Penentuan Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintah

Determination Of State Financial Loss Due To Abuse Of The Authority Of Government Officers

Ridho Mubarak ^{1)*} & Wessy Trisna ²⁾

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, Indonesia

Diterima: September 2021; Disetujui: Desember 2021; Dipublish: Desember 2021

*Corresponding Email: ridhomubarak@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) serta harus berpedoman pada asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Terkait perbuatan penyalahgunaan wewenang yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dapat dilihat pada Pasal 3 UU TIPIKOR bahwa penyalahgunaan wewenang oleh seseorang yang memiliki jabatan atau kedudukan dimana akibat perbuatannya itu merugikan Keuangan Negara. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif analitis. Sumber data penelitian terdiri dari sumber bahan hukum primer, sekunder dengan menggunakan pendekatan penelitian kepustakaan (*library research*) yang kemudian dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang baik menurut hukum administrasi negara ataupun hukum pidana memiliki ranah hukum masing-masing, walaupun demikian keduanya memiliki hubungan yang erat. Dalam hal pertanggungjawaban pemerintah terhadap keuangan negara sesuai dengan Pasal 30-32 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan baik Presiden maupun Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) diwajibkan untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK sehingga penentuan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi pada praktiknya lebih menekankan kepada kerugian yang bersifat nyata (*actual loss*) dan tidak membahas kerugian yang sifatnya potensi kerugian di masa datang.

Kata Kunci: Kerugian; Keuangan Negara; Kewenangan; Pemerintah.

Abstract

This study aims to determine that governance must be based on the principle of legality, the principle of protection of human rights and the general principles of good governance (AAUPB), and must be guided by the principle of not abusing authority. Regarding the actions of the authorities for criminal acts of corruption, it can be seen in Article 3 of the Anti-Corruption Law that the authority by someone who has a position or position as a result is detrimental to the State Finance. The research method used is normative legal research with analytical descriptive nature. The research data sources consist of primary and secondary legal sources using a library research approach which are then analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the authorities, both according to state administrative law or criminal law, have their respective legal domains, even though both have a close relationship. In terms of the government's accountability for state finances in accordance with Article 30-32 of Law No. 17 of 2003 concerning State Finances, it is stated that both the President and Regional Heads (Governor/Regent/Mayor) are required to submit an accountability report on the implementation of the APBN/APBD to the DPR/DPRD in the form of financial statements that have been audited by the BPK so that it causes state financial losses in corruption in practice more than real losses (actual losses) and does not discuss detrimental losses from potential future losses.

Keywords: Losses; State Finance; Authority; Government.

How to Cite: Mubarak, R. & Trisna, W. (2021). Penentuan Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintah, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 8 (2) 2021 : 174-182

PENDAHULUAN

Birokrasi pemerintah diharapkan mampu memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat tanpa diskriminatif. Sjahrudin Rasul kemudian mengatakan bahwa pemerintahan yang baik (*good governance*), merupakan isu yang mengemukakan dalam pengelolaan administrasi publik. Hal ini antara lain tercermin dari tuntutan yang gencar dari masyarakat kepada para penyelenggara negara, baik di pemerintahan, dewan perwakilan rakyat maupun yudikatif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik.

Penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sesuai dengan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas ini ditujukan untuk terciptanya *good governance*. *Good governance* adalah “praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.” Selain menerapkan AAUPB, penyelenggaraan pemerintahan juga harus berpedoman pada asas tidak menyalahgunakan kewenangan. sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu Pasal 10 ayat (1) huruf e dan Penjelasannya yang berbunyi:

“Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk

kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan”.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 5 dan 6 UUAP yang memberikan pengertian wewenang dan kewenangan. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Terkait perbuatan penyalahgunaan wewenang yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dapat dilihat pada Pasal 3 UU TIPIKOR. Pasal ini mengatur tentang penyalahgunaan wewenang oleh seseorang yang memiliki jabatan atau kedudukan dimana akibat perbuatannya itu merugikan Keuangan Negara. Jelas bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan suatu perbuatan yang dilarang oleh Undang-Undang.

Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 menyebutkan:

“setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Dalam pasal ini yang termasuk subjek hukum tindak pidana korupsi yaitu pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan berdasarkan jabatan atau kedudukan dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara. Adapun unsur-unsur pasal tersebut lebih rinci sebagai berikut:

- a. Setiap orang;
- b. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- c. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; dan
- d. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Selanjutnya pengertian keuangan negara dapat dilihat pada bagian penjelasan UU TIPIKOR yang menyebutkan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat Lembaga negara baik di tingkat pusat maupun daerah.
- b. Berada dalam usaha milik negara/badan usaha milik daerah, Yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Tindak pidana yang diatur dalam pasal ini merupakan bentuk tindak pidana korupsi pokok. Ketentuan pasal ini menyebutkan unsur secara melawan hukum sehingga penuntut umum tidak perlu unsur-unsur yang lain. Sedangkan unsur penting/bagian inti (*bestanddelen*) yang harus didefinisikan atau diberikan

pembatasan oleh pembentuk UU yaitu unsur ketiga. Hal ini diperlukan karena pengertian penyalahgunaan wewenang merupakan ruang lingkup (domain) dari hukum administrasi negara.

Bentuk penyimpangan terhadap keuangan negara yang mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara yang cukup besar biasanya akibat dari tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Penentuan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi pada praktiknya lebih menekankan kepada kerugian yang bersifat nyata (*actual loss*) dan tidak membahas kerugian yang sifatnya potensi kerugian di masa datang. Oleh karena itu perlu diberikan penjelasan dan pembatasan mengenai apakah yang dimaksud dengan penyalahgunaan kewenangan pejabat administrasi pemerintahan, kemudian bagaimana pertanggungjawaban pemerintah terhadap kerugian keuangan negara dan bagaimana penentuan kerugian keuangan negara akibat penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang artinya adalah suatu penelitian yang dilakukan bertujuan untuk meneliti penerapan ketentuan-ketentuan Undang-Undang yang berkaitan dengan penentuan kerugian keuangan negara akibat penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintah. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Sumber data penelitian terdiri dari sumber bahan hukum primer, sekunder dengan menggunakan pendekatan penelitian kepustakaan (*library research*) yang kemudian

dianalisis secara kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan sebagai suatu gambaran yang kompleks, meneliti kata-kata menjadi suatu kalimat dari data yang didapat, dan laporan terperinci sehingga dapat menyelesaikan suatu masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Administrasi Pemerintahan

Penyalahgunaan wewenang baik menurut Hukum Administrasi Negara ataupun hukum pidana memiliki ranah hukum masing-masing, walaupun demikian keduanya saling memiliki hubungan yang erat, disatu sisi UUAP menjamin kepastian hukum terhadap tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan didalam menjalankan pemerintahan, sebaliknya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi (UU TPK) melindungi kepentingan negara terhadap tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang korup atau melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang pastinya merugikan keuangan negara dan menghambat jalannya pemerintahan serta pembangunan.

Konsekuensi hukum diterapkannya pengujian atas penyalahgunaan kewenangan berdasarkan UUAP adalah tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang diputus berdasarkan pengujian bukan merupakan tindakan penyalahgunaan kewenangan maka tindakan tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk Aparat Penegak hukum masuk untuk melakukan penyelidikan ataupun penyidikan tindak pidana korupsi, sedangkan apabila menurut pengujian di PTUN terdapat unsur penyalahgunaan kewenangan (dengan adanya niat jahat dalam hukum pidana), maka terhadap tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan tersebut dapat dilakukan penyelidikan ataupun penyidikan tindak pidana korupsi. Pengujian penyalahgunaan

kewenangan ini dimaksudkan untuk melindungi tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang memiliki itikad baik dalam menjalankan kewenangannya.

Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechmatigheid*). Ketika seorang penegak hukum berhadapan dengan suatu kasus atau permasalahan yang ada di tengah masyarakat, kemerdekaan dan otoritas atau kewenangan yang melekat pada dirinya (pemerintah) memungkinkannya untuk mampu melakukan sekaligus berbagai pekerjaan yang berbeda secara bijaksana dan penuh pertimbangan yakni membaca, menerjemahkan, dan menafsirkan.

Dengan demikian terdapat dua pembatasan yang selama ini menjadi perdebatan terkait pendekatan administratif dan pendekatan pidana jika Pejabat Administrasi Pemerintahan terkena tindak pidana korupsi. Sehingga dapat ditarik pembatasan bahwa jika kebijakannya yang keliru atau salah administrasi atau cacat prosedur, maka pendekatannya menggunakan pendekatan administratif yang berpangkal pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Sementara, jika niat batin (*mens rea*) dari si pengambil kebijakan yang keliru, yang nyata-nyata untuk memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi dan dapat merugikan keuangan Negara, maka digunakan pendekatan pidana sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR.

Pertanggungjawaban Pemerintah Terhadap Kerugian Keuangan Negara

Keuangan Negara di Indonesia menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diwujudkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Dengan demikian, secara konstitusional, wujud

dan batasan hukum keuangan negara adalah APBN. Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, APBN adalah “rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.” Ketentuan tersebut menunjukkan keuangan negara adalah segala hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang yang pengelolaan dan pertanggung jawabannya membutuhkan persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR. APBN sebagai wujud keuangan negara terlihat jelas dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan, “Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.” Hal ini berarti hak (penerimaan) dan kewajiban (pengeluaran) yang dapat dinilai dengan uang bagi negara ditetapkan dan tergambarkan dalam APBN, dan tidak ada hak dan kewajiban negara yang terdapat dalam keuangan lainnya selain APBN.

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan. Demikian pula, Sri Soemantri, mengemukakan bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).

Pertanggungjawaban hukum dapat dilakukan melalui pendayagunaan 3 (tiga) sarana hukum yakni sarana hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Berdasarkan instrument hukum tersebut, maka dikenal adanya tanggung jawab administrasi, tanggung jawab pidana, dan tanggung jawab perdata. Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, menurut Hadjon bahwa tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk maladministrasi.

Telah disebutkan bahwa salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan yurisprudensi Conseil d’Etat, pemerintah atau negara dibebani membayar ganti rugi kepada seseorang rakyat atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif.

Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan ketetapan Bothlingk memberikan tiga contoh *onbevoegd* (pejabat tidak berwenang) yaitu:

- (1) Ia menggunakan cara yang tidak sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya.
- (2) Ia melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan

kepadanya, tetapi diluar pelaksanaan tugas.

- (3) Ia melakukan tindakan dengan cara kewenangan yang diberikan kepadanya di dalam pelaksanaan tugasnya, tetapi tidak sesuai dengan keadaan yang diwajibkan untuk pelaksanaan selanjutnya.

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, tampak bahwa tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan atau untuk dan atas nama jabatan, maka tindakannya itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan. Dalam tulisan Kranenburg & Vegting, terhadap persoalan pertanggungjawaban pejabat tersebut ada dua teori. Pertama, *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Kedua, *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 30-32 menjelaskan tentang bentuk pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam ketentuan tersebut, baik Presiden maupun Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) diwajibkan untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir (Bulan Juni tahun berjalan). Laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang mana penyajiannya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan lampiran laporan keuangan perusahaan negara/BUMN pada LKPP dan

lampiran laporan keuangan perusahaan daerah/BUMD pada LKPD.

Bentuk pertanggungjawaban keuangan negara dijelaskan secara rinci pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Khususnya pada Pasal 2, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Ketentuan ini tentunya memberikan kejelasan atas hirarki penyusunan laporan keuangan pemerintah dan keberadaan pihak-pihak yang bertanggung-jawab didalamnya, serta menjelaskan pentingnya laporan kinerja sebagai tambahan informasi dalam pertanggungjawaban keuangan negara.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, Undang-Undang Keuangan Negara perlu menjabarkan dan mengimplementasikan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam konstitusi tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi, baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah baik) dalam pengelolaan keuangan negara yang antara lain:

- a. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. Profesionalitas;
- c. Proporsionalitas;
- d. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Sebagai penerapan kaidah-kaidah di atas, yang salah satunya, yaitu pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, maka dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) berdasarkan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 dan diakomodasi oleh UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU BPK menjelaskan bahwa, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Di samping itu, dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK memiliki tugas melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan Negara.

Kerugian negara tidak serta merta menjadi langsung penyelesaian pidana, karena tersedia juga pemulihan kerugian negara dengan perdata dan administrasi negara melalui pengenaan sanksi administrasi dan tuntutan ganti kerugian atau gugatan perdata. Oleh sebab itu, kerugian negara secara yuridis formal dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara tidak ada yang langsung diproses menurut hukum dan sanksi pidana. Hal ini disebabkan yang diutamakan adalah penyelesaian yang cepat yang memungkinkan negara menerima kembali kerugian yang diderita secara nyata dan pasti. Dengan demikian, hal ini menunjukkan posisi penyelesaian administrasi negara dan perdata lebih premium remedium dibandingkan dengan

penyelesaian pidana yang berada pada posisi *ultimum remedium*.

Penentuan Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintah

Penentuan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi pada praktiknya lebih menekankan kepada kerugian yang bersifat nyata (*actual loss*) dan tidak membahas kerugian yang sifatnya potensi kerugian di masa datang. Dimasukkannya unsur “merugikan keuangan negara” dalam delik tindak pidana korupsi (khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 UU TIPIKOR) dalam praktik seringkali menimbulkan persoalan yang dapat mempengaruhi proses penanganan perkara korupsi. Mulai dari multi tafsir definisi keuangan negara dan kerugian negara, kewenangan penghitungan kerugian negara, lambatnya proses penghitungan kerugian negara yang dinilai menghambat penanganan perkara korupsi, dan hingga belum maksimalnya eksekusi uang pengganti dalam perkara korupsi.

Salah satu unsur yang mendasar dalam tindak pidana korupsi adalah adanya kerugian keuangan negara. Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada saat ini belum memiliki kesamaan tentang pengertian keuangan negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara adalah, “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 Undang Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan telah mendefinisikan, “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga,

dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagaimana di kemukakan di atas, dapat dilihat bahwa konsep yang dianut adalah konsep kerugian negara dalam arti delik materiil. Suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan Negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata. Hal ini berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) UU TIPIKOR yang menjelaskan bahwa kerugian negara dalam konsep delik formil dikatakan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menjelaskan kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya, sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Selain menurut UU BPK, BPKP menilai bahwa dalam kerugian keuangan/kekayaan negara, suatu kerugian Negara tidak hanya yang bersifat riil, tetapi juga yang bersifat potensial yaitu yang belum terjadi seperti adanya pendapatan negara yang akan diterima

Untuk membedakan dugaan tindakan korupsi atau maladministrasi, tindakan penyelenggara negara memang harus sesuai dengan tugas, kewenangan, kode etik, yang berdasarkan pada AAUPB yang sebenarnya sudah ada koridor-koridornya, apabila dilakukan dan kalau berkaitan dengan maladministrasi kesalahan dengan melakukan tindakan mungkin yang tadinya dia berbuat bisa saja tidak berbuat, yang kedua misalnya dia tidak menyetujui sesuatu yang harusnya memang disetujui.

Dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, seringkali ditemukan unsur “melawan hukum” dan

“menyalahgunakan kewenangan” yang diikuti dengan unsur “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktivitasnya, pejabat tersebut tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi. Seringkali pula ditemukan unsur “merugikan keuangan negara” yang dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggaran hukum yang dilakukan seorang pejabat. Seorang pejabat yang menggunakan keuangan negara tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan keuangan negara” jika pejabat yang bersangkutan bertindak sesuai hukum yang berlaku.

Perhitungan kerugian negara harus didasarkan pada prosedur dan tata cara yang mengandung kepastian, dan tidak berdasarkan rekaan atau perhitungan yang bersifat asumsi, potensi, atau kemungkinan atau hanya pada tafsiran sendiri mengenai norma peraturan perundang-undangan. Suatu penilaian dan jumlah kerugian negara tidak dapat berdiri sendiri sebagai suatu pemahaman sendiri pemeriksa atau di luar pemeriksa, karena semua bergantung pada penerapan prosedural atas data yang diperoleh dan tanggapan yang harus dirumuskan dalam hasil pemeriksaan.

Dalam penilaian kerugian negara, harus dipahami jika konsepsinya adalah ada pelanggaran administrasi, maka jika alasan itu yang dipergunakan berarti merupakan kesalahan administrasi yang merugikan negara yang penyelesaiannya adalah pengembalian uang. Demikian juga adanya penafsiran sepihak atas norma tidak dapat menjadi alasan adanya

kerugian negara, karena kerugian negara harus nyata dan pasti serta tidak dapat menjadi latar belakang yang rasional dalam menentukan ada tidaknya kerugian negara.

SIMPULAN

Penyalahgunaan wewenang baik menurut Hukum Administrasi Negara ataupun hukum pidana memiliki ranah hukum masing-masing, walaupun demikian keduanya saling memiliki hubungan yang erat, disatu sisi UUAP menjamin kepastian hukum terhadap tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan didalam menjalankan pemerintahan, sebaliknya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi (UU TPK) melindungi kepentingan negara terhadap tindakan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang korup atau melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang pastinya merugikan keuangan negara dan menghambat jalannya pemerintahan serta pembangunan. Untuk membedakan dugaan tindakan korupsi atau maladministrasi, tindakan penyelenggara negara memang harus sesuai dengan tugas, kewenangan, kode etik, yang berdasarkan pada AAUPB yang sebenarnya sudah ada koridor-koridornya, apabila dilakukan dan kalau berkaitan dengan maladministrasi kesalahan dengan melakukan tindakan mungkin yang tadinya dia berbuat bisa saja tidak berbuat, yang kedua misalnya dia tidak menyetujui sesuatu yang harusnya memang disetujui.

DAFTAR PUSTAKA

- Sukardja, A. (2012). *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika
- Barhamudin, Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintahan Dan Ruang Lingkupnya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Volume 17 Nomor 2. Bulan Mei 2019
- Illahi, B.K. & Alia, M.I. (2017). *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja*

- Sama BPK dan KPK, Integritas*, p-ISSN : 2477-118X, Volume 3 Nomor 2 - Desember 2017
- Simatupang, D.P.N. (2011). *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- <https://andichairilfurqan.wordpress.com/tag/pertanggungjawaban-keuangan-negara/>, dikutip pada tanggal 20 November 2020, Pukul 18.15 WIB
- Nuh, M.S. (2012). *Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, MMH, Jilid 41 No. 1 Januari 2012
- Lotolung, P.E. (2010). *"Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) dalam korelasinya dengan Hukum Administrasi, dalam Buku Hukum Administrasi dan Good Governance"*. Jakarta : Universitas Trisakti, hal.
- Hadjon, P.M. (1992), *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga
- Ridwan. (2009). *Hukum Administrasi Di Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press
- Rasul, S. (2009), "Penerapan Good Governance di Indonesia dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 21 Nomor 3, Oktober 2009