

MIZAN

JURNAL HUKUM

Vol. 3 No. 8, Mei 2013

Hukum Dan Perempuan Studi Tentang Perspektif Hakim Mahkamah Syar'iyah Lhokseumawe Dalam Menyelesaikan Perkara Perceraian

Jual Beli Atas Tanah Hak Milik Bersama Anak Belum Dewasa (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Nias)

Problematik Penanganan Narkoba Dalam Perspektif Tentang Narkotika dan Kitab Undang - Undang Hukum

**Eksistensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional
Existence Of Islamic Law In National Legal System**

Pendekatan Keadilan Restoratif Dan Diversi Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak Menurut UNDANG-UNDANG Nomor 11 Tahun 2012

Konstelasi Historis Sumber Daya Minyak Dan Gas Bumi Di Samudera Pasai Terkait Kepentingan Imperialisme Pada Abad Pertengahan

Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

**Hukum Pidana Administrasi Dalam Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara
The Criminal Law Administration Investigation State Financial Management and Accountability**

**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI**

HUKUM PIDANA ADMINISTRASI DALAM PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN NEGARA THE CRIMINAL LAW ADMINISTRATION INVESTIGATION STATE FINANCIAL MANAGEMENT AND ACCOUNTABILITY

Oleh: Yusrizal¹

ABSTRAK

Sanksi pidana yang terdapat dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2004 Tentang pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana tersebut dalam Pasal 24, 25 dan 26 digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara dalam rangka mengelola keuangan negara yang bertanggung jawab, transparan dan akuntabel. Sanksi pidana yang berfungsi sebagai *primum remedium* dimaksudkan untuk mendukung norma hukum administrasi serta dipergunakan untuk memperkuat sanksi dalam hukum administrasi negara. Di dalam hukum administrasi negara, pemerintah menduduki peranan penting karena pemerintah menjalankan roda pembangunan dan memberikan pelayanan umum. Di dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan menuntut terciptanya suasana tertib, termasuk tertib hukum.

Kata Kunci: Hukum Pidana Administrasi, Pertanggungjawaban Keuangan Negara

ABSTRACT

Criminal sanctions contained in Act 15 of 2004 concerning the management and accountability of state finances as mentioned in Article 24, 25 and 26 are used as a means to enhance the sense of responsibility of the state in order to manage state finances is responsible, transparent and accountable. Criminal sanctions serve as Primum remedium intended to support the administrative law norms and used to strengthen the sanctions in state administrative law. In the law of the state administration, the government held an important role for the government run the development and provide public services. In the execution of

¹ Staf Pengajar Pada Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh

NIZAN VOL.14, 1 Mei 2013

these tasks require the creation of atmosphere of orderly governance, including the rule of law.

Keywords: Criminal Law Administration, Country Financial Accountability

A. PENDAHULUAN

Hukum administrasi dapat mencakup ruang lingkup yang sangat luas, tidak hanya dibidang hukum pajak, perbankan, pasar modal, hukum keuangan dan perlindungan konsumen, akan tetapi mencakup pula bidang lainnya, seperti dibidang ekonomi, lingkungan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, tata ruang dan sebagainya.²Black's mengatakan bidang hukum administrasi sangat luas karena hukum administrasi (*administrative law*) merupakan:³

"Body of law created by administrative agencies in the form of rules, regulations, orders, and decisions to carry out regulatory powers and duties of such agencies"(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.)

Dari pengertian di atas, maka hukum pidana administrasi dapat dikatakan sebagai hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi. Disamping itu, karena hukum administrasi pada dasarnya mengatur atau hukum pengaturan (*regulatory rules*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*regulatory powers*), maka hukum pidana administrasi sering disebut pula hukum pidana mengenai pengaturan atau hukum pidana dari aturan-aturan. Selain itu, karena istilah hukum administrasi terkait juga dengan tata pemerintahan, sehingga hukum administrasi negara sering disebut hukum tata pemerintahan, maka istilah hukum pidana administrasi juga disebut sebagai hukum pidana pemerintahan.⁴

Hukum pidana administrasi pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan-kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan/melaksanakan hukum administrasi. Jadi, merupakan bentukfungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi. Menurut H.L.A. Hart bahwa sistem hukum tertentu kekuasaan yudisial dibatasi pada penetapan otoritatif atas fakta pelanggaran-pelanggaran primer. Sebagai gantinya mereka melengkapi peraturan tersebut dengan peraturan sekunder lebih lanjut. Peraturan sekunder ini memberikan sanksi-sanksi resmi yang terentralisir dalam sistem.⁵

² Barda Nawawi Arif, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 13

³ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 1990, hlm. 46 dalam Barda Nawawi Arif, hlm. 13

⁴ *Ibid*, hlm. 13

⁵ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept of Law)*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 152-153

Mengingat luasnya hukum administrasi, maka dapat diperkarakan demikian banyaknya hukum pidana digunakan dalam berbagai aturan administrasi yang digunakan sebagai pokok penghukuman (*primum remedium*), sehingga dalam artikel ini penulis ingin membatasi pada pokok pembahasan mengenai "Hukum Pidana Administrasi Dalam Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara".

B. PEMBAHASAN

a. Keterkaitan Hukum Pidana dan Hukum administrasi Negara

Penggunaan hukum pidana dalam bidang hukum administrasi ini oleh beberapa sarjana diberikan istilah yang berbeda-beda. Barda Nawawi Arief dan Sudarto memberikan istilah hukum pidana administrasi. Muladi memberikan istilah dengan *Administrative Penal Law (Verwaltungs Strafrecht)* yang termasuk dalam kerangka *Public Welfare Offenses (Ordnungswidrigkeiten)*. Hukum pidana dalam hal ini digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin kompleks. Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma hukum administrasi dalam pelbagai hal.⁵

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. Di dalam Hukum Administrasi Negara, pemerintah menduduki peranan penting karena pemerintah menjalankan roda pembangunan dan memberikan pelayanan umum (*public service*). Di dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan menuntut terciptanya suasana tertib, termasuk tertib hukum. Pembangunan negara merupakan bagian mendasar dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan karena hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemberian pelayanan pada masyarakat dan para warga.⁶

Pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum administrasi negara yang telah ditetapkan sebagai perbuatan pidana ini masuk lingkup kejahatan atau istilah-istilah lain yang menunjukkan adanya kejahatan seperti *Administrative crime* sebagaimana yang diungkapkan oleh Henry Campbell Black, Sudarto menyebut dengan istilah delik administrasi sebagai delik-delik yang merupakan pelanggaran terhadap usaha pemerintah untuk mendatangkan kesejahteraan atau kesetiban masyarakat, ialah apa yang dinamakan "regulatory offenses" atau "Ordnungsdelikte". Sedangkan tindak pidana administratif (*administrative penal law*) atau tindak pidana yang mengganggu kesejahteraan masyarakat (*public welfare offenses*) istilah yang digunakan oleh Muladi.⁷

⁵ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia di Masa Depan*, Naskah Pidato Pengukuhan, Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, halaman 149.

⁶ Fitriana Murniati, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Administrasi Dalam Bidang Kesehatan Di Indonesia*, Tesis Pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 48.

⁷ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, (United States of America: West Group St. Paul, Minn, 1999), hlm. 377, juga tersebut dalam Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 63, serta dalam Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*,

Untuk mewujudkan suasana tertib itu, maka pelbagai program dan kebijaksanaan pembangunan negara perlu didukung dan ditegakkan oleh seperangkat kaidah peraturan perundang-undangan yang antara lain memuat aturan dan pola perilaku-perilaku tertentu, berupa larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Tiada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah-kaidah dimaksud secara prosedural (hukum acara).⁸

Penyidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (*sluiststuk*) dari penegakan hukum. Yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan dan pelaksanaan peraturan.⁹ Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian pelarangan dan satan serta upaya menyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan. Hal ini sesuai dengan teori relatif tentang tujuan pemidanaan yaitu ada upaya perbaikan bagi pelaku, dan yang terutama adalah bagaimana mengelola keuangan negara sebaik mungkin.

Salah satu upaya pemaksaan hukum (*law enforcement*) itu adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pihak pelanggar mengingat sanksi pidana membawa serta akibat hukum yang terpaat dengan kemerdekaan pribadi (berupa pidana penjara, kurungan) dan harta benda (antara lain berupa pengenaan denda) dari pelanggar yang bersangkutan. Itulah sebabnya, hampir pada pelbagai ketentuan kaidah peraturan perundang-undangan (termasuk utamanya dibidang pemerintahan dan pembangunan negara) selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana, berupa pidana penjara, kurungan, denda dan semacamnya.¹⁰ Sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sehingga diharapkan segala aspek kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dapat dilakukan secara baik.

Keberadaan sanksi hukum diperlukan karena dengan ancaman hukuman diharapkan dapat dicapai paksaan rahani 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 dikutip 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 pelanggaran.¹¹

(Jakarta : The Habibie Center, 2002), hlm.94 sebagaimana dikutip oleh Fitriana Murniati, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Administrasi Dalam Bidang Kesehatan Di Indonesia*, Tesis Pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2007, hlm. 53.

⁸ Fitriana Murniati, *Op.cit.*, 48.

⁹ Koesnadi Hardjasemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 375.

¹⁰ Fitriana Murniati, *Op.cit.*, 49.

¹¹ T.H. Rancidajita, *Eksistensi Sanksi Pidana Dalam Hukum Administrasi Negara Khususnya Hukum Pajak di Indonesia*, Dalam Masalah-Masalah Hukum, FH-UNDIP No. 4 Tahun 1994, hlm.21.

b. Sanksi Pidana yang Terdapat Dalam Hukum Administrasi

Kesalahan dalam pengelolaan keuangan negara menyebabkan penggunaannya menjadi tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian negara. Kesalahan terjadi karena pelakunya melakukan kesengajaan atau kelalaian dalam mengelola keuangan negara. Keterkaitan hukum pidana dalam masalah kerugian negara karena perbuatan itu dilakukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, korporasi yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan bahkan perekonomian negara.¹³

Ketentuan pidana yang termuat dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2004 Tentang pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara atau disingkat dengan UUP3KN, merupakan instrumen hukum yang bersifat *primum remedium*, bukan bersifat *ultimum remedium*. Dalam arti ketika terjadi perbuatan dalam pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang terjaring masuk ke dalam ketentuan pidana UUP3KN, harus dilakukan penyelesaian berdasarkan pasal-pasal yang terkait dengan perbuatan itu, di sini letak sifat *primum remedium* dibandingkan dengan sifat *ultimum remedium* karena berkaitan dengan perbuatan pada saat dilakukan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.¹⁴

Didik Endro Purwolektoro (Guru Besar Hukum Pidana Universitas Airlangga), hukum pidana dalam bernagai peristiwa digunakan sebagai **Primum Remedium**, keberadaan pengaturan sanksi pidana diletakkan atau diposisikan sebagai sanksi yang utama. Artinya, dalam suatu Undang-Undang, yang pertama kali adalah diatur tentang sanksi pidana baru diatur tentang sanksi administratif, perdata sebagai bukti bahwa agar pengelolaan keuangan negara tidak menjadi becor.¹⁵

Pengantian kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain bukan merupakan sanksi atau hukuman/bukuman, melainkan kewajiban yang harus dilaksanakan agar keuangan negara tetap berada dalam keadaan normal. Dengan demikian, fungsi instrumen hukum dalam upaya pengembalian kerugian negara selalu berada pada fungsi *primum remedium*, bukan merupakan *ultimum remedium*.¹⁶ Dengan demikian penggunaan sarana hukum pidana dalam hukum administrasi menjadi sangat penting dan utama terhadap penyelewengan dan penanggulangan terhadap keuangan negara.

Didalam Undang-Undang ini perbuatan yang dikategorikan sebagai delik dalam ketentuan pidana terdapat dalam Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26. Perumusan delik dalam Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26 UUP3KN merupakan delik formil karena pelaku tidak ada unsur kerugian negara akibat dari perbuatan yang dilakukan. Pelaku yang melakukan delik formil tertuju pada setiap orang dan bahkan setiap pemeriksa pada saat melakukan pertanggungjawaban keuangan negara. Namun, tidak terdapat penafsiran yang autentik mengenai siapa yang tergolong sebagai setiap orang sehingga

harus dihubungkan dengan ketentuan yang terlanggar sebagaimana dalam UUP3KN.¹⁷

Delik formil yang terdapat dalam ketentuan pidana UUP3KN lebih banyak dilakukan dengan kesengajaan (*opzet*). Kesengajaan menurut Vos¹⁸ adalah sebagai maksud terjadi jikalau pembuat delik menghendaki akibat perbuatannya. Sementara itu, Wirjono Pradjodikoro berpendapat bahwa kesengajaan itu tiga macam, yaitu:¹⁹

1. Kesengajaan yang bersifat suatu tujuan untuk mencapai sesuatu (*opzet als oogmerk*);
2. Kesengajaan yang bukan mengandung suatu tujuan, melainkan disertai keinsafan bahwa suatu akibat pasti akan terjadi atau kesengajaan secara keinsafan kepastian (*opzet bij zekerheidsbewustzijn*);
3. Kesengajaan seperti sub 2, tetapi dengan disertai keinsafan hanya ada kemungkinan (bukan kepastian) bahwa suatu akibat akan terjadi atau kesengajaan secara keinsafan kemungkinan (*opzet bij mogelijkheidsbewustzijn*).

Pasal 24 ayat (1) UUP3KN secara tegas menentukan bahwa setiap orang dengan sengaja tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen dan/atau menolak memberikan keterangan yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 *dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah*. Ketika dikaji secara mendalam Pasal 24 ayat (1) UUP3KN, unsur-unsur delik yang terkandung di dalamnya adalah:

1. Setiap orang
2. Perbuatan itu dilakukan dengan sengaja
3. Perbuatan tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dan/atau
4. Perbuatan itu berupa menolak memberikan keterangan yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Untuk mengemukakan siapa yang tergolong atau termasuk setiap orang, harus dihubungkan dengan Pasal 10 UUP3KN karena ketentuan ini dirujuk oleh Pasal 24 ayat (1). Pasal 10 ini secara tegas menentukan bahwa dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat:

- a. Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- b. Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, asset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan dan entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan;

¹³ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 70-71

¹⁴ *Ibid*, hlm. 149-150

¹⁵ Didik Endro Purwolektoro, *Pengaturan Sanksi Pidana dalam Ketentuan UU (Bagian 2)* dalam: <http://gagasanhukum.wordpress.com/2008/12/01/pengaturan-sanksi-pidana-dalam-ketentuan-uu-bagian-2/>, diakses Tgl. 22 Februari 2012

¹⁶ *Ibid*, hlm. 98

¹⁷ *Ibid*, hlm. 150

¹⁸ Zainal Abidin Parid, *Hukum Pidana I*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 287

¹⁹ Wirjono Pradjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hlm. 66

- c. Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
- d. Meminta keterangan kepada seseorang;
- e. Memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan

Ketika terbukti melakukan delik sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) diatas maka dipidana dengan penjara paling lama satu tahun dan denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Ancaman pidana itu tidak boleh dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut, pasal ini memberikan pilihan kepada hakim yang memeriksa dan memutuskan perkara tersebut.

Sementara itu Pasal 24 ayat (2) UUP3KN yang menentukan setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalangi, dan/atau mengagalkan pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 dipidana dengan penjara paling lama satu tahun dan /atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Maka dapat dinyatakan unsur-unsur dalam pasal ini adalah:

1. Setiap orang;
2. Perbuatan itu dilakukan dengan sengaja;
3. Perbuatan itu berupa mencegah, menghalangi pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan; dan atau
4. Perbuatan itu berupa menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Ancaman pidana menurut Pasal 24 ayat (2) adalah sama dengan ancaman pidana pada Pasal 24 ayat (1) dapat dikenakan bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman termaksud.

Kemudian Pasal 24 ayat (3) UUP3KN yang menentukan bahwa setiap yang menolak pemanggilan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 11 tanpa menyampaikan alasan penolakan secara tertulis dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Selanjutnya Pasal 11 UUP3KN mengatur bahwa dalam rangka meminta keterangan kepada seseorang, Badan Pemeriksa Keuangan dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang oleh karena itu, unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (3) UUP3KN adalah:

1. Setiap orang;
2. Perbuatan dilakukan tidak terikat pada sengaja atau lalai;
3. Perbuatan itu berupa penolakan pemanggilan badan pemeriksa keuangan tanpa alasan-alasan yang sah menurut hukum.

Selanjutnya Pasal 24 ayat (4) UUP3KN yang menentukan setiap orang yang dengan sengaja memalsukan atau membuat palsu dokumen yang diserahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama tiga tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah. Ketentuan pada Pasal 24 ayat (4) UUP3KN terkait dengan dokumen yang diserahkan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1). Adapun unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (4) adalah:

1. Setiap orang;
2. Perbuatan dilakukan dengan sengaja;
3. Perbuatan itu berupa memalsukan dokumen yang diserahkan kepada pemeriksa; atau

4. Membuat palsu dokumen yang diserahkan kepada pemeriksa.

Kemudian Pasal 25 ayat (1) UUP3KN yang menegaskan setiap pemeriksa yang dengan sengaja menggunakan dokumen yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 melampaui batas kewenangannya, dipidana dengan penjara paling lama tiga tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah. Unsur-unsur delik yang terkandung dalam pasal 25 ayat (1) adalah:

1. Setiap pemeriksa;
2. Perbuatan itu dilakukan dengan sengaja;
3. Perbuatan itu berupa menggunakan dokumen yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan melampaui batas kewenangan yang telah ditentukan.

Ketika terpenuhi unsur-unsur delik sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1), ancaman pidana itu boleh dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut. Hal ini didasarkan bahwa ketentuan Pasal 25 ayat (1) memberikan pilihan kepada hakim yang memeriksa dan memutus perkara yang dimaksud.

Selanjutnya, Pasal 25 ayat (2) menegaskan bahwa setiap pemeriksa yang menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama lima tahun dan/atau denda setinggi-tingginya satu miliar rupiah. Dengan demikian unsur-unsur dari pasal ini adalah:

1. Setiap pemeriksa;
2. Perbuatan yang dilakukan berupa menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan.

Mengenai ancaman pidananya dalam Pasal 25 ayat (2) ini, pidana boleh dijatuhkan secara bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut. Namun, pidana penjara sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama lima tahun itu perlu ditinjau kembali menjadi sekurang-kurangnya tiga tahun dan paling lama lima tahun agar pemeriksa tidak mudah menyalahgunakan wewenangnya.

Kemudian Pasal 25 ayat (1) UUP3KN yang menegaskan bahwa setiap pemeriksa yang dengan sengaja tidak melaporkan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya pada waktu melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak lima ratus miliar rupiah. Berdasarkan pasal diatas maka dapat ditarik unsur-unsur delik yang terkandung didalamnya, yaitu:

1. Setiap pemeriksa;
2. Perbuatan itu dilakukan dengan sengaja;
3. Perbuatan itu berupa tidak melaporkan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya pada waktu melakukan pemeriksaan.

Dari perumusan pasal diatas dapat di rinci ketentuan pidana yang ada dalam hukum administrasi yaitu:

No	Undang-Undang	Ketentuan Pidana
1.	Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hanya ada pidana (pokok dan denda) atau <i>Single Track System</i> Pasal 24 - 26, pidana itu dapat dijatuhkan bersamaan atau hanya satu dari dua jenis hukuman tersebut. 2. Adanya kualifikasi delik sebagai kejahatan dan pelanggaran 3. Tidak ada pidana tambahan atau tindakan

Masalah penggunaan hukum/sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Mengamati berbagai produk perundang-undangan di Indonesia (yang bersifat hukum administrasi),²⁰ Penetapan jenis dan bentuk sanksi, sesungguhnya merupakan bagian dari kebijakan kriminal yang menuntut penggunaan atau penerapan metode yang rasional.²¹ Karl O. Christiansen mengatakan: "...and the characteristic of a rational criminal policy is nothing more than the application of rational methods"²²

Jelaslah bahwa kebijakan penetapan suatu sanksi merupakan cara, metode, dan/atau tindakan yang rasional dan terarah pada suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain langkah awal dalam menetapkan suatu jenis sanksi, adalah menetapkan tujuan yang hendak dicapai oleh sanksi itu sendiri.

Dari uraian diatas, penulis mendapatkan gambaran bahwa betapa penting dan strategisnya masalah penetapan sanksi dalam suatu perundang-undangan, sehingga diperlukan landasan yang kokoh pada tahap kebijakan legislasi. Seperti yang dikatakan oleh Hoefnagels, bahwa: "*punishment in criminal law is limited not only by effectiveness and purposefulness but above all by legality*".²³

Landasan yang kokoh itu tidak lain adalah pemahaman terhadap ide-ide dasar sanksi dalam hukum pidana yang kesemuanya berorientasi pada filsafat pemidanaan, teori pemidanaan dan tujuan pemidanaan, dengan demikian, persolannya sekarang adalah menyamakan visi dan persepsi tentang tujuan pidana dikalangan pemegang kebijakan legislasi itu merupakan pekerjaan yang tidak mudah karena yang akan dilakukan adalah hal-hal atau pemikiran yang bersifat mendasar yakni pekerjaan kearah pemahaman filosofi.

²⁰ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 16

²¹ M. Shoehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana (sda Dasar Double Track System Dan Implementasinya)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), hlm. 15

²² Karl O. Christiansen, *Some Considerations on the Possibility of a Rational Criminal Policy*, Resource Material Series No. 7, UNAFEL, Tokyo, 1974, hlm. 75 dalam M. Shoehuddin, hlm. 15

²³ G. P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, Holland, 1973, hlm. 139 dalam M. Shoehuddin, hlm. 122

Perkembangan penjatihan sanksi pidana masi tidak mau mengizinkan perencana perundang-undangan suatu negara untuk memilih alternatif yang paling baik guna menanggapi perkembangan di dalam sanksi hukum pidana tersebut.²⁴ Hal tersebut agar tujuan pencegahan dan pemberantasan kejahatan dalam bidang keuangan dapat dicapai.

Oleh sebab itu, penggunaan hukum pidana sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Maka kebijakan penegakan hukum pidana termasuk dalam kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, tetapi tidak ada kemutlakan dalam kebijakan hukum pidana, dengan demikian penggunaan hukum pidana merupakan masalah kebijakan (*the problem of policy*).²⁵

C. PENUTUP

Dalam penjelasan Undang-Undang No.15 Tahun 2004 Tentang pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK. Apabila dalam temuan lapangan menimbulkan kecurigaan maka bentuk sanksi pidana dapat dijatuhkan sebagai bentuk efek jera. Keberadaan hukum pidana dalam lapangan hukum pidana digunakan dalam undang-undang ini sebagai ketentuan yang utama dalam menjerat pelaku penyimpangan keuangan negara. Mengingat luasnya hukum administrasi, maka dapat diperkirakan demikian banyaknya hukum pidana digunakan dalam berbagai aturan administrasi yang digunakan sebagai pokok penghukuman (*primum remedium*).

²⁴ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 27

²⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 17-18

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin Farid, Zainal. *Hukum Pidana I*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007
- Djafar Saidi, Muhammad, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008
- Hart, H.L.A., *Konsep Hukum (The Concept of Law)*, Bandung: Nusa Media, 2009
- Hoefnagels, G.P., *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, Holland, 1973
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, United States of America: West Group St. Paul, Minn, 1999
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002
- Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Bandung: Alumni, 2004
- Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia di Masa Datang*, Naskah Pidato Pengukuhan, Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990
- Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center, 2002
- Murniati, Fitriana, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Administrasi Dalam Bidang Kesehatan Di Indonesia*, Tesis Pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
- Nawawi Arief, Barda, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010
- , *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010
- Sholehuddin, M., *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana: Ide Dasar Double Track System Dan Implementasinya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1981
- 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
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2003
- Didik Endro Purwoleksono**, *Pengawasan Sanksi Pidana dalam Ketentuan UU* (Bagian II dalam <http://gagasanhukum.wordpress.com/2008/12/01/pengawasan-sanksi-pidana-dalam-ketentuan-uu-bagian-ii/>), diakses Tgl. 22 Februari 2012