

PROBLEMA KEBIJAKAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH YANG BERIMPLIKASI TERHADAP PIDANA ADMINISTRASI YANG BERDAMPAK PADA UU NOMOR 20 TAHUN 2001 TENTANG TINDAK PIDANA KORUPSI

Oleh : Dr Sugianto, SH, MH

Abstrak

Permasalahan kebijaksanaan otonomi daerah memberikan otonomi yang sangat luas kepada Pemerintah daerah kabupaten/kota, namun dalam realitanya belum bisa diwujudkan sesuai aturan Undang-undang. Tujuan di Gulirkannya Otonomi Daerah dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah dengan memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan penciptaan berpemerintahan yang baik (good governance). Sampai sejauh mana Pemerintah Pusat dalam membangun sinergitas dan Harmonisasi dengan Pemerintahan Daerah Kewrahab/kota di Indonesia "hanya masih sebatas menjadikan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota" sebagai Raja raja kecil yang berkuasa di daerah. Tentunya dengan hal tersebut Muncul permasalahan krusial di daerah terhadap Tindak Pidana Korupsi.

Kata Kunci : Pengembalian eksistensi Otonomi daerah dan Pentingnya Pemahaman Pidana Korupsi.

Abstract

Problems discretion of regional autonomy provides a very broad autonomy to the government district/city, but in reality can not be realized by the rules of the Act. The objective of the Autonomous Region in order to restore the dignity of the people in the area by providing political education opportunities in order to improve the quality of democracy in the region, improving the efficiency of local public services, and the creation of the government to be a good (good governance). To what extent the central government in building synergy and harmonization with the Regional Government Kewrahab/cities in Indonesia "is still limited to just make the Regional Head in this case regent/mayor" as little kings who ruled in the area. Of course, with this comes the crucial issues in the region against Corruption.

Keywords: Returns the existence of regional autonomy and the Importance of Understanding Corruption.

A. Pendahuluan

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Disatu sisi krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun disisi lain krisis tersebut dapat juga memberi "berkah tersembunyi "(*blessing in disguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indone-

sia dimasa yang akan datang, mengapa? karena krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total diseluruh aspek kehidupan bangsa. salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota.¹

¹ Mardiasmo, MBA. Ak. ", Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah," Andi Yogyakarta, hlm.3

Dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah menjadi UU no 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan pemberian otonomi daerah kepada daerah didasarkan atas azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.²

Berbicara otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari isu kapasitas keuangan dari tiap-tiap daerah. Bahkan pada tahun sebelumnya otonomi senantiasa dikaitkan dengan *automoney*, artinya kemandirian daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya diukur dari kemampuannya menggali sumber-sumber pendapatan sendiri. Implikasi dari penerrapan prinsip *automoney* inilah yang kemudian mendorong daerah-daerah untuk giat meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah).³

Sejalan dengan otonomi pengelolaan keuangan tersebut pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berupa regulasi dibidang keuangan yaitu dengan ditetapkannya 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, dan untuk daerah telah pula ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah serta Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan

Daerah sebagai petunjuk pelaksanaannya dan sejak diberlakukannya peraturan tersebut telah membawa perubahan yang fundamental dalam hubungan tata pemerintahan sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelo-

laan keuangan daerah.⁴

Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 (yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah secara khusus telah menetapkan landasan yang sangat jelas dalam penataan, pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah antara lain memberikan penilaian dalam menetapkan produk penguatan sebagai berikut;⁵

- a. Ketentuan tentang produk-produk pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan Daerah (Perda);
- b. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan surat keputusan Kepala Daerah sesuai dengan peraturan daerah tersebut;
- c. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPR mengenai keuangan daerah dari segi efisien dan efektivitas keuangan;
- d. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah, sehingga dapat diketahui oleh masyarakat.

Pengertian yang dimaksud dalam point pokok (d) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tersebut sangat jelas kaitannya dengan apa yang dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara Pasal 19;

“Laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan, di nyatakan terbuka untuk umum.”⁶

Dalam membedah masalah penelitian seiring dengan beberapa pengertian tentang pengelolaan keuangan daerah diatas, ada beberapa pengertian teori sebagai sudut pandang agar lebih jelas, antara lain; (1) Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan; (2) Teori Residu; (3) Teori Syari’at Islam.

² Nurlan Darise, “Pengelolaan Keuangan Daerah”. Indeks. Jakarta.hlm.1

³ Adrian Sutedi, Implikasi Hukum atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah”. Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 70

⁴ Trilaksono Nugroho, ”Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 14

⁵ Rahardjo Adisasmita, ”Pembiayaan Pembangunan Daerah”, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 30

⁶ Lihat Pasal 19 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara”.

1. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Teori ini pada mulanya lahir akibat dari kekuasaan raja yang absolut di Eropa Barat. Di satu aspek hal itu bertujuan mencegah tumbuhnya kekuasaan ditangan satu orang, sedangkan di aspek lain agar ada jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Ajaran ini oleh Immanuel Kant disebut sebagai doktrin "*Trias Politica*" Montesquieu. Dasar pemikiran doktrin *Trias Politica* sebelumnya pernah ditulis oleh Aristoteles dan kemudian dikembangkan oleh John Locke.

John Lock dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* yang terbit tahun 1690, membagi kekuasaan negara itu atas tiga cabang kekuasaan, pertama kekuasaan membentuk undang-undang (*legislatif*) kedua kekuasaan melaksanakan undang-undang (*eksekutif*) ketiga kekuasaan *federatif*. Kekuasaan eksekutif menurut John Lock meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili. Kekuasaan *federatif* adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif, dan legislatif, yang meliputi hubungan luar negeri.

Hal itu dipertegas oleh pula oleh C.F. Strong (Montesquieu pertama kali mengemukakan dalam bukunya "*Esprit des lois*", dia berkesimpulan bahwa apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau lembaga yang sama, tidak akan ada kemerdekaan dan berbahaya karena sama halnya dengan monarki atau tirani.

Tentang masalah yang sama, M. Oosterhagen menjelaskan "*In this respect, the founding fathers resorted to such writers as Lock and Montesquieu, who both had stated that separation of power would provide a safeguard against abuse of power*". (dalam hal ini, para pendiri negara berusaha untuk mengutip pendapat penulis-penulis seperti Lock dan Montesquieu yang menyatakan, bahwa pemisahan kekuasaan dapat memberikan perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan). Lebih lanjut M. Oosterhagen menyatakan "tujuan dari pemisahan kekuasaan yang diperkenalkan oleh Lock adalah sebagai pengawasan dan pembatasan kekuasaan".

Menurut Bagir Manan, teori pemisahan kekuasaan ini dalam perkembangannya ternyata

beberapa negara modern jarang menerapkannya secara murni (materiel) karena selain tidak praktis juga meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau didalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.

Pandangan serupapun dianut oleh Hans Kelsen, "tidak mungkin untuk menetapkan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi tersebut satu sama lainnya, sejak adanya perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang didasarkan pada dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) dan itu sifatnya relatif".

Di Indonesia UUD 1945 menganut dan mempraktekan teori pemisahan kekuasaan secara formil. Hal ini terbukti adanya keterkaitan antara semua lembaga negara tinggi dan saling bekerja sama dalam bidang tertentu, seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden

Keduanya memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara dan bidang lainnya. Keterkaitan dan kerja sama antara kedua lembaga negara tersebut tentu dalam hubungan kesetaraan dan kemitraan.

Kesetaraan dan kemitraan sebenarnya sebenarnya telah mendapat landasan yang kuat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, terutama melalui prinsip yang terkandung dalam sila-sila pancasila, yaitu keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Konsep atau prinsip tersebut dipopulerkan hubungan "equilibrium" oleh Sri Sumantri. Hubungan yang demikian disebut hubungan seimbang, selaras dan serasi, sehingga tidak terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem presidensial ataupun sisten parlementer. Sistem presidensial identik dengan betapa kuatnya presiden sehingga tidak dapat dijatuhkan sebelum masa jabatan berakhir. Sementara sistem parlementer perdana menteri dapat dipecat dari jabatannya melalui dua cara, *Pertama* melalui mosi tidak percaya yang biasanya diajukan oleh oposisi atau koalisi oposisi. *Kedua*, Perdana Menteri dapat dipecat oleh partai politiknya di luar setting badan legislatif. Artinya dalam sistem parlementer legislatif sangat kuat karena

dapat menjatuhkan eksekutif kapan saja dengan alasan dan prosedur tertentu.

Bentuk pembagian kekuasaan sebagaimana diuraikan diatas identik dengan istilah pemencaran kekuasaan secara horizontal dalam pada itu pemencaran kekuasaan secara vertikal adalah melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen secara etimologi pengelolaan berasal dari kata "kelola" (*to manage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan.

2. Teori Residu (Penyerahan Sisa atau Kewenangan)

Pembagian urusan pemerintahan yang diamanatkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mencerminkan kesamaan dengan sistem penyerahan sisa kewenangan atau kekuasaan (*reserve of power*) di negara federal.⁷ Dengan diadopsinya sistem penyerahan kewenangan sisa (*reserve of power*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2), Pasal 9 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa daerah cenderung menafsirkannya secara baku dan menganggap bahwa semua kewenangan diluar kewenangan pusat adalah menjadi kewenangan daerah.

3. Teori Syari'at Islam.

Al-Quran dan Sunnah adalah merupakan dua dari empat sumber Syariat dimana alquran merupakan sumber pertama dan utama dalam Islam diturunkan secara bertahap dalam bahasa arab, ia mengandung wahyu-wahyu yang Allah beritahukan kepada manusia melalui Nabi Muhammad SAW. Rosul-Nya yang terakhir, sedangkan sunnah merupakan seluruh perbuatan dan ucapan Nabi Muhamad. Sebagaimana hal itu dikisahkan oleh para sahabatnya.

Berkaitan dengan bagaimana hubungan antara rakyat dengan pemerintah,al-Qur'an telah menetapkan suatu prinsip yang dapat dinamakan sebagai prinsip ketaatan rakyat.prinsip itu dite-

gaskan didalam surah an-Nisa / 4:59 yang bunyinya.

"Hai orang-orang yang beriman,taatilah Allah dan taatlah kepada Rasul-Nya serta orang-orang yang berwenang diantara kamu. Apabila kamu berbeda pendapat tentang sesuatu hal,maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan Rasul-Nya (Sunnah) jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama bagimu dan lebih akibatnya".

Hazairin menafsirkan "menaati Allah ialah tunduk kepada ketetapan-ketetapan Allah", "menaati rasul" yaitu tunduk kepada ketetapan-ketetapan rasul yaitu Nabi Muhammad SAW dan menaati "ulil amri" ialah tunduk kepada ketetapan-ketetapan petugas-petugas kekuasaan masing-masing dalam lingkungan tugas kekuasaannya. Adapun ketetapan-ketetapan *ulil amri* dalam arti sebagai petugas-petugas kekuasaan ada dua macam yaitu:

- a. Ketetapan yang merupakan pemilihan atau penunjukan garis huku yang setepat-tepatnya ntuk dipakaikan kepada suatu perkara atau kasus yang dihadapi baik yang bersuber dari al Qur'an maupun dari Sunnah Rasul.
- b. Ketetapan yang merupakan pembentukan garis hukum yang baru,bagi keadaan baru menurut menurut tempat dan waktu dengan berpedoman pada al-Quran dan Sunnah.

Prinsip ketaatan mengandung makna bahwa seluruh rakyat tanpa kecuali berkewajiban menaati pemerintah,para sarjana hukum Islam sependapat bahwa kewajiban rakyat untuk menaati penguasa atau perintah itu menerapkan prinsip-prinsip nomokrasi Islam, dengan perkaatan lain, selama penguasa atau pemerintah tidak bersikap zalim (otoliter, diktator) selama itu pula rakyat wajib taat dan tunduk kepada penguasa.

Dengan demikian prinsip ketaatan rakyat mengikat rakyat secara alternatif dan melalui prinsip ini pula rakyat berhak untuk mengoreksi setiap kekeliruan yang dilakukan oleh penguasa. Inti dari koreksi rakyat terhadap penyimpangan yang dilakukan penguasa adalah berupa teguran

⁷ Strong. C.F,1952, *Modern Political konstitutions: An Introduction to The Comparat'v-Study of Their History and Excisting form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, hlm 100.

dan nasehat agar penguasa menyadari kekeliruannya dan kembali kepada ketetapan-ketetapan Allah dan Rasul-Nya. Apabila penguasa yang keliru itu telah menyadari kekeliruannya, maka rakyat boleh menaatinya untuk selanjutnya, sebaliknya apabila penguasa yang keliru itu tidak mau menyadari kekeliruannya maka rakyat tidak wajib menaatinya lagi dan penguasa seperti itu harus segera mengundurkan diri atau dihentikan dari jabatannya.

Dari segi prinsip ketaatan dapat pula diartikan bahwa penguasa, kecuali memiliki hak ketaatan rakyat terhadapnya, ia atau mereka berkeajiban pula kepentingan-kepentingan rakyat banyak, penguasa dalam menjalankan kekuasaannya tidak boleh mengabaikan kepentingan-kepentingan umum. Dalam nomokrasi Islam, penguasa wajib mendahulukan kepentingan rakyat ketimbang kepentingan pribadi. Dengan demikian ketaatan rakyat terhadap penguasa mengandung suatu azas timbal balik, dari suatu segi rakyat wajib taat dan tunduk kepada penguasa, tetapi dari segi lain penguasa wajib memperhatikan kemaslahatan umum dan melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi Islam.

Menurut Ryass Rasyid (2001;211) berpendapat bahwa kebijaksanaan otonomi daerah memberikan otonomi yang sangat luas kepada Pemerintah daerah kabupaten/kota, hal ini ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah dengan memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan penciptaan berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Otonomi daerah yang diamanatkan dalam UUD 1945 dan korelasinya dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah berorientasi pada kesejahteraan rakyat, hal ini dapat dipadukan dengan konsep syariat Islam sebagai perangkat tatanan nilai dalam meningkatkan kualitas keumatan suatu masyarakat dalam semua aspek kehidupan. Syariat Islam diasosiasikan secara normatif mengandung pesan-pesan norma untuk segala aspek kehidupan yang dapat menjadi rujukan atau pedoman dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah itu sendiri baik dalam aspek ekonomi, sosial, maupun supremasi hukum.

Hal ini merupakan sebuah peluang dan sekaligus tantangan bagi penerapan syariat Islam dalam pelaksanaan otonomi daerah.

B. Pembahasan

Desentralisasi yang mengubah sistem pengelolaan keuangan daerah telah menyajikan fakta-fakta permasalahan sistemik dan struktural, yang sebenarnya tidak cukup diselesaikan dengan sekadar melekatkan pendekatan instrumental atau neo-institutionalisme. Melainkan harus pula diperiksa paradigma hukum dan prinsip-prinsip keuangan daerahnya. Bagaimana paradigma hukum dan prinsip-prinsipnya terjadi dalam konteks kebijakan keuangan daerah di Indonesia, mengapa hal tersebut tidaklah cukup berhasil membongkar akar struktural masalah? Dengan analisis atas teks-teks hukum, akan ditinjau motif-motif dan benturan paradigma politik ekonomi dalam proses-proses kebijakan di daerah, utamanya *good financial governance*, apakah sesuai dengan paradigma penyejahteraan rakyat dalam konteks ketatanegaraan dan hak asasi manusia.⁸

Menurut Baldereton (dalam Westra, 1983: 14) mengemukakan bahwa istilah pengelolaan sama dengan manajemen yaitu menggerakkan, mengorganisasikan, dan mengarahkan usaha manusia untuk memanfaatkan secara efektif material dan fasilitas untuk mencapai suatu tujuan.⁹

1. Tujuan dari pada Pengelolaan Keuangan Daerah

Tuntutan terhadap pengelolaan keuangan rakyat (*publik money*) secara baik merupakan isu utama yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam mewujudkan tujuan pemerintahan yang bersih (*clean goverment*), dimana pengelolaan keuangan daerah yang baik adalah kemampuan mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, transparan dan akuntabel.¹⁰

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan Negara, dirasakan pula

⁸ R.Herlambang Perdana Wiratraman (2006) "Kekuasaan Tafsir dan Tafsir Kekuasaan Dalam Hukum", *FORUM Keadilan Nomor 50*, 16 April 2006.

⁹ Rahardjo Adisasmita,..... *Ibid*, hlm.21

¹⁰ M. Suparmoko,"Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek"BPFE-Yogyakarta, 2004, hlm. 308

semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintahan yang terbatas secara efisien.¹¹

Dasar aturan yang dijadikan regulasi daripada pengelolaan keuangan daerah, telah dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005;¹²

“Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.”

Berdasarkan uraian pasal tersebut diatas bahwa adanya keterkaitan yang erat dari keuangan daerah dengan aturan administrasi negara, maka secara logis pula keuangan daerah akan mengenal asas-asas hukum berikut;

1. *Asas Legalitas; bahwa setiap perbuatan administrasi dalam pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan aturan hukum;*
2. *Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan; bahwa setiap pejabat pengelola keuangan daerah tidak dibenarkan menggunakan kekuasaannya diluar kepentingan pemerintah;*
3. *Asas tidak boleh mengambil atau menyerobot wewenang; bahwa pengelola keuangan daerah tidak dibenarkan mengambil atau menjalankan wewenang selain wewenang yang dimilikinya;*
4. *Asas kesamaan Hak bagi setiap penduduk negara (asas non diskriminatif); pejabat pengelola keuangan daerah harus bertindak sama kepada pihak yang dilayaninya;*
5. *Asas upaya paksa; asas upaya paksa atau mempunyai sanksi dalam rangka memberikan sarana penataan kepada hukum keuangan daerah;*¹³

Adapun pengelolaan keuangan daerah yang menjadi pokok dan diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 3 tersebut sebagai berikut;¹⁴

- a. Asas umum pengelolaan keuangan daerah;
- b. Pejabat-pejabat yang mengelola keuangan daerah;
- c. Penyusunan RKPD, KUA, PPAS, dan RKA-SKPD;
- d. Penyusunan dan penetapan APBD;
- e. Pelaksanaan dan perubahan APBD;
- f. Penataa usahaan keuangan daerah;
- g. Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- h. Pengendalian defisit dan penggunaan surplus APBD;
- i. Pengelolaan kas umum daerah;
- j. Pengelolaan piutang daerah;
- k. Pengelolaan investasi daerah;
- l. Pengelolaan barang milik daerah;
- m. Pengelolaan dana cadangan;
- n. Pengelolaan utang daerah;
- o. Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah;
- p. Penyelesaian kerugian daerah;
- q. Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah;
- r. Peraturan pengelolaan keuangan daerah;

Dalam pengelolaan keuangan daerah telah diatur pula dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagai pengganti Kepmen Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pengelolaan anggaran (*budget*) adalah suatu daftar yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran Negara/daerah yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu. Adapun tujuan daripada pengelolaan anggaran itu sendiri yaitu meliputi;¹⁵

dang Keuangan Daerah”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm.24

¹⁴ Lihat Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah beserta penjelasannya, 2006, hlm. 15

¹¹ Atep Adya Barata & Bambang T, “Perbendaharaan dan Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah,”PT.EMK-Gramedia, Jakarta, 2005, hlm.9

¹² Lihat Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah beserta penjelasannya, 2006, hlm.15

¹³ Muhamad Djumhana, “Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bi-

1. Kesejahteraan masyarakat; dengan pengelolaan anggaran yang baik maka akan mendorong kearah perbaikan ekonomi, distribusi pendapatan yang tepat sasaran sehingga akan menciptakan kondisi ekonomi yang stabil dan mengarah kepada pencapaian kesejahteraan masyarakat;
2. Membuka kesempatan kerja; anggaran dikelola dengan baik dan alokasi anggaran yang tepat terhadap objek-objek vital akan menarik tenaga kerja, membuka kesempatan kerja karena adanya lapangan kerja sehingga ada distribusi anggaran;
3. Mengurangi pengangguran; efektivitas dan Efisiensi anggaran dan perubahan alokasi anggaran kepada optimalisasi angkatan kerja dengan berbagai bentuk perluasan lahan pekerjaan yang baru.
4. Pelayanan Masyarakat; indikator keberhasilan sebuah pemerintahan adalah bagaimana masyarakat merasa terlayani dengan baik dengan memperoleh tingkat kepuasan yang optimal.

Menurut Abdul Halim (2002:236) anggaran dapat digunakan atau berfungsi sebagai berikut;

- a. *Pedoman*; dengan fungsi ini berarti unit-unit dalam organisasi melaksanakan kegiatan berpedoman pada anggaran sehingga dapat dihindari pemborosan atau penyalahgunaan keuangan organisasi;
- b. *Alat Koordinasi*; untuk mencapai tujuan organisasi yang efektif dan efisien diperlukan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab yang jelas antara pelbagai unit;
- c. *Alat Kontrol*; anggaran yang telah dilaksanakan untuk periode tertentu perlu dievaluasi, baik secara parsial maupun komprehensif untuk mengukur kinerja organisasi;¹⁵

Secara hukum, pengelolaan keuangan daerah yang dimaksudkan dalam rangka perwujudan kewajiban pemerintah daerah harus dilakukan dengan sejumlah prinsip, yakni: efisien,

efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patuh dan taat terhadap peraturan perundang-undangan (vide: Pasal 23 ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2004). Prinsip-prinsip yang demikian dipengaruhi oleh diskursus (teks hukum) asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, yang meliputi: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas (vide: Pasal 20 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Korupsi menurut *Henry Campbell Black* dalam *Black's Law Dictionary* adalah suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.¹⁷

Dalam pengertian lain, korupsi dapat diartikan sebagai "perilaku tidak mematuhi prinsip", dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau pejabat publik. Dan keputusan dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga, korupsi akan timbul, termasuk juga konflik kepentingan dan nepotisme.¹⁸

Terlepas dari berbagai ragam pengertian korupsi diatas, secara yuridis, pengertian korupsi, baik arti maupun jenisnya telah dirumuskan, di dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971.

Berbagai kalangan menganggap korupsi sepertinya sudah merasuk di seluruh lini kehidupan, menjadi suatu sistem dan menyatu dengan penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk juga pemerintahan di daerah. Menurut Patrick Glynn, Stephen J. Korbin dan Moises Naim yang menyebabkan meningkatnya aktivitas korupsi, baik yang sesungguhnya maupun yang dirasakan ada di beberapa negara, karena

¹⁷ Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minesota, 1990

¹⁸ Vito Tanzi, *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, IMF Working Paper, Agustus 1994.

¹⁵ Rahardjo Adisasmita,.....*Ibid*, hlm. 35

¹⁶ Suhadak,..... *Ibid*, hlm. 52

terjadinya perubahan politik yang sistematis, sehingga memperlemah atau menghancurkan tidak saja lembaga sosial dan politik, tetapi juga hukum.¹⁹

Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 ada mengatur jenis tindak pidana korupsi yaitu : Pasal 2 ayat (1) . Pasal 3, Pasal 5, UU Nomor 31 tahun 1999 eks Pasal 209 KUHP, Pasal 6 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 210 KUHP, Pasal 7 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 387 KUHP dan pasal 388 KUHP, Pasal 8 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 415 KUHP, Pasal 9 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 416 KUHP, Pasal 10 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 417 KUHP, Pasal 11 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 418 KUHP, Pasal 12 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 419, 420, 423, 425, 435 KUHP, Pasal 13 UU Nomor 31 tahun 1999, Pasal 14 UU Nomor 31 tahun 1999, dan Pasal 15 UU Nomor 31 tahun 1999.

Dari hal tersebut jelas kelihatan bahwa penerapan Pasal 2 dan 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 mudah membuktikan namun mengandung multitafsir, akan tetapi Pasal yang lainnya sangat susah membuktikan tetapi tidak multitafsir.

Unsur “melawan hukum” (vide Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001) dan unsur “menyalahgunakan wewenang kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” (vide Pasal 3 vide Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001) seringkali terjadi kekeliruan pemahaman antara kedua unsur tersebut.

Pengertian “sifat melawan hukum formil” sering dirancukan dengan pengertian “menyalahgunakan wewenang” padahal itu jelas berbeda, sebab sifat melawan hukum formil bisa dilakukan oleh setiap orang sedangkan *menyalahgunakan wewenang hanya bisa dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kewenangan dan kapasitas tertentu yang ditetapkan secara tertulis oleh suatu peraturan formil (tertulis)*. Hal tersebut perlu difahami secara benar karena akan berkaitan dengan masalah pengumpulan alat bukti dan pembuktiannya di depan persidangan.

Padahal, unsur melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 bukan hanya sifat melawan hukum dalam arti pidana, namun juga mencakup melawan hukum administrasi. Dengan demikian, kesalahan atau pelanggaran terhadap hukum administrasi dapat diadopsi ke dalam sifat melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, apabila dari kesalahan administrasi tersebut telah menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diatur mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, yang dalam prakteknya dilakukan oleh aparat pengawas internal yang terwadahi dalam Badan Pengawas Daerah (BAWASDA) baik di pemerintahan Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Hasil pembinaan dan pengawasan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh badan Pemeriksa Keuangan (BPK (Pasal 221 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Dengan demikian dalam penegakkan hukum di daerah khususnya dalam upaya pemerintah melakukan pemberantasan korupsi, selayaknya BAWASDA dilibatkan dalam upaya pemberantasan korupsi dalam perspektif preventif dan administratif.

Serta sebagai upaya untuk meningkatkan pengawasan dan pemeriksaan dalam rangka pemberantas praktik KKN, pemerintah bersama DPR kemudian mengesahkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme. UU Nomor 28 Tahun 1999 tersebut kemudian menjadi landasan hukum dibentuknya Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN). Dengan demikian untuk mengawasi roda pemerintahan, saat ini terdapat lembaga-lembaga pengawas dan pemeriksa yang sifatnya independent dan memiliki tugas yang berbeda-beda, diantaranya OMBUDSMAN, KPKPN, dan BPK.²⁰

2. Penekanan Sanksi Pidana pada Hukum Administrasi

Menurut Sjachran Basah, pada hakekatnya hukum administrasi negara adalah pertama me-

¹⁹ Lihat Kimberly Ann Elliot, *Corruption and The Global Economy*, terjemahan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Edisi Pertama, 1999, hlm. 11.

²⁰ Suhadak & Trilaksono N,.... *Ibid*, hlm. 72

ungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan yang kedua melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara dan juga melindungi administrasi negara itu sendiri.²¹ Sedangkan administrasi Negara mempunyai 2 (dua) arti, pertama dalam arti luas yaitu aktivitas-aktivitas badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan kedua dalam arti sempit yaitu aktivitas badan eksekutif dalam melaksanakan pemerintahan.²²

Prajudi Atmosudirdjo memberikan batasan hukum administrasi negara sebagai hukum yang bersifat operasional, artinya hukum yang membuat dan dipergunakan oleh para pejabat dan instansi negara dalam melakukan tugas, kewajiban, dan fungsi masing-masing, baik secara individual maupun instansional.

Terlepas dari pengertian diatas, bidang hukum Administrasi mencakup ruang lingkup yang sangat luas, tidak hanya pada bidang hukum pajak atau perbankan saja akan tetapi semua bidang kehidupan termasuk bidang ekonomi dan pendidikan serta sebagainya. Hukum Administrasi dikatakan sangat luas karena hukum administrasi merupakan:

*“Seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk undang-undang, peraturan-peraturan, perintah dan keputusan-keputusan untuk melaksanakan kekuasaan dan tugas-tugas pengaturan/mengatur dari lembaga yang bersangkutan”.*²³

Keberadaan sanksi hukum diperlukan karena dengan ancaman hukuman diharapkan dapat dicapai paksaan rohani dan pengaruh mendidik terhadap yang berkepentingan. Salah satu ancaman hukuman tersebut adalah sanksi pidana. Penegakan Hukum Administrasi Negara oleh hukum pidana adalah mengenai sanksinya. Pentingnya sanksi pidana di dalam penegakan Hukum Administrasi Negara oleh Hukum Pidana dapat dilihat dari pendapat Logeman yang di-

kutip Soehardjo Sastrosoehardjo bahwa Hukum Administrasi Negara itu memberikan kaidah-kaidah yang membimbing turut serta pemerintah dalam pergaulan sosial ekonomi yaitu kaidah-kaidah yang oleh pemerintah sendiri diberi sanksi dalam hal pelanggaran²⁴

Sekarang ini berbagai peraturan perundang-undangan mencantumkan sanksi pidana di dalam “bab ketentuan pidana”. Dengan adanya sanksi pidana didalam “bab ketentuan pidana” maka penegakan hukumnya dilakukan oleh Negara/Pemerintah yang dalam hal ini dilaksanakan pihak kepolisian dan kejaksaan. Dengan demikian dapat disimpulkan pemerintah ikut campur dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai alat yang ada padanya. Salah satu alat tersebut adalah hukum pidana. Hukum pidana menduduki peranan yang penting sebagai salah satu sarana kebijakan pemerintah. Hal ini karena hukum pidana mempunyai kedudukan yang istimewa, dalam arti hukum pidana tidak hanya terdapat dalam undang-undang hukum pidana saja namun juga terdapat di dalam berbagai peraturan perundang-undangan lain di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) seperti UU Narkotika, UU Psikotropika, UU Kesehatan, UU Pendidikan dan sebagainya. Perkembangan hukum pidana tidak hanya sekedar di dalam perundang-undangan pidana itu sendiri tetapi telah berkembang dan memasuki bidang hukum lainnya termasuk di dalam tata pemerintahan. Dalam hal ini hukum pidana digunakan untuk menegakkan norma-norma di bidang hukum lain atau dengan kata lain memfungsionalisasikan hukum pidana dalam bidang hukum yang lain.

Dalam hal ini Muladi menyatakan bahwa keterlibatan hukum pidana dalam berbagai peraturan perundang-undangan dapat bersifat otonom, dalam arti bersifat murni dalam perundang-undangan hukum pidana sendiri baik dalam merumuskan perbuatan yang dianggap bersifat melawan hukum, dalam menentukan pertanggungjawaban pidananya maupun dalam penggunaan sanksi pidana dan tindakan yang diperlukan; dan bersifat komplementer, dalam arti

²¹ Antje M. Ma'moen, *Kedudukan, Tugas dan Wewenang Badan Pertanahan Nasional Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara*, hlm.281

²² Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 5

²³ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2003), hlm.13

²⁴ T.H. Ranidajita, *Eksistensi Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Negara Khususnya Hukum Pajak di Indonesia*, Dalam : Masalah-Masalah Hukum, FH-UNDIP No. 4 Tahun 1994, hlm. 21.

terhadap bidang hukum lain misalnya hukum administrasi. Dalam hal semacam ini kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakkan norma yang berada dibidang hukum lain, misalnya pengaturan masalah perpajakan, hak cipta, paten dan sebagainya. Bahkan dalam hal-hal tertentu peranannya diharapkan lebih fungsional daripada sekedar bersifat subsidiair mengingat situasi perekonomian yang kurang menguntungkan.²⁵

Dalam perkembangannya terjadi perubahan terhadap fungsi hukum pidana mengingat adanya pembangunan disegala bidang kehidupan dalam rangka mensejahterakan masyarakat, hukum pidana digunakan sebagai sarana oleh pemerintah untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara/pemerintah dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin kompleks. Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma hukum administrasi dalam pelbagai hal. Inilah yang dinamakan *administrative penal law (verwaltungstrafrecht)* yang termasuk dalam kerangka *public welfare offenses (ordnungswidrigkeiten)*.²⁶ Barda Nawawi Arief menamakan hukum pidana administrasi yaitu hukum pidana dibidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi.²⁷

Sanksi pidana tersebut didayagunakan apabila sanksi administratif sudah tidak relevan khususnya berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluan dan menimbulkan kerugian besar misalnya dalam bidang perpajakan, lingkungan hidup, hak cipta dan lain-lain.²⁸

Keterkaitan hukum administrasi dengan hukum pidana dapat dipahami karena keduanya merupakan hukum publik dan dalam proses penegakan hukum, sanksi pidana (hukum pidana)

dipergunakan untuk memperkuat sanksi dalam hukum administrasi negara.

Sanksi Hukum Administrasi, menurut J. B.J.M. Berge, "sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi". Menurut P de Haan dkk, "dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis". JJ. Oosternbrink berpendapat "sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri".

C. Penutup

Kesimpulan

1. Pengelolaan keuangan daerah yang dimaksudkan dalam rangka perwujudan kewajiban pemerintah daerah dasar aturan yang dijadikan regulasi daripada pengelolaan keuangan daerah, telah dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005. Prinsip-prinsip yang demikian dipengaruhi oleh diskursus (teks hukum) asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, yang meliputi: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas (vide: Pasal 20 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).
2. Sanksi Pidana administrasi terhadap pelaku atau seseorang yang melakukan tindak pidana dalam Pemerintahan adalah solusi yang tepat.

²⁵ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Naskah Pidato Pengukuhan, Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, halaman 148.

²⁶ Muladi, *Proyeksi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 149.

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2003), hlm 14

²⁸ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan II, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002), hlm. 42

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press, 1987.
- Abu Daud Busroh, "Ilmu Negara", Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Adnan Buyung Nasution, (et.Al.). *Federalisme untuk Indonesia*, Jakarta: Kompas, 1999.
- Adrian Sutedi, "Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah", Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor : Ghalia Indonesia, 2007.
- Agustino, Leo, *Politik dan Otonomi Daerah*, Untirta Press, Serang-Banten, 2005,
- Ahmad Yani, "Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah", Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Alien, H. JB, *Enhancing Decentralisation for Developemnt*, The Hague: IULA, 1985.
- Amrah Muslimin, "Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah", Bandung: Alumni, 1986.
- Amrah Muslimin, *Pemerintahan Daerah Menurut Perundang-undangan yang Terakhir*," Jakarta: Budhi Dharma, 1957.
- Andrian Sutedi, "Implikasi Hukum atau Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah", Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- APAKSI, "Himpunan Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-undang No.25 Tahun 1999, Jakarta: APKSI, 2001.
- Astawa, Gede Pantja, "Politik Hukum Pemerintahan di Daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945", dalam B. Arief Sidharta dkk. (eds.), *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak (Sebuah Tanda Mata bagi 70 Tahun Prof. Dr. Ateng Syaf-rudin, S.H.)*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.