

# "Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI

---

Volume 1 "Dharmasisya" Jurnal Fakultas  
Hukum Universitas Indonesia

Article 17

---

July 2022

## **PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT PEMERINTAH YANG TELAH MENGEMBALIKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA: SEBUAH ANALISIS**

Gunawan Simangunsong  
gunawansimangunsong14@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>

---

### **Recommended Citation**

Simangunsong, Gunawan (2022) "PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT PEMERINTAH YANG  
TELAH MENGEMBALIKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA: SEBUAH ANALISIS," *"Dharmasisya" Jurnal  
Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 1, Article 17.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss4/17>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

---

## PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT PEMERINTAH YANG TELAH MENGEMBALIKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA: SEBUAH ANALISIS

### Cover Page Footnote

Selain memajukan kesejahteraan umum tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (2) mencerdaskan kehidupan bangsa (3) Ikut melaksanakan ketertiban dunia. Konsideran menimbang poin a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292) berbunyi "bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan". HR. Ridwan. (2006), Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, P. 376 sebagaimana dikutip oleh Firna Novi Anggoro "Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN" Jurnal Fiat Justisia Volume 10 Number 4, 2016. Unsur Penyalahgunaan Kewenangan dan unsur kerugian negara merupakan unsur dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)" Indriyanto Seno Adji, Korupsi dan Penegakan Hukum, Cetakan Pertama, (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 2-3 sebagaimana dikutip oleh Disiplin F. Manao dalam Jurnal Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi, Jurnal Wawasan Yudika, Vol. 2, No. 1 Maret 2018. Selain larangan penyalahgunaan wewenang tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292) sebagaimana disebutkan Pasal 3 yaitu "a. menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan; b. menciptakan kepastian hukum; c. mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang; d. menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; e. memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan; f. melaksanakan ketentuan peraturan perundangundangan dan menerapkan AUPB; dan g. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat". Pasal 17 berbunyi "Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang. (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. larangan melampaui Wewenang; b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang". Pasal 20 ayat 1 berbunyi "Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah". Pasal 20 ayat 2 yang berbunyi "Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. tidak terdapat kesalahan; b. terdapat kesalahan administratif; atau c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara". Pasal 20 ayat 4 berbunyi "Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan". Pasal 20 ayat 5 dan ayat 6 berbunyi "(5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang. (6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada

---

ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5) Pasal 1 angka 1 berbunyi “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017 Amar Putusan poin 2 “Menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara) Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Paragraf 3.10.4 menyatakan “Unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (potential loss) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata(actual loss) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi”. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) Pasal 4 berbunyi “Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3”. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor). Lihat Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Paragraf 4. Yulius, Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014), Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 3 November 2015 John Bell, dkk, Principles of French Law, Oxford University Press, 1998, hlm. 184 sebagaimana dikutip oleh Yulius, Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014), Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 3 November 2015 hal. 364. Abdul Latif, Hukum Administrasi Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi, Kencana Jakarta, 2014 sebagaimana dikutip oleh Yulius, Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014), Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 3 November 2015 hal. 365. Ibid Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77). Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 memberi contoh penyalahgunaan wewenang yaitu “keputusan tata usaha negara memberi izin atas sebidang tanah, padahal dalam peraturan dasarnya tanah tersebut diperuntukkan jalur hijau”. Pasal 3 huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292). Pasal 17 ayat 1 Pasal 17 ayat 2 Pasal 18 ayat 1 Pasal 18 ayat 2 Pasal 18 ayat 3 Pasal 19 ayat 1 Pasal 19 ayat 2 Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47) Pasal 2 Pasal 35 ayat 1 Pasal 35 ayat 4 Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5) Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140) yang berbunyi “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp

---

1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)” dan Pasal 3 yang berbunyi “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”. “A Misnomer is a word or expression that describes something wrongly or inaccurately”. John Sinclair, BBC English Dictionary (London: HarperCollins Publisher, 1992), hlm. 738 sebagaimana dikutip oleh Shidarta, Misnomer dalam Nomenklatur dan Penalaran Positivisme Hukum, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017) hlm. 42. Ibid hlm. 43 Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di paragraf terakhir penjelasan umum berbunyi “Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat...” Diakses dari <http://lipi.go.id/berita/power-tends-to-corrupt/4869> pada tanggal 16 November 2019. Pasal 35 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47). Pasal 35 ayat 4 Pasal 59 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5) Pasal 59 ayat 2 Pasal 60 ayat 2 Pasal 60 ayat 3 Pasal 64 ayat 1 Pasal 64 ayat 2 Pasal 62 ayat 1 Lihat Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi “Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang” Pasal 19 ayat 1 berbunyi “Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap” Pasal 19 ayat 2 berbunyi “Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/ atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap”. Pasal 80 ayat 3 yang berbunyi “Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 42 dikenai sanksi administratif berat”. Pasal 81 ayat 3 berbunyi “Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa: a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa”. Pasal 82 yang berbunyi “(1) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh: a. Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; b. kepala daerah apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah; c. menteri/pimpinan lembaga apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan d. Presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga. (2) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh: a. gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; dan b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur”. Pasal 83 ayat 2 berbunyi “Sanksi administratif ringan dapat dijatuhkan secara langsung, sedangkan sanksi administratif sedang atau berat hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan internal”. Pasal 20 ayat 1 yang berbunyi “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah”. Pasal 34 ayat 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi “Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang” Pasal 34 ayat 2 yang berbunyi “Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang

---

tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang". Pasal 34 ayat 3 yang berbunyi "Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini". Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 18 Desember 2003 di Markas Besar Perserikatan Bangsa-Bangsa telah ikut menandatangani Konvensi perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Anti Korupsi yang diadopsi oleh Sidang ke-58 Majelis Umum melalui Resolusi Nomor 58/4 pada tanggal 31 Oktober 2003 dan telah diundangkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 32) Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang berbunyi "Dalam hal penyidik 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 hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan". Pasal 32 ayat 2 berbunyi "Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara". Pasal 33 berbunyi "Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya". Pasal 34 berbunyi "Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya". ICW, Catatan Pemantauan Perkara Korupsi yang divonis oleh Pengadilan Selama 2018 Tanpa Tahun. 70<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5733f0ea01aea/mau-tahu-biaya-penanganan-perkara-korupsi-simak-angka-dan-masalahnya/> diakses pada tanggal 20 November 2019. Putusan Nomor 17/Pid.Sus-Tpk/2016/PN.Mdn tanggal 25 April 2016. Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum 3.10.4 yang menyatakan "Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (potential loss) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (actual loss) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi". Amir Ilyas, SH., MH, Asas-Asas Hukum Pidana Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan (Disertai Teori-Teori Pengantar Dan Beberapa Komentar) (Yogyakarta: Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia) 2012. hlm. 41 Selain memenuhi rumusan dalam undang-undang syarat lainnya yaitu 1) adanya perbuatan 2) bersifat melawan hukum. Pasal 39 (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009 yang berbunyi "Setiap orang yang dengan sengaja: a. tidak mendaftarkan diri untuk diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak atau tidak melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak; b. menyalahgunakan atau menggunakan tanpa hak Nomor Pokok Wajib Pajak atau Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak; c. tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan; d. menyampaikan Surat Pemberitahuan dan/atau keterangan yang isinya tidak benar atau tidak lengkap; e. menolak untuk dilakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29; f. memperlihatkan pembukuan, pencatatan, atau dokumen lain yang palsu atau dipalsukan seolah-olah benar, atau tidak menggambarkan keadaan yang sebenarnya; g. tidak menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan di Indonesia, tidak memperlihatkan atau tidak meminjamkan buku, catatan, atau dokumen lain; h. tidak menyimpan buku, catatan, atau dokumen yang menjadi dasar pembukuan atau pencatatan dan dokumen lain termasuk hasil pengolahan data dari pembukuan yang dikelola secara elektronik atau diselenggarakan secara program aplikasi on-line di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (11); atau i. tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut. sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara dipidana

---

dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit 2 (dua) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar dan paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar”.

## PENYALAHGUNAAN WEWENANG PEJABAT PEMERINTAH YANG TELAH MENGEMBALIKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA: SEBUAH ANALISIS.

**Gunawan Simangunsong**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Korespondensi: [gunawansimangunsong14@gmail.com](mailto:gunawansimangunsong14@gmail.com)

### Abstrak

Kerugian Keuangan Negara menjadi salah satu unsur tindak pidana korupsi yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang 20 Tahun 2001. Setelah terbit Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ada pengaturan bahwa pejabat yang menyalahgunakan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara dapat mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut paling lama 10 hari setelah terbitnya hasil pengawasan aparat pengawas intern pemerintah. Penelitian ini mengkaji status penyalahgunaan wewenang setelah pejabat pemerintah mengembalikan kerugian negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan melakukan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Hasil penelitian menemukan bahwa unsur pidana dapat dihapuskan setelah kerugian keuangan negara dikembalikan oleh Pejabat Pemerintah. Peneliti juga menemukan dibandingkan pemidanaan konsep sanksi denda sampai 400% dapat dikenakan bagi pejabat pemerintah yang menyalahgunakan kewenangan.

## I. PENDAHULUAN

Salah satu tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana termaktub dalam pembukaan (preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup> dalam memajukan kesejahteraan umum tersebut maka pemerintah harus melaksanakan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu instrumen hukum agar pelaksanaan wewenang pejabat pemerintah selalu berdasarkan hukum adalah dibentuknya undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan). Landasan filosofis tujuan pembentukan undang-undang tentang administrasi pemerintahan adalah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemerintahan sehingga Perbuatan pejabat pemerintah harus berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Namun luasnya cakupan kewenangan pejabat pemerintah menimbulkan permasalahan karena dalam kondisi yang sangat mendesak pejabat pemerintah harus dapat mengambil tindakan atau keputusan. Dalam situasi inilah pejabat pemerintah seringkali membuat kewenangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Wilayah ini menjadi *grey area* yang dapat berujung pada kriminalisasi pejabat pemerintahan.<sup>3</sup>

Dalam praktik penyelenggaraan negara saat ini banyak pejabat pemerintah yang dibawa ranah hukum pidana karena melaksanakan kewenangannya karena dianggap merugikan keuangan negara. Begitu ada penyalahgunaan wewenang yang menyebabkan kerugian keuangan negara penegak hukum langsung menggunakan Pasal 2 atau Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) yang salah satu unsurnya adalah adanya “menyalahgunakan

---

<sup>1</sup> Selain memajukan kesejahteraan umum tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (2) mencerdaskan kehidupan bangsa (3) Ikut melaksanakan ketertiban dunia.

<sup>2</sup> KONSIDERAN menimbang poin a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292) berbunyi “bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

<sup>3</sup> HR. Ridwan. (2006), Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, P. 376 sebagaimana dikutip oleh Firna Novi Anggoro “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN” Jurnal Fiat Justitia Volume 10 Number 4, 2016.

kewenangan” dan diikuti dengan unsur “merugikan keuangan negara”.<sup>4</sup>

Pengertian penyalahgunaan wewenang atau *detournement de pouvoir* dalam tiga wujud yaitu: 1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan 2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya 3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.<sup>5</sup>

Msencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu tujuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 (Pasal 3 huruf c)<sup>6</sup> sementara aspek penyalahgunaan wewenang meliputi (1) larangan melampaui Wewenang (2). larangan mencampuradukkan Wewenang (3) larangan bertindak sewenang-wenang (Pasal 17 ayat 2).<sup>7</sup>

Lembaga yang berwenang agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang adalah aparat pengawasan intern pemerintah (APIP).<sup>8</sup> Dalam melakukan pengawasan APIP dapat menerbitkan keputusan berupa (1) tidak terdapat kesalahan (2) terdapat kesalahan administratif (3) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara (Pasal 20 ayat 2).<sup>9</sup> Selanjutnya apabila terdapat kerugian keuangan negara maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintah wajib mengembalikan kerugian keuangan negara dalam waktu 10 hari sejak APIP menerbitkan hasil pengawasan<sup>10</sup> apabila kesalahan administratif tidak terdapat penyalahgunaan wewenang maka beban pengembalian kerugian negara dipikul oleh Badan Pemerintah, namun apabila terdapat penyalahgunaan wewenang maka yang wajib mengembalikan adalah pejabat

---

<sup>4</sup> Unsur Penyalahgunaan Kewenangan dan unsur kerugian negara merupakan unsur dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”

<sup>5</sup> Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 2-3 sebagaimana dikutip oleh Disiplin F. Manao dalam Jurnal *Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dibubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Wawasan Yudika, Vol. 2, No. 1 Maret 2018.

<sup>6</sup> Selain larangan penyalahgunaan wewenang tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292) sebagaimana disebutkan Pasal 3 yaitu “a. menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan; b. menciptakan kepastian hukum; c. mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang; d. menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; e. memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan; f. melaksanakan ketentuan peraturan perundangundangan dan menerapkan AUPB; dan g. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat”.

<sup>7</sup> Pasal 17 berbunyi “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang. (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. larangan melampaui Wewenang; b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang”.

<sup>8</sup> Pasal 20 ayat 1 berbunyi “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah”.

<sup>9</sup> Pasal 20 ayat 2 yang berbunyi “Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. tidak terdapat kesalahan; b. terdapat kesalahan administratif; atau c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara”.

<sup>10</sup> Pasal 20 ayat 4 berbunyi “Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan”.

pemerintah.<sup>11</sup>

Kerugian keuangan negara diartikan sebagai kekurangan uang yang nyata dan pasti jumlahnya<sup>12</sup> Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menghapus frasa “dapat” dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi<sup>13</sup> sehingga kerugian negara harus benar-benar dapat dihitung (*actual loss*) bukan lagi perkiraan (*potential loss*).<sup>14</sup>

Lahirnya UU Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan atribusi kepada APIP untuk mengawasi penyalahgunaan kewenangan oleh Pejabat Pemerintahan termasuk yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Apabila kerugian keuangan negara tersebut telah dikembalikan oleh pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangan maka sudah seharusnya unsur tindak pidana korupsinya menjadi hapus karena negara sudah tidak mengalami kerugian keuangan, sehingga pejabat pemerintahan sudah tidak dapat lagi dikenakan hukum pidana. Namun ada konflik norma yaitu Pasal 4 UU Tipikor yang tidak memberikan peluang bagi pejabat pemerintah lepas dari tuntutan pidana walaupun sudah mengembalikan keuangan negara.<sup>15</sup> Ketentuan ini sudah pasti menjadi momok bagi pejabat pemerintah yang sudah beritikad baik mengembalikan kerugian keuangan negara.

Padahal UU Administrasi Pemerintahan telah memberikan peluang agar penyelesaian kerugian keuangan negara yang ditimbulkan oleh pejabat yang menyalahgunakan kewenangan tidak lagi menggunakan pendekatan pidana namun harus menggunakan pendekatan hukum administratif konsep hukum administratif adalah pengembalian uang negara. Lantas bagaimanakah status hukum pejabat pemerintahan yang telah mengembalikan keuangan negara secara yuridis normatif? Bagaimana agar kerugian keuangan negara dapat dikembalikan secara signifikan? Hal ini menarik untuk dikaji lebih jauh. Pemerintah yang Telah Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara.

## II. PEMBAHASAN

### 1. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara oleh Pejabat Pemerintah yang

---

<sup>11</sup> Pasal 20 ayat 5 dan ayat 6 berbunyi “(5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang. (6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang

<sup>12</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5) Pasal 1 angka 1 berbunyi “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

<sup>13</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017 Amar Putusan poin 2 “Menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang- Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara) Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

<sup>14</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 Paragraf

3.10.4 menyatakan “Unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi”.

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) Pasal 4 berbunyi “Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3”.

## Melakukan Penyalahgunaan Wewenang.

### a. Defenisi Kerugian Keuangan Negara

Kerugian Negara dalam hukum administrasi Negara memiliki definisi sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara<sup>16</sup> dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan<sup>17</sup> definisi kedua undang-undang tersebut adalah: “kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Sementara pengertian kerugian keuangan negara tidak memiliki definisi dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara<sup>18</sup> hanya menyebut pengertian keuangan dalam Pasal 1 angka 1 “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”.

Pengertian Keuangan Negara juga berbeda dengan UU Tipikor yang menyebutkan “Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat”.<sup>19</sup>

Perbedaan pemaknaan aturan perundang-undangan tersebut dapat menimbulkan kesulitan. Kesulitan tersebut ada dalam upaya menetapkan berapa kerugian keuangan negara akibat penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, dan berapa besar jumlah uang kerugian yang akan dibebankan kepada pejabat pemerintahan. Hal ini sangat penting agar tidak terjadi penghitungan kerugian (keuangan) negara yang memberikan tafsir bebas kepada APIP dalam menentukan kerugian keuangan negara.

### b. Tindakan Pejabat yang Menyalahgunakan Wewenang

Konsep penyalahgunaan wewenang pertama kali muncul di Prancis yaitu *detournement de pouvoir* yang kemudian diserap dalam literatur hukum berbahasa Inggris yang diartikan sebagai “*misuse of power*” atau “*abuse of power*”.<sup>20</sup> Di Prancis pejabat pemerintahan dinyatakan melanggar

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5)

<sup>17</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85).

<sup>18</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor).

<sup>19</sup> Lihat Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Paragraf 4.

<sup>20</sup> Yulius, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari*

prinsip *detournement de pouvoir* apabila dalam mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakannya bertujuan untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga atau rekannya), bukan untuk kepentingan atau ketertiban umum.<sup>21</sup> Konsep ini kemudian diikuti dan berkembang di Belanda yaitu *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* yang merumuskan penyalahgunaan wewenang sebagai penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya atau menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu sehingga pejabat melanggar asas spesialisasi (asas tujuan).<sup>22</sup>

Terjadinya penyalahgunaan wewenang harus didahului oleh adanya pembuktian secara faktual bahwa badan dan/atau pejabat pemerintah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukan karena suatu kealpaan. Tindakan dan/atau keputusan tersebut dilakukan secara sadar, yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan juga didasarkan atas kepentingan (*interest*) pribadi, baik yang sifatnya untuk diri sendiri maupun orang untuk orang lain.<sup>23</sup>

Sebelum terbina Undang-Undang Administrasi Pemerintahan norma hukum yang mengatur mengenai penyalahgunaan wewenang di atur dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b yang berbunyi “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lagi dari maksud diberikannya wewenang tersebut”.<sup>24</sup>

Penjelasan UU No. 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa dasar pembatalan keputusan tata usaha negara adalah karena penyalahgunaan wewenang yaitu “Setiap penentuan norma-norma hukum di dalam tiap peraturan itu tentu dengan tujuan dan maksud tertentu. Oleh karena itu, penerapan ketentuan tersebut harus selalu sesuai dengan tujuan dan maksud khusus diadakannya peraturan yang bersangkutan. Dengan demikian, peraturan yang bersangkutan tidak dibenarkan untuk diterapkan guna mencapai hal-hal yang di luar maksud tersebut. Dengan begitu wewenang materiel Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara juga terbatas pada ruang lingkup maksud bidang khusus yang telah ditentukan dalam peraturan dasarnya”.<sup>25</sup>

UU Nomor 5 Tahun 1986 sudah menyebutkan secara implisit apa yang dinamakan penyalahgunaan wewenang, namun norma yang mengatur lebih jelas mengenai penyalahgunaan wewenang adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dimana Bab III di bagian 2 menyebutkan salah satu tujuan dibentuknya UU Nomor 30 Tahun 2014 adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang.<sup>26</sup> Untuk mencegah penyalahgunaan wewenang maka

---

*Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*), Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 3 November 2015

<sup>21</sup> John Bell, dkk, *Principles of French Law*, Oxford University Press, 1998, hlm. 184 sebagaimana dikutip oleh Yulius, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 3

November 2015 hal. 364.

<sup>22</sup> Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi*, Kencana Jakarta, 2014 sebagaimana dikutip oleh Yulius, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 3 November 2015 hal. 365.

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77).

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 memberi contoh penyalahgunaan wewenang yaitu “keputusan tata usaha negara memberi izin atas sebidang tanah, padahal dalam peraturan dasarnya tanah tersebut diperuntukkan jalur hijau”.

<sup>26</sup> Pasal 3 huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang<sup>27</sup> adapun derivasi dari penyalahgunaan wewenang adalah a) larangan melampaui kewenangan; b) larangan mencampuradukkan wewenang; c) larangan bertindak sewenang-wenang.<sup>28</sup>

Adapun kategori badan dan/atau pejabat pemerintahan dinyatakan melampaui wewenang adalah apabila dalam keputusan dan/atau tindakannya a) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; b) melampaui batas wilayah berlakunya wewenang c) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>29</sup> sedangkan kategori badan dan/atau pejabat pemerintahan dinyatakan mencampuradukkan wewenang adalah apabila dalam keputusan dan/atau tindakannya a) di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; b) bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan<sup>30</sup> dan terakhir kategori badan dan/atau pejabat pemerintahan dinyatakan sewenang-wenang adalah apabila dalam keputusan dan/atau tindakannya a) tanpa dasar kewenangan b) bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.<sup>31</sup>

Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan kategori melampaui wewenang dan sewenang-wenang hanya dapat dinyatakan tidak sah apabila telah diuji dan ada putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap<sup>32</sup> sedangkan kategori mencampuradukkan wewenang dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap.<sup>33</sup>

### **c. Tindakan Pejabat Pemerintah yang Menyalahgunakan Wewenang dan Merugikan Keuangan Negara**

Setelah dijelaskan di atas mengenai tindakan pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang, maka selanjutnya adalah pengertian konsep kerugian keuangan negara. Keuangan negara diatur di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjelaskan 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.<sup>34</sup>

Keuangan Negara meliputi a) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman b) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga c) Penerimaan Negara d) Pengeluaran Negara e) Penerimaan Daerah f) Pengeluaran Daerah g) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah h) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.<sup>35</sup>

---

Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292).

<sup>27</sup> Pasal 17 ayat 1

<sup>28</sup> Pasal 17 ayat 2

<sup>29</sup> Pasal 18 ayat 1

<sup>30</sup> Pasal 18 ayat 2

<sup>31</sup> Pasal 18 ayat 3

<sup>32</sup> Pasal 19 ayat 1

<sup>33</sup> Pasal 19 ayat 2

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47)

<sup>35</sup> Pasal 2

Namun apabila ditelusuri lebih jauh, pengertian kerugian keuangan negara tidak ditemukan di dalam UU Nomor 17 Tahun 2003. Yang ada hanya ancaman bagi pegawai negeri yang merugikan keuangan negara yaitu “Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud”.<sup>36</sup> Selanjutnya ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.<sup>37</sup>

Sementara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara hanya menyebutkan “kerugian negara/daerah” yaitu kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>38</sup> Terminologi yang berbeda yaitu “kerugian keuangan negara” dan “kerugian negara/daerah” dapat menyebabkan ketidakjelasan penerapan hukum. Apabila mengacu kepada UU Nomor 30 Tahun 2014 terminologi yang digunakan bukan “kerugian negara/daerah” namun memakai terminologi “kerugian keuangan negara” sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 20 ayat 2 huruf c yang berbunyi “Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara”. UU Tipikor beda lagi dengan menggunakan istilah “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.<sup>39</sup> Penggunaan istilah yang berbeda dapat menimbulkan misnomer<sup>40</sup> atau istilah yang tidak cocok penempatannya yang akan menimbulkan problematika tersendiri.<sup>41</sup>

Permasalahan ini tentu akan menimbulkan kerancuan bagi pejabat pemerintahan yang diduga menyalahgunakan wewenang dan menimbulkan kerugian keuangan negara. Parameter undang-undang manakah yang akan digunakan tentu akan menyulitkan aparat pengawasan intern pemerintah.

Namun apabila mengacu kepada UU Nomor 30 tahun 2014 maka yang menjadi terminologi yang digunakan untuk adalah kerugian keuangan negara sesuai UU Nomor 30 Tahun 2014 yang merupakan *umbrella act* (payung hukum) dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Pasal 35 ayat 1

<sup>37</sup> Pasal 35 ayat 4

<sup>38</sup> Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5)

<sup>39</sup> Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140) yang berbunyi “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)” dan Pasal 3 yang berbunyi “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.

<sup>40</sup> “*A Misnomer is a word or expression that describes something wrongly or inaccurately*”. John Sinclair, *BBC English Dictionary* (London: HarperCollins Publisher, 1992), hlm. 738 sebagaimana dikutip oleh Shidarta, *Misnomer dalam Nomenklatur dan Penalaran Positivisme Hukum*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017) hlm. 42.

<sup>41</sup> *Ibid* hlm. 43

<sup>42</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di paragraf terakhir penjelasan umum berbunyi “Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat...”

## d. Tindakan Pengembalian Kerugian Negara oleh Pejabat Pemerintah yang Menyalahgunakan Wewenang

Setiap penyelenggara negara wajib menjauhi larangan penyalahgunaan wewenang. Namun apabila tidak diawasi maka pejabat pemerintahan dapat bertindak korup sebagaimana dalil Lord Acton yaitu *power tends to corrupt and power absolutly tends to corrupt absolutly*.<sup>43</sup> Nampaknya pengaturan tersebut sudah dinormakan melalui peraturan perundang-undangan salah satunya adalah UU Nomor 17 Tahun 2003 yaitu setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.<sup>44</sup> Namun ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.<sup>45</sup>

UU Nomor 1 Tahun 2004 mengatur mengenai Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah yaitu di BAB XI namun terminologi yang digunakan bukan “menyalahgunakan wewenang” melainkan “melanggar hukum atau kelalaian” yaitu Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan *melanggar hukum atau kelalaian seseorang* harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>46</sup> Selanjutnya Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.<sup>47</sup> Selanjutnya Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud.<sup>48</sup> Selanjutnya Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.<sup>49</sup>

Bahwa yang perlu diperhatikan disini adalah Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.<sup>50</sup> Dan Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.<sup>51</sup> Jadi hukuman dapat diberikan kepada mereka yang melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara baik itu sanksi ganti rugi, administratif yang sama diatur dalam UU Tipikor Pasal 4 yang menyatakan pengembalian kerugian keruangan negara tidak menghapus pidana, hanya yang dominan di UU Perbendaharaan negara adalah sanksi administratif karena prospeknya adalah pengembalian uang sementara sanksi pidana hanya sebagai sarana terakhir karena prospeknya adalah penjeraman.

---

<sup>43</sup> Diakses dari <http://lipi.go.id/berita/power-tends-to-corrupt/4869> pada tanggal 16 November 2019.

<sup>44</sup> Pasal 35 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47).

<sup>45</sup> Pasal 35 ayat 4

<sup>46</sup> Pasal 59 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembara Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5)

<sup>47</sup> Pasal 59 ayat 2

<sup>48</sup> Pasal 60 ayat 2

<sup>49</sup> Pasal 60 ayat 3

<sup>50</sup> Pasal 64 ayat 1

<sup>51</sup> Pasal 64 ayat 2

Namun yang menjadi permasalahan adalah mengenai penetapan ganti rugi karena di dalam UU Administrasi Pemerintahan badan yang berwenang menetapkan ganti rugi adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah sementara apabila mengacu kepada UU Perbendaharaan Negara ada dua badan yaitu untuk bendahara adalah badan pemeriksa keuangan sebagaimana disebutkan Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>52</sup> Sedangkan khusus pegawai bukan bendahara adalah Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan Bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Peraturan perundang-undangan nampaknya perlu mengatur mengenai lembaga tunggal yang berwenang untuk menetapkan ganti rugi keuangan negara agar tidak terjadi dualisme pengaturan dan prosedur yang pada akhirnya dapat membuat implementasi perhitungan berbeda. Hal ini dapat merugikan hak pejabat pemerintah yang diperiksa untuk mendapatkan kepastian hukum.

## **2. Konsekuensi Hukum Terhadap Pejabat Pemerintah yang Melakukan Penyalahgunaan Wewenang yang Telah Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara.**

### **a. Konsekuensi Hukum Terhadap Pejabat Pemerintah yang Melakukan Penyalahgunaan Wewenang.**

Seperti ulasan di atas UU Administrasi Pemerintahan melarang Badan dan/atau Pejabat Pemerintah melakukan penyalahgunaan wewenang<sup>53</sup> Adapun konsekuensi terhadap Pejabat Pemerintah yang menyalahgunakan wewenang adalah Keputusan dan/atau tindakannya tidak sah<sup>54</sup> atau dapat dibatalkan<sup>55</sup> setelah diuji oleh Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Sementara sanksi pertanggungjawaban pribadi bagi pejabat pemerintah yang menyalahgunakan wewenang adalah sanksi berat.<sup>56</sup> Adapun yang dimaksud sanksi berat adalah a) Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; b) pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; c) pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; d) pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.<sup>57</sup>

Adapun yang berhak menjatuhkan sanksi adalah a) Atasan Pejabat yang menetapkan

---

<sup>52</sup> Pasal 62 ayat 1

<sup>53</sup> Lihat Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi "Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang"

<sup>54</sup> Pasal 19 ayat 1 berbunyi "Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap"

<sup>55</sup> Pasal 19 ayat 2 berbunyi "Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampurkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat

(2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap".

<sup>56</sup> Pasal 80 ayat 3 yang berbunyi "Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 42 dikenai sanksi administratif berat".

<sup>57</sup> Pasal 81 ayat 3 berbunyi "Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa: a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa".

Keputusan b. kepala daerah apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah; c. menteri/pimpinan lembaga apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan d. Presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga. e) gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; f) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur.<sup>58</sup>

Khusus sanksi administrasi berat hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan intenat.<sup>59</sup> Hal ini mengacu kepada Pasal 20 ayat 1 UU Administrasi Pemerintahan yang memberikan wewenang kepada aparat pengawasan intern pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap pejabat Pemerintahan.<sup>60</sup> Namun berbeda halnya di UU Perbendaharaan Negara yang memberikan sanksi pidana penjara dan denda terhadap Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang melakukan penyimpangan kebijakan dari UU APBN dan Perda APBD.<sup>61</sup> Begitupun Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang ditetapkan dapat dikenakan ancaman pidana dan denda.<sup>62</sup> Namun yang memberi sanksi adalah Presiden baik kepada pegawai negeri maupun pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya.<sup>63</sup>

## **b. Konsekuensi Hukum Terhadap Pejabat Pemerintah yang Menyalahgunakan Wewenang yang Telah Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara.**

Konsekuensi hukum bagi pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang dan telah mengembalikan kerugian keuangan negara memiliki dilematis karena di dalam UU Administrasi Pemerintahan maupun dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan lainnya tidak memberikan kepastian hukum kepada pejabat pemerintahan yang telah memiliki itikad baik mengembalikan kerugian keuangan negara karena Pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang selain mendapatkan sanksi administratif juga wajib mengembalikan kerugian keuangan negara, namun sanksi tersebut tidak menghapus pidananya. Beberapa ketentuan undang-undang yang mengaturnya adalah sebagai berikut:

No.	Undang-Undang	Bunyi Pasal
-----	---------------	-------------

<sup>58</sup> Pasal 82 yang berbunyi “(1) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh: a. Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; b. kepala daerah apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah; c. menteri/pimpinan lembaga apabila Keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan d. Presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga. (2) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh: a. gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; dan b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur”.

<sup>59</sup> Pasal 83 ayat 2 berbunyi “Sanksi administratif ringan dapat dijatuhkan secara langsung, sedangkan sanksi administratif sedang atau berat hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan internal”.

<sup>60</sup> Pasal 20 ayat 1 yang berbunyi “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah”.

<sup>61</sup> Pasal 34 ayat 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi “Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang”

<sup>62</sup> Pasal 34 ayat 2 yang berbunyi “Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang”.

<sup>63</sup> Pasal 34 ayat 3 yang berbunyi “Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undangundang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undangundang ini”.



1.	Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	"Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3".
2.	Pasal 64 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	"Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana".

Semangat yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan semangat pengembalian kerugian keuangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 United Nation Convention Against Corruption yang berbunyi "*The return of assets pursuant to this chapter is a fundamental principle of this Convention, and States Parties shall afford one another the widest measure of cooperation and assistance in this regard.*"<sup>64</sup>

Lantas status hukum pejabat pemerintah yang telah mengembalikan kerugian keuangan negara sebagaimana disebutkan dalam pasal 20 ayat 6 UU Administrasi Pemerintahan yang berbunyi "Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang". Juga tidak memiliki kepastian hukum dapat saja aparat pengawasan pemerintah mengadukan kepada aparat penegak hukum agar diproses lebih lanjut.

Hal ini tentu tidak dapat dibiarkan karena sejatinya pengembalian aset (*asset recovery*) merupakan roh dari UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur yaitu 1) Penghentian penyidikan tidak mengentikan gugatan ganti rugi<sup>65</sup> 2) Putusan bebas tidak menghapus hak menuntut kerugian keuangan negara<sup>66</sup> 3) Meninggalnya tersangka tidak menghapus tuntutan ganti rugi keuangan negara<sup>67</sup> 4) Meninggalnya terdakwa tidak menghapus tuntutan ganti rugi keuangan negara.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 18 Desember 2003 di Markas Besar Perserikatan Bangsa-Bangsa telah ikut menandatangani Konvensi perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Anti Korupsi yang diadopsi oleh Sidang ke-58 Majelis Umum melalui Resolusi Nomor 58/4 pada tanggal 31 Oktober 2003 dan telah diundangkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 32)

<sup>65</sup> Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang berbunyi "Dalam hal penyidik 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 hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan".

<sup>66</sup> Pasal 32 ayat 2 berbunyi "Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara".

<sup>67</sup> Pasal 33 berbunyi "Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya".

<sup>68</sup> Pasal 34 berbunyi "Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah, ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum segera

Pendekatan pidana ternyata tidak sesuai dengan roh UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terbukti rendahnya pengembalian kerugian negara yaitu sampai tahun 2018 dari jumlah kerugian keuangan negara berdasarkan 1053 putusan terhadap 1162 terdakwa yang sebesar Rp. 9.290.790.689.756,- (sembilan triliun dua ratus sembilan puluh milyar tujuh ratus sembilan puluh juta enam ratus delapan puluh sembilan rupiah) hanya Rp. 805.064.989.132,- (delapan ratus lima milyar enam puluh empat juta sembilan ratus delapan puluh sembilan seratus tiga puluh dua rupiah) dan US 3.012.431 atau sekitar 8,7 %.<sup>69</sup>

Selain pengembalian kerugian keuangan negara yang tidak signifikan, penanganan kasus korupsi juga banyak memakan biaya di Kejaksaan misalnya, total biaya satu perkara korupsi hingga tuntas adalah 200 juta rupiah. Rinciannya, 25 juta tahap penyelidikan; 50 juta tahap penyidikan; 100 juta tahap penuntutan. Sisanya 25 juta untuk biaya eksekusi putusan. Sedangkan di Kepolisian biaya untuk penyelidikan dan penyidikan satu kasus korupsi totalnya hingga 208 juta, sedangkan di Komisi Pemberantasan Korupsi biaya penanganan 90 perkara tingkat penyelidikan sebesar 11 milyar rupiah (122 juta rupiah satu perkara), tingkat penyidikan pagu anggaran 12 milyar untuk 85 perkara (141 juta rupiah satu perkara), sementara penuntutan dan eksekusi 14,329 Milyar untuk 85 kasus (168 juta rupiah satu perkara) dan ditambah biaya eksekusi pidana badan 45 miliar rupiah (529 juta rupiah).<sup>70</sup>

Jika dicermati ternyata kerugian keuangan negara dalam beberapa kasus korupsi sangat kecil misalnya dalam Putusan Nomor 17/Pid.Ssus- Tpk/2016/PN.Mdn terdakwa Parno yang menjabat Kepala Desa Paya Itik, Deli Serdang terbukti melakukan tindak pidana korupsi Dana Desa sebagaimana disebutkan Pasal 3 UU Tipikor dengan kerugian keuangan negara sebesar Rp.24.667.153 (dua puluh empat juta enam ratus enam puluh tujuh ribu seratus lima puluh tiga rupiah enam sen) dan dihukum selama 3 tahun.<sup>71</sup> Kerugian negara tidak signifikan dengan pendekatan pidana, dengan menghukum pidana penjara saja negara malah tambah rugi rugi karena akan membiayai tempat tinggal dan kebutuhan terdakwa selama 3 tahun di lembaga pemasyarakatan ditambah lagi biaya yang sudah dikeluarkan oleh aparat penegak hukum mulai dari tingkat penyidikan sampai eksekusi yang sesuai data di atas mencapai 200 juta.

Penulis berpendapat apabila Pejabat Pemerintah yang menyalahgunakan kewenangan yang telah mengembalikan kerugian keuangan negara maka unsur kerugian keuangan negara sudah tidak ada lagi, maka seharusnya pejabat pemerintah tersebut tidak dapat dituntut lagi secara pidana, karena apabila salah satu unsur tidak terpenuhi maka pasal pidana tidak dapat dikenakan. Sependapat dengan Penulis Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah menyatakan kerugian negara harus benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*).<sup>72</sup> Sesuai dengan rumusan Pasal 1 angka 15 UU BPK dan Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara yang 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*”. Apabila Pejabat Pemerintahan sudah memiliki itikad baik mengembalikan kerugian keuangan negara maka seharusnya tidak dapat lagi dituntut karena unsur kerugian negara sudah hilang, karena unsur

---

menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya”.

<sup>69</sup> ICW, *Catatan Pemantauan Perkara Korupsi yang divonis oleh Pengadilan Selama 2018 Tanpa Tahu*.

<sup>70</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5733f0ea01aea/mau-tahu-biaya-penanganan-perkara-korupsi-simak-angka-dan-masalahnya/>, diakses pada tanggal 20 November 2019.

<sup>71</sup> Putusan Nomor 17/Pid.Sus-Tpk/2016/PN.Mdn tanggal 25 April 2016.

<sup>72</sup> Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum 3.10.4 yang menyatakan “Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi”.

kerugian negara sudah hilang maka tidak memenuhi rumusan UU Tindak Pidana Korupsi, sehingga tidak dapat lagi dituntut secara pidana sebagaimana ajaran dualistis<sup>73</sup> yang mensyaratkan terjadinya tindak pidana harus memenuhi unsur salah satunya adalah memenuhi rumusan dalam undang-undang.<sup>74</sup>

Namun yang harus dipastikan adalah pengembalian kerugian keuangan negara oleh pejabat pemerintahan yang melakukan penyalahgunaan wewenang harus dilakukan dengan pendekatan denda, jadi bukan lagi senilai kerugian keuangan negara akan tetapi senilai kerugian ditambah denda dengan mengadopsi konsep denda dalam sanksi perpajakan sampai 4 kali lipat.<sup>75</sup> Hal ini hanya dapat dilakukan apabila APIP bekerjasama dengan penegak hukum, sehingga apabila APIP menemukan kerugian keuangan negara oleh pejabat pemerintahan sebagaimana disebutkan Pasal 20 ayat 6 UU Administratif Pemerintahan maka pejabat pemerintah tersebut diberikan dua opsi yaitu 1) Mengembalikan kerugian keuangan negara ditambah denda atau 2) Tidak mengembalikan kerugian keuangan negara maka kasusnya akan dinaikkan ke tingkat penyidikan.

### III. KESIMPULAN

Setelah aparat pengawasan pemerintahan menerbitkan hasil pengawasan terkait dengan penyalahgunaan wewenang pejabat pemerintahan ternyata terbukti adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara, maka pejabat pemerintah tersebut wajib mengembalikan kerugian negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

Konsekuensi pengembalian kerugian negara tersebut adalah hilangnya unsur kerugian keuangan negara sehingga pejabat pemerintahan tersebut tidak dapat dituntut secara pidana, hal ini sesuai dengan UU Perbendaharaan Negara, UU Badan Pemeriksa Keuangan dan UU Tipikor yang dikuatkan Putusan Mahkamah Konstitusi yang sama-sama merumuskan kerugian keuangan negara harus benar-benar nyata dan dapat dihitung (*actual loss*).

Pendekatan hukum penyelesaian kasus penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dapat dilakukan dengan

---

<sup>73</sup> Amir Ilyas, SH., MH, Asas-Asas Hukum Pidana Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pidana (Disertai Teori-Teori Pengantar Dan Beberapa Komentar) (Yogyakarta: Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia) 2012. hlm. 41

<sup>74</sup> Selain memenuhi rumusan dalam undang-undang syarat lainnya yaitu 1) adanya perbuatan 2) bersifat melawan hukum.

<sup>75</sup> Pasal 39 (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009 yang berbunyi “Setiap orang yang dengan sengaja: a. tidak mendaftarkan diri untuk diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak atau tidak melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak; b. menyalahgunakan atau menggunakan tanpa hak Nomor Pokok Wajib Pajak atau Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak; c. tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan; d. menyampaikan Surat Pemberitahuan dan/atau keterangan yang isinya tidak benar atau tidak lengkap; e. menolak untuk dilakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29; f. memperlihatkan pembukuan, pencatatan, atau dokumen lain yang palsu atau dipalsukan seolah-olah benar, atau tidak menggambarkan keadaan yang sebenarnya; g. tidak menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan di Indonesia, tidak memperlihatkan atau tidak meminjamkan buku, catatan, atau dokumen lain; h. tidak menyimpan buku, catatan, atau dokumen yang menjadi dasar pembukuan atau pencatatan dan dokumen lain termasuk hasil pengolahan data dari pembukuan yang dikelola secara elektronik atau diselenggarakan secara program aplikasi on-line di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (11); atau i. tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut. sehingga dapat menimbulkan kerugian pada pendapatan negara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling sedikit 2 (dua) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar dan paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar”.

pendekatan non-penal dengan cara menuntut pengembalian kerugian keuangan negara ditambah denda serta menjatuhkan sanksi administratif berat berupa pemberhentian dari jabatan yang semuanya dapat dilakukan oleh APIP bekerjasama dengan APH. Dibandingkan pendekatan hukum pidana cara ini dianggap lebih efektif dan efisien untuk mengembalikan kerugian keuangan negara (*asset recovery*).

## Daftar Pustaka

### Artikel

- Anggoro, Firna Novi, 2016, Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN” *Jurnal Fiat Justisia* Volume 10 Number 4.
- Manao, Displin F, 2018, *Jurnal Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Wawasan Yudika, Vol. 2, No. 1 Maret.
- Yulius, 2015, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)*, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4.
- Shidarta, 2017, *Misnomer dalam Nomenklatur dan Penalaran Positivisme Hukum*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

### Buku

- Ilyas, Amir, 2012 *Asas-Asas Hukum Pidana Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan (Disertai Teori-Teori Pengantar Dan Beberapa Komentar)* (Yogyakarta: Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia).

### Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan
- \_\_\_\_\_, Umum Dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009.

## **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017.

Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 17/Pid.Sus-Tpk/2016/PN.Mdn tanggal 25 April 2016.

## **Laporan/Catatan Hukum**

Watch, Indonesian Corruption, 2019, *Catatan Pemantauan Perkara Korupsi yang divonis oleh Pengadilan Selama 2018.*

## **Internet**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia <http://lipi.go.id/berita/power-tends-to-corrupt/4869>

Hukum Online <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5733f0ea01aea/mau-tahu-biaya-penanganan-perkara-korupsi-simak-angka-dan-masalahnya/>



UNIVERSITAS  
INDONESIA

*Veritas, Probatum, Justitia*

**DHARMASISYA**  
JURNAL HUKUM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS INDONESIA

# ***DHARMASISYA***

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 1 Nomor 4 (Desember 2021) 1869-1884

e-ISSN: 2808-9456