

**KORUPSI SEBAGAI KESALAHAN ADMINISTRATIF YANG MENIMBULKAN
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

*CORRUPTION AS AN ADMINISTRATIVE ERROR CAUSING STATE FINANCIAL
LOSSES*

Sandy Victor Hukunala*, Della Paula Ajawaila

Program Studi Hukum Universitas Kristen Indonesia Maluku
Jalan OT Pattimaipauw Tanah Lapang Kecil Ambon 97115, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 15 Desember 2022

Disetujui : 05 Maret 2023

Keywords:

administrative errors, corruption,
abuse of authority

Kata Kunci:

kesalahan administratif, korupsi,
penyalahgunaan wewenang

***) Korespondensi:**

E-mail: sandyhukunala09@gmail.com

Abstract: this study aimed to analyze corruption as an administrative error that causes state losses. This analysis was another perspective that arises as a result of the Supreme Court's Cassation Decision regarding the BLBI fund corruption case. The type of research used in this study was normative legal research that focuses on doctrinal law, which examines and analyzes the provisions of the applicable laws and regulations relating to the issues being examined. The study results showed that if there was a loss to state finances due to an administrative error, the government official concerned was obliged to return the state financial loss no later than 10 days after it was decided and the results of supervision were issued. However, the return of state financial losses did not eliminate the punishment of criminals.

Abstrak: kajian ini bertujuan untuk menganalisis korupsi sebagai kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara. Analisis ini merupakan perspektif lain yang timbul akibat dari Putusan Kasasi Mahkamah Agung tentang kasus korupsi dana BLBI. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada hukum doktrinal, yang mengkaji dan menganalisis ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan isu-isu yang sedang diperiksa. Hasil kajian menunjukkan bahwa apabila terjadi kerugian keuangan negara akibat kesalahan administrasi, pejabat pemerintah yang bersangkutan wajib mengembalikan kerugian keuangan negara paling lambat 10 hari sejak diputuskan dan hasil pengawasan dikeluarkan. Namun, pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghilangkan hukuman pelaku tindak pidana.

PENDAHULUAN

Pemerintahan dan setiap urusan yang dijalankan di dalamnya merupakan hal yang sangat penting bagi kelangsungan suatu negara. Segala urusan tersebut tentunya tidak berjalan otomatis tetapi dikerjakan oleh sumber daya manusia, yang lebih dikenal dengan aparatur pemerintahan. Hal ini membuat setiap aparatur memiliki peran krusial bagi negaranya. Aparatur pemerintahan diberi mandat serta tanggung jawab oleh negara dan rakyat untuk mengatur urusan pemerintahan yang telah menjadi tugas dan fungsinya masing-masing. Sudah merupakan

sebuah keharusan bagi setiap aparatur pemerintahan untuk bisa menjalankan semua kepercayaan yang telah diberikan kepada mereka dengan baik dan penuh integritas. Menjadi suatu masalah yang fatal apabila para aparatur pemerintahan atau birokrat menunjukkan perilaku yang menyimpang dari ketentuan tugas dan kewenangan yang telah diatur dalam perundang-undangan karena akan menghambat proses penyelenggaraan pemerintahan (Fathya, 2018).

Aparatur pemerintahan tidak bisa hanya menuntut hak dan kenyamanan, seperti upah atau insentif yang semakin besar, tetapi kinerja

dan kewajibannya pun harus diperhatikan dan dijalankan dengan baik. Selain itu, pemerintah pun harus profesional dengan mengedepankan kepentingan masyarakat dan bangsa di atas kepentingan diri sendiri. Aparatur pemerintahan merupakan pelayan masyarakat. Menjadi sebuah kewajiban bagi setiap aparatur pemerintahan untuk bekerja dengan benar karena banyak masyarakat menaruh harapan pada mereka untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih baik di masa mendatang. Negara-negara yang pilar-pilar demokrasinya tidak bekerja secara optimal, tidak memungkinkan pencapaian kualitas pelayanan publik yang lebih baik. Bahkan sebaliknya, pelayanan publik tanpa proses politik yang demokratis cenderung membuka ruang bagi praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang berujung kepada permasalahan baru di pemerintahan (Sinaga, 2020).

Pada kenyataan yang ada di lapangan, ternyata cukup berbanding terbalik dengan yang seharusnya dilakukan seperti telah dijelaskan di atas. Ada banyak sekali penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan yang ada di negara ini. Bahkan pada pejabat-pejabat penting pemerintahan pun ditemukan banyak sekali pelanggaran akan kewajiban dan tugas yang seharusnya mereka lakukan. Salah satunya kasus yang marak terjadi ialah kasus korupsi. Kondisi birokrasi Indonesia di era reformasi saat ini belum menunjukkan arah perkembangan yang baik, karena masih banyak birokrat yang arogan, bersikap sebagai penguasa, menjalankan praktik KKNP (korupsi, kolusi, nepotisme, dan pemborosan) baik di aras pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Tidak sedikit ditemukan aparatur pemerintahan di negara ini yang menyalahgunakan kewenangan dan kekuasaan yang dipercayakan bagi mereka dengan memanfaatkan segala hak milik rakyat untuk kepentingan dan kepuasan pribadi mereka. Kebiasaan penyalahgunaan anggaran keuangan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dapat terjadi pada level dan sistem pemerintahan di manapun, bahkan hal itu sudah ada sejak dulu sampai sekarang (Setiawan & Jesaja, 2022).

Salah satu fenomena yang terjadi yaitu pada tahun 1998, Pemerintah mengambil kebijakan penyaluran dan penggunaan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), yang bertujuan untuk menstabilkan perekonomian nasional. Bank Indonesia sebagai *lender of the*

last resort, sebagaimana tercantum dalam Pasal 32 Ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, menyebutkan bahwa “Bank Indonesia dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat” (Wijaya & Sally, 2021). Namun, penyaluran dan penggunaan dana BLBI cenderung disalahgunakan sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara. Salah satu penyebab kerugian keuangan negara, tidak lain dikarenakan adanya penyimpangan-penyimpangan yang lazimnya disebut “korupsi” dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Setiadi, 2018).

Presiden kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 tentang Jaminan Kepastian Hukum kepada Debitur yang Telah Menyelesaikan Kewajibannya atau Tindakan Hukum kepada Debitur yang Tidak Menyelesaikan Kewajibannya Berdasarkan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham” (Andani, 2019). Instruksi ini memberikan legitimasi bagi Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) untuk menerbitkan Surat Keterangan Lunas Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (SKL BLBI). Akan tetapi, penerbitan SKL BLBI yang dilakukan oleh Kepala BPPN Syafruddin Arsyad Tumenggung (SAT) pada April 2004 silam, tanpa disadari telah menimbulkan kerugian keuangan negara sekurang-kurangnya Rp4,58 triliun (Darmawan & Hadjar, 2022). Hal tersebut, menjadikan mantan Kepala BPPN (SAT) sebagai tersangka kasus korupsi akibat Penerbitan SKL BLBI, dan akhirnya divonis 13 tahun penjara dan denda 700 juta rupiah (Pengadilan Tipikor Jakarta Selatan 24/9/2018). Berdasarkan vonis Pengadilan Tipikor Jakarta Selatan, mantan kepala BPPN mengajukan upaya kasasi di Mahkamah Agung yang notabene sebagai (*judex juris*) untuk memeriksa penerapan hukumnya.

Putusan Kasasi Mahkamah Agung tentang kasus korupsi dana BLBI dalam Amar Putusannya melepaskan Mantan Kepala BPPN (SAT) dari segala tuntutan dikarenakan terjadi *dissenting opinion* antara tiga orang hakim Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut (Pranata, 2022). Antara lain, *pertama*, terdapat Hakim yang menilai bahwa kasus

tersebut bukan perbuatan pidana melainkan sengketa perdata karena kasus tersebut dimulai dengan hubungan kontrak/penandatanganan perjanjian secara perdata. *Kedua*, terdapat Hakim yang menilai bahwa kasus tersebut adalah masalah hukum administratif karena terdapat unsur kerugian negara. *Ketiga*, Hakim berikutnya menilai bahwa kasus tersebut tetap merupakan perbuatan pidana atau korupsi (Pranata, 2022). Adanya hakim yang menilai bahwa kasus tersebut merupakan masalah hukum administratif merupakan sesuatu hal yang menarik dan penting untuk dikaji. Oleh karena itu, penelitian ini berbeda dari penelitian-penelitian lain sebelumnya dikarenakan penelitian ini akan memfokuskan pada korupsi dengan pendekatan Hukum Administrasi Negara.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada hukum doktrinal, yang mengkaji dan menganalisis ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan isu-isu yang sedang diperiksa (Nurhayati, Ifrani, & Said, 2021). Jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Sumber bahan dan data hukum berasal dari penelitian sebelumnya dan artikel ilmiah terkait. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis interaktif Miles dan Huberman yang meliputi empat kegiatan yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelesaian Korupsi Menurut Hukum Administrasi Negara

Korupsi sesungguhnya sudah lama ada terutama sejak manusia pertama kali menganut tata kelola administrasi. Kebanyakan kasus korupsi tidak lepas dari kekuasaan, birokrasi, atau pun pemerintahan. Korupsi juga sering dikaitkan pemaknaannya dengan politik. Sekalipun sudah dikategorikan sebagai tindakan yang melanggar hukum, pengertian korupsi dipisahkan dari bentuk pelanggaran hukum lainnya. Selain mengaitkan korupsi dengan politik, korupsi juga dikaitkan dengan sosial-perekonomian, kebijakan publik, kebijakan internasional, kesejahteraan sosial dan pembangunan nasional. Kata "Korupsi" berasal

dari bahasa Latin *Corruptio* atau *Corruptus*. Dari bahasa Latin tersebut kemudian dikenal istilah *Corruption*, *Corruptie* dalam bahasa Inggris), *Corruption* dalam bahasa Perancis, dan *Corruptie/Korruptie* dalam bahasa Belanda. Arti kata korupsi secara harfiah adalah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian.

Secara istilah, korupsi menurut *Transparency International (TI)* didefinisikan sebagai tindakan pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri yang secara ilegal dan tidak adil memperkaya diri dengan menyalahgunakan kekuasaan yang telah masyarakat percayakan kepada mereka. Korupsi oleh Bank Dunia (*World Bank*) diartikan sebagai penyalahgunaan jabatan publik untuk memperoleh keuntungan pribadi. Dari sudut pandang hukum, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjelaskan bahwa korupsi merupakan perbuatan seseorang atau sekelompok orang yang dengan sengaja dan melawan hukum memperkaya diri sendiri maupun orang lain atau perusahaan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian nasional. Dengan kata lain, korupsi merupakan penyalahgunaan atau penyelewengan dana pemerintah/perusahaan (korporasi, organisasi, yayasan, dan lain-lain) demi kepentingan pribadi atau orang lain.

Berdasarkan Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi, ada tujuh kategori korupsi yaitu kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi. Ketujuh kategori perilaku korup tersebut disebabkan oleh berbagai faktor. Teori *Gone* yang dikemukakan oleh Jack Bologne memandang bahwa penyebab korupsi adalah ketamakan, peluang, kebutuhan, dan penguasaan atau penyingkapan (Setiawan, 2020). Ketamakan adalah sikap ketidakpuasan yang timbul pada diri seseorang terhadap harta kekayaan yang dimiliki, sehingga menginginkan kekayaan yang lebih lagi. Peluang berkaitan dengan akses yang ada sehingga terbuka jalan bagi seseorang untuk melakukan korupsi, meski sebenarnya mungkin tidak ada niat dari individu untuk melakukannya. Akan tetapi dengan adanya kesempatan, ada pilihan baginya untuk melakukan korupsi.

Kebutuhan berkaitan dengan keinginan dari manusia untuk memperoleh kehidupan yang wajar atau bahkan melebihi dari yang seharusnya karena tidak pernah merasa cukup. Ketamakan atau keserakahan ini berpotensi dimiliki oleh setiap orang dan sangat berkaitan dengan para koruptor (orang yang melakukan korupsi). Penguakan atau penyingkapan berkaitan dengan tindakan atau konsekuensi yang akan dihadapi pelaku jika telah diketahui melakukan penyimpangan atau korupsi. Faktor ketamakan dan kebutuhan berhubungan dengan pelaku, sedangkan faktor peluang dan penguakan berhubungan dengan pihak yang dirugikan (Setiawan, 2020). Faktor-faktor di atas terbukti mampu membuat seseorang melakukan penyalahgunaan wewenang.

Penyalahgunaan wewenang dapat terjadi baik pada jenis wewenang terikat maupun jenis wewenang bebas (*diskresi*). Indikator yang digunakan pada penyalahgunaan wewenang terikat adalah asas legalitas (tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan), sedangkan pada jenis wewenang bebas (*diskresi*) adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) karena asas "*wetmatigheid*" tidak memadai (Malian, 2020). Terdapat beberapa karakter atau ciri-ciri untuk menyebutkan bahwa telah terjadi penyalahgunaan wewenang antara lain: *pertama*, menyimpang dari tujuan atau maksud dari pemberian suatu kewenangan; *kedua*, menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas legalitas; dan *ketiga*, menyimpang dari tujuan atau maksud dalam kaitannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (Malian, 2020).

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam konsep hukum administrasi negara meliputi, larangan perbuatan dan atau tindakan pejabat pemerintahan untuk melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang (Barhamudin, 2022). Artinya bahwa, yang dimaksud dengan badan dan atau pejabat pemerintahan yang melampaui wewenang berarti melampaui masa jabatan atau batas berlakunya wewenang, serta melampaui batas wilayah berlakunya wewenang. Mencampuradukkan wewenang berarti bertindak di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan. Sedangkan bertindak sewenang-wenang berarti bertindak tanpa dasar wewenang (Barhamudin, 2022).

Penyalahgunaan wewenang dapat diukur dengan menggunakan parameter sebagai berikut. (1) Ada tidaknya pelanggaran terhadap peraturan dasar tertulis atau asas kepatutan yang hidup dalam masyarakat dan bernegara. Kriteria dan parameternya bersifat alternatif. (2) Asas kepatutan dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan ditetapkan apabila tidak ada peraturan dasar atau asas kepatutan ini diterapkan apabila ada peraturan dasar, sedangkan peraturan dasar (tertulis) itu nyata tidak dapat diterapkan pada kondisi dan keadaan tertentu yang mendesak sifatnya. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah mengatur mengenai adanya larangan penyalahgunaan wewenang, yaitu dalam Pasal 17 ayat (2) yang menyebutkan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang meliputi: (a) larangan melampaui wewenang; (b) larangan mencampuradukkan wewenang; dan/ atau; (c) larangan bertindak sewenang-wenang.

Kemudian Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut, dijelaskan kembali secara detail pada Pasal 18 tentang tindak penyalahgunaan wewenang tersebut. Sementara itu, pengertian penyalahgunaan wewenang atau menyalahgunakan kewenangan dalam KUHP maupun di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak ditemukan pengertiannya secara *expressis verbis*. Hal ini diakui oleh Indriyanto Seno Adji yang mengemukakan pengertian "menyalahgunakan wewenang" dalam hukum pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisit (Manao, 2018). Maksudnya dengan menyalahgunakan kewenangan tidak ada keterangan lebih lanjut dalam undang-undang, atau dapat dikatakan undang-undang dalam keadaan diam (*silentio of de wet*). Dengan kata lain, istilah penyalahgunaan wewenang sangat erat kaitannya dengan administrasi yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Dalam pengambilan kebijakan, badan dan/ atau pejabat pemerintahan harus bertindak sesuai dengan wewenang yang dimiliki, prosedur yang tepat, dan substansi atau syarat yang bermanfaat atau tidak merugikan kepentingan umum. Jika terdapat kesalahan administratif, baik berupa kesalahan prosedur, substansi yang merugikan atau penyalahgunaan wewenang maka pejabat

yang bersangkutan harus diperiksa dan diadili menurut hukum administrasi negara (Juliani, 2019). Kehadiran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa peradilan tata usaha negara merupakan lembaga peradilan yang memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang.

Jika selama ini seorang pejabat pemerintahan ditetapkan sebagai tersangka korupsi langsung diperiksa di pengadilan umum atau pengadilan tindak pidana korupsi, kini dengan adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan seorang pejabat yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan tata usaha negara terlebih dahulu untuk memeriksa dan memastikan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan kebijakan (Barhamudin, 2022). Ketentuan tersebut di atur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan:

1. Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidaknya unsur “penyalahgunaan wewenang” yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan;
2. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan;
3. Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan;
4. Terhadap putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi tata usaha negara;
5. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutuskan permohonan banding sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak permohonan diajukan;
6. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Sementara itu dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa “Setiap

orang yang bertujuan 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”. Artinya bahwa selain unsur kerugian negara, terdapat pula unsur “penyalahgunaan wewenang” yang juga merupakan salah satu syarat yuridis untuk menggolongkan suatu perbuatan atau tindakan sebagai korupsi. Konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat berupa kesalahan administratif biasa dan kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara (Juliani, 2019).

Terkait dengan kerugian keuangan negara karena kesalahan administratif maka pejabat pemerintahan yang bersangkutan wajib untuk mengembalikan kerugian keuangan negara paling lama 10 hari sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Akan tetapi, pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana apabila terdapat unsur pidana. Begitu pula sebaliknya apabila tidak terdapat unsur pidana namun terdapat kerugian negara secara nyata maka dapat dilakukan gugatan secara perdata (Pasal 32 UU Tindak Pidana Korupsi). Sebab dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah terjadi pergeseran delik korupsi yang semula merupakan delik formil bergeser menjadi delik materiel. Artinya bahwa delik korupsi tidak hanya menitikberatkan pada perbuatan (penyalahgunaan wewenang) tetapi pada akibat yang timbul dari perbuatan tersebut sehingga apabila ada dugaan korupsi akibat penyalahgunaan wewenang maka perkara tersebut harus diselesaikan secara administratif sedangkan pendekatan hukum pidana hanya sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) (Rini, 2018).

Pertanggungjawaban Kerugian Keuangan Negara

Kuangan negara merupakan inti dalam pembangunan suatu negara dan sangat menentukan kelangsungan perekonomian suatu negara baik sekarang maupun di masa yang akan datang (Muhajir, 2019). Pengertian keuangan negara menurut Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang 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 dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Ruang lingkup keuangan negara meliputi: (1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan, dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; (2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; (3) penerimaan negara; (4) pengeluaran negara; (5) penerimaan daerah; (6) pengeluaran daerah; (7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak, kekayaan pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah; (8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan (9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kerugian keuangan negara adalah sesuatu yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum atau tindakan penyalahgunaan wewenang yang ada pada seseorang karena jabatan dan kedudukannya. Di dunia peradilan, arti kerugian keuangan negara yaitu berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum (Rini, 2018). Kerugian keuangan negara pada dasarnya kerugian yang berkaitan dengan kekayaan negara baik yang dipisahkan maupun tidak (APBN/APBD, ABMUN/ABUMD, dan lain-lain) termasuk keuangan suatu badan atau badan hukum yang mempergunakan modal atau kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat untuk kepentingan sosial, kemanusiaan, dan lain-lain (Muhajir, 2019).

Kerugian keuangan negara dapat terjadi pada dua tahap, yaitu pada tahap dana akan masuk pada kas negara dan pada tahap dana akan keluar dari kas negara. Pada tahap dana akan masuk ke kas negara, kerugian bisa terjadi melalui konspirasi pajak, konspirasi denda, konspirasi pengembalian kerugian keuangan negara dan

penyelundupan, sedangkan pada tahap dana akan keluar dari kas negara, kerugian terjadi akibat *mark up*, korupsi, pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan program, dan lain-lain (Suhendar & Kartono, 2020). Perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan perekonomian negara ialah pelanggaran-pelanggaran pidana atau mal-administrasi terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bidang kewenangannya (Suhendar & Kartono, 2020).

Sejauh ini berbagai penanganan kasus tindak pidana korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara selalu menjadi polemik, terutama tentang berapa yang harus diganti oleh terdakwa. Saksi ahli yang diminta untuk menghitung besar kerugian keuangan negara kerap menggunakan dasar nilai perhitungan yang berbeda. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 butir 22 menyatakan “Kerugian negara atau daerah adalah kekurangan uang atau surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun karena lalai”. Setiap kerugian keuangan negara atau daerah yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum dan atau penyalahgunaan wewenang, mewajibkan kepada pejabat yang bersangkutan untuk mengganti kerugian tersebut. Mekanisme pertanggungjawaban kerugian keuangan negara telah diatur dalam ketentuan Pasal 59 sampai 67 UU Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal 64 UU Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa “Bendahara, atau pegawai bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara atau daerah dapat dikenai sanksi administratif dan atau sanksi pidana. Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti kerugian negara”.

Di dalam ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, dinyatakan bahwa “Dalam hal penyidikan menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara penyidikan tersebut kepada jaksa pengacara negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan”. Oleh karena itu, dalam pertanggungjawaban kerugian keuangan negara apabila tidak ditemukan unsur

tindak pidana namun adanya kerugian secara nyata dapat dilakukan penuntutan atau gugatan perdata. Hal ini juga diatur dalam Pasal 1366 KUH Perdata yang berbunyi “Setiap orang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga masuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kekuranghati-hatian”. Pasal 1367 KUH Perdata juga menyatakan “Seorang tidak hanya bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang ada di bawah pengawasannya”.

Terdapat tiga unsur yang harus terpenuhi agar dapat dilakukan proses penuntutan atau penyelesaian terhadap kerugian keuangan negara yang diakibatkan karena perbuatan melawan hukum dan atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan sebagai berikut: (1) kerugian negara atau daerah merupakan berkurangnya keuangan negara atau daerah berupa uang, surat berharga, barang milik negara dari jumlah dan/atau nilai yang seharusnya; (2) kekurangan dalam keuangan tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dan ditentukan besarnya. Dengan demikian, kerugian negara tersebut bukan hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian; (3) kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum dan atau penyalahgunaan wewenang, harus dibuktikan secara cermat dan tepat (Dudi & Sabigin, 2012).

Permasalahan pengembalian kerugian keuangan negara harus segera diselesaikan karena pada hakikatnya penyelesaian ganti kerugian negara merupakan amanat undang-undang yang wajib dilaksanakan oleh setiap penyelenggara negara. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara merupakan unsur pengendalian internal, karena dengan melaksanakan penyelesaian kerugian keuangan negara secara konsisten sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka setiap aparatur negara yang bersangkutan tanpa diawasi secara langsung dan ketat akan lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya mengingat adanya risiko atau konsekuensi, yaitu apabila merugikan keuangan negara wajib untuk

mengganti kerugian tersebut (Juliani, 2017). Subjek hukum yang bertanggung jawab atas terjadinya kerugian keuangan negara dapat ditinjau dalam Pasal 35 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menetapkan: (1) setiap pejabat negara dan pegawai bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian yang dimaksud; (2) setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan; (3) setiap bendahara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya. Jadi pada prinsipnya tanggung jawab dan tanggung gugat terhadap kerugian negara atau daerah adalah pejabat pemerintah atau pejabat lainnya sebagai akibat dari perbuatan yang menyalahgunakan wewenang atau sarana yang ada padanya serta, bendahara, pegawai atau bukan bendahara atau pejabat lain yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengganti kerugian negara atau daerah (Juliani, 2017).

SIMPULAN

Berdasarkan perspektif Hukum Administrasi Negara, korupsi merupakan kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara karena disengaja maupun tidak sengaja (lalai dan/atau kurang hati-hati) baik yang dilakukan oleh pejabat atau pun orang-orang yang berada di bawah tanggung jawab pejabat tersebut. Secara administratif, kesalahan yang menimbulkan kerugian negara merupakan bagian dari penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan perspektif tersebut, tersangka korupsi dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan tata usaha negara terlebih dahulu untuk memeriksa dan memastikan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan. Apabila terdapat kerugian keuangan negara karena kesalahan administratif maka pejabat pemerintahan yang bersangkutan wajib untuk mengembalikan kerugian keuangan negara paling lama 10 hari sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan. Akan tetapi, pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku

tindak pidana. Pertanggungjawaban kerugian keuangan negara dilakukan oleh subjek hukum yang dijelaskan dalam Pasal 35 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

DAFTAR RUJUKAN

- Andani, D. (2019). Release and Discharge Sebagai Bentuk Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham Utang BLBI. *Lex Renaissance*, 3(1), 1-24.
- Barhamudin, (2022). Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Solusi*, 17(2), 175-192.
- Darmawan, R.A.P.Y., & Hadjar, A.F. (2022). Tinjauan Yuridis Surat Perintah Penghentian Penyidikan Berupa Penerbitan Keterangan Lunas Bank Indonesia. *Reformasi Hukum Trisakti*, 4(4), 1031-1042.
- Dudi, C., & Sabigin, M. (2021). Perspektif Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Publik dalam Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Konstituen*, 3(1), 49-58.
- Fathya, V.N. (2018). Upaya Reformasi Birokrasi melalui Area Perubahan Mental Aparatur untuk Memberantas Praktik Pungutan Liar yang dilakukan oleh PNS. *Cosmogov Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(1), 38-57.
- Juliani, (2019). Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara. *Administrative Law & Governance*, 2(4), 598-614.
- Juliani, H. (2017). Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Negara atau Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara dan Pejabat Lain. *Law Reform*, 13(2), 234-248.
- Malian, S. (2020). Penyalahgunaan Wewenang Jabatan oleh Pejabat Negara atau Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana. *Jurnal Hukum Respublica*, 20(1), 102-121.
- Manao, F. (2018). Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 2(1), 1-22.
- Muhajir, I. (2019). Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, 4(1), 1-9.
- Nurhayati, Y., Ifrani., & Said, M.Y. (2021). Metodologi Normatif dan Empiris dalam Perspektif Ilmu Hukum. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2(1), 1-20.
- Pranata, F. S. (2022). Tinjauan Yuridis Pertimbangan Hakim Pada Putusan Lepas Pada Tingkat Kasasi Terkait Adanya Perintah Jabatan. *Novum Jurnal Hukum*, 1(8), 191-200.
- Rini, N.S. (2018). Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi dalam Undang Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 8(2), 257-274.
- Setiadi, W (2018). Korupsi di Indonesia Penyebab, Hambatan, Solusi dan Regulasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(3), 249-262.
- Setiawan, I., & Jesaja, C.P. (2022). Analisis Perilaku Korupsi Aparatur Pemerintah Di Indonesia. *Jurnal Media Birokrasi*, 4(2), 33-50.
- Sinaga, F. A. (2019). Bentuk–Bentuk Korupsi Politik. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(1), 59-75.
- Suhendar., & Kartono. (2020). Kerugian Keuangan Negara Telaah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana. *Jurnal Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 11(2), 233-246.
- Wijaya, A.E., & Sally, J.N. (2021). Urgensi Penyelesaian Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia Berdasarkan Undang-Undang No 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555K/PID.SUS/2019). *Jurnal Hukum Adigama*, 4(1), 329-355.