

Analisis Perkara Penyimpangan Penyaluran Dana Bantuan Sosial Kemasyarakatan oleh Pemerintah Daerah

**Tunggul Anshari Setia Negara *
Nunuk Nuswardani**

E-mail : tunggul.anshari@yahoo.co.id

Abstract

Dualism handling of allegations of corruption in the form of irregularities channeling funds to the community is often a burden on judges Corruption . Settling disputes often disagreement and overlap between the legislation in terms of the legal system is used . Using criminal law system or administrative law system . This study seeks to uncover the important points which should be first noted among both the legal system and then searched the case settlement solutions . Therefore, in this study used the approach of cases and legislation in order to approach the problem can be expressed clearly .

Keywords : Case, Deviation , disbursements , Administrative Law .

Abstrak

Dualisme penanganan masalah dugaan tindak pidana korupsi dalam bentuk penyimpangan penyaluran dana ke masyarakat seringkali menjadi beban hakim Tindak Pidana Korupsi. Penyelesaian perkara sering terjadi silang pendapat dan overlap antar peraturan perundang-undangan dalam hal sistem hukum mana yang digunakan. Sistem hukum pidana atautkah sistem hukum administrasi. Kajian ini berusaha mengungkap poin penting mana yang harus terlebih dahulu dikemukakan diantara kedua sistem hukum tersebut dan kemudian dicari solusi penyelesaian perkaranya. Oleh karenanya dalam kajian ini digunakan pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan agar permasalahan dapat diungkap dengan jelas.

Kata Kunci : Kasus, Penyimpangan, penyaluran dana, Hukum Administrasi.

Pendahuluan

Sejak dikenal istilah mal-administrasi, di kalangan penegak hukum terjadi dua pendapat terhadap perkara ‘dugaan tindak pidana korupsi’.

Sebagai contoh pada perkara Penyimpangan Dana Bantuan Sosial (Bansos) Kemasyarakatan yang penyalurannya melalui Pemerintah Daerah, pelaksanaannya di berbagai

* Penulis : dosen Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Fakultas Hukum Univ. Brawijaya, Malang dan dosen Hukum Administrasi Fakultas Hukum Univ. Trunojoyo Madura.

Daerah menuai permasalahan. Perkara yang telah diajukan ke pengadilan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut Tipikor) seringkali mengabaikan sisi administratif suatu perkara. Hampir dapat dipastikan setiap tuntutan jaksa terhadap tindakan pemerintah yang diajukan ke pengadilan Tipikor berakhir dengan penilaian dan pembuktian dari sisi hukum pidana. Penilaian hakim Tipikor tersebut dapat dianggap sebagai imbas dari adanya perubahan konsep struktur dan pertanggung-jawaban kepegawaian di Indonesia.

Pada masa orde baru terdapat permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah yang mengakibatkan rakyat tidak ditempatkan sebagai pihak yang mempunyai peran yang dapat mengontrol birokrasi pemerintah. Kekuasaan pemerintahan disalahgunakan oleh penguasa untuk menguasai struktur birokrasi yang terkenal dengan sebutan konsep *monoloyalitas*. Semua pejabat termasuk pegawai negeri dari lini dan *layer*, mempunyai jabatan dan sekaligus kewajiban untuk memihak kepentingan penguasa. Keadaan seperti ini mem-

buat sistem sentralisasi pemerintahan menjadi kuat. Konsep *monoloyalitas* ini berdampak terhadap penataan kepegawaian atau sumber daya aparatur pemerintah.

Dalam sistem administrasi pemerintahan terdapat terdapat dua pihak yang saling berurusan, yaitu pegawai negeri dan masyarakat. Namun ada perbedaan diantara kedua belah pihak, jika pegawai negeri mempunyai otoritas dan wewenang secara hukum untuk pengendalian dan pemberian sanksi, sedangkan masyarakat tidak memiliki wewenang. *P de Haan cs* mendeskripsikan bahwa seharusnya ada keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan berbentuk 'partisipasi' (Philipus M. Hadjon, 2003), namun di Indonesia, meski ada istilah 'konsultasi publik' untuk ranah legislasi, namun dalam praktik belum dilaksanakan dengan baik.

Fakta bahwa peran atau keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan tampak dari banyaknya produk legislatif yang tidak sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat dan diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dimohonkan pembatalannya. Wewenang pemerintah sebagian besar dilaksanakan secara sewenang-

wenang sehingga di saat era reformasi bergulir, menimbulkan potensi konflik antara pemerintah (khususnya di daerah) dan masyarakat yang mengakibatkan munculnya berbagai ekses di bidang pemerintahan yang dipahami sebagai penyalah-gunaan wewenang yang dianggap masuk katagori Tipikor.

Dalam kajian ini, secara khusus akan dianalisis munculnya dugaan tindak pidana korupsi yang terjadi terhadap Proposal Pengajuan Dana Bansos Kemasyarakatan oleh Partai Golongan Karya tahun 2010 kepada (mantan) Asisten Pembangunan Sekda Propinsi yang dinyatakan sebagai Tersangka oleh Kejaksaan Tinggi. Saat perkara tersebut terjadi, Asisten Pembangunan Sekda Propinsi telah menduduki jabatannya dengan Keputusan Gubernur dan Surat Pernyataan Melaksanakan Tugas dari Gubernur 2009).

Mengenai perkara ini, pada tahun 2009 Gubernur telah menerbitkan Keputusan Gubernur No.188/2009 tentang Penetapan Koordinasi dan Pembinaan Administratif Bidang Tugas Asisten Sekretaris Daerah Propinsi, yang menunjukkan bahwa Koordinasi dan Pembinaan Adminis-

tratif Bidang Tugas Asisten Sekretaris Daerah untuk Asisten Pembangunan, antara lain : 1). Perekonomian, 2). Kesejahteraan Rakyat, 3). Hubungan Masyarakat dan Pengolahan Data Elektronik...;

Pada Tahun 2009 terbit pula Peraturan Gubernur No. 040 Tahun 2009 Tentang Pemberian Bantuan Sosial, yang dalam Pasal 5 butir 2 dan 3 antara lain diatur : ...**(2)** Bantuan diberikan setelah dilakukan penelitian/pengecekan/penilaian oleh Tim Penilai Bantuan Sosial Biro Kesejahteraan Rakyat; **(3)** Tim Monitoring dan Evaluasi Bantuan Sosial Biro Kesejahteraan Rakyat mengadakan evaluasi dan monitoring terhadap penggunaan dana yang dikeluarkan; [Pengaturan ini jelas menunjuk bahwa monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh Biro Kesejahteraan Rakyat]. Sementara pada Pasal 6 huruf a butir 2 dan 3 mengatur bahwa:

1. Untuk efisiensi birokrasi dan percepatan pelayanan kepada masyarakat, pendelegasian kewenangan, penetapan besaran bantuan sosial ditentukan sebagai berikut: **a.** Bantuan sosial yang bersumber dari DPA-SKPD yang

dikelola Biro Kesejahteraan Rakyat :

2. Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah) sampai Rp.15.000.000,- (Lima Belas Juta Rupiah) diputuskan atau dengan persetujuan Sekretaris Daerah, atas rekomendasi Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat dan Asisten Pembangunan (Asisten II);
3. Lebih dari Rp. 15.000.000 (Lima Belas Juta Rupiah) diputuskan atau dengan persetujuan Gubernur atas rekomendasi Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat, Asisten II dan Sekretaris Daerah;

Selanjutnya, Keputusan Gubernur No. 188/2009 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Pelayanan Pemberian Bantuan Sosial, pada bagian Mekanisme Pelayanan butir 2 dan 4 menyatakan :

2. Pengecekan persyaratan berkas permohonan oleh Tim Penilai pada masing-masing bagian.
.....
4. Bagian sesuai substansinya menyampaikan nota pertimbangan/ bahan telaahan kepada pimpinan secara berjenjang dari Kepala Biro Kesra, Asisten, Sekretaris daerah dan Gubernur untuk mendapatkan disposisi persetujuan terhadap berkas yang diusulkan.....;

Berdasarkan Keputusan Gubernur tersebut perkara Dugaan Tipikor Penyimpangan Dana Bansos Kema-

syarakatan pada Biro Kesra Setda Propinsi yang diawali dengan adanya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Propinsi Tahun 2010 (Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern No. 14.B/ 2011) ini pada poin 12 menyatakan :

‘....bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan atas laporan pertanggungjawaban bantuan sosial pada Biro Kesejahteraan Sosial diketahui bahwa Biro Kesra belum melakukan monitoring dan evaluasi atas pertanggungjawaban penerima Bantuan Sosial secara optimal...’.

Hasil pemeriksaan BPK RI menunjukkan telah ada permasalahan terhadap penyaluran dana Bantuan Sosial oleh Pemerintah Propinsi yang diawali dengan tiadanya monitoring dan evaluasi kepada para penerima bantuan oleh Biro Kesejahteraan Rakyat. Namun fakta di persidangan Tipikor yang diajukan sebagai terdakwa oleh Jaksa adalah Asisten II Sekda Propinsi.

Oleh karenanya, analisis tentang penyimpangan penyaluran dana Bansos ini dibahas dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) agar dapat diketahui duduk persoalan yang sesungguhnya

dan dikemukakan pendapat dalam bentuk saran tindakan yang dapat dilakukan oleh pihak terkait.

Isu Hukum

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut dapat dikemukakan isu hukum sebagai berikut :

1. Bagaimanakah keberadaan rekomendasi dari Asisten Sekda Propinsi dalam pengambilan Keputusan Gubernur tentang Dana Bansos Kemasyarakatan;
2. Bagaimanakah keberadaan pertanggungjawaban Asisten II Sekda Propinsi dalam pengambilan Keputusan Gubernur tentang Dana Bansos Kemasyarakatan.

Analisis Hukum Administrasi terhadap Perkara a quo

- A. 'Keberadaan' disposisi persetujuan Asisten II Sekda Propinsi dalam pengambilan Keputusan Gubernur tentang Dana Bansos Kemasyarakatan.

Keputusan Gubernur tentang Dana Bansos Kemasyarakatan adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pasal 1 (3) UU No. 5 Tahun 1986 dan UU Perubahannya diatur adanya unsur-

unsur KTUN, yaitu :

- Tertulis;
- dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang;
- didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- bersifat konkrit, individual dan final;
- menimbulkan akibat hukum bagi penerima KTUN

Dalam konteks implementasi KTUN tersebut dalam perkara a quo, jelas bahwa :

1. **Disposisi Asisten Sekda Propinsi bukan keputusan Pejabat 'yang berwenang'.**

Disposisi yang diberikan oleh Asisten Pembangunan (Asisten II) Sekda. Propinsi terhadap berkas yang diusulkan bukan keputusan Pejabat yang berwenang, karena dasar pengambilan Keputusan oleh Asisten II (Pembangunan) adalah delegatif sebagai bagian dari sebuah 'proses' pelayanan Pemberian Bantuan Sosial. Hal ini tampak pada Keputusan Gubernur No. 188/2009 tentang Petunjuk Teknis

Penyelenggaraan Pelayanan Pemberian Bantuan Sosial, pada bagian Mekanisme Pelayanan butir 2 dan 4. Tugas dan wewenang yang diberikan kepada Asisten II adalah :

- Pengecekan persyaratan berkas permohonan oleh Tim Penilai pada masing-masing bagian (butir 2);
- Menyampaikan nota pertimbangan/bahan telaahan kepada pimpinan secara berjenjang dari Kepala Biro Kesra, Asisten, Sekretaris daerah dan Gubernur untuk mendapatkan disposisi persetujuan terhadap berkas yang diusulkan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Asisten II **hanya** memiliki wewenang di salah satu bagian ‘proses’ saja, proses tersebut merupakan ‘kelanjutan’ proses dari satu bagian untuk ‘dilanjutkan’ ke bagian lainnya. Wewenang untuk melakukan ‘**Pengecekan persyaratan berkas permohonan**’ tersebut mengandung makna bahwa tugas tersebut hanya

memeriksa **kelengkapan administratif dari berkas permohonan** dan setelah pengecekan, kemudian memberikan **rekomendasi** untuk ke tingkat selanjutnya. Pemberian disposisi tersebut terkait dengan **kelengkapan** berkas permohonan sebagaimana dimaksud dalam wewenang ‘pengecekan’. Dalam hal ini, jika pengecekan terhadap berkas permohonan sudah lengkap maka secara mutatis-mutandis akan diberikan nota pertimbangan untuk dilanjutkan ke jenjang berikutnya.

2. Disposisi Asisten II Sekda Propinsi bukan keputusan ‘final’. Disposisi persetujuan Asisten II Sekda Propinsi bukanlah wewenang untuk memutuskan di tingkat akhir (final). Hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Gubernur No. 040 Tahun 2009 Pasal 6 (1) huruf a butir 2 dan 3 mengatur bahwa :

(1) Untuk efisiensi birokrasi dan percepatan pelayanan kepada masyarakat, pendelegasian kewenangan, penetapan besaran bantuan sosial ditentukan sebagai berikut:

- a. Bantuan sosial yang ber-

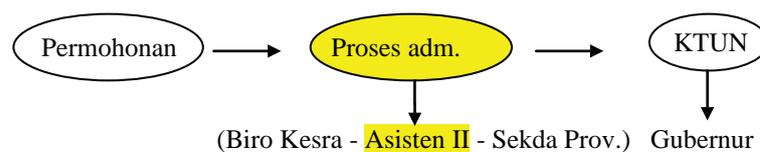
sumber dari DPA-SKPD yang dikelola Biro Kesejahteraan Rakyat :

2. Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Ru- piah) sampai Rp. 15.000.000,- (Lima Belas Juta Rupiah) diputuskan atau dengan **persetujuan Sekretaris Daerah**, atas **rekomendasi** Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat dan Asisten Pembangunan (Asisten II);
3. Lebih dari Rp. 15.000.000,- (Lima Belas Juta Rupiah) diputuskan atau dengan **persetujuan Gubernur**, atas **rekomendasi** Kepala Biro Kesejahteraan Rakyat, Asisten II dan Sekretaris Daerah;

Dalam hal ini, sebagai bagian dari mata rantai ‘proses’ mekanisme pelayanan Pemberian Bantuan Sosial, disposisi Asisten II **tidak memiliki makna lebih selain sebagai pemeriksa ‘kelengkapan’ berkas permohonan. Hal ini terbukti dari adanya beberapa berkas permohonan yang langsung ke Sekda**

Propinsi tanpa disposisi dari Asisten II Sekda Prov (lihat lampiran). Oleh karena tidak bersifat final, maka rincian proses pemberian rekomendasi Asisten II tersebut adalah pengecekan kelengkapan berkas permohonan setelah diberi rekomendasi oleh jenjang sebelumnya, kemudian Asisten II Sekda Prop memberikan rekomendasi dan menyerahkan (untuk proses selanjutnya) ke jenjang berikutnya. Untuk mencapai pengambil keputusan (*decision maker*) masih terdapat 2 (dua) jenjang jabatan lagi.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa wewenang yang dimiliki Asisten II adalah wewenang yang **tidak ‘final’** sehingga secara mutatis-mutandis **tidak menimbulkan akibat hukum** bagi penerima KTUN (*in casu* penerima Bantuan Sosial) sebagaimana tampak pada bagan berikut:



Bagan tersebut menunjukkan posisi bidang-bidang sebagai

bagian yang merupakan ‘proses administrasi’ sebelum sam-

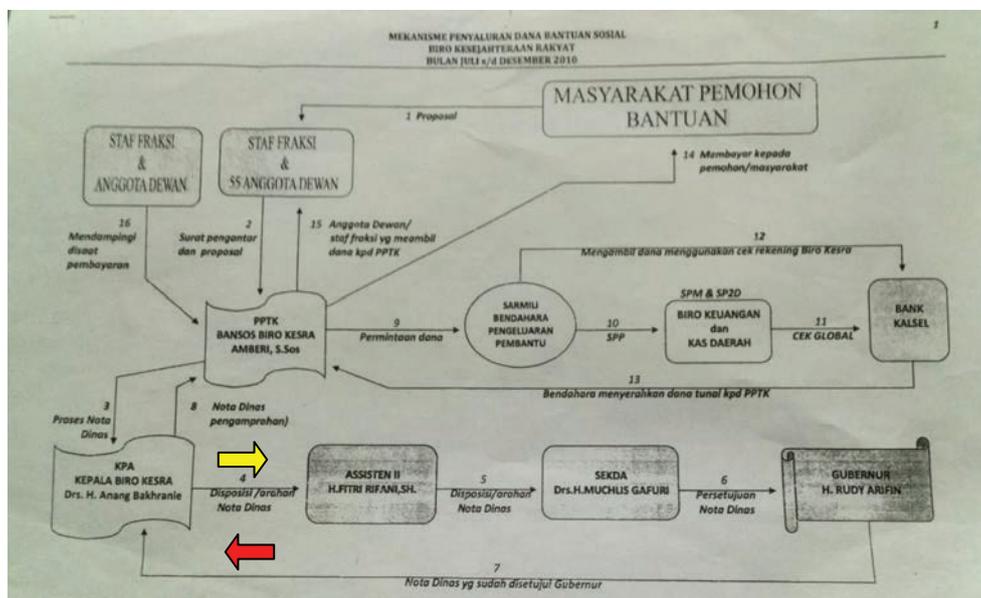
pai pada pemberian nota persetujuan. Tampak jelas dari bagan tersebut bahwa posisi proses administrasi tersebut **bukan** posisi kewenangan yang bersifat **final**.

3. Wewenang pengecekan berkas permohonan oleh Asisten II Sekda Propinsi tidak disertai wewenang untuk melakukan monitoring dan evaluasi serta tidak untuk menghentikan proses administratif.

Sebuah keputusan tentang tugas pokok dan fungsi seharusnya memiliki detail rincian antara fungsi dan batas pertanggungjawaban yang jelas.

Rincian tugas fungsi dan pertanggungjawaban tersebut biasanya tertuang dalam SOP (*Standart Operational Procedure*) atau petunjuk teknis (juknis) pelaksanaan administrasinya.

Dalam kasus ini, Keputusan Gubernur No. 188/2009 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Pelayanan Pemberian Bantuan Sosial, pada bagian 'Mekanisme Pelayanan' butir 5 menguraikan adanya lampiran berbentuk Bagan Alir, sebagaimana tampak berikut:



Keterangan :



Menunjukkan posisi Asisten II Sekda Propinsi



Menunjukkan alur Nota Dinas yang telah disetujui Gubernur

Bagan alir tersebut menunjukkan dengan jelas mekanisme Penyaluran Dana Bantuan Sosial Biro Kesejahteraan Rakyat bulan Juli-Desember 2010 yang:

- menempatkan posisi Asisten II Sekda Propinsi sebagai **salah satu bagian** dari sebuah proses **pengecekan persyaratan berkas permohonan;**
- menempatkan Asisten II Sekda Propinsi **di luar alur** nota dinas yang telah disetujui Gubernur. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara **nyata** :
- Asisten II sebagai bagian dari proses administrasi Penyaluran Bantuan Sosial, wewenang Asisten II hanya dinyatakan sebagai pemeriksa (pengecekan) berkas persyaratan berkas permohonan (**bukan** pengecekan **‘substansi’ berkas permohonan**) dan kemudian memberikan nota dinas/disposisi persetujuan, sehingga apabila berkas persyaratan permohonan **telah lengkap**, maka disposisi persetujuan akan langsung diberikan. Mekanisme ini menunjukkan **tidak adanya** wewenang, tugas ataupun kewajiban bagi Asisten untuk pengecekan **subs-**

tansi berkas yang notabene **tidak ada wewenang untuk menghentikan proses administrasi** sepanjang berkas permohonan telah lengkap;

- Asisten II **tidak ada kaitannya** dengan nota dinas yang **telah disetujui** Gubernur yang notabene **tidak ada kaitannya** dengan pencairan dana dan pertanggungjawabannya, karena alur mekanisme penyerahan nota dinas yang telah disetujui Gubernur langsung ditujukan ke KPA Biro Kesra (tidak lagi melalui Asisten II). Secara nyata tampak pula bahwa monitoring dan evaluasi pun dilaksanakan oleh Biro Kesra sebagai penerima laporan pertanggungjawaban dari penerima bantuan sosial.

B. Pertanggung-jawaban Asisten II Sekda Propinsi dalam pengambilan Keputusan Gubernur tentang Dana Bansos Kemasyarakatan.

Sebagaimana telah disebutkan dalam bagian uraian fakta hukum di atas, dalam hal ‘Dugaan Tipikor Penyimpangan Dana Bansos Kemasyarakatan pada Biro Kesra Setda Propinsi’ tersebut diawali dengan

adanya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Propinsi Tahun 2010 (Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern No. 14.B/ 2011) yang pada poin 12 menyatakan :

‘...bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan atas laporan pertanggungjawaban bantuan sosial pada Biro Kesejahteraan Sosial diketahui bahwa **Biro Kesra belum** melakukan **monitoring dan evaluasi** atas pertanggungjawaban penerima Bantuan Sosial secara optimal...’.

Pernyataan BPK RI ini sejalan dengan bagan alir SOP (juknis) dari Keutusan Gubernur 188/2009. Bahwa harus dipilah mana ‘proses administrasi’ dan mana ‘monitoring dan evaluasi’.

Berdasarkan uraian fakta tersebut, tampak jelas bahwa disposisi persetujuan Asisten II Sekda Propinsi (sebagai bagian dari proses pengecekan persyaratan berkas permohonan) tidak terkait dengan kewajiban **monitoring dan evaluasi** atas pertanggungjawaban penerima Bantuan Sosial sehingga **harus dipilah**, mana lembaga yang melaksanakan tugas

dan fungsi pengecekan persyaratan berkas permohonan dan mana lembaga yang memiliki tugas, fungsi **monitoring dan evaluasi** atas pertanggungjawaban penerima Bantuan Sosial.

Dalam hal ini, permasalahan yang timbul berada di ranah monitoring dan evaluasi dan **bukan** di ranah pengecekan persyaratan berkas permohonan. Ditinjau dari tugas fungsi berdasarkan bagan alir butir 5 Keputusan Gubernur No. 188/2009 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Pelayanan Pemberian Bantuan Sosial tersebut, disposisi persetujuan Asisten II dalam proses Penyaluran Bantuan Sosial Kemasyarakatan merupakan **proses administratif yang pertanggungjawabannya dilakukan secara berjenjang sesuai alur proses administrasinya**.

Oleh Karen aitu, **apabila ada kesalahan administrasi** yang dilakukan oleh Asisten II dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengecekan persyaratan berkas permohonan, **tidak dapat secara serta-merta dinyatakan sebagai mal-administrasi** karena harus ditinjau dulu tingkat kesalahan administrasinya. Pasal 1 butir 3 UU No. 37 Tahun 2008

tentang Ombudsman RI (UU ORI) menyatakan bahwa unsur-unsur mal-administrasi adalah :

- Perilaku atau perbuatan melawan hukum,
- melampaui wewenang,
- menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik
- **yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan**.

Berdasarkan wewenang yang diberikan terhadap pegawai pemerintahan, maka terdapat hubungan antara Hukum Administrasi dengan Hukum Kepegawaian yang disebut sebagai *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah). Adapun *openbare diensbetrekking* yang melekat pada hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan *sub-ordinatie* antara atasan dengan bawahan (Philipus M. Hadjon, 2003).

Dalam perkara 'Dugaan Tipikor Penyimpangan Dana Bansos Kemas-

arakatan pada Biro Kesra Setda Propinsi' ini, Asisten II Sekda Propinsi selaku *sub-ordinatie* dan pelaksana administrasi merupakan bagian proses administrasi yang wajib melaksanakan tugas administrasi di bidangnya. Oleh karena tidak ada bukti permasalahan di bidang proses administrasi (tidak ada kesalahan administratif) di bagian Asisten II Sekda Propinsi, maka jika di kemudian hari ada permasalahan, dapat dikatakan bahwa permasalahan tersebut merupakan kesalahan yang timbul **tidak di ranah pengecekan persyaratan berkas permohonan** dan pemberian rekomendasi oleh Asisten II Sekda Propinsi.

Oleh karenanya, terhadap rekomendasi Asisten II Sekda Propinsi selaku pelaksana pengecekan 'persyaratan berkas permohonan', **tidak dapat** dikategorikan sebagai tindakan mal-administrasi karena tidak termasuk dalam unsur-unsur mal-administrasi berdasarkan unsur-unsur Pasal 1 butir 3 UU ORI tersebut.

Dalam hal pejabat TUN dinyatakan bersalah oleh Jaksa penuntut umum, masih harus ditetapkan pula dimana ranah 'letak kesalahan' dan batas pertanggungjawabannya. Un-

tuk itu, ada beberapa pandangan yang perlu diperhatikan, antara lain :

- Mengenai penetapan ranah ‘kesalahan’, Indriyanto Seno Adji menyatakan : “....sangat sulit untuk membedakan kapan seorang aparatur negara itu melakukan perbuatan melawan hukum dan kapan dapat dikatakan melakukan penyalahgunaan wewenang. Ia berpendapat masalah itu masuk ke dalam area abu-abu (*grey area*)”. (Indriyanto Seno Adji, 2014).
- Mengenai penegakan hukum dalam ranah hukum administrasi negara **menitik-beratkan pada pemulihan kerugian negara/daerah**. Hal ini harus dilaksanakan oleh Pejabat tata usaha negara (Pejabat TUN) sesuai ketentuan Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 63 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pimpinan Instansi (Menteri/Kepala Badan/Ketua Lembaga/Gubernur/Walikota/Bupati) perlu memerintahkan TPKN/D (Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah) untuk melaksanakan penelitian dan verifikasi atas laporan hasil

pemeriksaan/pengawasan yang berkedudukan sebagai informasi kerugian negara/daerah untuk selanjutnya dapat dinilai dan ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dengan dua cara :

- (1). apabila penanggung jawabnya bendahara dan Menteri/Kepala Badan/Ketua Lembaga/Gubernur/Walikota/Bupati.
 - (2). apabila penanggung jawabnya pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain.
- Keputusan Pejabat TUN (BPK/Menteri/Kepala Badan / Ketua Lembaga/Gubernur/Walikota/Bupati) merupakan bentuk penetapan yang menjadi dasar untuk melakukan penagihan, sita, eksekusi atau penghapusan kerugian negara/daerah dimaksud. (Sikad, 2012)
- Apabila sudah dilakukan eksekusi atas putusan pengadilan untuk penggantian kerugian negara, dalam hal penetapan pembayaran uang pengganti dilakukan **berupa uang bukan hukuman penjara**, sesuai ketentuan dalam Pasal 42 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun

2007 tentang Tata Cara Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara, dengan cara disetorkan ke kas negara/daerah, pelaksanaan surat keputusan pembebanan diperhitungkan sesuai dengan nilai penggantian yang sudah disetorkan ke kas negara/daerah maka penanggung jawab kerugian negara/daerah dapat mengkompensasikan kewajibannya dengan membayar selisih lebih kerugian negara/daerah dengan berdasarkan pada jumlah kerugian negara/daerah yang ditetapkan dalam surat keputusan pembebanan.

- Namun, jika putusan pengadilan menetapkan bahwa dalam hal pembayaran uang pengganti **bukan dilakukan dalam bentuk uang tetapi dalam bentuk hukuman penjara** maka hal tersebut **tidak dapat dicatat** dalam daftar kerugian negara/laporan keuangan sebagai angsuran/pelunasan. Proses penagihan dan penyelesaian dalam ranah hukum administrasi tetap harus dilaksanakan.
- Dalam hal putusan pengadilan berupa uang pengganti sebagai tambahan hukuman penjara tidak

dapat dilaksanakan maka penyelesaian kerugian negara/daerah dimaksud dapat dilaksanakan menggunakan mekanisme **penghapusan**. Hal tersebut sesuai dengan Fatwa Makamah Agung Nomor 040/KMA/III/2010 tanggal 29 Maret 2010 yang menyatakan bahwa **pengertian pembayaran uang pengganti sebagai pidana** tambahan sekalipun tujuannya untuk memperkecil kerugian keuangan negara namun **tidak identik** atau **sama dengan pengertian kerugian negara** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 16 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang jumlahnya harus pasti dan ditetapkan oleh auditor negara dari BPK. Oleh karena itu Pasal 65, Pasal 66 dan Pasal 67 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tidak tepat diterapkan, karena Pasal-pasal tersebut menyatakan bahwa uang pengganti sebagai pidana tambahan bukanlah piutang negara yang harus

ditagih oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Dalam lingkup hukum pidana yang pelaksanaan amar putusannya dilakukan Jaksa/Penuntut Umum dan bukan oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

Simpulan

Berdasarkan uraian fakta dan analisis hukum mengenai keterlibatan Asisten II Sekda Propinsi terhadap perkara Penyimpangan Penyaluran Dana Bantuan Sosial Kemasyarakatan oleh Pemerintah Daerah, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Rekomendasi Asisten II Sekda Propinsi dalam pengambilan Keputusan Gubernur tentang Dana Bansos Kemasyarakatan merupakan **bagian** dari rangkaian proses administrasi Penyaluran Bantuan Sosial **bukan** merupakan keputusan dari pejabat yang berwenang karena **bukan** keputusan final. Oleh karenanya apabila ada kesalahan maka termasuk dalam ‘kesalahan prosedur’ dan **bukan** ‘penyalahgunaan wewenang’;
2. Pertanggungjawaban permasalahan (kesalahan administratif) yang timbul harus dilakukan secara

berjenjang sesuai proses administratifnya. Dalam kasus ini **tidak ada kesalahan** administratif yang dilakukan oleh Asisten II Sekda Propinsi selama berkas permohonan **di tahap selanjutnya** (tahap Sekda Propinsi dan tahap pengambilan Keputusan Gubernur) **tidak dipermasalahkan**. Terlebih lagi dalam perkara ini permasalahan **tidak terjadi** di ranah pengecekan persyaratan berkas permohonan yang menjadi wewenang Asisten II Sekda Propinsi tetapi terjadi di ranah monitoring dan evaluasi **setelah** proses administrasi selesai (mendapatkan persetujuan Gubernur).

Saran Tindakan

Dalam perkara ‘Penyimpangan Penyaluran Dana Bantuan Sosial Kemasyarakatan oleh Pemerintah Daerah’ tersebut, posisi administratif Asisten II Sekda Propinsi tidak terbukti melakukan kesalahan administratif, Oleh karenanya, selama keberadaan pejabat/pegawai pelaksana administrasi sebagai bagian proses administrasi berupa tugas pengecekan persyaratan berkas permohonan **tidak diimbangi dengan imbalan/balas jasa/gratifikasi** da-

lam bentuk apapun maka terhadap Asisten II Sekda Propinsi tidak dapat dikenakan tuntutan pidana.

2008 tentang Ombudsman RI

Keputusan Gubernur Nomor 040 Tahun 2009

Bahan Rujukan:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

Keputusan Gubernur Nomor 188 Tahun 2009

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, edisi revisi, Gajahmada University Press, Jogjakarta, 2003.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Indriyanto Seno Adji, Materi diskusi Asosiasi Pengajar Hukum Pidana dan Kriminologi (Aspehupiki) , Jakarta, 14-16 Maret 2014

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

SIKAD (Sistem Informasi Kerugian Daerah), Sistem Pemidanaan dalam Pidana Ekonomi, BPK RI, Jakarta, 2 Oktober 2012

Undang-Undang Nomor 37 Tahun