

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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 dipimpinnya. 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 tupoksinya 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.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka amanat reformasi pasca Soeharto, dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sebagian kekuasaan Presiden tersebut juga diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Oleh karena itu, maka kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara yang dimiliki Presiden juga dikelola oleh pihak-pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan, sehingga Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa: “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.”

Dalam pengelolaan keuangan negara, kerap ditemui adanya penyalahgunaan anggaran yang secara langsung maupun tak langsung merugikan negara. Penyalahgunaan tersebut kadangkala 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 Pemeriksa 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 tidaknya 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 No. 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 No. 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 No.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, dimana sanksi yang diberikan hanyalah berupa ganti rugi yang wajib dikembalikan ke negara sebagaimana yang termuat di dalam Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu, sanksi ganti rugi terdapat di dalam PP No.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 kadangkala 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.

Berdasarkan permasalahan tersebut sebagaimana yang telah peneliti uraikan di atas, maka peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian hukum lebih lanjut dengan usulan judul **“Pertanggungjawaban Pidana atas Tindakan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain Yang Mengakibatkan Kerugian Negara”**

1.2 Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang menjadi penelitian penulis yakni :

- 1.2.1 Bagaimana pertanggungjawaban pidana di dalam pemberian sanksi ganti rugi atas tindakan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang mengakibatkan kerugian Negara?
- 1.2.2 Bagaimana pengaturan pertanggungjawaban pidana yang bisa diterapkan dalam Peraturan Pemerintahan No. 38 Tahun 2016?

1.3 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini yakni:

1.3.1 Secara Teoritis : Manfaat teoritis penelitian hukum yakni adanya kontribusi penelitian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan hukum yakni dalam pengembangan teori-teori hukum, dalil-dalil hukum serta asas-asas hukum dan aspek lain yang berhubungan dengan pengembangan ilmu hukum. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian ilmiah lebih lanjut untuk menghasilkan berbagai konsep ilmiah, yang akan memberikan sumbangan dalam mengembangkan teori-teori hukum, dalil-dalil hukum serta asas-asas hukum dan aspek lain yang berhubungan dengan pertanggungjawaban kerugian negara;

1.3.2 Secara Praktek : Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kalangan praktisi hukum, penegak hukum dan para pembuat peraturan perundang-undangan serta akademisi dalam hal konstruksi dan implementasi hukum khususnya tentang menentukan pertanggungjawaban kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

1.4 Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian dimaksudkan guna menghindari kesamaan penelitian yang akan peneliti lakukan sehingga nantinya, topik penelitian peneliti bisa dikategorikan sebagai penelitian hukum yang baru dan belum pernah diteliti oleh peneliti lain. Untuk itu, peneliti telah melakukan penelusuran mengenai tema-tema penelitian yang telah diterbitkan baik dalam bentuk tesis maupun jurnal. Berikut beberapa penelitian yang memiliki kesamaan tema penelitian.

Untuk lebih memudahkan dalam penelusuran tema penelitian yang memiliki keterkaitan dengan tema penelitian, berikut peneliti lampirkan data yang telah berhasil peneliti temukan.

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian	Pembahasan	kebaruan
1.	Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah oleh pegawai negeri yang bukan bendahara di kabupaten Gorontalo.	Tesis yang ditulis tahun 2019 oleh Agustinawaty Gubali, Mahasiswa Program Magister fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado ini dengan menggunakan penelitian yuridis normatif. Adapun objek penelitiannya yakni mengenai penyelesaian ganti kerugian Negara/Daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara merupakan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Selain itu, penelitian ini mengkaji mengenai proses penyelesaian ganti kerugian	Penelitian peneliti lebih menekankan pada aspek kajian 8iker pidana terutama mengenai pertanggung jawaban pidana yang dikenakan kepada pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang terbukti melakukan tindakan yang menyebabkan kerugian 8iker8. Peneliti merasa bahwa pengenaan sanksi berupa mengganti kerugian 8iker8 dianggap menggugurkan aspek pertanggung jawaban pidana yang seharusnya bisa dikenai kepada pegawai

		<p>negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara.</p>	<p>negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang telah melakukan tindakan yang menyebabkan kerugian 9iker9.</p>
2.	<p>Pengembalian kerugian Negara oleh pejabat administrasi 9iker9 sebelum penyelidikan.</p>	<p>Tesis yang ditulis oleh Muammar sebagai mahasiswa pascasarjana fakultas 9iker universitas Islam Indonesia ini meneliti mengenai kondisi pegawai administrasi 9iker9 yang secara tak sengaja telah melakukan sebuah tindakan yang menyebabkan kerugian 9iker9. Kelalaian tersebut dikemudian hari secara sadar diupayakan untuk melakukan ganti rugi keuangan 9iker9 sebelum adanya penyelidikan</p>	<p>Penelitian peneliti memiliki perbedaan yang signifikan karena peneliti lebih menekankan pada aspek pertanggungjawaban pidana terhadap tindakan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang telah melakukan tindakan yang mengakibatkan kerugian 9iker9.</p>

		<p>oleh aparat 10iker.</p> <p>Dalam hal ini, peneliti melakukan kajian 10iker mengenai status dari tindakan yang dilakukan oleh pegawai administrasi 10iker10 tersebut baik berupa kelalaian tanpa disengaja, dan upaya pengembalian kerugian 10iker10. Hal ini memberikan ruang kekosongan 10iker terhadap status dari tindakan yang telah dilakukan oleh pegawai administrasi 10iker10. Kajian yang dilakukan menggunakan perpektif 10iker pidana.</p>	
--	--	--	--