

# TANGGUNG JAWAB PENGGUNA ANGGARAN/KUASA PENGGUNA ANGGARAN ATAS KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

**Darmansyah**

*darmansyahwalidar@gmail.com*

*Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako*

## **Abstract**

*The reseach was to identify the steps taken by a Budget User/Proxy of Budget User, causing state financial loss and subject to legal prosecutions under the prevailing corruption law and to recognize the accountabilities of the Budget User/Proxy of Budget User in case of state financial loss. It was a juridical and normative reasearch adopting law and conceptual approaches. The legal materials were collected trough library research and prescriptively analyzed as well as deductively concluded. With reference to the the results of the research, it was concluded that the steps taken by a Budget User/Proxy of Budget User is concluded to have caused the financial loss when there was a manupilation of authorities to manage the state finance by both in order to illegally earn profits personally and/or for other parties or entities. In the perspectives of civil law, administration law and criminal law, it is provided that a Budget User is also accountable for the steps taken by a Proxy of Budget User in case the later causes state financial loss.*

**Keywords:** *Accountability, State Loss*

Peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau anggaran sektor publik menjadi semakin signifikan. Dalam perkembangannya, APBN telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis. Oleh karenanya pengelolaan anggaran dilakukan secara baik dan benar, serta tepat sasaran guna menghindari dari tindakan penyimpangan dalam pengelolaan anggaran tersebut.

Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan yang baik dan benar, serta tepat sasaran tersebut, maka dalam pengelolaan anggaran negara dibutuhkan aparatur negara yang baik dan profesional dan bekerja berdasarkan asas pemerintahan yang baik. Terwujudnya

*goodgovernance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*bestpractices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR). Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam

anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya. Asas Spesialitas mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai. Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen. Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah.

Pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaannya dijalankan sesuai dengan tugas masing-masing wewenang aparatur negara. Wewenang merupakan hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan

sesuatu agar mencapai tujuan tertentu. Ada 2 pandangan mengenai sumber wewenang, yaitu: Formal, bahwa wewenang dianugerahkan karena seseorang diberi atau dilimpahkan/diwarisi hal tersebut; Penerimaan, bahwa wewenang seseorang muncul hanya bila hal itu diterima oleh kelompok/individu kepada siapa wewenang tersebut dijalankan.

Wewenang dalam pengelolaan keuangan negara sepenuhnya berada di tangan setiap pejabat/aparatur negara yang dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Presiden selaku Kepala pemerintahan, memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara meliputi, kewenangan yang bersifat umum yaitu penetapan arah, kebijakan umum, strategi, prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja, penetapan gaji dan tunjangan, pedoman pengelolaan penerimaan negara. Kewenangan khusus, yaitu kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN antara lain, keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam melaksanakan mandat Undang-Undang Keuangan Negara, fungsi pemegang kekuasaan umum atas pengelolaan keuangan negara tersebut dijalankan dalam bentuk: (a) Selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan dikuasakan kepada Menteri Keuangan; (b) Selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga negara dikuasakan kepada

masing-masing menteri/pimpinan lembaga; (c) Penyerahan kepada gubernur/ bupati/ walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) Tidak termasuk kewenangan di bidang moneter. Untuk mencapai stabilitas nilai rupiah, penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh Bank Sentral. Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. (Pasal 6 UU No. 17/2003). Pada dasarnya Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Didalam penyelenggaraan kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh Presiden tersebut sebagian dikuasakan kepada Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah pusat dalam hal kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan bertindak selaku Chief Financial Officer (CFO) , mempunyai yaitu : (a) Menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro; Menyusun RAPBN dan Rancangan Perubahan APBN; (b) Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran; (c) Melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, (d) Melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dalam UU; (e) Melaksanakan fungsi bendahara umum negara; (f) Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN; (g) Melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan UU.

Pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di daerah, dilakukan berdasarkan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, Presiden dalam pengelolaan

keuangan negara menyerahkan kepada Gubernur, Bupati/Walikota, selaku pengelola keuangan daerah, yang dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (KSKPKD), selaku pejabat pengelola APBD. KSKPKD mempunyai tugas dalam pengelolaan keuangan yaitu : (a) Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD; (b) Menyusun RAPBD dan Rancangan Perubahan APBD; (c) Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Perda; (d) Melaksanakan fungsi Bendahara umum daerah; (e) Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Pengelolaan keuangan di daerah dilaksanakan oleh Pengguna Anggaran yaitu pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi SKPD yang dipimpinnya. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas: (1) Menyusun RKA-SKPD; (2) Menyusun DPA-SKPD; (3) Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja; (4) Melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya; (5) Melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran; (6) Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak; (7) Mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan; (8) Menandatangani SPM; (9) Mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; (10) Mengelola barang milik daerah/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; (11) Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya; (12) Mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya; (13) Melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran/pengguna barang lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah; (14) Bertanggung jawab

atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Pelaksanaan tugas dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh Pengguna Anggaran, dan dijalankan oleh Kuasa Pengguna Anggaran yaitu pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD. Pelimpahan sebagian kewenangan ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD dan didasarkan atas pertimbangan tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi jabatan dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya. Kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada pengguna anggaran/pengguna barang.

Kewenangan Pengguna Anggaran diatur dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 beserta Perubahannya. Pelimpahan wewenang antara Pengguna Anggaran pada Kuasa Pengguna Anggaran di atas menegaskan bahwa, pelimpahan wewenang yang dilakukan bersifat delegatif. Kewenangan yang bersifat delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, tanggung jawab dibebankan kepada pihak yang diberikan kewenangan. Jika melihat hubungan antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran, dapat diketahui bahwa kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara berasal dari Pengguna Anggaran dan kemudian pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kuasa Pengguna Anggaran. Oleh karena itu tanggung jawab pengelolaan keuangan negara berada pada pihak yang dilimpahkan wewenang, yaitu Kuasa Pengguna Anggaran. Dalam melaksanakan dan menjalankan kewenangan tersebut Kuasa Pengguna Anggaran menyalahgunakan

wewenang yang ada padanya untuk mendapatkan sesuatu yang menguntungkan bagi dirinya. Berdasarkan konsep kewenangan yang bersifat delegatif maka Pengguna Anggaran tidak dapat bertanggung jawab atas penyalahgunaan yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran.

Kuasa Pengguna anggaran merupakan suatu organ yang diberikan wewenang untuk melakukan segala tindakan yang mengatas namakan Pengguna anggaran, dengan kata lain Kuasa Pengguna Anggaran merupakan "perpanjangan tangan" Pengguna Anggaran dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu menurut penulis, sumber kewenangan yang melekat pada Kuasa Pengguna Anggaran seharusnya bersifat mandat sebagai mana yang tertulis dalam Algemene Wet Bestuursrecht, mandat berarti, "*Het door een bestuurorgaan aan een ander verlenen van de bevoegdheid in zijn naam besluiten te nemen*" yaitu pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya (Ridwan HR, 2012 : 103-104).

Namun demikian sumber kewenangan yang dimiliki oleh Kuasa Pengguna Anggaran justru merupakan wewenang delegasi, di mana Kuasa Pengguna Anggaran bertindak sebagai delegeataris dari Pengguna Anggaran. Kewenangan delegatif harus dilimpahkan secara penuh (keseluruhan) kepada delegeataris, sedangkan wewenang yang dimiliki oleh Kuasa Pengguna Anggaran hanya memiliki sebagian wewenang yang sebelumnya berada pada Pengguna Anggaran. Berdasarkan uraian di atas, maka masalah yang akan diangkat adalah sebagai berikut:

1. Kapan tindakan Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dianggap merugikan keuangan negara yang dapat dituntut berdasarkan undang-undang tindak pidana korupsi?
2. Bagaimanakah tanggung jawab Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran jika terjadi kerugian negara?

## **METODE**

Jenis penelitian yang dilakukan bersifat yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan konseptual (Marzuki, 2011: 93-95). Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*), dan dianalisis dengan metode preskriptif serta disimpulkan secara deduktif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Setiap perbuatan yang dilakukan melahirkan tanggung jawab dari orang yang melakukan tindakan. Tanggung jawab dapat dibagi atas dua, yaitu tanggung jawab pribadi (*individu*), dan tanggung jawab pejabat tata usaha negara. Perbuatan atau tindakan pejabat tata usaha negara, merupakan bentuk dari maladministrasi atas pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Sedangkan tanggung jawab pribadi merupakan perbuatan pribadi dari pejabat tata usaha negara yang terdapat di dalamnya unsur penyalahgunaan jabatan, kemudian melahirkan suatu perbuatan yang sangat erat kaitannya dengan tindak pidana.

Dalam hukum masyarakat beradab, *individu* yang diwajibkan melakukan perbuatan tertentu dalam keadaan normal juga merupakan orang yang bertanggung jawab atas perbuatan tersebut. Biasanya, orang hanya bertanggung jawab terhadap perbuatannya sendiri, terhadap delik yang ia lakukan sendiri. Tetapi ada kasus-kasus tertentu di mana seseorang menjadi bertanggung jawab terhadap perbuatan yang merupakan kewajiban orang lain, bertanggung jawab terhadap delik yang dilakukan orang lain. dan kewajiban juga menunjuk kepada delik itu, tetapi kewajiban selalu menunjuk kepada delik yang dilakukan sendiri, sedangkan seseorang bisa menunjuk kepada delik yang dilakukan oleh orang lain (Hans Kelsen, 2013 : 01).

Uraian tersebut jika dikaitkan dengan pembahasan dalam penelitian ini, maka istilah yang digunakan oleh Hans Kelsen adalah delik. Dalam pemahaman penulis, delik yang dimaksudkan tersebut merupakan bentuk dari tindakan atau perbuatan seseorang. Oleh karenanya pendapat Kelsen di atas dapat dipahami bahwa sekalipun seseorang tidak melakukan suatu tindakan (tindakan pejabat tata usaha negara) namun orang tersebut turut bertanggung jawab atas perbuatan orang lain.

Didalam hubungannya antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran, dan jika dikaitkan dengan pendapat penulis sebelumnya yang menyatakan bahwa sumber kewenangan yang diperoleh Kuasa Pengguna Anggaran dari Pengguna Anggaran seyogyanya bersifat mandat, maka sangat tepat jika penulis menyatakan jika Pengguna Anggaran juga turut ber atas perbuatan Kuasa Pengguna Anggaran.

Dari setiap proses pengadaan barang dan ataupun jasa, dalam prakteknya sangat rentan dengan penyalahgunaan kewenangan. Jika terjadi penyalahgunaan wewenang terhadap prosedur pengadaan barang dan jasa, maka akibat yang akan ditimbulkan adalah seorang berdasarkan jabatannya melakukan maladministrasi, dan terhadap perbuatan tersebut dapat dibebankan secara pribadi pada orang tersebut ataupun orang lain. Apabila perbuatan penyalahgunaan wewenang tersebut mengakibatkan keuntungan bagi orang lain maka dapat dikategorikan sebagai suatu tindak pidana korupsi, dan orang tersebut harus “memikul” pertanggungjawaban secara pidana.

Pada intinya jika dihubungkan dengan pengelolaan keuangan negara, tentu jika dalam pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa, atas penyalahgunaan wewenang yang terjadi maka, secara pribadi seorang pejabat Pengguna Anggaran dapat dibebankan pertanggungjawaban pidana kepadanya. Hal ini mengapa dalam proses pengadaan barang dan jasa sering ditemukan penyalahgunaan jabatan baik oleh PA

maupun KPA sehingga dapat menjadikan keduanya sebagai pihak yang bertanggung jawab. Dengan demikian, dalam sudut pandang hukum administrasi atas penyalahgunaan pengelolaan keuangan negara berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa melekat pada pejabat tata usaha negara (PA dan KPA). Sedangkan dalam pandangan hukum pidana tanggung jawab tersebut melekat pada pribadi atau person seorang pejabat tata usaha negara.

Pasal dalam undang-undang tindak pidana korupsi yang mengatur mengenai penyalahgunaan wewenang yaitu Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara".

Kemampuan bertindak yang diberikan undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum, maka kewenangan yang dimaksud Pasal 3 tersebut, tentunya adalah kewenangan yang ada pada jabatan atau kedudukan yang dipangku Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam undang-undang korupsi. Konsep penyalahgunaan kewenangan berdasarkan Pasal 3 undang-undang korupsi, terdapat jurisprudensi Mahkamah Agung Nomor : 572K/Pid/2003 yang berkaitan dengan hal tersebut. Dari pertimbangan hukum Mahkamah Agung tersebut, diketahui bahwa Mahkamah Agung membedakan dan memisahkan antara pertanggung jawaban jabatan dengan pertanggung jawaban perseorangan atau individu atau pribadi. Pertanggung jawaban jabatan adalah pertanggung jawaban yang dibebankan kepada pemangku jabatan (R. Wiyono, 2009: 50).

Tindak pidana korupsi, dapat memicu terjadinya tindak pidana lain, karena ada modus atau kecenderungan dari pelaku untuk mengalihkan hasil dari kejahatan yang dilakukan dengan cara menyembunyikan, menyamarkan, atau menghilangkan jejak. Pengalihan hasil korupsi tersebut agar mudah ditelusuri maka hanya ada satu cara yaitu dengan melakukan pencucian uang/*moneylaundry*.

Pencucian uang adalah kejahatan/tindak pidana yang tidak dapat berdiri sendiri. Oleh karena itu pencucian uang pencucian uang mempunyai kejahatan asal (*predicatecrime*). Pencucian uang segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pencucian Uang). Kejahatan asal pencucian uang antara lain adalah tindak pidana korupsi (Pasal 2 ayat (1) huruf a).

Rumusan delik tindak pidana pencucian uang diuraikan dalam Pasal 3 yaitu: Setiap Orang yang menempatkan, mentransfer, mengalihkan, membelanjakan, membayarkan, menghibahkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, mengubah bentuk, menukarkan dengan mata uang atau surat berharga atau perbuatan lain atas Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dengan tujuan menyembunyikan atau menyamarkan asal usul Harta Kekayaan dipidana karena tindak pidana Pencucian Uang dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Uraian pasal tersebut menempatkan perbuatan melawan hukum sebagai berikut :

1. menempatkan,
2. mentransfer,
3. mengalihkan,
4. membelanjakan,

5. membayarkan,
6. menghibahkan,
7. menitipkan,
8. membawa ke luar negeri,
9. mengubah bentuk, dan
10. menukarkan dengan mata uang atau surat berharga atau perbuatan lain atas Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dengan tujuan menyembunyikan atau menyamarkan asal usul Harta Kekayaan.

Pencucian uang dapat dibagi menjadi 3 (tiga) hal pokok yaitu :

1. Harus ada perbuatan melanggar hukum;
2. Menghasilkan harta kekayaan; dan
3. Hasil dari harta tersebut di transaksikan.

Apabila ketiga hal pokok tersebut di atas terpenuhi akibat penyalahgunaan wewenang dari Pengguna Anggaran maupun Kuasa Pengguna Anggaran, jika dihubungkan dengan pembahasan sebelumnya maka, selain tindak pidana korupsi memungkinkan Pengguna Anggaran/ Kuasa Pengguna Anggaran juga melakukan tindak pidana pencucian uang.

Perkembangan terakhir berkenaan dengan pengaturan tentang pengelolaan keuangan negara dalam penggunaan barang/jasa pemerintahan, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) pernah mengeluarkan Peraturan Kepala LKPP Nomor 1 Tahun 2014. Peraturan tersebut mengatur tentang pelimpahan kewenangan dari pengguna anggaran kepada kuasa pengguna anggaran dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

Namun peraturan tersebut hanya berlaku 13 (tigabelas) bulan, dicabut berdasarkan Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah (Perka) Nomor 7 Tahun 2015. Pencabutan Peraturan Kepala LKPP Nomor 1 Tahun 2014 tersebut sesungguhnya berisi tentang peraturan mengenai pelimpahan kewenangan dari Pengguna Anggaran kepada Kuasa Pengguna Anggaran dalam pengadaan

barang/jasa pemerintah, yang sesungguhnya telah diatur dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Perpres Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5655).

Menurut pemahaman penulis, hal tersebut di atas dirasa tepat karena seyogyanya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan/ atau jasa seharusnya langsung saja ditangani oleh Pengguna Anggaran yang pelimpahannya dapat dilakukan sesuai dengan besaran dan bobot pekerjaan yang telah ditetapkan dalam dokumen pemilihan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/ Jasa, yang ketentuannya sudah diatur secara lengkap dalam Perpres Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Jadi tidak perlu lagi ada ketentuan-ketentuan baru yang bisa mengaburkan ketentuan terdahulu yang lebih tinggi.

Menurut pemahaman penulis, hal tersebut di atas dirasa tepat karena seyogyanya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa seharusnya langsung saja ditangani oleh Pengguna Anggaran, hal ini penting karena untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh person yang menjabat sebagai KPA. Menurut penulis, adalah merupakan suatu pemborosan anggaran jika setiap kegiatan pengadaan barang dan/ atau jasa jika PA mampu melaksanakannya, dan menurut penulis sesungguhnya PA dan KPA adalah kedua belah pihak yang hampir memiliki kewenangan yang sama, yang membedakan adalah KPA sebagai pihak pelaksana pengelolaan pengadaan barang dan/ataupun jasa.

### Tanggung Jawab Pengguna Anggaran Dan Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Perspektif Hukum Administrasi

Penyalahgunaan wewenang tidak hanya menimbulkan konsekuensi yaitu kerugian. Kerugian yang ditimbulkan tidak hanya berdampak pada pejabat (individu) yang bersangkutan, tetapi juga dapat berdampak terhadap orang lain. Menurut Nasution, apabila seseorang dirugikan karena perbuatan seseorang lain, sedang di antara mereka itu tidak terdapat sesuatu perjanjian (hubungan hukum perjanjian), maka berdasarkan undang-undang juga timbul atau terjadi hubungan hukum antara orang tersebut yang menimbulkan kerugian itu.

Kewenangan disejajarkan dengan "authority" dalam bahasa Inggris dan "bevoegdheid" dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black S Law Dictionary diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* (Henry Campbell Black, 1990 : 133)

Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). "Bevoegdheid" dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah "wewenang" dan "bevoegdheid". Istilah "bevoegdheid" digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan "wewenang" selalu digunakan dalam konsep hukum publik (Phillipus M. Hadjon, 1997: 1).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.

Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu) (Phillipus M. Hadjon, 1997: 1-2).

Asas legalitas merupakan unsur universal konsep negara hukum apapun tipe negara hukum yang dianut suatu negara. Dalam hukum pidana asas legalitas dalam wujudnya "*nullum delictum sine lege*" pada saat ini masih diperdebatkan asas berlakunya. Dalam hukum administrasi asas legalitas dalam wujudnya "*wetmatigheid van bestuur*" sudah lama dirasakan tidak memadai (Phillipus Mandiri Hadjon, 2004 : 1).

Tidak memadainya asas "*wetmatigheid van bestuur*" pada dasarnya berakar pada hakikat kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pemerintahan di Indonesia sangat populer disebut dengan eksekutif dalam prakteknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang). Dalam kaitan dengan hal tersebut, Phillipus M. Hadjon menyatakan dengan menyitir pendapatnya N.E. Algra bahwa : "pada kepustakaan Belanda jarang menggunakan istilah "*uitvoerend macht*", melainkan menggunakan istilah yang populer "*bestuur*" yang dikaitkan dengan "*sturen*" dan "*sturing*". "*Bestuur*" dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial" (Phillipus Mandiri Hadjon, 2004: 2).

Konsep "*bestuur*" membawa implikasi kekuasaan pemerintahan tidaklah semata sebagai kekuasaan terikat, tetapi juga merupakan suatu kekuasaan bebas (*vrijbestuur, Freies Ermessen, discretionary power*). Menurut Ten Berge, seperti yang dikutip Phillipus M. Hadjon, kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian (Phillipus Mandiri Hadjon, 2004: 2).



Philipus M. Hadjon menyatakan untuk memudahkan memberikan pemahaman tentang kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi dengan cara melihat ruang lingkungannya. Kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi meliputi; kewenangan untuk memutus sendiri, dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vagenormen*). (Philipus Mandiri Hadjon, 2004: 2)

Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (*“administratiefrecht”* atau *“bestuursrecht”*) berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum (*“improper legal”* or *“improperillegal”*), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara *“improperillegal”* maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggung jawabkan. Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut. (Philipus Mandiri Hadjon, 2004 : 6)

Pertanggungjawaban secara yuridis terhadap penggunaan wewenang yang melanggar hukum (penyalahgunaan wewenang) harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal tersebut sesuai dengan konsep hukum *“geen bevoegdheid zondervan antwoordelijkheid atau there is no authority without responsibility”*. Di dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan (Tatiek Sri Djatmiati, 2004: 62-63).

Pengelolaan keuangan negara khususnya dalam hal pengadaan barang dan jasa, wewenang yang dimiliki oleh Kuasa Pengguna Anggaran adalah kewenangan

yang bersifat delegatif yang artinya bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat dibebankan kepadanya. Kuasa Pengguna Anggaran dapat dikatakan sebagai perpanjangan tangan yang melaksanakan beberapa tugas yang sebelumnya berada di tangan Pengguna Anggaran. Seharusnya Kuasa Pengguna Anggaran bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa. Jika disesuaikan dengan pendapat penulis sebelumnya yang menyatakan bahwa wewenang Kuasa Pengguna Anggaran seharusnya bersifat mandat, maka sudah tentu Pengguna Anggaran adalah pihak yang bertanggung jawab atas kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh Kuasa pengguna Anggaran. Hal ini penulis tekankan bahwa hubungan antara Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran adalah hubungan antara atasan dan bawahan (Nur Basuki Minarno, 2009: 75-76).

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **Kesimpulan**

1. Tindakan Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dianggap merugikan keuangan negara, yaitu pada saat terjadi penyalahgunaan wewenang antara keduanya yang dalam pengelolaan keuangan negara, serta dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau badan hukum.
2. Dalam perspektif hukum administrasi Pengguna Anggaran adalah pihak yang ikut bertanggung jawab atas perbuatan Kuasa Pengguna Anggaran jika terjadi kerugian negara dalam proses pengelolaan keuangan negara.

### **Rekomendasi**

1. Perubahan sumber kewenangan Kuasa Pengguna Anggaran dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang sebelumnya berasal dari delegasi, menjadi mandat.

2. Pertanggungjawaban para pihak baik Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran harus secara bersama-sama, karena wewenang yang ada pada Kuasa Pengguna Anggaran merupakan “perpanjangan tangan” dari Pengguna Anggaran.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan banyak terima kasih atas dukungan semua pihak terkait sehingga proses penelitian dan penulisan ini dapat terselesaikan, khususnya kepada Surahman dan Jalaluddin, serta keluarga tercinta dan para sahabat serta pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu dalam tulisan ini.

### DAFTAR RUJUKAN

- Black, Henry Campbell. 1990. *Black'S Law Dictionary*. WestPublishing
- Kelsen, Hans. 2013. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. Bandung: Nusa Media
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana
- Minarno, Nur Basuki. 2009. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Palangkaray: Laksbang Mediatama.

Philipus Mandiri Hadjon, *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Paper, disampaikan pada Seminar Nasional “Aspek Pertanggung jawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Konsep”, Semarang 6-7 Mei 2004.

Ridwan HR. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. cetakan ke-7. Jakarta: RajaGrafindo Persada

Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004

Wiyono, R. 2009. *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika