa kedai oleh oknum S sebesar Rp. 4.950.000,- kepada bendaharawan penerima UPTD Pengelola Pasar dari bulan Mei 2008 s/d Januari 2009 belum dikembalikan untuk di setorkan ke Kas Daerah. Tindak lanjut dari hasil temuan tersebut kepada yang bersangkutan (S) agar mengembalikan bon pinjam retribusi sewa kedai tersebut paling lambat 30 Desember 2009 dengan cara menyetorkan kembali ke Kas Daerah dan terhadap Bendaharawan penerima tidak ditemukan adanya sanksi yang diberikan oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini Walikota Sawahlunto

Hasil penelitian diatas menggambarkan bahwa jangankan *Double Track System* yang akan diterapkan, malahan tidak atas semua temuan yang telah menimbulkan kerugian negara *Single Track System* diterapkan sehingga Konsep dari *Double Track System* ternyata tidak dipahami, atau mungkin tidak mempunyai itikad baik untuk melaksanakannya oleh pejabat yang memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi terhadap bawahannya yang telah melakukan perbuatan melanggar hukum dengan melakukan kesalahan administrasi. Tindakan berupa sanksi yang dijatuhkan oleh Walikota Sawahlunto tersebut, menimbulkan kesan bahwa dengan adanya rekomendasi agar dijatuhkannya hukuman disiplin kepegawaian tanpa adanya penjatuhan sanksi pengembalian kerugian yang dialami oleh Pemerintah Daerah merupakan penghapusan sifat pidana perbuatan yang telah dilakukan oleh aparaturnya tersebut, pada hal yang dapat dijadikan alasan sebagai penghapusan sifat

pidana baik berupa alasan pemaaf maupun pembena dari perbuatan pidana tersebut hanyalah sebagaimana ditentukan di dalam pasal 44, pasal 48, pasal 49, pasal 50 dan pasal 51 KUHP. Dalam teori hukum pidana biasanya alasan-alasan yang menghapuskan pidana ini dibeda-bedakan menjadi:

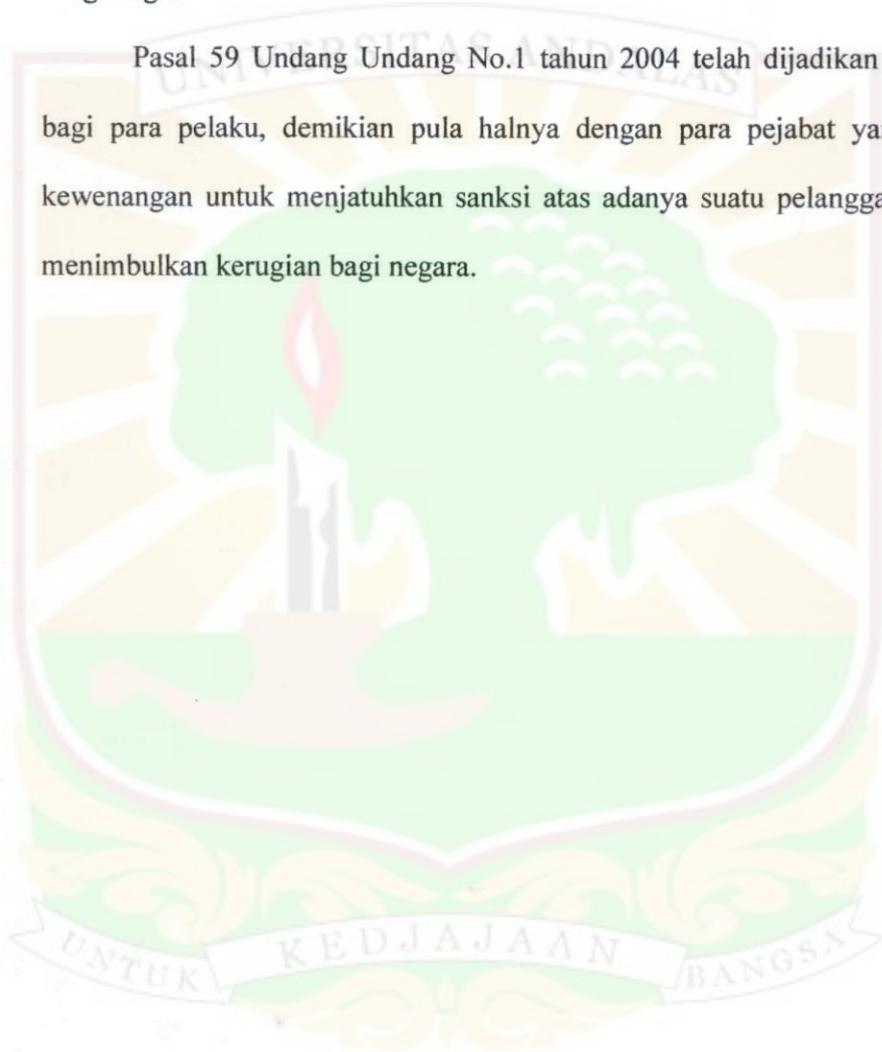
1. Alasan pembena, yaitu alasan yang menghapuskan sifat melawan hukumnya perbuatan, sehingga apa yang dilakukan oleh terdakwa lalu menjadi perbuatan yang patut dan benar.
2. Alasan pemaaf, yaitu alasan yang menghapuskan kesalahan terdakwa. Perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa tetap bersifat melawan hukum, jadi merupakan perbuatan pidana tetapi dia tidak dipidana karena tidak ada kesalahan.
3. Alasan penghapus penuntutan, disini soalnya bukan ada alasan pembena maupun alasan pemaaf, jadi tidak ada pikiran mengenai sifatnya perbuatan maupun sifatnya orang yang melakukan perbuatan, tetapi pemerintah menganggap bahwa atas dasar utilitas atau kemanfaatannya kepada masyarakat, sebaiknya tidak diadakan penuntutan. Yang menjadi pertimbangan disini ialah kepentingan umum. Kalau perkaranya tidak dituntut, tentunya yang melakukan perbuatan tidak dapat dijatuhi pidana. Contoh: Pasal 53 KUHP, kalau terdakwa dengan sukarela mengurungkan niatnya percobaan untuk melakukan suatu kejahatan⁷⁰.

Penjatuhan sanksi yang tidak bersifat pembedaan melalui proses hukum pidana sebagaimana yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tersebut

⁷⁰ Muljatno, *op cit* hal.148.

diatas tidaklah dapat melakukan penekanan bagi aparaturnya untuk melakukan perbuatan pidana yang didahului dengan adanya kesalahan administrasi untuk memperoleh suatu keuntungan baik untuk dirinya sendiri maupun untuk orang lain, malahan penjatuhan sanksi yang demikian akan dapat menyuburkan perbuatan pidana yang mempunyai potensi timbulnya kerugian bagi negara.

Pasal 59 Undang Undang No.1 tahun 2004 telah dijadikan sandaran bagi para pelaku, demikian pula halnya dengan para pejabat yang diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi atas adanya suatu pelanggaran yang menimbulkan kerugian bagi negara.



BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Kesalahan administrasi dalam pengelolaan keuangan negara/daerah dilakukan dengan adanya unsur kesengajaan maupun kealpaan yang menimbulkan kerugian bagi negara/daerah adalah merupakan perbuatan pidana.
2. Sanksi yang diberikan oleh Pejabat yang berwenang terhadap aparatur yang telah melakukan kesalahan administrasi tidaklah menerapkan sanksi ganda atau yang disebut dengan *double track system*, melainkan hanya menjatuhkan sanksi tunggal yaitu *single track system* padahal perbuatan aparatur tersebut telah menimbulkan kerugian bagi negara/daerah dan perbuatan tersebut merupakan perbuatan pidana sehingga *double track system* seharusnya diberlakukan.
3. Temuan dari hasil pemeriksaan Inspektorat Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto yang sekalipun telah menimbulkan kerugian bagi pemerintah daerah akan tetapi sanksi yang diberikan bukanlah merupakan sanksi pidana melainkan hanyalah mengembalikan kerugian yang telah dialami oleh daerah dan penjatuhan hukuman disiplin yang merupakan sanksi administrasi di bidang kepegawaian. Penjatuhan sanksi yang bukan merupakan sanksi pidana dapat menimbulkan praktek korupsi oleh aparatur negara/daerah, perbuatan mana dilakukan dengan mengemas

dalam bentuk perbuatan-perbuatan administrasi di dalam mengelola keuangan negara/daerah.

B. SARAN

1. Penjatuhan sanksi bagi aparatur negara/daerah yang melakukan kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian bagi negara/daerah agar dilakukan dengan menerapkan *double track system*, yaitu dengan menerapkan sanksi yang dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 dengan tujuan melakukan penekanan agar tidak berkembangnya kesalahan administrasi dalam pengelolaan keuangan negara/daerah.
2. Semua pihak yang menimbulkan atau berperan dalam timbulnya perbuatan melakukan kesalahan administrasi yang mengakibatkan kerugian bagi negara/daerah harus bertanggung jawab dan diberikan sanksi pidana.

UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta.
- Antonius Cahyadi dan E.Fernando M.Manulang, 2007, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Jakarta, Penerbit Kencana.
- Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik*, Jakarta, Penerbit Rajawali Pers.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2007, Bogor, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah I edisi keenam*, Penerbit Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung Penerbit PT.Citra Aditya Bakti.
- Basuki, 2007, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi I ,Yogjakarta, Kreasi wacana.
- Bambang Purnomo, 1978, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia
- Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika
- Dann Sugandha, 1989, *Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta, Penerbit Intermedia.
- Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor Selatan, Penerbit Ghalia Indonesia.
- H.Bohari, 1995. *Pengawasan Keuangan Negara*, Jakarta, Penerbit PT.Raja Grafindo Persada.
- Ian Mc. Walters, 2006, *Memerangi Korupsi, sebuah peta jalan untuk Indonesia*, Surabaya, Penerbit Jawa Pos Group.
- Ihyaual Ullum, 2005, *Pegelolaan Keuangan Daerah*, Bandung, Pustaka Setia.

- Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta.
- Jeremy Pope, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta, Penerbit Yayasan Obor Indonesia
- Jimly Asshidiqie dan M. Ali Syafa'at, 2006, *Teori Hukum Hans Kelsen*, Jakarta, Penerbit Konstitusi Press.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 1997, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia jilid II*. Jakarta, Penerbit PT.Toko Gunung Agung.
- Mansyur Semma, 2008, *Negara dan Korupsi, pemikiran Mochtar Lubis atas negara, manusia Indonesia dan perilaku politik*, Jakarta, Penerbit Yayasan Obor Indonesia.
- Miftah Toha, 1990, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, Penerbit Rajawali Pers.
- M.Sholehuddin, 2004, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana, ide dasar Double Track System & Implementasinya*, Jakarta, Penerbit Rajagrafindo Persada.
- Moeljatno, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta.
- Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Penerbit Rajawali Pers.
- Nico Andrianto dan Ludy Prima Johansyah, 2010, *Korupsi di Daerah Modus Operandi & Peta jalan pencegahannya*, Surabaya Putra Media Nusantara.
- Nur Basuki Minarno, 2009, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Surabaya, Penerbit Laksbang Mediatama.
- P.A.F. Lamintang, 1997, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti.
- P.N.H. Simanjuntak, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta, Penerbit Djambatan.

- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1986, *Prihal Kaedah Hukum*, Bandung, Penerbit Alumni, Bandung
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Penerbit PT.Rajagrafindo Persada.
- Sayed Hussein Alatas, 1987, *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Jakarta, LP3ES, Jakarta.
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press.
- Sudarto, 1990. *Hukum Pidana I*, Semarang, Penerbit Yayasan Sudarto d/a Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Sunaryati Hartono, 1976, *Apakah the rule of law itu ?*, Bandung, Penerbit Alumni, Bandung.
- Sondang P Siagian, 1992, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta.
- _____ 1990, *Filsafat Administrasi*, Jakarta, Gunung Agung Jakarta.
- Theodorus M.Tuanakotta, 2009, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Penerbit Salemba Empat
- Tongat, 2008, *Dasar-dasar hukum Pidana Indonesia dalam Perspektif Pembaharuan*, Malang, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang.
- Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, 2008, *Kriminologi*, Jakarta, Penerbit Rajawali Pers.
- Wayudi Kumorotomo, 1994, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta, Penerbit PT.Rajagrafindo Persada.
- W.Friedmann, 1990, *Teori & Filsafat Hukum, Hukum & Masalah-Masalah Kontemporer (Susunan III)*, Jakarta, diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, Penerbit Rajawali Pers.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Undang Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang Tata cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan

Jurnal, Majalah dan Karya Ilmiah lainnya.

Majalah Hukum Varia Peradilan edisi No.269 April 2008, Penerbit Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta.

Harian Republika terbitan tanggal 02 Maret 2007

Harian Bisnis terbitan Jumat 11 April 2008.

Internet

[http://adamichazawi.blogspot.com/2009/08/sifat melawan hukum-tindak pidana](http://adamichazawi.blogspot.com/2009/08/sifat-melawan-hukum-tindak-pidana)

[http://komiteaudit.org/informasi_display_artikel.asp?idi=97.](http://komiteaudit.org/informasi_display_artikel.asp?idi=97)

<http://saifudiendjsh.blogspot.com/2009/08/pertanggungjawaban-pidana.html>

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan pada tanggal 24 Juli 1964 di Painan Kabupaten Pesisir Selatan sebagai anak ke lima dari tujuh bersaudara dari Ayah Yus Sri Marajo (Alm) dan Ibu Hj. Nursiam Yus. Menyelesaikan pendidikan dasar (SD) tahun 1976 di kota kelahiran kemudian melanjutkan SMP dan SMA di Kota Padang. Pada tahun 1983 Penulis menempuh pendidikan Ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang dan berhasil diselesaikan pada tahun 1988.

Penulis diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil pada 1990 dan ditugaskan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Sawahlunto. Pada tahun 1992 penulis diangkat sebagai Kasubag Tata Praja pada Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Sawahlunto, tahun 1994 sebagai Kasubag Perangkat wilayah/daerah pada Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Sawahlunto. Pada tahun 1996 penulis pindah tugas ke Kota Padang dan ditugaskan pada Badan Kepegawaian Daerah. Pada tahun 2000 penulis diangkat sebagai Kepala Seksi Tenaga Guru pada Dinas Pendidikan Kota Padang. Pada tahun 2004 penulis pindah tugas ke Kota Sawahlunto dan ditempatkan pada Bidang Ekonomi Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah. Pada tahun 2005 penulis dipercaya sebagai Kepala Tata Usaha Kantor Kepegawaian Daerah Kota Sawahlunto. Kemudian Pada tahun 2007 penulis diangkat sebagai Kasubag Bantuan Hukum dan PPNS pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Sawahlunto. Pada tahun 2008 Penulis diangkat sebagai Kasi Catatan Sipil pada Dinas Kependudukan Catatan Sipil Sosial dan Tenaga Kerja Kota Sawahlunto.

Pada tahun 2008 penulis melanjutkan pendidikan S-2 (Magister Hukum) pada Program Pascasarjana Universitas Andalas Padang dan menyelesaikan pada 02 Pebruari 2011.