

KEUANGAN NEGARA DAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM



bizlawnews.id

A. LATAR BELAKANG

Tingkat kesejahteraan suatu bangsa dapat tercermin dari seberapa efektif dan efisiennya uang negara yang digunakan untuk kepentingan rakyatnya. Jika uang negara benar-benar digunakan sepenuhnya untuk kepentingan negara dan rakyatnya maka akan makin tinggi tingkat kesejahteraan bangsa tersebut, sebaliknya jika uang negara tersebut banyak disalahgunakan, diraup untuk kepentingan dan keuntungan pribadi maupun suatu golongan maka tujuan negara meningkatkan kesejahteraan bangsa tidak akan tercapai.

Uang negara yang disalahgunakan tersebut akan membuat negara menanggung kerugian. Tingginya angka kerugian negara akan dapat membawa dampak buruk terhadap perekonomian nasional, untuk itu upaya pemulihan atas kerugian negara sangat diperlukan dalam menyelamatkan perekonomian negara.

Di Indonesia penyumbang tertinggi angka kerugian negara masih ditempati oleh perbuatan korupsi yang makin marak terjadi. Korupsi merajalela mulai dari pemerintahan pusat hingga daerah, praktik korupsi yang terus

meningkat ini telah menjadi masalah serius bagi upaya penegakan hukum di Indonesia.¹

Berdasarkan Laporan Tren Penindakan Korupsi Tahun 2018 *Indonesia Corruption Watch* (ICW) tercatat untuk kinerja penindakan kasus korupsi tahun 2018 terdapat jumlah kerugian negara sebesar Rp. 5,6 triliun. Dengan pemetaan korupsi berdasarkan modus yang menjadi penyumbang terbesar dalam menimbulkan kerugian negara adalah sebagai berikut :²

1. Penyalahgunaan Wewenang, yang menimbulkan kerugian negara sebesar Rp.3,6 triliun;
2. *Mark up*, yang menimbulkan kerugian negara sebesar Rp.541 miliar;
3. Penyalahgunaan Anggaran, yang menimbulkan kerugian negara sebesar Rp.455 miliar.

Berdasarkan laporan tersebut di atas dapat terlihat bahwa perbuatan korupsi sangat erat kaitannya dengan penyalahgunaan wewenang atau pengaruh yang ada pada kedudukan seseorang sebagai pejabat yang menyimpang dari ketentuan hukum sehingga tindakan tersebut telah merugikan keuangan negara.³ Hal ini tercermin dari tiga modus korupsi terbanyak pada tahun 2018 yang menimbulkan kerugian negara dengan jumlah terbesar yaitu kasus dengan modus penyalahgunaan wewenang, *mark up*, dan penyalahgunaan anggaran.

Dalam perkara tindak pidana korupsi salah satu unsur yang mendasar di dalamnya adalah adanya kerugian keuangan negara, selain dalam kasus tipikor kerugian negara juga menjadi unsur penting dalam berbagai perkara administrasi dan perdata. Akan tetapi adanya kerugian negara pada sebuah perkara masih

¹ M. Agus Santoso, "Dampak Penjatuhan Pidana Korupsi Bagi Pegawai Negeri yang Sedang Menjalankan Tugas Administrasi Negara" *Jurnal Borneo Administrator* (Vol. 7 No. 2 Tahun 2011), hlm. 131.

² Indonesia Corruption Watch, *Laporan Tren Penindakan Korupsi Tahun 2018*, (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2019), hlm. 5-8.

³ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Internasional* (Bandung : Mandar Maju, 2004), hlm. 54

mengundang polemik terhadapnya, seperti penafsiran dari apa itu keuangan negara dan kerugian negara itu sendiri? kapan dapat dikatakan telah terjadinya kerugian negara? mana kerugian negara yang dapat dituntut dan tidak dapat dituntut secara hukum?. Oleh sebab itu tujuan dari penulisan tulisan hukum ini adalah untuk menjabarkan hal-hal yang menjadi gambaran umum dari keuangan negara dan kerugian negara dalam perspektif hukum.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang di atas permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Apa itu keuangan negara dalam perspektif hukum?
2. Apa itu kerugian negara dalam perspektif hukum?

C. PEMBAHASAN

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.⁴

Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam konstitusional tersebut perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁵

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286, Penjelasan Umum.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355, Penjelasan Umum.

A. Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum

Mengenai definisi keuangan negara, pengertian keuangan negara memang tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang ada antara lain terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan secara implisit terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/ Daerah.

Keuangan negara yang dimaksud dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 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:

- 1) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;
- 2) 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 keuangan negara yang dimaksud Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, 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.⁶ Lebih lanjut berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi :

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286, Ps. 1 ayat (1).

- 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 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;
- 8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dari rumusan pengertian keuangan negara tersebut, dapat dilihat beberapa unsur/aspek yang terkandung di dalamnya, yaitu :⁷

a. Hak-hak negara

Hak negara dalam hal keuangan negara, dimana pemerintah untuk mengisi kas negara dalam rangka membiayai kepentingan-kepentingan aparatur negara (rutin) dan masyarakat (pembangunan), negara diberi hak-hak seperti :

- 1) Hak monopoli mencetak uang;
- 2) Hak untuk memungut pajak, bea, cukai dan retribusi;
- 3) Hak untuk memproduksi barang dan jasa yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat.
- 4) Hak untuk melakukan pinjaman baik dalam maupun luar negeri.

⁷ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta : Liberty, 1987), hlm. 110-114.

b. Kewajiban-kewajiban negara

Di samping diberikannya hak-hak dalam keuangan, negara juga dibebani kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan yang merupakan tugas pokoknya. Timbulnya hak dan kewajiban itu bagi negara adalah merupakan konsekuensi timbal balik yang saling berkaitan erat yang tidak dapat dipisahkan di antara keduanya. Kewajiban-kewajiban utama negara tersebut merupakan realisasi dari tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945;

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- 2) Memajukan kesejahteraan umum;
- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- 4) Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Di samping itu masih terdapat kewajiban lainnya yaitu berupa kewajiban untuk melakukan pembayaran atas hak-hak tagihan yang datanginya dari pihak ketiga, yang telah melaksanakan sebagian tugas-tugas negara atas persetujuan atau penunjukkan pemerintah.

c. Ruang lingkup keuangan negara

Ruang lingkup keuangan negara dapat dibedakan atas 2 (dua) komposisi, yaitu :

- 1) Keuangan negara yang langsung diurus pemerintah, yaitu dapat berupa uang maupun barang;
- 2) Keuangan negara yang dipisahkan pengurusannya, adalah kekayaan negara yang pengelolaannya dipisahkan dari keuangan negara. Cara pengelolaannya dapat didasarkan atas hukum publik maupun hukum privat. Bentuk-bentuk usaha negara tersebut antara lain berupa perusahaan jawatan, perusahaan umum negara dan persero.

d. Aspek sosial ekonomi dan keuangan negara

Aspek sosial ekonomi keuangan negara antara lain mencakup distribusi pendapatan kekayaan dan kestabilan kegiatan-kegiatan ekonomi. pemerintah dan kekuasaan yang dimilikinya dapat melakukan pungutan-pungutan pajak pada warganya yang mampu dan hasil pungutan itu kemudian oleh pemerintah lewat kebijaksananya dapat mengeluarkan sebagian dari hasil penarikan itu dalam bentuk program-program nasional dan untuk membiayai keperluan-keperluan rutin dan pembangunan

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dijabarkan pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian keuangan negara adalah sebagai berikut: ⁸

- a) Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa baran yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- b) Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- c) Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286, Angka 3 Penjelasan Umum.

- d) Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Terkait dengan keuangan negara yang dikelola sebagaimana dikenal dengan pengelolaan keuangan negara yaitu keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.⁹ Dimana sangat disayangkan dalam hal pengelolaan keuangan negara inilah yang seringkali rentan diciderai dengan perbuatan yang mengakibatkan kerugian negara.

B. Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum

Menelaah lebih lanjut apa itu kerugian negara dapat berangkat dari mengetahui pengertian dan dasar hukum kerugian negara itu sendiri yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 ayat (15) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan¹⁰, yang menyatakan bahwa kerugian negara adalah :

Kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dari pengertian di atas, untuk lebih dapat memahami apa itu kerugian negara, maka dapat diuraikan kembali menjadi unsur-unsur sebagai berikut :¹¹

1. adanya pelaku/ penanggung jawab;
2. kekurangan uang, surat berharga, dan barang;

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 Tahun 2004, LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400, Ps. 1 ayat (6).

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654.

¹¹ Badan Pemeriksa Keuangan, *Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah* (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018), hlm. 11

3. kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti;
4. tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai;
5. serta adanya hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum dengan kerugian yang terjadi.

Kelima unsur tersebut di atas akan dijabarkan sebagai berikut :

1. Pelaku/ Penanggung Jawab

Mengacu pada Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan :

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.

Masing-masing pelaku/ penanggung jawab kerugian negara/daerah yaitu bendahara serta pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, selanjutnya akan dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Bendahara

Pengertian Bendahara menurut ketentuan Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 adalah:

Setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/ menyerahkan, uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.

Ketentuan tersebut sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan:

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.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dikenal beberapa terminologi bendahara, yaitu:

1. Bendahara Umum Negara/Daerah :
Adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara/daerah.
2. Bendahara Penerimaan :
Adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah.
3. Bendahara Pengeluaran :
Adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, Menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

Pada pemerintahan daerah dalam pelaksanaan tugasnya Bendahara Pengeluaran dan Bendahara Penerimaan biasanya dibantu oleh Bendahara Penerimaan/Pengeluaran Pembantu maupun Pembantu Bendahara Penerimaan/Pengeluaran, sehubungan dengan hal tersebut bila merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Pada Bendahara Istilah tersebut tidak ditemukan.¹²

Pengertian Bendahara Penerimaan/Pengeluaran Pembantu terdapat pada Permendagri Nomor 55 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara serta Penyampaianannya, sebagai berikut:¹³

1. Bendahara Penerimaan Pembantu adalah pejabat fungsional yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan

¹² Badan Pemeriksa Keuangan, *Prosedur*, hlm 12

¹³ *Ibid.*, hlm 13

mempertanggungjawabkan uang pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada unit kerja SKPD.

2. Bendahara Pengeluaran Pembantu adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan memper tanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada unit kerja SKPD.

Istilah Bendahara Penerimaan/Pengeluaran Pembantu juga terdapat pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Permendagri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada:¹⁴

- a. Pasal 14 ayat (4) : Bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh bendahara penerimaan pembantu dan/atau bendahara pengeluaran pembantu.
- b. Pasal 185 ayat (1) : Untuk pelaksanaan APBD, kepala daerah menetapkan huruf h pejabat lainnya dalam rangka pelaksanaan APBD. Pejabat lainnya yang dimaksud adalah pembantu bendahara penerimaan dan/atau pembantu bendahara pengeluaran (pasal 4 huruf e).
- c. Pasal 190 ayat (2) : Bendahara Penerimaan Pembantu wajib menyelenggarakan penatausahaan terhadap seluruh penerimaan dan penyeteroran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya.
- d. Pasal 222 ayat (2) : Bendahara Pengeluaran Pembantu wajib menyelenggarakan penatausahaan terhadap seluruh pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 13-14

2) Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain

a. Pegawai negeri

1. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang merumuskan lebih luas, bahwa pegawai negeri adalah meliputi :¹⁵

- 1) Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Kepegawaian;
- 2) Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- 3) Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
- 4) Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; atau
- 5) Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

2. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mendefinisikan pegawai negeri yaitu setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 Tahun 1999, LN No. 140 Tahun 1999, TLN No. 387, Ps 1 ayat (2).

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara yaitu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang menyatakan :¹⁶

- (1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah Profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- (2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
- (4) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

b. Pejabat Negara/Pejabat Lain

Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa pejabat negara yaitu :

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- 4) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- 5) Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- 6) Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494, Ps 1.

- 7) Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- 8) Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- 9) Ketua, wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- 10) Menteri dan Jabatan Setingkat Menteri;
- 11) Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh;
- 12) Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 13) Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- 14) Pejabat lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

Sedangkan yang dimaksud 'pejabat lain' menurut Penjelasan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 meliputi:

Pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.

Selanjutnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, Pasal 1 ayat (4) menyebutkan :

Pejabat Lain adalah pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.

2. Kekurangan Uang, Surat Berharga, dan Barang.

Disebut kerugian negara, apabila nyata-nyata terdapat kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang menjadi tanggung jawab bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat negara/lainnya. Dalam implementasinya, kekurangan uang tersebut antara lain dapat berupa:¹⁷

- a) Selisih pembukuan uang/barang pada pengelolaan kebendaharaan;
- b) Hilangnya kendaraan;

¹⁷ Badan Pemeriksa Keuangan, *Prosedur*, hlm 20

- c) Membayar harga barang lebih mahal dari nilai yang seharusnya;
- d) Menerima barang dengan nilai lebih rendah dari harga yang dibayar.

3. Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti.

Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti dapat diartikan:¹⁸

- a. Kerugian yang sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai atau uang yang hilang dan harus diganti melalui perhitungan pembukuan; atau
- b. Kerugian negara sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai suatu barang berdasarkan suatu keputusan lembaga/pejabat sesuai ketentuan peraturan perundangan, misalnya Keputusan Kepala Daerah tentang Nilai Kendaraan Bermotor atau tentang Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

4. Tindakan/Perbuatan Melawan Hukum Baik Sengaja Maupun Lalai

Terminologi perbuatan melawan hukum (PMH) pada mulanya hanya dikenal dalam hukum perdata yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPer bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan pembuat yang bersalah untuk mengganti kerugian tersebut. Dengan turut memperhatikan dasar pertimbangan tersebut di atas, unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 1365 KUHPer itu sendiri yang merupakan syarat yang harus dipenuhi dalam PMH, yaitu sebagai berikut.¹⁹

- a. Adanya perbuatan.
- b. Perbuatan tersebut melawan hukum (baik formil maupun materil).
- c. Ada kesalahan pada pihak yang melakukan, baik sengaja maupun lalai. PMH disebut kesengajaan bila perbuatan dimaksud mengandung unsur :
 - 1) Adanya kesadaran untuk melakukan perbuatan;

¹⁸ *Ibid.*, hlm 20

¹⁹ *Ibid.*, hlm 18

- 2) Adanya konsekuensi dari perbuatan tersebut;
- 3) Patut diduga dengan perbuatan tersebut pasti dapat menimbulkan konsekuensi.

PMH disebut kelalaian bila perbuatan dimaksud mengandung unsur :

- 1) Mengabaikan sesuatu yang seharusnya dilakukan;
- 2) Tidak menjalankan kewajiban kehati-hatian.

d. Ada kerugian yang diderita.

e. Ada hubungan kausalitas antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi.

PMH mencakup:

- a. PMH dalam arti formil, yaitu perbuatan yang melanggar ketentuan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- b. PMH dalam arti materil, yaitu perbuatan yang dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat.

5. Hubungan Kausalitas antara Tindakan Melawan Hukum dan Kerugian Negara

Secara etimologi, Kausalitas atau *causalities* berasal dari kata *causa* yang berarti sebab. Kata *Kausa* dalam Kamus Hukum diartikan dengan alasan atau dasar hukum; suatu sebab yang dapat menimbulkan suatu kejadian. Berdasarkan pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kausalitas merupakan suatu yang menyatakan tentang hubungan sebab dan akibat.

Hubungan kausalitas merupakan faktor yang menguatkan bahwa kerugian negara berupa kekurangan uang, barang dan surat berharga yang terjadi benar-benar merupakan akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penanggung jawab kerugian negara/daeah. Artinya hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum dan kerugian negara merupakan salah satu dasar untuk menentukan ada tidaknya perbuatan melawan hukum dalam penilaian terhadap terjadinya suatu kerugian negara.

Kausalitas tersebut akan membuktikan ada tidaknya kesalahan yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri Bukan Bendahara, atau pejabat lain yang mengakibatkan terjadinya kerugian. Jika terdapat kesalahan yang dilakukan oleh bendahara yang bersangkutan sehingga mengakibatkan terjadinya kerugian, maka dapat ditetapkan pembebanan atas kerugian negara kepada yang bertanggung jawab.²⁰

Dari pembahasan di atas dapat diketahui bahwa kerugian negara dikatakan telah terjadi jika telah terpenuhinya unsur-unsur kerugian negara. Kerugian negara telah terjadi jika adanya pelaku/penanggung jawab kerugian yaitu bendahara, pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain yang telah melakukan tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang mengakibatkan terjadinya kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang jumlahnya nyata dan pasti serta memiliki hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum yang dilakukannya tersebut dengan kerugian yang terjadi. Jika pada suatu perkara telah terpenuhi unsur-unsur tersebut maka telah dapat dikatakan telah terjadinya kerugian negara, yang perlu segera dilakukan prosedur penyelesaian ganti kerugian.

Akan tetapi untuk melakukan penuntutan/ prosedur penyelesaian ganti kerugian yang terjadi, perlu di pahami terlebih dahulu bahwa terkait kerugian yang terjadi dapat dibedakan menjadi kerugian yang dapat dilakukan tuntutan atau gugatan ganti rugi dan sebaliknya yang tidak dapat dituntut yaitu sebagai berikut :²¹

1. Kerugian yang dapat dituntut, yaitu kerugian yang terjadi sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai;
2. Kerugian yang tidak dapat dituntut, yakni kerugian yang tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban, yang timbul karena di luar kemampuan manusia atau keadaan terpaksa (*force majeure*)

²⁰ *Ibid.*, hlm 24

²¹ *Ibid.*, hlm 10

Terhadap kerugian yang tidak dapat dituntut, tidak dapat dilakukan proses untuk menuntut seseorang agar mengganti kerugian yang terjadi. Hal ini dapat dimaklumi, karena tidak mungkin meminta pertanggungjawaban seseorang yang tidak melakukan suatu kesalahan untuk menanggung akibat yang terjadi. Sebaliknya, seseorang yang karena kesalahan atau kelalaiannya telah melakukan perbuatan yang mengakibatkan terjadinya kerugian, maka wajib mengganti kerugian tersebut.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

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. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah: Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

2. Kerugian negara didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Dari definisi tersebut dapat ditarik unsur kerugian negara adalah adanya kekurangan uang, surat berharga dan barang, kerugian itu nyata dan pasti jumlahnya, kerugian itu diakibatkan dari perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Sehingga kerugian negara dikatakan telah terjadi jika terpenuhinya unsur-unsur kerugian negara tersebut. Artinya kerugian negara dikatakan benar telah terjadi jika adanya pelaku/penanggung jawab kerugian yaitu bendahara atau pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain, yang telah melakukan tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang mengakibatkan terjadinya kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang jumlahnya nyata dan pasti serta memiliki hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum yang dilakukannya tersebut dengan kerugian yang terjadi. Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Atmasasmita, Romli. *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Internasional*. Bandung: Mandar Maju, 2004.

Badan Pemeriksa Keuangan. *Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018.

Indonesia Corruption Watch. *Laporan Tren Penindakan Korupsi Tahun 2018*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2019.

Marbun, SF dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1987.

JURNAL

Santoso, M. Agus. "Dampak Penjatuhan Pidana Korupsi Bagi Pegawai Negeri yang Sedang Menjalankan Tugas Administrasi Negara" *Jurnal Borneo Administrator* (Vol. 7 No. 2 Tahun 2011).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 Tahun 1999, LN No. 140 Tahun 1999, TLN No. 387.

Indonesia. *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286.

Indonesia. *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355.

Indonesia. *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 Tahun 2004, LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400.

Indonesia. *Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654.

Penulis:

Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Kepulauan Riau, 2019.

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.