

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA ATAS TINDAKAN PEGAWAI NEGERI
BUKAN BENDAHARA ATAU PEJABAT LAIN YANG MENGAKIBATKAN
KERUGIAN NEGARA**

***“Criminal Liability for The Actions of Non-Treasurer Officers or Other
Officers that Create Loss to The State”***

Sardi Laiti^{1*}, Fenty U. Puluhulawa²

¹Program Studi Magister Hukum, Pascasarjana, Universitas Negeri Gorontalo, Gorontalo

²Program Studi Magister Hukum, Pascasarjana, Universitas Negeri Gorontalo, Gorontalo

Korespondensi: sardilaiti@gmail.com

Info Artikel

Kata Kunci:
Kerugian Negara;
Pertanggungjawaban
Pidana; Pegawai Negeri
bukan Bendahara.

***Cara Mengutip (APA
Citation Style):***

Laiti, S., Puluhulawa, F.
U., (2022).
Pertanggungjawaban
Pidana Atas Tindakan
Pegawai Negeri Bukan
Bendahara atau Pejabat
Lain yang Mengakibatkan
Kerugian Negara .
Philosophia Law Review,
2(2): 73-93

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pertanggungjawaban pidana dalam pemberian sanksi ganti rugi atas tindakan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang mengakibatkan kerugian negara dan pertanggungjawaban pidana yang bisa diterapkan dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 38 Tahun 2016. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang mengkaji dari sudut pandang hukum dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertanggungjawaban hukum atas tindakan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang mengakibatkan kerugian negara bisa dikenakan kepada pelaku dengan menggunakan pertanggungjawaban berdasarkan hukum pidana, hukum perdata, maupun hukum administrasi negara. Pertanggungjawaban melalui hukum pidana bisa dilakukan dengan menuntut secara pidana umum maupun pidana khusus. Adapun pertanggungjawaban pidana yang bisa diterapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah tidak tercantum secara spesifik dalam isi aturan tersebut. Meski demikian, Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2016 secara implisit menyebutkan bahwa proses tuntutan tata cara ganti kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara maupun pejabat lainnya tetap bisa dikenakan sanksi pidana dan penerapan sanksi pidana tersebut tidak menggugurkan seseorang dari kewajibannya dalam mengganti kerugian negara.

Article Info

Keywords:
*State Losses; Criminal
Liability; Civil Servants*

Abstract

This study aims to analyze criminal responsibility in imposing compensation sanctions for the actions of non-treasurer civil servants or other officials that result in state losses and criminal liability that can be applied in Government Regulation Number 38 of 2016. This research is a

are not Treasurers.

How to cite (APA Citation Style):

Laiti, S., Puluhalawa, F. U., (2022). Criminal Liability for The Actions of Non-Treasurer Officers or Other Officers that Create Loss to The State. *Philosophia Law Review*, 2(2): 73-93

legal research that examines from a legal perspective using a normative juridical approach. The approach used in this research is a statutory approach and a conceptual approach. The results of the study show that legal responsibility for the actions of civil servants who are not treasurers or other officials that result in state losses can be imposed on perpetrators by using accountability based on criminal law, civil law, and state administrative law. Accountability through criminal law can be carried out by prosecuting the general criminal or special criminal. As for criminal liability that can be applied in Government Regulation no. 38 of 2016 concerning Procedures for State/Regional Compensation Claims are not specifically stated in the contents of the regulation. However, Government Regulation no. 38 of 2016 implicitly states that the process of demanding state compensation procedures carried out by civil servants who are not treasurers or other officials can still be subject to criminal sanctions and the imposition of criminal sanctions does not invalidate a person from his obligation to compensate state losses.

1. Pendahuluan

Pengelolaan keuangan negara sejatinya telah diatur di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Undang-Undang tersebut, penyelenggaraan kekuasaan pengelolaan anggaran dibagi kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya. Hal ini dimaksudkan guna membantu kewenangan Presiden dalam mengelola keuangan anggaran negara, mengingat, bila meninjau Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa, Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara yang dipegang oleh Presiden tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum yang meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan penerimaan negara. Adapun kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

Dengan demikian, adanya pembagian kekuasaan dalam pengelolaan anggaran negara dimaksudkan guna membagi peran dari presiden yang begitu besar TUPOKSI-

nya dalam mengelola anggaran negara. Peran dari Menteri Keuangan, misalkan, diibaratkan fungsinya sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan yang bila disetarakan dalam struktur sebuah perusahaan, posisinya sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia. Adapun setiap menteri/pimpinan lembaga ibaratnya sebagai *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Pembagian ini perlu dilakukan guna mencapai tujuan dalam distribusi kewenangan dan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan negara serta demi tercapainya fungsi mekanisme *checks and balances* guna mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Dalam pengelolaan keuangan negara, kerap ditemui adanya penyalahgunaan anggaran yang secara langsung maupun tak langsung merugikan negara. Penyalahgunaan tersebut kadang kala dilakukan baik sengaja maupun tak sengaja dengan tujuan meraup keuntungan pribadi. Hal ini tentunya berpotensi untuk dilakukan bilamana pelaku memiliki jabatan yang bisa mengakses langsung pengelolaan keuangan negara. Guna mengantisipasi hal tersebut, dikeluarkanlah berbagai aturan guna mencegah adanya potensi penyelewengan pengelolaan keuangan negara.

Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara bertujuan untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara serta mengamankan pengelolaan keuangan negara. Undang-undang tersebut menekankan bahwa dalam mengelola keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pelaksanaan pengelolaan keuangan negara tersebut dilakukan dengan cara pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Berdasarkan undang-undang tersebut, Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) memiliki peranan penting untuk melakukan evaluasi pengelolaan keuangan negara dan daerah sehingga bisa diketahui sejauh mana keuangan negara dikelola secara efisien. Selain itu, BPK memiliki peran untuk mencari tahu, apakah selama dalam mengelola keuangan negara ada penyelewengan yang dilakukan oleh oknum pegawai negeri. Peran sentral BPK menjadi penting mengingat temuan penyalahgunaan anggaran yang ditemukan oleh BPK setelah melakukan audit bisa menjadi acuan untuk memberikan

sanksi kepada oknum pegawai negeri yang telah melakukan penyelewengan ketika mengelola keuangan negara.

Guna mencegah tindakan penyelewengan pengelolaan keuangan negara yang menyebabkan kerugian negara, di tahun 2014 terbitlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Di dalam Pasal 3 huruf c UU Nomor 30 Tahun 2014 dikatakan bahwa tujuan undang-undang ini dibentuk adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Itu artinya, undang-undang ini secara tegas melarang segala bentuk penyalahgunaan wewenang. Selain itu, di dalam Undang-Undang tersebut terdapat pasal mengenai mekanisme penyelesaian bila terjadi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara. UU Nomor 30 tahun 2014 tersebut menjadi landasan dalam pembentukan dibentuk Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) yang memiliki kewenangan apabila APIP menemukan ada kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara (Pasal 20 ayat (2) huruf c), kerugian negara itu harus dikembalikan paling lama 10 hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan (Pasal 20 ayat (4)). Pengembalian kerugian negara itu dibebankan kepada pejabat pemerintahan, apabila kesalahan administrasi karena ada penyalahgunaan wewenang (Pasal 20 ayat (6)).

Di tahun 2016, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2016 mengenai tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Di dalam PP Nomor 38 tahun 2016 tersebut dijabarkan mengenai prosedur penggantian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang berdasarkan hasil pemeriksaan, terbukti melakukan pelanggaran dalam mengelola anggaran. Aturan ini sejatinya dikeluarkan guna menjadi pegangan oleh lembaga negara maupun pemerintah daerah dalam memberikan sanksi ganti rugi kepada salah satu pegawainya yang melakukan penyelewengan anggaran.

Pemberian sanksi kepada pegawai yang terbukti melakukan penyelewengan pengelolaan keuangan anggaran negara yang mengakibatkan kerugian negara, di mana sanksi yang diberikan hanyalah berupa ganti rugi yang wajib dikembalikan ke negara sebagaimana yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu, sanksi ganti rugi terdapat di dalam PP Nomor 38 tahun 2016 tentang tata cara tuntutan ganti rugi kerugian Negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Kecenderungan aturan tersebut berefek

kepada pelaku yang melakukan penyelewengan pengelolaan keuangan negara hanya mendapatkan tuntutan ganti rugi tanpa adanya hukuman pidana yang bisa dikenakan kepada si pelaku. Dalam artian, pelaku kadang kala bisa terlepas dari tuntutan pidana terutama pidana kurungan badan, dan hanya berkewajiban mengembalikan kerugian negara yang timbul dari penyelewengan pengelolaan anggaran.

Abainya tuntutan pidana tersebut bagi peneliti, seolah memberikan efek psikis bahwa ancaman tuntutan hukum terasa ringan dan tidak sebanding dengan penyelewengan tanggung jawab dalam mengelola keuangan negara. Pada aspek inilah, peneliti merasa bahwa pertanggungjawaban pidana yang seharusnya bisa diberikan kepada pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain guna memberikan efek pencegahan yang berpotensi melakukan tindakan penyelewengan pengelolaan keuangan negara sehingga bisa tercapai pengelolaan anggaran yang lebih bersih dan bertanggung jawab sesuai dengan amanat undang-undang.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka perumusan masalah difokuskan meliputi; pertanggungjawaban pidana dalam pemberian sanksi ganti rugi atas tindakan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang mengakibatkan kerugian Negara dan pertanggungjawaban pidana yang bisa diterapkan dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 38 Tahun 2016.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang mengkaji dari sudut pandang hukum dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Data penelitian yang diperoleh dianalisis menggunakan pisau bedah perspektif pidana guna mencari tahu sejauh mana tanggung jawab pidana bisa dikenakan kepada pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang telah terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan kerugian negara. Hasil analisis tersebut disajikan secara deskriptif kualitatif.

4. Pembahasan

4.1. Pertanggungjawaban Pidana dalam Pemberian Sanksi Ganti Rugi Atas Tindakan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang Mengakibatkan Kerugian Negara

a. Pertanggungjawaban Pidana

Recht liability atau pertanggungjawaban hukum diartikan sebagai bentuk kewajiban seseorang untuk membayar pembalasan yang ditimpakan kepada pelaku dari seseorang yang telah dirugikan. Nilai ganti rugi tersebut dilihat dari sudut kerugian yang ditimbulkan dari tindakan pelaku. Konsep ini bermula dari konsep tanggung jawab hukum atau lazim dikenal dengan istilah *liability law*. Konsep ini bermakna bahwa seseorang haruslah bertanggungjawab secara hukum sebab perbuatan tertentu yang ia lakukan bertentangan dengan hukum yang berlaku sehingga ia bisa dikenakan sanksi sesuai dengan aturan yang telah diterapkan.

Penerapan sanksi bisa dikenakan langsung (*deliquet*) karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama. Dalam teori klasik, ada dua jenis tanggung jawab yakni pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*). Tanggung jawab mutlak yaitu suatu perbuatan yang menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan dengan akibatnya. Di sini, tidak ada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.¹ Kewajiban hukum atau pertanggungjawaban hukum diperlukan ketika sanksi tidak hanya dikenakan terhadap pelaku delik langsung (*deliquet*) tetapi juga terhadap individu yang secara hukum terkait dengannya.

Dalam hal pertanggungjawaban pidana, terdapat banyak pendapat dan aliran yang mencoba menguraikan hal ini. Pendapat mereka banyak menguraikan sejauh mana model pertanggungjawaban pidana bisa dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan perbuatan yang dilarang di dalam undang-undang.

1) Konsep Asas Kesalahan

Pengertian asas itu menunjukkan bahwa seseorang tidak dapat dipidana apabila ia tidak mempunyai kesalahan, baik berupa kesengajaan maupun kealpaan. Jadi,

¹ Asshidiqie, J. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Kosntitusi Press. hlm. 61

prinsipnya asas itu bertolak dari pertanggungjawaban pidana berdasarkan asas kesalahan (*liability based of fault*). Dalam hal ini, tindak pidana hanya menunjuk kepada dilarangnya perbuatan yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, seseorang yang melakukan perbuatan yang dilarang bisa dijatuhi pidana.

Kesalahan adalah keadaan jiwa orang yang melakukan perbuatan itu dan hubungannya dengan perbuatan yang dilakukan itu sedemikian rupa sehingga orang itu dapat dicela melakukan perbuatan tersebut. Bilamana pembuat tersebut memang mempunyai kesalahan dalam melakukan tindak pidana itu, ia tentu akan dijatuhi pidana. Akan tetapi, manakala ia tidak mempunyai kesalahan, walaupun ia telah melakukan perbuatan yang dilarang dan perbuatan tersebut diancam dengan pidana, ia tentu tidak akan dijatuhi pidana. Asas tiada pidana tanpa kesalahan dengan demikian merupakan asas fundamental dalam mempertanggungjawabkan pembuat karena telah melakukan tindak pidana. Asas itu juga merupakan dasar dijatuhkannya pidana kepada pembuat. Oleh karena itu, konsep itu juga memberikan kemungkinan adanya penyimpangan atau pengecualian asas kesalahan terhadap tindak pidana tertentu.

2) Konsep *Strict Liability*

Konsep ini menekankan pada pertanggungjawaban pidana tanpa kesalahan. Hal ini menempatkan bahwa si pelaku sudah bisa dipidanakan jika ia telah melakukan tindak pidana sebagaimana yang telah diatur di dalam undang-undang tanpa perlu meninjau bagaimana sikap batin si pelaku. *Strict liability* ini pada awalnya berkembang dalam praktik peradilan di Inggris. Sebagian hakim berpendapat asas *mens rea* tidak dapat dipertahankan lagi untuk setiap kasus pidana. Menurut doktrin *strict liability*, seseorang sudah dapat dipertanggungjawabkan untuk tindak pidana tertentu walaupun pada diri orang itu tidak ada kesalahan (*men rea*). Dengan demikian, *strict liability* diartikan sebagai *liability without fault* (pertanggungjawaban pidana tanpa kesalahan).² Konsep ini diadopsi di dalam rancangan undang-undang KUHP di dalam pasal 38 ayat (1) yang berbunyi: “Bagi tindak pidana tertentu, undang-undang dapat menentukan bahwa seseorang dapat di pidana semata-mata karena telah dipenuhinya unsur-unsur tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan adanya kesalahan.”

² Arief, B. N. (1984). *Pelengkap Bahan Kuliah Hukum Pidana I*. FH-UNDIP. hlm. 68

Konsep *strict liability* sering dipersoalkan karena sering disamakan dengan *absolute liability*. Persoalan ini menimbulkan beragam diskursus yang mencoba mengurai mengenai pandangan ini. Mengenai hal ini, secara garis besar terdapat dua pandangan yang mencoba mengurai mengenai hal ini. Pertama, kelompok yang berpendapat *strict liability* memiliki kesamaan dengan *absolute liability*. Dasar pemikirannya dilandaskan pada kondisi seseorang yang telah melakukan perbuatan yang dilarang sebagaimana yang telah dicantumkan di dalam undang-undang, orang tersebut sudah bisa dipidanakan tanpa harus mempertanyakan kesalahan si pelaku. Hal ini membuat seseorang bisa dipidanakan secara mutlak bila ia sendiri telah melakukan tindak pidana berdasarkan undang-undang. Adapun pendapat kedua menyatakan bahwa *strict liability* berbeda dengan *absolute liability* dalam artian keduanya tidak sama. Bagi kelompok terakhir ini, seseorang belum tentu dipidana apabila ia telah melakukan perbuatan terlarang menurut undang-undang.

Doktrin *strict liability* di dalam ilmu hukum pidana terdapat perbedaan pendapat dalam menerapkannya ke dalam sistim hukum pidana. Sebagian berpendapat doktrin ini bisa diterapkan ke dalam hukum pidana asalkan harus dibuatkan persyaratan yang lebih ketat. Hal ini mengindikasikan bahwa tidak semuanya dalam kasus pidana bisa menerapkan doktrin ini secara menyeluruh karena penerapannya tergantung dari kasus yang dialami oleh yang bersangkutan. Kelompok lainnya berpendapat doktrin tidak terdapat kesalahan sama sekali harus bisa diterapkan, kecuali terdapat kesalahan besar kepada si pelaku³.

Dengan demikian, berdasarkan diskursus di atas dapat disimpulkan bahwa untuk melakukan penerapan *strict liability* di dalam hukum pidana sangat erat kaitannya dengan ketentuan tertentu dan terbatas. Hal ini guna memberikan batasan bahwa tidak semua tindakan pidana bisa diterapkan konsep *strict liability*. Agar lebih memperjelas hal apa saja yang menjadi landasan penerapan *strict liability crime*, berikut patokan yang bisa dijadikan acuannya:

- a) Perbuatan itu tidak berlaku umum terhadap semua jenis tindak pidana, tetapi sangat terbatas dan tertentu, terutama mengenai kejahatan anti sosial atau yang membahayakan sosial

³ Candra, S. (2013). Konsep Pertanggungjawaban Pidana Dalam Hukum Pidana Nasional Yang Akan Datang, *Jurnal Cita Hukum*, 1(1), 39-56

- b) Perbuatan itu benar-benar bersifat melawan hukum (*unlawful*) yang sangat bertentangan dengan kehati-hatian yang diwajibkan hukum dan kepatutan
- c) Perbuatan tersebut dilarang dengan keras oleh undang-undang karena dikategorikan sebagai aktivitas atau kegiatan yang sangat potensial mengandung bahaya kepada kesehatan, keselamatan, dan moral publik (*a particular activity potential danger of public health, safety or moral*)
- d) Perbuatan atau aktivitas tersebut secara keseluruhan dilakukan dengan cara melakukan pencegahan yang sangat wajar (*unreasonable precautions*)

3) Konsep *Vicarious Liability*

Konsep ini menyatakan bahwa seseorang bisa dikenakan pertanggungjawaban hukum atas perbuatan kesalahan yang dilakukan oleh orang lain. Konsep ini biasanya dikenal dengan pertanggungjawaban pengganti. Pertanggungjawaban pengganti ini telah diadopsi di dalam rancangan undang-undang kitab undang-undang hukum pidana (RUU KUHP) yakni terdapat di dalam pasal 38 ayat (2) yang berbunyi dalam hal ditentukan oleh undang-undang, setiap orang dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana yang dilakukan oleh orang lain.

Roeslan Saleh berpendapat bahwa *Vicarious liability* sebagai bentuk pengecualian dari asas kesalahan. Menurutnya, setiap orang pada hakikatnya bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri. Akan tetapi, adanya konsep *Vicarious liability* mengakibatkan seseorang bertanggungjawab atas perbuatan orang lain.⁴

b. Ganti Rugi Kerugian Negara

Penyelesaian mengenai kerugian negara telah diatur di dalam Bab XI yang terdiri dari pasal 59, pasal 60, pasal 61, pasal 62, pasal 63, pasal 64, pasal 65, dan pasal 66. Dalam pasal 59 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa:⁵

- 1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan

⁴ *Ibid.* hlm. 50

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

- 3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

Selain itu, di pasal 60 mencantumkan kewajiban untuk segera melaporkan kerugian negara kepada atasan atau kepala kantor dan diteruskan kepada BPK sebagaimana yang tercantum dalam pasal 60 ayat 1 sampai 3. Adapun mekanisme lebih mendetail yang mengatur tata cara tuntutan ganti kerugian negara diatur lebih lanjut melalui peraturan tersendiri yakni melalui peraturan pemerintah. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam pasal 63 ayat (2) yang berbunyi: tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Secara yuridis, peraturan mengenai mekanisme ganti kerugian negara terdapat di dalam beberapa peraturan undang-undang hingga peraturan pemerintah. Hanya saja, dalam perkembangannya, aturan tersebut tidak hanya merujuk ke salah satu peraturan semata, melainkan berkembang sehingga dikeluarkannya aturan terbaru yang mencantumkan secara keseluruhan mengenai detail prosedur penggantian kerugian negara. Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2016 ini selain sebagai acuan dalam proses tuntutan ganti kerugian negara atau daerah, juga bertujuan untuk memulihkan kerugian negara atau daerah yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain sebagaimana tertuang di dalam pasal 1 ayat 2.

Informasi mengenai adanya kerugian negara atau daerah yang didapat wajib ditindaklanjuti oleh atasan langsung maupun kepala satuan kerja dengan melakukan verifikasi. Bila berdasarkan verifikasi kemudian ditemukan adanya indikasi yang menyebabkan kerugian negara atau daerah, maka harus ditindaklanjuti lagi sebagaimana dengan ketentuan yang tercantum di dalam pasal 5 ayat 3 yakni kepala satuan kerja pengelolaan keuangan daerah selaku bendahara umum daerah segera untuk melaporkan hal tersebut kepada Gubernur, Bupati, atau Walikota dan badan pemeriksaan keuangan atas indikasi yang ditemukan⁶. Untuk atasan kepala satuan kerja, segera melaporkan hasil verifikasinya kepada menteri atau pimpinan lembaga

⁶ Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2016* (Indonesia, 2016) h.4.

dan meneruskan kepada badan pemeriksaan keuangan atas adanya indikasi kerugian negara yang terjadi lingkungan satuan kerja. Laporan tersebut disegerakan untuk dilakukan minimal paling lambat tujuh hari kerja sebagaimana ketentuan yang tertuang di dalam pasal 5 ayat 4. Aturan ini mempertegas bahwa dalam merespons kerugian negara atau daerah dibutuhkan penanganan prioritas dengan segera melakukan proses tuntutan ganti rugi guna memulihkan kerugian negara yang ditimbulkan akibat dari perbuatan tersebut.

Proses pemulihan kerugian negara ini bisa ditempuh melalui jalur damai apabila yang bersangkutan bersedia bertanggungjawab dan mengakui kerugian yang ditimbulkan sehingga bisa dibuatkan perjanjian tertulis melalui penerbitan Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM). Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak pada hakikatnya merupakan perjanjian yang dibuat antara kepala kantor atau atasan langsung dengan bawahannya yang telah terbukti melalaikan kewajiban atau melanggar hukum yang berdampak pada timbulnya kerugian negara. Perjanjian tersebut berisi pernyataan kesanggupan dari bawahan untuk bertanggungjawab secara hukum dan menyanggupi mengganti kerugian keuangan negara yang timbul atas tindakannya. Hal tersebut telah diatur di dalam Pasal 1 ayat 13 Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2016. Prosedur pembuatan SKTJM perlu mempertimbangkan kesanggupan pelunasan kerugian negara dengan memperhatikan masa waktu yang dibutuhkan selama jangka waktu pelunasan. Artinya, ketepatan waktu sangat perlu untuk diperhatikan lebih jauh mengingat, berlakunya perjanjian ini bersifat mengikat kedua belah pihak (atasan dan bawahan) sehingga apabila dikemudian hari pengembalian kerugian negara tidak terpenuhi selama tempo yang disepakati, maka kekurangan dari pemenuhan total yang harus dipenuhi tersebut menjadi tanggung jawab dari atasan/kepala kantor yang bersangkutan⁷. Ini artinya, atasan atau kepala kantor turut serta bertanggungjawab secara penuh terhadap pembuatan SKTJM.

Selanjutnya dalam ayat (2) mengatur dalam hal Kerugian Negara/Daerah sebagai akibat perbuatan melanggar hukum, Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris wajib mengganti Kerugian Negara/Daerah paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak SKTJM ditandatangani. Ayat (3) mengatur dalam hal Kerugian Negara/Daerah sebagai akibat kelalaian, Pihak Yang

⁷ Wahyudi, B. (2008). Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara. *Jurnal Administrasi Publik*, 5 (1), 111-129

Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris wajib mengganti Kerugian Negara/Daerah dalam waktu paling lama 24 (dua puluh empat) bulan sejak SKTJM ditandatangani. Pasal 18 menyatakan bahwa Dalam hal Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris tidak mengganti kerugian dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2), ayat (3), atau ayat (4), Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris dimaksud dinyatakan wanprestasi. Pasal 20 menyatakan bahwa Penggantian Kerugian Negara/Daerah berdasarkan penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara (SKP2KS) dibayarkan secara tunai paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak diterbitkannya SKP2KS. SKP2KS mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan, yang dilakukan oleh instansi yang berwenang melaksanakan pengurusan piutang negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 21). Pasal 22 ayat (1) menyatakan bahwa Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris dapat menerima atau mengajukan keberatan SKP2KS paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya SKP2KS.

c. Pertanggungjawaban Hukum atas Kerugian Negara

1) Pertanggungjawaban Hukum Melalui Jalur Hukum Pidana

Penuntutan hukum guna memintakan pertanggungjawaban hukum melalui pidana atas tindakan yang menyebabkan kerugian negara telah tertuang di dalam beberapa aturan undang-undang, di antaranya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Undang-undang tersebut mengatur mengenai keuangan negara namun secara spesifik tidak mencantumkan lebih mendetail mengenai hukuman pidana yang bisa dituntut terhadap tindakan yang menyebabkan kerugian negara.

Selanjutnya, pada Pasal 34 ayat (1) undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara menentukan bahwa Menteri/pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang anggaran pendapatan belanja daerah diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang⁸. Selain yang tercantum di dalam undang-undang keuangan negara,

⁸ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

penuntutan pertanggungjawaban pidana telah tertuang di dalam Pasal 62 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam pasal tersebut disebutkan apabila dalam pemeriksaan kerugian negara ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁹.

Lebih lanjut, Pasal 34 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, frasa diancam dengan pidana secara langsung memiliki kekuatan untuk menuntut pertanggungjawaban pidana walaupun di dalam undang-undang keuangan negara ini tidak menyebutkan secara spesifik mengenai ancaman pidana apa yang bisa dikenakan kepada pelaku tindakan yang menyebabkan kerugian negara. Ini berarti bahwa, ketentuan pidana yang bisa dituntut bisa berlandaskan peraturan yang lain sesuai dengan tindakan yang telah dilakukannya. Adapun rata-rata, tuntutan pidana yang dikenakan kepada pelaku yang melakukan tindakan yang mengakibatkan kerugian negara biasanya dipidanakan berlandaskan kepada undang-undang tindak pidana korupsi. mengenai ketentuan apakah tindakannya bisa dikenakan tindak pidana umum atau tindak pidana korupsi, diserahkan berdasarkan temuan unsur-unsur pidana umum ataupun tindak pidana khusus yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dalam pembuktian temuan unsur pidana tersebut diserahkan kepada penyidik baik dari kepolisian, kejaksaan, maupun dari pihak komisi pemberantasan korupsi.

Selain penuntutan pidana dengan menggunakan undang-undang tindak pidana korupsi, salah satu upaya yang bisa dimintakan pertanggungjawabannya yakni dengan pengembalian aset yang dirugikan. Pengembalian aset itu sendiri adalah dengan cara membayar ganti rugi yang dilakukan oleh pelaku terhadap pihak yang dirugikan, dalam hal ini pihak yang dirugikan tersebut adalah negara. Pertanggungjawaban ini tidak hanya ditujukan kepada pelaku dengan sanksi pidana melainkan bisa juga dimintakan pertanggungjawaban hukum dengan melakukan penuntutan atas harta maupun aset yang diperoleh dari tindakan korupsi.

Selain itu, pertanggungjawaban hukum bisa dikenakan dengan sanksi penjara sebagaimana diatur di dalam pasal 5 sampai dengan pasal 12 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak

⁹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Pidana Korupsi. Ketentuan lamanya pidana penjara cukup berbeda-beda di tiap pasal tergantung dari bentuk tindakan korupsi yang dilakukan. Beberapa tuntutan kurungan penjara tersebut yakni, Di dalam pasal 5, ancaman pidana penjaranya paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun. Di pasal 6 ancaman pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama mencapai 15 tahun. Pasal 7 mencantumkan pidana penjara dengan durasi singkat selama 2 tahun dan paling lama 7 tahun, pasal 8 pidana penjara paling singkat 3 tahun dan yang paling lama selama 15 tahun. Pasal 9 dengan durasi paling singkat selama 1 tahun penjara dan yang terlama selama 5 tahun penjara, pasal 10 berisi tuntutan pidana penjara paling singkat 2 tahun dan paling lama 7 tahun, pasal 11 dengan tuntutan pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun, dan yang terakhir tuntutan penjara seumur hidup dan paling singkat 4 tahun sebagaimana yang tertuang di dalam pasal 12¹⁰.

Penyelesaian melalui jalur pidana ini harus dilakukan secara terintegrasi yaitu penyitaan aset dari si pelaku bersamaan dengan ancaman kurungan penjara, sehingga nantinya jika putusan pidana telah diputus, maka seluruh aset milik si pelaku akan disita dan dijual untuk dikembalikan kepada negara¹¹. Hal ini dilandaskan pada hasil kejahatan korupsi yang telah dilakukan oleh pelaku yang merugikan keuangan negara. dengan demikian, penyitaan aset tersebut sebagai bentuk pertanggung jawaban pidana bagi si pelaku korupsi untuk memulihkan kerugian negara yang timbul dari akibat perbuatannya.

2) Pertanggungjawaban Hukum Melalui Jalur Hukum Perdata

Perbuatan yang menyebabkan kerugian negara bisa dimintakan pertanggungjawaban hukum melalui jalur hukum perdata. Di dalam Pasal 1365 dan 1366 KUHPperdata cukup jelas menyebutkan bahwa tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut (1365 KUHPperdata). Kemudian setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hati (1366 KUHPperdata).

¹⁰ Sukinto, Y. W. (2016). Konsep Baru Pengembalian Kerugian Negara Dari Tindak Pidana Korupsi. *Yuridika*, 31(2), 339-357

¹¹ Jamillah. (2015). Pertanggungjawaban Hukum Dalam Pengembalian Aset Hasil Korupsi Di Indonesia. *Jurnal Mercatoria*, 8(2), 163-175

Kedua pasal tersebut dikaitkan dengan perbuatan yang menyebabkan kerugian negara baik yang dilakukan oleh perseorangan (pribadi), bisa juga dilakukan oleh badan hukum (perusahaan) karena berdasarkan KUHPerduta (Staatblad 1847 No. 23) adanya kata "Perbuatan Melawan Hukum" tentu bukan saja ditujukan kepada perorangan akan tetapi juga Badan Hukum (Perseroan Terbatas (PT), Yayasan atau Koperasi). Jadi, baik perorangan maupun Badan Hukum dapat diminta pertanggungjawabannya oleh negara karena negara telah dirugikan, sehingga negara dapat mengajukan gugatan ganti rugi melalui gugatan perduta ke Pengadilan Negeri. Sama halnya dengan gugatan yang berlaku secara umum, gugatan terhadap pelaku tindak pidana korupsi ini juga berlaku hal yang sama yaitu negara melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN) mengajukan gugatan perduta berupa ganti rugi terhadap pelaku korupsi dengan menggunakan prosedur Hukum Acara Perduta.

Kasus perduta yang timbul berhubungan dengan perkara korupsi dengan penggunaan instrumen perduta tersebut adalah apabila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan. Penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perduta terhadap bekas tersangka yang telah merugikan keuangan negara tersebut (Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999). Namun, perlu diingat Hakim dapat menjatuhkan putusan bebas dalam perkara korupsi, meskipun secara nyata telah ada kerugian negara, karena unsur-unsur pidana korupsi tidak terpenuhi. Selain itu, apabila pada masa penyidikan perkara korupsi ada kemungkinan tersangka meninggal dunia, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, penyidikan terpaksa dihentikan dan penyidik menyerahkan berkas hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perduta terhadap ahli waris tersangka (Pasal 33 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999). Bilamana terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perduta terhadap ahli waris terdakwa (Pasal 34 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang tata cara tuntutan ganti rugi kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, beberapa pasal secara tersirat memungkinkan seseorang yang melakukan tindakan mengakibatkan kerugian negara bisa dimintai pertanggungjawabannya secara perdata. Di dalam peraturan tersebut membuka penyelesaian tuntutan ganti kerugian negara dengan membuat surat keterangan tanggung jawab mutlak yang melibatkan antara si pembuat yang melakukan tindakan yang menyebabkan kerugian negara dengan pihak atasannya. Hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 16 Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2016. Pembuatan surat tanggung jawab mutlak merupakan sebuah bentuk perikatan yang secara langsung membuat timbulnya suatu pertanggungjawaban antara kedua belah pihak.

Perbuatan yang menyebabkan kerugian negara ini dapat diminta pertanggung jawaban perdata kepada pelaku, namun kadang kala melalui jalur hukum perdata ini jarang untuk dilakukan oleh negara karena dapat memakan waktu yang cukup lama untuk sampai pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Oleh sebab itu, penuntutan melalui Undang-Undang Tentang Korupsi lebih dominan digunakan karena perkara pidana korupsi memberikan kewajiban untuk diberikan prioritas dalam pemeriksaannya, ketimbang gugatan perdata yang berkaitan dengan perkara korupsi ini tidak begitu diprioritaskan.

3) Pertanggungjawaban Hukum Melalui Jalur Hukum Administrasi Negara

Adanya kerugian negara tentu memberikan kewenangan bagi Negara yang telah dirugikan untuk dapat meminta pertanggungjawaban bukan kepada Pejabat yang berwenang mengelola keuangan sebagaimana yang diamanatkan di dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam penjelasannya menyebutkan bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik Negara bertanggung jawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Berkaitan dengan tanggung jawab dari keuangan negara ini Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara cukup jelas menyebutkan di dalam Pasal 53 ayat 1 s/d 4 dan Pasal 54 ayat 1 dan 2.

Pertanggungjawaban untuk pengembalian ganti kerugian keuangan negara sebagaimana yang ditentukan dimaksud adalah untuk menghindari terjadinya kerugian negara akibat tindakan melanggar hukum, baik karena kesengajaan maupun karena

kelalaian seseorang pejabat, sehingga pihak yang bersalah yang telah menimbulkan kerugian keuangan negara harus menggantinya sehingga keuangan negara kembali pulih seperti sediakala karena adanya penyalahgunaan kekuasaan. Akibat dari penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang (*exes depavoir*) yang menimbulkan kerugian yang tidak sedikit bagi keuangan negara. Oleh karena itulah, undang-undang mewajibkan agar pimpinan kementerian negara atau lembaga dan kepala satuan kerja perangkat daerah untuk segera melakukan tuntutan ganti kerugian negara setelah mengetahui instansinya telah dirugikan yaitu melalui *pertama*, Tuntutan Ganti Rugi (TGR) kepada Pegawai Negeri bukan bendahara/pejabat lain yang karena melakukan perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun kelalaiannya, mengakibatkan terjadinya kerugian Negara bukan berupa kekurangan perbendaharaan, dan kompetensi pembebanannya berada pada Menteri atau Pimpinan Lembaga bersangkutan. *Kedua*, Tuntutan Perbendaharaan (TP) dikenakan kepada Bendahara sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun kelalaian, telah mengakibatkan terjadinya kekurangan perbendaharaan, kompetensi pembebanan ganti kerugiannya berada pada BPK. Dilihat dari kedua hal tersebut terhadap tindakan korupsi yang merugikan keuangan negara itu tentu saja akan melibatkan Pegawai Negeri dan Bendahara, sehingga terhadap kedua pejabat tersebut selain dikenakan kewajiban untuk memberikan ganti rugi berupa pengembalian keuangan negara, juga dapat dikenakan sanksi administratif apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif (disiplin pegawai) sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 64 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004. Di dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana¹².

Lebih lanjut, di dalam pasal 34 ayat (3) undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara menentukan bahwa presiden memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi administratif kepada pegawai yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana yang telah ditentukan di dalam undang-undang keuangan negara. Sanksi tersebut diberikan bila pegawai bendahara atau pegawai lain yang memiliki kewenangan dalam mengelola keuangan negara telah melakukan perbuatan yang

¹² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

mengakibatkan kerugian negara. Sanksi administrasi bagi pegawai negeri sipil yang bisa diberikan yakni berupa sanksi disiplin ringan, sedang maupun sanksi disiplin berat berupa pemberhentian tidak terhormat sebagaimana yang tercantum di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri¹³.

4.2. Pertanggungjawaban Pidana yang Bisa Diterapkan dalam Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 memuat mengenai peraturan yang mengatur lebih rinci mengenai tata cara ganti rugi kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Di dalam pasal-pasal yang tertuang dalam peraturan tersebut, secara tersurat tidak mengatur lebih rinci mengenai sanksi pidana yang bisa diterapkan, walaupun memang, ada beberapa pasal yang menyebutkan bahwa penerapan sanksi pidana bisa dikenakan dan pengenaan sanksi pidana tersebut tidak menggugurkan dari tuntutan mengganti kerugian negara. Hal itu sebagaimana tertuang di dalam pasal 52 dan pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016. Meski demikian, di dalam pasal tersebut mengindikasikan bahwa dalam proses penuntutan ganti rugi kerugian negara bisa dikenakan tanggung jawab pidana. Pertanggungjawaban pidana tersebut harus berdiri sendiri dengan mengacu kepada peraturan undang-undang yang sesuai dengan tuntutan yang terkait dalam memulihkan kerugian negara, semisal dengan menggunakan undang-undang tindak pidana korupsi. Ketiadaan bentuk tuntutan pidana di dalam peraturan pemerintah memang telah sesuai mengingat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tujuan dikeluarkannya untuk menjadi acuan dalam tata cara prosedur tuntutan ganti kerugian negara yang timbul akibat kelalaian atau kealpaan dari pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lainnya.

Peraturan Pemerintah sejatinya bila merujuk ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memang tidak membolehkan mengatur mengenai sanksi pidana. Sebab yang berhak memuat mengatur sanksi pidana itu hanya pada level undang-undang atau melalui peraturan daerah. Asas *no punish without representative* memiliki makna bahwa pencantuman rumusan norma sanksi pidana hanya diperbolehkan apabila telah dilakukan persetujuan dengan rakyat melalui perwakilannya, yakni persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya

¹³ Wahyudi, B. (2008). *Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara. Op.cit*

disebut DPR) yang menghasilkan undang-undang dan persetujuan dari Gubernur dan/atau Bupati dan/atau Walikota yang menghasilkan Perda. Artinya, memang dalam penyusunan yang memuat ketentuan pidana harus melibatkan rakyat melalui anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Secara tekstual, asas *no punish without representative* ini telah diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Pasal 15 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 menyebutkan bahwa:

- 1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
 - a) Undang-undang
 - b) Peraturan Daerah Provinsi
 - c) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- 2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- 3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Ketentuan ini secara kontekstual dan secara tekstual melalui undang-undang bisa menjadi acuan bahwa ketentuan pidana hanya terdapat pada level undang-undang atau Perda yang dibuat atas dasar persetujuan rakyat melalui wakil rakyat yakni oleh DPR.

5. Kesimpulan

Pertanggungjawaban hukum atas tindakan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang mengakibatkan kerugian negara bisa dikenakan kepada pelaku dengan menggunakan pertanggungjawaban berdasarkan hukum pidana, hukum perdata, maupun hukum administrasi negara. Pertanggungjawaban melalui hukum pidana ini bisa dilakukan dengan menuntut secara pidana umum maupun pidana khusus dalam hal ini tindak pidana korupsi. Adapun mengenai pertanggungjawaban hukum perdata dilakukan bila dalam prosedur mengganti kerugian negara, telah dibuat kesepakatan dalam bentuk ikatan janji berupa surat keterangan tanggung jawab mutlak dalam melakukan pembayaran mengganti kerugian negara. sehingga negara melalui Jaksa Pengacara Negara bisa menuntut secara keperdataan bila yang bersangkutan tidak memenuhi kesepakatan yang telah dibuat. Pertanggungjawaban administrasi bisa dikenakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hak dalam menetapkan sanksi

administrasi berada di tangan presiden, sedangkan sanksi administrasi maksimal yang bisa diterapkan yakni pemecatan secara tidak terhormat. Adapun pertanggungjawaban pidana yang bisa diterapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2016 tentang tata cara tuntutan ganti kerugian Negara/daerah tidak tercantum secara spesifik di dalam isi aturan tersebut. Hal ini dikarenakan berdasarkan Pasal 15 ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, aturan yang bisa memuat materi muatan tuntutan pidana yakni hanyalah Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Hal ini berlandaskan pada asas *no punish without representative* yang memiliki makna bahwa pencantuman rumusan norma sanksi pidana hanya diperbolehkan apabila telah dilakukan persetujuan dengan rakyat melalui perwakilannya, yakni persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) yang menghasilkan undang-undang, dan persetujuan dari Gubernur dan/atau Bupati dan/atau Walikota yang menghasilkan Perda. Meski demikian, di dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2016 secara implisit menyebutkan bahwa proses tuntutan tata cara ganti kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara maupun pejabat lainnya tetap bisa dikenakan sanksi pidana dan pengenaan sanksi pidana tersebut tidak menggugurkan seseorang dari kewajibannya dalam mengganti kerugian negara.

Referensi

Buku

- Arief, B. N. (1984). *Pelengkap Bahan Kuliah Hukum Pidana I*. FH-UNDIP.
Asshidiqie, J. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Kosntitusi Press.

Jurnal

- Candra, S. (2013). Konsep Pertanggungjawaban Pidana Dalam Hukum Pidana Nasional Yang Akan Datang, *Jurnal Cita Hukum*, 1(1), 39-56
Jamillah. (2015). Pertanggungjawaban Hukum Dalam Pengembalian Aset Hasil Korupsi Di Indonesia. *Jurnal Mercatoria*, 8(2), 163-175
Sukinto, Y. W. (2016). Konsep Baru Pengembalian Kerugian Negara Dari Tindak Pidana Korupsi. *Yuridika*, 31(2), 339-357
Wahyudi, B. (2008). Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara. *Jurnal Administrasi Publik*, 5(1), 111-129

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain