

KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TELAAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN HUKUM PIDANA

Suhendar, Kartono

Fakultas Hukum Universitas Pamulang

E-Mail: dosen02101@unpam.ac.id

Abstrak

Pidana Korupsi serta keuangan Negara dalam disiplin ilmu berbeda. Korupsi bagaikan tindak pidana berpijak pada doktrin hukum pidana, sedangkan keuangan Negara dalam pengelolaan serta tanggungjawabnya, berpijak doktrin hukum administrasi Negara, keduanya terintegrasi dalam tindak pidana korupsi kerugian keuangan Negara, dalam UU 31/ 1999 jo. 20/ 2001. Riset ini bertabiat deskriptif dengan tipe riset hukum normatif. Riset menampilkan LHP BPK mempunyai kekuatan legalitas serta legitimasi: *bevoegdheid* serta *rechtsmacht*, sehingga bisa digunakan untuk menciptakan terbentuknya tindak pidana korupsi kerugian keuangan Negara dalam penyidikan serta sebagai dasar memastikan transisi tanggungjawab hukum administrasi Negara kepada tanggungjawab hukum pidana: berbentuk transisi tanggungjawab jabatan kepada tanggungjawab individu pejabat, karena dalam konteks hukum materiil korupsi: berkedudukan bagaikan fasilitas pengecekan perbuatan/ aksi pejabat dalam ukuran hukum administrasi negara, serta dalam konteks hukum formil korupsi berkedudukan bagaikan perlengkapan fakta pesan dalam Pasal 187 huruf a serta b KUHAP.

Kata Kunci: kerugian; keuangan; negara; administrasi; pidana.

Abstract

Corruption Crime and State finances in different disciplines. Corruption is like a criminal act based on the doctrine of criminal law, while the State finances in its management and responsibility are based on the doctrine of State administrative law, both of which are integrated into the criminal act of corruption for the loss of State finances, in Law 31/1999 jo. 20 / 2001. This research has a descriptive character with the type of normative legal research. Research shows that the BPK LHP has the strength of legality and legitimacy: *bevoegdheid* and *rechtsmacht*, so that it can be used to create the formation of criminal acts of corruption of state financial losses in investigations and as a basis for ensuring the transition of state administrative legal responsibility to criminal law responsibility: in the form of a transition from position

responsibility to the responsibility of individual officials , because in the context of the material law of corruption: having a position as a facility to check the actions / actions of an official in the measure of public administration law, and in the context of formal law, corruption is like a tool of fact messages in Article 187 letters a and b of the Criminal Procedure Code.

Keywords: *loss; finance; country; administration; criminal.*

Pendahuluan

Perkara korupsi sudah lama memberi warna bermacam aspek dalam kehidupan masyarakat, fenomena ini sudah jadi perkara yang amat sukar ditanggulangi. Apalagi Muhammad Hatta berkata kalau: korupsi cenderung telah membudaya, ataupun telah jadi bagian dari kebudayaan bangsa Indonesia.¹ Secara sinis, jurnalis asing menyebut keadaan korupsi di Indonesia: *is way of live in Indonesia*.²

Korupsi merupakan tindak pidana yang mempunyai andil besar terhadap terhambatnya pencapaian tujuan bernegara, sehingga pada kesimpulannya segala sumber energi yang dipunyai Indonesia tidak berbanding lurus dengan realitas masyarakatnya. Oleh karenanya hingga salah satu metode supaya masyarakat sejahtera melalui penanggulangan serta pemberantasan korupsi, jadi dini salah satu upaya penyelesaian bermacam kasus di Indonesia.³

Sebagaimana Ermansjah Djaja berkata kalau: tindak pidana korupsi ialah permasalahan yang sangat sungguh- sungguh, sebab bisa membahayakan stabilitas serta keamanan Negara serta masyarakat, membahayakan pembangunan sosial, politik serta ekonomi masyarakat, juga mengganggu nilai-nilai demokrasi dan moralitas bangsa. Sehingga wajib disadari meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkontrol akan berakibat pada kerugian Negara serta perekonomian nasional namun pula pada kehidupan berbangsa serta bernegara.⁴

Korupsi salah satu sebab pemicu utama keterpurukan bangsa, sebagaimana Frans Magnis Suseno mengatakan bahwa: korupsi ialah wujud penghianatan sangat kejam serta tercela terhadap bangsa, karena korupsi ialah penghianatan terhadap kejujuran dasar yang dibutuhkan seluruh orang dikala

¹ H. Elwi Danil, *Korupsi:Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 65.

² *Ibid*

³ Arya Maheka, *Mengenal dan Memberantas Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2006, hlm. 4.

⁴ Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 3.

hidup bersama.⁵ Demikian pula Jean Baudrillard mengatakan kalau korupsi ialah kejahatan sempurna. Penjahatnya merupakan tiap orang yang bersembunyi di balik kenyataan. Dalam bukunya *The Perfect Crime*, dia mengemukakan kalau kejahatan jadi *hyper* kala dia melampaui bermacam kenyataan (hukum, moralitas, ide sehat, serta budaya) dan sudah tumbuh sedemikian rupa mengarah kepada tingkatan kejahatan yang sempurna (*hyper criminalitas*). *Hyper criminalitas* terwujud manakala kejahatan jadi sesuatu wacana yang direncanakan, diorganisir, serta dikontrol secara sempurna lewat teknologi besar, manajemen besar, serta politik besar.

Kejahatan ini melangkahi otoritas hukum, melewati kemampuan nalar ide sehat, serta melompati jangkauan nilai-nilai budaya dan moralitas. Bambang Widjojanto menyebut akibat nyata akibat korupsi merupakan lembaga pelayanan publik jadi berbiaya besar serta tidak fungsional, nyaris 15 hingga 20 juta anak yang bersekolah jadi tidak bersekolah, juga bila menghendaki sekolah yang lebih baik wajib dengan biaya yang besar, apalagi untuk menemukan pekerjaan pula wajib dengan biaya. Banyak warga yang susah mengakses kesehatan sehingga gizi kurang baik, dengan ironi retribusi serta pajak yang dikenakan kepada warga terus ditingkatkan, dan sebagian aparatur mem-back up tempat perjudian, hakim yang bisa dibeli, dan aparatur pemerintahan yang cenderung korup.⁶

Korupsi di Indonesia telah berkembang dalam tiga tahap, yaitu elitis, endemik, dan sistemik. Korupsi pada tahap elitis masih menjadi patologi sosial yang khas dilingkungan para elit/pejabat. Selanjutnya di tahap endemik, korupsi menjadi gurita yang menjangkau masyarakat luas. Dan di tahap yang kritis, pada saat korupsi menjadi sistemik, setiap individu di dalam sistem terjangkau penyakit yang serupa. Boleh jadi penyakit korupsi di bangsa ini telah sampai pada tahap sistemik.⁷ Manajemen tinggi, dan politik tinggi. Kejahatan ini melangkahi otoritas hukum, melewati kemampuan akal sehat, dan melompati jangkauan nilai-nilai budaya dan moralitas.

Praktik korupsi terus dan masih terjadi dalam bentuk serta modusnya yang semakin berkembang seiring perkembangan itu sendiri, kenyataan ini sangat berbanding terbalik dengan upaya pemberantasan korupsi yang gegap gempita dilakukan selama ini, rupanya tidak memberikan hasil yang cukup signifikan. Tentu saja hal ini harus menjadi perhatian semua pihak, utamanya bagi pihak-pihak yang berwenang dalam men-*design* arah dan pola pemberantasan korupsi. Semestinya kondisi kita bisa lebih baik: minim korupsi, sehubungan

⁵ Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 363.

⁶ Bambang Widjojanto, *Menggagas Gerakan Sosial Anti Korupsi*, (PSAP Muhammadiyah, Jakarta, 2005, hlm.199-210.

⁷ Ermansjah Djaja, *Op. cit*, hlm. 12.

sebagaimana menurut Baharuddin Lopa dan Andi Hamzah, bahwa “dari segi materi hukum pemberantasan korupsi di Indonesia sudah lumayan komplit, bahkan mungkin berlebih, tetapi ketentuan-ketentuan itu tidak ubahnya hanya sebagai karya sastra.”⁸

Salah satu korupsi sebagai tindak pidana yang akan dibicarakan yaitu tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara yang terdapat dalam “Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, merupakan salah satu 1 (satu) kelompok dari 7 (tujuh) kelompok tindak pidana korupsi. Pengelompokan ini dikonstruksikan dari ketigapuluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi berdasarkan UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* UU 20/2001 tentang Perubahan Atas UU 31/1999”,⁹ atau disebut juga kelompok pertama korupsi yang terkait kerugian keuangan Negara dari tujuh kelompok yang ada.

Yang menarik dari jenis tindak pidana korupsi ini adalah pada mulanya merupakan delik formal (*formeel delict*) yaitu delik yang telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang,¹⁰ artinya berorientasi pada perbuatannya dengan mengesampingkan akibat. Tentang keberadaannya sebagai delik formal (*formeel delict*) ini, telah diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Namun pada perkembangannya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengubahnya, sehingga makna konstitusional unsur kerugian keuangan Negara tersebut menjadi delik materil: menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Tentu saja hilangnya unsur (*bestandeel*) “dapat” pada kata “merugikan keuangan atau perekonomian Negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, maka pasti akan berdampak signifikan terhadap penegakan hukumnya, sehubungan unsur sebagai nama kumpulan bagi apa yang disebut *bestandeel* (*bestanddelen van het delict*) adalah bagian-bagian yang terdapat dalam rumusan delik yang harus dibuktikan, harus diuraikan dalam surat dakwaan dan manakala satu atau lebih unsur ternyata tidak dapat dibuktikan, maka hakim harus membebaskan terdakwa atau dengan kata lain harus diputus *vrijspraak*. Persoalan lainnya adalah bagaimana mengkonstruksikan pertanggungjawaban perbuatan pidana

⁸ Syaiful Bakhri, *Op. cit.*, hlm. 386

⁹ KPK, *Memahami untuk membasmi*, KPK, Jakarta, 2006, hlm.19-21.

¹⁰ P. A. F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hlm. 213.

kerugian keuangan Negara dan siapakah yang berwenang untuk menentukan kerugian keuangan Negara sebagai inti delik (*bestandeelen*).

Pada posisi ini, utamanya karena telah menjadi delik materil yang menuntut adanya kerugian keuangan negara atau berorientasi pada akibat perbuatannya, maka pertanyaannya apakah korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan Negara adalah berada pada rezim hukum pidana atau pada rezim hukum administrasi negara? Hal ini penting untuk dibicarakan agar dalam praktik tidak terjadi kesalahan dalam mendudukannya, oleh karenanya permasalahan dalam penelitian ini adalah membahas tentang bagaimana pertanggungjawaban kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum pidana dan bagaimana pertanggungjawaban kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara. Urgensi penelitian ini adalah memastikan interpretasi pertanggungjawaban kerugian keuangan negara, dengan spesifikasi khusus mengenai konsep kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum pidana dan hukum administrasi negara.

Permasalahan

Dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka penulis mendapatkan dua poin penting yang akan dibahas dalam tulisan ini yaitu *Pertama*, bagaimanakah kerugian keuangan negara dalam perspektif Hukum Administrasi negara ? dan *Kedua*, kerugian keuangan negara dalam perspektif Hukum pidana ?

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif analistis, penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer, yaitu: norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan yang secara substansial relevan. Bahan hukum sekunder seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya kalangan hukum yang relevan, dan bahan hukum tertier seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif yang relevan.

Pembahasan

Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Dalam prespektif dan ajaran hukum pidana, istilah kekuasaan dan jabatan tidak mendapatkan penjelasan yang cukup, istilah ini justru kemudian mendapat penjelasan dalam hukum administrasi Negara karena selalu berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Utamanya pada Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, unsur “menyalahgunakan kewenangan”

sebagai *species delict* dari ‘unsur melawan hukum’ sebagai *genus delict*-nya,¹¹ akan selalu melekat dengan jabatan pejabat publik (*public official*).

Demikian juga istilah kerugian keuangan Negara, yang justru didefinisikan dan diatur *rigid* dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, yang keduanya juga berada dalam ruang lingkup hukum administrasi Negara, dalam konteks menjalankan fungsi pemerintahan: “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” Hukum pidana umum serta utamanya pada tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2, 3 dan 4 Undang-undang 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak mengatur tentang pengertian kerugian negara, melainkan hanya menjelaskan tentang keuangan negara sebagaimana pada penjelasan undang tersebut.

Secara spesifik, menurut Tatiek Sri Djatmiati, “dalam konteks hukum administrasi Negara, tindak pidana korupsi merupakan tanggungjawab pribadi pejabat, dengan parameter utama yaitu penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dan sewenang-wenang (*unreasonableness*). Dalam hal terdapat unsur *abuse of power* dan *unreasonableness*, maka terdapat unsur maladministrasi, dan tentu ada unsur perbuatan melawan hukum, dan perbuatan itu menjadi tanggungjawab pribadi pejabat yang melakukannya”.¹² Hal yang sama dalam perkataan yang umum, menurut Indriyanto Seno Adji bahwa “karakteristik dari tindak pidana korupsi pada umumnya antara lain adanya penggunaan kekuasaan yang melekat pada jabatan/kedudukan pegawai negeri/pejabat pemerintahan yang penggunaannya adalah secara menyimpang dan tercelasifatnya”,¹³ yang oleh Adami Chazawi secara spesifik dikatakan bahwa “praktik korupsi semakin canggih, adakalanya dari luar dibalut dengan kebijakan publik yang sangat rapi sehingga sifat melawan hukum formilnya menjadi tidak tampak”.¹⁴

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa secara substansial, tindak pidana korupsi dan kerugian keuangan Negara berada dalam disiplin ilmu yang berbeda. Korupsi sebagai tindak pidana berpijak pada doktrin hukum pidana, sementara kerugian keuangan Negara—terutama keuangan Negara berkaitan

¹¹ *Ibid*

¹² Tatiek Sri Djatmiati, *et al*, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi: Pelayanan Publik Dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 49.

¹³ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Hukum Pidana*, Kantor Pengacara dan Konsultasi Hukum Prof Oemar Seno Adji, SH dan Rekan, Jakarta, 2002, hlm. 180.

¹⁴ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, April 2005, hlm. 410.

dengan pengelolaan dan tanggungjawabnya, berpijak pada doktrin hukum administrasi Negara yang sudah pasti terdapat prinsip-prinsip yang berbeda, meski kemudian keduanya terintegrasi dalam tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara, sebagai salah satu kelompok dari tujuh kelompok tindak pidana korupsi.

Dalam hukum administrasi Negara, pertanggungjawaban pejabat dibedakan antara tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi. *Fautes personnelles* adalah kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian dan beban tanggung jawab ditunjukkan kepada pejabat selaku pribadi (*privepersoon*), sedangkan *Fautes de service* adalah kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan dan beban tanggung jawab ditunjukkan kepada jabatan.

Pertanggungjawaban tersebut juga akan berhubungan erat dengan cara-cara memperoleh kewenangan, sebab tidak semua pejabat yang menjalankan kewenangan pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum, melainkan hanya badan atau pejabat yang melakukan tindakan hukum atas dasar kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggungjawaban hukum. Sedangkan badan atau pejabat yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, melainkan menjadi tanggungjawab pemberi mandat (*mandans*).

Berat atau ringannya kerugian yang timbul pun disesuaikan pula dengan apakah kesalahan yang dilakukan itu ringan (*faute legree*) atau kesalahan berat (*faute lourde*), dan tentang penentuan siapa yang harus memikul tanggung jawab atas kerugian yang muncul akibat penggunaan wewenang atau akibat penerbitan keputusan itu harus melalui proses peradilan, baik peradilan administrasi semu (*administratief beroep*) maupun peradilan administrasi murni (*rechtsspraak*), untuk membuktikan bahwa pejabat itu telah melakukan kesalahan subjektif atau maladministrasi dalam mengeluarkan KTUN sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lain, diserahkan kepada pertimbangan hakim dalam proses peradilan.¹⁵ Serta lebih jauh, pembedaan tersebut membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggungjawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha Negara.

Adapun terkait dengan siapa yang dimaksud dengan pejabat, adalah seseorang yang bertindak sebagai wakil dari jabatan, yang melakukan perbuatan untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*). Legitimasi seseorang

¹⁵ Lihat Ridwan HR. *Op. cit*, hlm. 335-353.

yang dianggap menduduki jabatan, yang bersangkutan benar-benar telah mengalami pengangkatan.¹⁶ Sedangkan kapan atau pada saat bagaimana seseorang itu disebut dan dikategorikan sebagai pejabat adalah ketika ia menjalankan kewenangan untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*), ketika seseorang melakukan perbuatan hukum bukan dalam rangka jabatan atau pejabat bertindak tidak sesuai dengan kewenangan yang ada pada jabatan itu, maka ia tidak dapat dikategorikan sebagai pejabat atau dikategorikan sebagai pejabat yang tidak berwenang (*onbevoegd*). Tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan atau melakukan tindakan hukum untuk dan atas nama jabatan, maka tindakan itu dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan: wakil (pejabat) telah bertindak sesuai dengan “perintah” yang diwakili (jabatan). Sementara pejabat yang bertindak bukan dalam rangka jabatan atau di luar kewenangan yang ada pada jabatan, maka tidak disebut pejabat: wakil (pejabat) telah bertindak tidak sesuai dengan “perintah” yang diwakili (jabatan).¹⁷

Terhadap adanya kerugian keuangan Negara, dalam dimensi hukum administrasi Negara pada prinsipnya adalah berorientasi pada pemulihan kerugian tersebut, serta dapat diberlakukan secara kumulatif dengan sanksi lain, yaitu: saksi administratif, pidana dan keperdataan. Hal ini nampak sebagaimana diatur dalam Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Pasal 20 UU Administrasi Pemerintahan, yang secara teknis diatur dalam Pasal 10, Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang kemudian diatur lebih lanjut pada Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara.

Dalam prespektif dan ajaran hukum pidana, setiap perbuatan yang dilakukan serta memenuhi unsur tindak pidana (*criminal act*), akan selalu menuntut adanya pertanggungjawaban berupa pengenaan sanksi pidana sepanjang memenuhi syarat untuk dapat dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban pidana selalu dipandang ada, kecuali ada alasan-alasan penghapus pidana.¹⁸ Alasan yang menghilangkan sifat melawan hukumnya dalam suatu tindak pidana disebut dengan alasan pembenar, dan alasan yang menghapuskan kesalahannya disebut alasan pemaaf.

¹⁶ Inu Kencana Syafii, *Op.cit*, hlm. 32.

¹⁷ Ridwan HR. *Op. cit*, hlm. 341-345.

¹⁸ Chairul Huda, *Dari 'Tiada Pidana Tanpa Kesalahan' menuju kepada 'Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan'*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 62.

Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Pidana

Adapun pertanggungjawaban terhadap adanya kerugian keuangan Negara dalam dimensi hukum pidana, sesungguhnya juga berangkat dari pemisahan antara tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi sebagaimana dalam hukum administrasi Negara, sehubungan kewenangan dan tindakan pejabat dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan sebagai legalitasnya, yaitu atribusi, delegasi maupun mandat. Hal ini nampak secara implisit terkandung ditempatkan dalam hukum pidana bahwa melaksanakan perintah undang-undang dan perintah jabatan dalam kualifikasi: tidak dapat dipidana, karenanya tergolong kedalam kelompok dasar peniadaan pidana. Artinya, dalam hukum pidana, tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi juga dipisahkan, pemisahan tersebut dikonstruksikan dalam bentuk: tidak dapat dipidananya perbuatan, sepanjang dalam kualifikasi tanggung jawab jabatan. Tidak dapat dipidananya perbuatan¹⁹ ini, menurut beberapa pendapat kemudian digolongkan kedalam alasan/dasar pembenar,²⁰ atau alasan penghapus pidana,²¹ yaitu: 1) menjalankan perintah undang-undang (*Wettelijk Voorschrift*) ditegaskan dalam Pasal 50 KUHP: *Neit strafbaar is hij die een feit begat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift* (tidaklah dapat dihukum barang siapa melakukan suatu perbuatan untuk melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan.²² 2) melaksanakan perintah jabatan (*Ambtelijk Bevel*)

¹⁹ P.A.F. Lamintang menyebutnya sebagai dasar-dasar yang meniadakan hukuman (*strafuitsluitingsgrond*), adalah “keadaan-keadaan yang membuat hakim tidak dapat mengadili seseorang pelaku hingga ia pun tidak dapat menjatuhkan hukuman terhadap pelaku tersebut”. P. A. F. Lamintang, *op.cit*, hlm. 385-386

²⁰ Tidak dipidananya si pembuat, karena perbuatan tersebut kehilangan sifat melawan hukumnya perbuatan, walaupun dalam kenyataannya perbuatan tersebut telah memenuhi unsur tindak pidana, karena hapusnya sifat melawan hukum pada perbuatan itu, si pembuat tidak dapat dipidana. *Memorie van Toelichting* (MvT) menyebutnya dasar peniadaan pidana yang *berasal dari luar batin si pembuat*. Lihat Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana 2*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.19. Dasar pembenar: perintah jabatan yang sah (Pasal 51 ayat 1 KUHP) yaitu sifat melawan hukum perbuatan hapus atau tidak terbukti, sehingga terdakwa harus dibebaskan. A. Zainal Abidin Farid, *op.cit*, hlm. 203. Alasan pembenar berujung pada pembenaran atas tindak pidana yang sepiantas lalu melawan hukum. Chairul Huda, *op.cit*, hlm. 121

²¹ Yaitu keadaan khusus (yang harus dikemukakan [tetapi tidak dibuktikan] oleh terdakwa) yang kalau dipenuhi, menyebabkan—mekipun terhadap semua unsur tertulis dari rumusan delik telah terpenuhi—tidak dapat dijatuhkan pidana. D. Schaffmeister, *op.cit*, hlm. 51

²² Berasal dari Pasal 327 *Code Penal* Perancis. P. A. F. Lamintang, *op.cit*, hlm. 511. Barang siapa melakukan perbuatan untuk menjalankan peraturan undang-undang, tidak boleh dihukum R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politea, Bogor, 1994, hlm. 66. Barang siapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dipidana. Adami Chazawi, *op.cit*, hlm.54

ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (1) KUHP: *neit strafbaar is hij die een feit begat ter uitvoering van een ambtelijke bevel, gegeven door het daartoe bevoegde gezag* (tidaklah dapat dihukum barang siapa melakukan suatu perbuatan untuk melaksanakan suatu perintah jabatan yang telah diberikan oleh suatu kekuasaan yang berwenang untuk memberikan perintah jabatan tersebut). 3) melaksanakan perintah jabatan yang tidak sah dengan itikad baik²³ ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (2) KUHP: *een onbevoegd gegeven ambtelijk bevel heft de strafbaarheid niet op, tenzij het door den ondergeschikte te goeder trouw als bevoegd gegeven werd beschouwd en de nakoming daarvan binnen de kring zijner ondergeschiktheid was gelegen* (suatu perintah jabatan yang telah diberikan tanpa kewenangan, tidak meniadakan sifat dapat dihukum dari pelakunya, kecuali apabila perintah jabatan tersebut oleh bawahan yang bersangkutan dengan itikad baik telah dianggap sebagai suatu perintah jabatan yang sah ada pada kekuasaan yang telah memberikan perintah, dan pelaksanaan perintah tersebut terletak dalam ruang lingkup pekerjaannya sebagai bawahan).

Hal ini berangkat dari kenyataan bahwa jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban dan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, sekaligus menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya, atau telah terjadi tindakan yang melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht/abuse of power*). Tindakan pemerintah dan pemerintahan dijalankan oleh pejabat, dan pejabat adalah wakil pemerintah dengan segala kewenangannya. Tentu saja, kualitas tindakan pemerintah yang dilakukan oleh pejabat, sangat tergantung pada pribadi pejabat itu sendiri. Artinya antara jabatan dan pejabat memiliki hubungan yang erat, namun diantara keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda.

Terhadap adanya kerugian keuangan Negara, dalam dimensi hukum pidana korupsi: UU 31/1999 jo. UU 20/2001, pada prinsipnya juga sejalan dalam dimensi hukum administrasi Negara, yaitu berorientasi pada pemulihan kerugian tersebut. Baik melalui sarana hukum pidana maupun sarana hukum perdata. Pada penyelesaian kerugian keuangan Negara melalui sarana hukum pidana, dapat dilakukan dengan menjatuhkan secara kumulatif pidana pokok dengan pidana denda, kecuali terhadap nilai objek tindak pidana korupsi tersebut kurang dari Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Hal mana menyimpang dari penjatuhan pidana umum. Selain itu juga terdapat jenis baru pidana

²³ Adami Chazawi dan D. Schaffmeister menggolongkan melaksanakan perintah jabatan yang tidak sah kedalam alasan pemaaf. Adami Chazawi, *op.cit*, hlm. 62. D. Schaffmeister, *op.cit*, hlm. 54.

tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU 31/1999 *jo.* UU 20/2001 yang tidak dikenal dalam pidana umum dan memberlakukan pidana penjara bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak dapat membayar pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian Negara sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (3) UU 31/1999 *jo.* UU 20/2001. Pada penyelesaian kerugian keuangan Negara melalui sarana hukum perdata adalah pengecualian penyelesaian kerugian menggunakan sarana hukum administrasi Negara, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai rezim hukum administrasi Negara, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004: “ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri”. Oleh karenanya, maka penyelesaian keperdataan kerugian keuangan Negara menurut hukum administrasi Negara dalam dimensi hukum pidana: tindak pidana korupsi, diatur secara tersendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 34 UU No. 31/1999 *jo.* UU No. 20/2001. Artinya, dalam dimensi hukum pidana: tindak pidana korupsi, pada keadaan tertentu juga menggunakan penyelesaian secara keperdataan—dengan karakteristik: yang nyata dan pasti jumlah kerugiannya, namun diatur secara khusus dalam hukum pidana: tindak pidana korupsi. Atau dengan kata lain, mekanisme keperdataan diadopsi dan digunakan dalam penyelesaian kerugian keuangan negara dalam dimensi hukum pidana: tindak pidana korupsi.

Pemberantasan korupsi adalah penindakan melalui sarana hukum pidana, sebab *inhern* bersamanya adalah telah melakukan fungsi pencegahan umum dalam konteks teoritis tujuan hukum pidana itu sendiri dan keberadaan asas legalitas. Artinya sangat irrasional mempertanyakan fungsi pencegahan pemberantasan tindak pidana korupsi jika fungsi represif: pemberantasan tindak pidana korupsi melalui sarana hukum pidana sedang dilakukan. Tindak pidana korupsi adalah tindak pidana yang diatur oleh undang-undang tersendiri, yaitu UU 31/1999 *jo.* UU 20/2001. Karena itulah maka tindak pidana korupsi tergolong kedalam tindak pidana khusus: ialah tindak pidana yang diatur diluar KUHP.²⁴

Yang dimaksud dengan hukum pidana khusus adalah hukum pidana yang ditetapkan untuk golongan orang khusus atau yang berhubungan dengan perbuatan-perbuatan khusus.²⁵ Terhadap kekhususan ini, yang paling penting untuk diketahui ialah adanya penyimpangan-penyimpangan dalam undang-

²⁴ M. Yahya Harahap, *Op.cit*, hlm. 368

²⁵ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung, 2010, hlm. 61.

undang yang bersangkutan dari ketentuan umum, selebihnya yang tidak menyimpang dengan sendirinya tetap berlaku.²⁶ Artinya, selama tidak ada ketentuan khusus, berlakulah ketentuan umum itu.

Oleh karenanya penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan-ketentuan umum inilah yang merupakan tanda ciri dari hukum pidana khusus.²⁷ Meski kemudian, adanya diferensiasi adalah suatu kecenderungan yang bertentangan dengan adanya unifikasi dari ketentuan-ketentuan umum hukum pidana dan hukum acara pidana, menurut Pompe hal ini berasal, karena hukum pidana khusus ini mempunyai tujuan dan fungsi sendiri.²⁸

Simpulan

Tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan Negara adalah berada pada rezim hukum pidana yang berlandaskan pada perspektif rezim hukum administrasi negara untuk melengkapi dan menyempurnakan keterbatasan hukum pidana. Keterbatasan hukum pidana tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan Negara adalah sehubungan tidak memberikan pengertian yang pasti tentang istilah kekuasaan, jabatan serta pengertian kerugian keuangan negara, dan pertanggungjawaban pidana tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan Negara berorientasi pada pemulihan kerugian dan hanya dapat diberlakukan atas dasar tanggungjawab pribadi akibat adanya *Fautes personnelles*

Saran

Kepada pemerintah dan pemangku kepentingan khususnya lembaga yudikatif harus melakukan sinergitas di dalam melakukan pencegahan tidan pidana korupsi. Pemahaman para pejabat dan pemangku kepentingan di dalam mengelola keuangan negara sangatlah penting, karena hal tersebut salah satu pintu terbukanya penyalahgunaan kewenangan yang secara tidak sengaja dilakukan sehingga merugikan keuangan negara. Administrasi negara dibuat sedemikian rupa dengan bertujuan menutup kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi yang masuk pada rezim hukum pidana. Pencegahan dalam bentuk pemahaman pengelolaan keuangan negara merupakan bagian penting menutup celah penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan keuangan negara.

²⁶ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Ditinjau Dari Hukum Pidana*, Pusat Studi Hukum Pidana USAKTI, Jakarta, 2002, hlm. 1-2.

²⁷ Sudarto, *Op.cit*, hlm. 62.

²⁸ *Ibid*

Daftar Pustaka

Buku

- Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, April 2005.
- Arya Maheka, *Mengenal dan Memberantas Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2006.
- Bambang Widjojanto, *Menggagas Gerakan Sosial Anti Korupsi*, PSAP Muhammadiyah, Jakarta, 2005.
- Chairul Huda, *Dari 'Tiada Pidana Tanpa Kesalahan' menuju kepada 'Tiada Pertanggung Jawaban Pidana Tanpa Kesalahan'*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- H. Elwi Danil, *Korupsi Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Hukum Pidana*, Kantor Pengacara dan Konsultasi Hukum Prof Oemar Seno Adji, SH dan Rekan, Jakarta, 2002.
- Kemitraan (*partnership*), *Kajian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dari Perspektif Hukum Pidana Dan Kriminologi*, Jakarta, tanpa tahun.
- Komariah S Sapardjadja. dalam H. Abdul Latif, *Hukum Administrasi: Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977.
- P. A. F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011.
- Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- Transparency International Indonesia, *Kehidupan Sehari-Hari Dan Korupsi: Pandangan Publik Di Asia Tenggara*, , TII, Jakarta, 2013.

Tatiek Sri Djatmiati, *et al*, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi: Pelayanan Publik Dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang - Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara