

# PENGARUH SISTEM HUKUM TERHADAP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERJALANAN DINAS FIKTIF PADA SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN PULAU MOROTAI

**Ahmad Sahala Fuad**

Program Pascasarjana Universitas Khairun, Maluku Utara, Indonesia

E-mail : [ahmadsahalafuad@gmail.com](mailto:ahmadsahalafuad@gmail.com),

**Syawal Abdulajid**

Universitas Khairun, Maluku Utara, Indonesia

E-mail: [syawalabdulajid@gmail.com](mailto:syawalabdulajid@gmail.com)

**Nam Rumkel**

Universitas Khairun, Maluku Utara, Indonesia

E-mail: [namrumkel@gmail.com](mailto:namrumkel@gmail.com)

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh Sistem Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara dalam perjalanan Fiktif pada Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, dengan lokasi penelitian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai dan Kejaksaan Negeri Morotai. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer diperoleh secara langsung dari lapangan dan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Selanjutnya data yang terkumpul diolah dalam bentuk analisis kualitatif. Dapat disimpulkan bahwa Konsep kerugian keuangan negara dalam perjalanan dinas fiktif pada aspek hukum administrasi negara, mengharuskan adanya pengembalian keuangan negara dan memulihkan penyebab kerugian keuangan negara tersebut. Sedangkan pada aspek hukum pidana kerugian keuangan negara dipandang sebagai unsur tindak pidana korupsi. Substansi hukum yang baik berperan dalam mencegah terjadinya perjalanan dinas fiktif melalui, penetapan prosedur dan dokumentasi yang ketat untuk perjalanan dinas, Pengaturan sanksi yang tegas bagi pelaku dan kewajiban pelaporan dan pertanggungjawaban yang detail. Struktur hukum memiliki pengaruh signifikan melalui perbaikan sistem pengawasan, peningkatan koordinasi antar lembaga, pengembangan SDM, serta pemanfaatan teknologi merupakan langkah-langkah penting dalam mengoptimalkan peran struktur hukum. Budaya hukum yang lemah dapat menjadi faktor pendorong terjadinya praktik-praktik koruptif tersebut. Budaya hukum mengacu pada sikap, nilai, dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum.

**Kata kunci:** *Sistem Hukum; Kerugian Keuangan Negara; Perjalanan Dinas Fiktif.*

## ABSTRACT

*This study aims to analyze the effect of the Legal System on State Financial Losses in Fictitious travel at the Regional Secretariat of the Morotai Island Regency. This research is an empirical legal research, with the research location at the Regional Secretariat of Morotai Island Regency and the Morotai District Attorney's Office. The data used in this study are primary data obtained directly from the field and secondary data obtained through literature studies. Furthermore, the collected data is processed in the form of qualitative analysis. It can be concluded that the concept of state financial losses in fictitious official travel in the aspect of state administrative law, requires the return of state finances and restoring the cause of the state financial losses. Meanwhile, in the aspect of criminal law, state financial losses are seen as an element of corruption. Good legal substance plays a role in preventing fictitious official travel through the establishment of strict procedures*

*and documentation for official travel, strict sanctions for perpetrators and detailed reporting and accountability obligations. The legal structure has a significant influence through improving the supervisory system, increasing coordination between institutions, developing human resources, and utilizing technology are important steps in optimizing the role of the legal structure. A weak legal culture can be a driving factor for these corrupt practices. Legal culture refers to people's attitudes, values and beliefs towards the law and legal system.*

**Keywords:** *Legal System; State Financial Losses; Fictitious Service Travel.*

## A. PENDAHULUAN

Negara merupakan gejala kehidupan umat manusia di sepanjang sejarah umat manusia. Konsep negara berkembang mulai dari bentuknya paling sederhana sampai ke yang paling kompleks di zaman sekarang. Sebagai bentuk organisasi kehidupan bersama dalam masyarakat, negara selalu menjadi pusat perhatian dan objek kajian bersama dengan berkembangnya ilmu pengetahuan umat manusia.<sup>1</sup> Pencapaian fungsi negara selalu terkait dengan hukum keuangan negara yang memuat kaidah hukum untuk mengelola keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti fungsi negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan fungsi negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1954 (UUD NRI 1954).<sup>2</sup> Adapun sumber formil hukum keuangan negara sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI 1954 pada Pasal 23 dan Pasal 23A sampai dengan Pasal 23E.

Kaidah hukum dalam UUD NRI 1954, merupakan sumber formil hukum keuangan negara, memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Adapun undang-undang terkait dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum mengenai hukum keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara agar dapat tercapai fungsi negara.

Lebih khusus lagi terkait pengelolaan keuangan daerah, APBD, penyusunan Rancangan APBD, penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan APBD, laporan realisasi, akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah, penyusunan rancangan pertanggungjawaban APBD, kekayaan daerah dan utang daerah, Badan Layanan Umum Daerah, penyelesaian kerugian keuangan daerah, informasi keuangan daerah, hingga pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagaimana amanat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Sebagai langkah preventif terhadap peluang terjadinya tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan negara, aturan mengenai pengelolaan keuangan negara dibuat sedemikian detail dan rinci agar setiap administrator selalu cermat dan teliti dalam mengelola keuangan negara, mengingat proses penggunaan

<sup>1</sup>Abid Zamzami, (2021), Harmonisasi Negara dan Pancasila dalam Menghadapi Pandemi Covid-19, Jurnal Jatiswara, 36 (1), 64

<sup>2</sup>Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, (2022), Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm. 3.

adalah serminan dari penyelenggaraan suatu negara. Negara yang pengelolaan keuangannya baik tentunya mencerminkan pengelolaan yang baik pula terhadap suatu negara.<sup>3</sup>

Meskipun aturan mengenai pengelolaan keuangan negara telah dibuat sedemikian detail dan rinci, namun nyatanya masih terdapat banyak penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Penyimpangan tersebut mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara yang berujung pada tindak pidana korupsi. Kerugian keuangan negara dipandang sebagai unsur tindak pidana korupsi. Keberadaan sebagai unsur tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK).

Nilai kerugian negara akibat korupsi dari pengelolaan keuangan negara setiap tahunnya meningkat. Salah satu modus operandi tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara dilakukan oleh aparat pemerintah melalui kegiatan perjalan dinas. Korupsi pada kegiatan perjalanan dinas ini dilakukan dengan cara membuat laporan pertanggungjawaban secara fiktif. Surat Perintah Perjalanan Dinas terkadang sering menimbulkan laporan pertanggungjawaban fiktif sehingga tidak sedikit keuangan Negara yang tidak dapat dipertanggungjawabkan karena melekat kewenangan dari yang bersangkutan yang berhubungan dengan perintah tugas dalam melakukan perjalanan dinas yang berhubungan dengan bidang tugas dan jabatannya.<sup>4</sup>

Dalam faktanya, Surat Perintah Perjalanan Dinas melibatkan pejabat dan bawahannya. Keterlibatan bawahan dalam kaitannya dengan Surat Perintah Perjalanan Dinas seperti bendahara pengeluaran, menyiapkan surat perintah tugas (SPT), menyiapkan dokumen pertanggung-jawaban berupa *boarding pass* dan lain-lain. Modus operandi penyelewengan keuangan negara melalui laporan pertanggungjawaban perjalanan dinas fiktif, hampir terjadi semua instansi pemerintah diseluruh Indonesia. Mulai dari level Kementerian/lembaga negara hingga pemerintahan daerah. Dalam konteks pemerintahan daerah, salah satu daerah di Propinsi Maluku Utara yang menarik perhatian penulis untuk meneliti lebih jauh adalah kasus perjalanan dinas fiktif yakni pada Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai. Kasus ini terkait alokasi anggaran pada Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai Tahun 2015 untuk belanja perjalanan dinas.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai Tahun 2015 Nomor: 11.C/LHP/XIX.TER/5/2016 tanggal 23 Mei 2016, diuraikan bahwa hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu: Belanja Perjalanan Dinas pada 7 SKPD Tidak Sesuai Ketentuan sebesar Rp2.082.178.092,33. Hasil uji petik pada 7 SKPD, untuk Sekretariat Daerah terdapat realisasi belanja perjalanan dinas diketahui bahwa perjalanan dinas yang tidak sesuai ketentuan.

Atas temuan kelebihan pembayaran diatas pada tahun 2016 Bendahara Pengeluaran tidak melakukan penyetoran ke kas daerah sehingga nominal temuan masih tetap sebesar Rp. 683.772.917,00. Namun untuk temuan bukti tidak lengkap, berdasarkan Laporan Hasil Verifikasi Inspektorat Nomor 700/107/Insp.K-PM/2018 tanggal 16 Juli 2018 bahwa yang telah sesuai dan sudah dilengkapi dengan dokumen pertanggungjawaban sebesar Rp.131.650.000,00 sehingga masih terdapat sisa temuan bukti tidak lengkap sebesar Rp. 226.400.800,00 (Rp. 358.050.800,00 – Rp. 131.650.000,00).

Kegiatan perjalanan dinas di Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai atas pelaksanaan perjalanan dinas yang tidak sesuai ketentuan sesuai Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai Tahun 2015 Nomor:

<sup>3</sup>Hadiyanto, (2022), Hukum Keuangan Negara di Indonesia dalam Teori dan Praktik, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Hlm.389

<sup>4</sup>Reni Masri dan Otong Rosadi, (2024), Penggunaan Alat Bukti Surat Perintah Perjalanan Dinas Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi (Studi Pada Kejaksaan Negeri Pasaman Barat), Ekasakti Legal Science Journal, 1(1), 90.

11.C/LHP/XIX.TER/5/2016 tanggal 23 Mei 2016, dilakukan oleh pegawai dan orang-orang dilingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai. Berdasarkan hasil temuan kerugian keuangan negara tersebut saat ini sudah ditindak lanjuti dan sedang dalam tahap penyidikan pada Kejaksaan Negeri Morotai.

Konsep hukum keuangan negara yang bertalian dengan kerugian keuangan negara tidak hanya serta merta berujung pada penegakan hukum tindak pidana korupsi, akan tetapi ada proses yang mendahului yang dapat ditempuh sebelum hukum pidana. Upaya pengembalian kerugian keuangan negara terlebih dahulu dapat ditempuh dengan hukum administrasi negara. Apabila dari hasil pemeriksaan keuangan negara ditemukan adanya kerugian keuangan negara, maka tindakan hukum administrasi negara berupa permintaan pengembalian atau pergantian kerugian keuangan negara disertai sanksi administratif. Jika upaya hukum administrasi negara telah ditempuh namun kerugian keuangan negara tak kunjung dikembalikan juga, barulah konsep pengembalian kerugian keuangan negara melalui hukum pidana diterapkan. Dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara baik melalui hukum administrasi maupun melalui hukum pidana, diperlukan sistem hukum yang kuat.

Meskipun substansi hukum dalam bentuk peraturan penundang-undangan telah mengatur sedemikian detail dan rinci mengenai pengelolaan keuangan negara serta peraturan penundang-undangan yang mengatur bagi mereka yang secara melawan hukum telah merugikan keuangan negara, namun nyatanya tidak mampu menekan angka tindak pidana korupsi yang terjadi pada kegiatan perjalanan dinas pegawai pemerintah. Secara umum, perbuatan korupsi terjadi ketika ada niat dan kesempatan. Niat ini tidak memandang apakah dia pejabat berpenghasilan besar ataupun kecil. Sementara kesempatan ini berupa akses, kekuasaan atau wewenang, celah sistem pengawasan, maupun politisasi anggaran dalam laporan.

Jika hanya penguatan pada elemen substansi hukum tanpa dibarengi dengan penguatan pada struktur dan kultur hukumnya maka sistem hukum yang ada tidak dapat memberikan pengaruh dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa suatu sistem hukum akan berjalan dengan baik apabila di dalamnya terdapat tiga unsur, antara lain: Struktur hukum, Substansi hukum, dan Budaya hukum<sup>5</sup>. dan ketiga unsur tersebut dipastikan berjalan dengan baik. Teori ini menyebutkan sistem hukum terdiri dari elemen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>5</sup> Upaya pemberantasan korupsi harus mencakup ketiga ruang lingkup komponen hukum tersebut, sebab korupsi telah menjadi sebuah sistem. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat membentuk sistem antikorupsi yang lebih kuat untuk mengembalikan kerugian keuangan negara.

Berdasarkan uraian masalah diatas, selanjutnya dirumuskan permasalahan inti di dalam penelitian ini tentang konsep kerugian keuangan negara dalam perjalanan dinas fiktif di sekretariat daerah kabupaten pulau morotai dan pengaruh sistem hukum terhadap kerugian keuangan negara dalam perjalanan dinas fiktif di sekretariat daerah kabupaten pulau morotai.

## B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Lokasi penelitian dalam penelitian ini yakni Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai dan Kejaksaan Negeri Morotai. Jenis data dalam penelitian ini berupa data primer yang merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan berdasarkan dari responden dan narasumber dan data sekunder yang diperoleh dari buku-buku kepustakaan, peraturan perundang-undangan, browsing internet, dan dokumen-dokumen lainnya. Data primer diumpulkan melalui studi lapangan ke lokasi

---

<sup>5</sup> Lutfil Ansori, (2017). "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif", *Jurnal Yuridis*, 4( 2), 148-163.

penelitian, sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Selanjutnya data yang terkumpul diolah dalam bentuk analisis deskriptif kualitatif yakni data yang diperoleh selanjutnya dianalisis dan diuraikan hingga memperoleh sebuah Kesimpulan sebagai jawaban atas masalah yang menjadi fokus utama penelitian.

### C. PEMBAHASAN

#### 1. Konsep Kerugian Keuangan Negara Dalam Perjalanan Dinas Fiktif Di Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai Perspektif Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Pidana

Perjalanan dinas adalah salah satu pos pengeluaran yang paling sering mengalami penyelewengan di pemerintahan. Surat Perintah Perjalanan Dinas terkadang sering menimbulkan laporan pertanggungjawaban fiktif sehingga tidak sedikit keuangan Negara yang tidak dapat dipertanggungjawabkan karena melekat kewenangan dari yang bersangkutan yang berhubungan dengan perintah tugas dalam melakukan perjalanan dinas yang berhubungan dengan bidang tugas dan jabatannya. Pemerintah telah berupaya untuk mengatasi kondisi tersebut. Sejak masa reformasi, pemerintah sangat aktif dalam memperbaiki sistem anggaran negara melalui penerbitan serangkaian peraturan. Selain perbaikan peraturan anggaran secara umum, pemerintah telah menerbitkan peraturan spesifik terkait perjalanan dinas. Peraturan tersebut telah memuat mekanisme alur pembayaran dan pertanggungjawaban yang ketat, ditandai oleh ketentuan persyaratan dokumen dan proses pengujian dokumen secara berlapis oleh pejabat-pejabat terkait.

Akan tetapi, penerbitan serangkaian peraturan tersebut belum dapat mengatasi penyelewengan yang terjadi. Kegagalan ini terjadi karena tindakan penyelewengan anggaran perjalanan dinas sudah menjadi budaya dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku pengguna anggaran.<sup>6</sup> Mahfudin dalam penelitiannya menemukan adanya sebuah pemahaman keliru yang berkembang di dalam Kementerian/Lembaga di Indonesia. Pemahaman tersebut menyatakan bahwa uang perjalanan dinas merupakan unsur penambah penghasilan.<sup>7</sup> Padahal akibat dari penyelewengan uang perjalanan dinas tersebut menyebabkan terjadinya kerugian keuangan negara.

Berdasarkan data hasil penelitian yang diperoleh melalui penyidik Kejaksaan Negeri Kepulauan Morotai, dapat diuraikan fakta terkait perjalanan dinas fiktif di Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai, berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai Tahun 2015 Nomor: 11.C/LHP/XIX. TER/5/2016 tanggal 23 Mei 2016, diuraikan bahwa hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu: Belanja Perjalanan Dinas pada 7 SKPD Tidak Sesuai Ketentuan sebesar Rp2.082.178.092,33. Atas temuan kelebihan pembayaran diatas pada tahun 2016 Bendahara Pengeluaran tidak melakukan penyetoran ke kas daerah sehingga nominal temuan masih tetap sebesar Rp683.772.917,00. Namun untuk temuan bukti tidak lengkap, berdasarkan Laporan Hasil Verifikasi Inspektorat Nomor 700/107/Insp.K-PM/2018 tanggal 16 Juli 2018 bahwa yang telah sesuai dan sudah dilengkapi dengan dokumen pertanggungjawaban sebesar Rp131.650.000,00 sehingga masih terdapat sisa temuan bukti tidak lengkap sebesar Rp226.400.800,00 (Rp358.050.800,00 - Rp131.650.000,00).

Keuangan Negara meliputi segala yang menyangkut hak dan kewajiban negara dengan memberikan penilaian melalui uang. Menyangkut segala hal mengenai keuangan negara dan

<sup>6</sup>Jeremi, I. & Setyaningrum, D, (2020), Analisis pola penyelewengan beban perjalanan dinas pada kementerian di Indonesia tahun 2015-2017. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 5(4), 255-272.

<sup>7</sup>Mahfudin, M, (2018), Efektivitas kebijakan standar biaya perjalanan dinas dalam menunjang kinerja kementerian negara/lembaga. *Jurnal Sistem Penganggaran Sektor Publik*, 2 (2), 53-68. doi: <https://doi.org/10.33827/akurasi2018.vol2.iss2.art39>

non-keuangan negara yang didalamnya menyangkut hak dan kewajiban yang harus dipatuhi secara yuridis.<sup>8</sup> Keuangan Negara idealnya harus diperbaiki dalam proses penataannya dengan didasarkan pada norma hukum yang berlaku, tidak disalahgunakan dalam arti mampu dipergunakan sebagaimana mestinya dan mampu menghadirkan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat. Keuangan negara dimaksudkan untuk dikelola secara jujur, mampu dipertanggungjawabkan dimuka hukum dan diadakan semata-mata dalam rangka mempercepat pembangunan nasional.<sup>9</sup>

Pada pokoknya keuangan negara selalu berada posisi yang nyaris selalu berbahaya. Mengapa demikian. Sebab secara manusiawi, pastinya godaan akan memiliki atau menambah kekayaan melalui penumpukan uang adalah hal yang lumrah terjadi bagi mereka yang memiliki kekuasaan. Disinilah pentingnya mekanisme hukum menjadi sangat dibutuhkan. Hukum ada untuk memastikan bahwa pencegahan atas kerugian keuangan negara dapat dilakukan.<sup>10</sup> Munculnya kerugian terhadap keuangan negara pada aspek hukum administrasi negara, mengharuskan adanya pengembalian keuangan negara dan memulihkan penyebab kerugian keuangan negara tersebut. Jadi dalam hukum administrasi negara, aspek memperbaiki sistem adalah hal yang sangat penting untuk dilakukan. Pada prinsipnya adalah berorientasi pada pemulihan kerugian tersebut, serta dapat diberlakukan secara kumulatif dengan sanksi lain yaitu: saksi administratif, pidana dan keperdataan.<sup>11</sup>

Sebagaimana dalam Undang - Undang ditentukan dalam, Pasal 34-35 UU No. 17/ 2003 perihal keuangan Negara, Pasal 59-67 UU No. 1/ 2004 perihal perbendaharaan Negara dan Pasal 20 UU No. 30/2014 perihal Administrasi Pemerintahan. Kemudian untuk pelaksanaan yang lebih teknis juga diatur dalam Pasal 10, Pasal 22 dan Pasal 23 UU No. 15/ 2004 perihal Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang kemudian diatur lebih lanjut pada Peraturan BPK No. 3/2017 perihal mekanisme Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

Pada saat ini aparat penegak hukum dalam menentukan kerugian negara masih menggunakan metode yang di uraikan oleh Tauanakotta, yaitu: a) Kerugian Total; b) Kerugian Total dengan penyesuaian; c) Kerugian bersih; d) Harga wajar; e) Biaya kesempatan; dan f) Bunga.<sup>12</sup> Tetapi ada aturan yang lebih tinggi yang menegaskan bahwa perhitungan kerugian keuangan negara haruslah berdasarkan kerugian yang nyata dan pasti. Dalam pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah “kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja atau lalai”, pasal tersebut dengan tegas memberikan penekanan pada kata nyata dan pasti. Dalam kata nyata mempunyai arti kekurangan uang, surat berharga dan barang itu nyata yang merupakan milik dari negara dengan harus dibuktikan oleh dokumen yang valid untuk membuktikan itu adalah milik negara. Pasti dalam pasal tersebut mempunyai arti kekurangan uang, surat berharga dan barang itu dengan suatu jumlah yang dinilai dengan seluruh transaksi yang dicatat sebagai nilai buku dan pada nilai yang nyata berkurang secara valid, bukan berdasarkan estimasi, asumsi, potensi, atau imajinasi.<sup>13</sup>

<sup>8</sup>Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

<sup>9</sup>Lihat Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>10</sup>Mario Agritama S W Madjid dan Muh. Ilham Akbar, (2019), Kerugian Keuangan Negara atas Penyalahgunaan Wewenang dalam Instrumen Hukum Administrasi Negara Sanskara Hukum dan HAM, 2 (2), 66-79 ISSN: 2985-7775, DOI: 10.58812/shh.v2.i02

<sup>11</sup>Suhendar and Kartono, (2020), “Kerugian Keuangan Negara Telaah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Pidana,” *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 11(2), 240.

<sup>12</sup>Chandra, (2015), Ayu Penentuan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh BPK dalam tindak pidana korupsi, 4(1) , 3

<sup>13</sup>Simatupang, Dian Puji N, (2022), *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum* , Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia , Hlm 56-58

Kerugian negara/daerah yang timbul karena di luar kemampuan manusia (*force majeure*) tidak dapat dituntut. Kerugian negara/daerah sebagai akibat perbuatan melawan hukum, dapat dituntut. Paham yang dikemukakan dalam Pasal 1365 KUHPerdara tercermin dalam Kerugian Negara/ Daerah yang dapat dituntut. Mudah bagi yang diperiksa dan yang memeriksa (*auditee-auditor*) mencapai kesepakatan tentang “kekurangan yang nyata dan pasti jumlahnya”. Ukurannya obyektif atau hampir tidak ada unsur penafsiran yang subyektif. Pembahasan lebih lanjut, sebagaimana dipraktikkan oleh pemeriksa di BPK, dapat dilihat dari petunjuk yang diterbitkan BPK yang menyatakan Kerugian negara adalah berkurangnya kekayaan Negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/ kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan di luar dugaan dan di luar kemampuan manusia (*force majeure*).

Dalam masalah kerugian negara pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang diderita oleh Negara. Dalam penelitian ini perlu diperhatikan bahwa tidak diperkenankan melakukan tuntutan ganti rugi untuk jumlah yang lebih besar daripada kerugian sesungguhnya diderita. Karena itu pada dasarnya besarnya kerugian negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir. Ada dua hal yang menarik dari Petunjuk BPK tadi. *Pertama*, definisi “Kerugian” sebagai “berkurangnya aset”. Ini sejalan dengan definisi kerugian dalam ilmu ekonomi (konsep *better-offness* atau *well-offness*) yang akan dibahas di bawah. *Kedua*, pemahaman bahwa (pada dasarnya) besarnya kerugian negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir. Ini merupakan salah satu pemaknaan dari istilah “nyata dan pasti jumlahnya” yang dibahas di atas.<sup>14</sup>

Pasal 10 ayat 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang berisikan untuk menetapkan dan menilai jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum yang sengaja maupun tidak oleh bendahara, pengelola BUMN/ BUMD, dan Lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, BPK yang di delegasikan oleh Undang-undang berwenang menilai dan menetapkan kerugian negara. BPK membantu penyidik untuk mengeluarkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara dengan temuan dari instansi BPK.<sup>15</sup>

Adapun berdasarkan pasal tersebut maka dapat diperoleh bahwa manfaat dari penghitungan kerugian keuangan negara adalah agar negara dapat mengetahui jumlah pasti seberapa banyak negara dirugikan. Metode Penghitungan kerugian negara adalah pemeriksaan investigatif yang dilakukan untuk menghitung serta memperoleh jumlah pasti nilai kerugian negara yang terjadi akibat suatu kasus kecurangan (*fraud*). Terdapat lima pendekatan untuk melakukan penghitungan kerugian negara oleh BPK, yaitu:<sup>16</sup>

- a. pemahaman aspek pelanggaran hukum dan tanggung jawab keuangan negara;
- b. penghitungan kebenaran jumlah keuangan yang harus diterima di kas negara;
- c. penghitungan kebenaran materiil pekerjaan, jumlah barang, volume atau kualitas yang telah dibayar melalui kas negara;
- d. penghitungan kebenaran kewajiban yang harus dibayar negara;
- e. penghitungan kebenaran materiil jumlah dan nilai aset atau barang negara yang hilang atau berkurang, dari hasil kegiatan pemerintah atau perjanjian dengan pihak lain

Kerugian negara yang didapatkan oleh BPK ditujukan untuk mengetahui adanya penyelewengan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, kecurangan serta ketidakpatuhan. Terdapat 2 hasil temuan perhitungan kerugian negara yaitu adanya perbuatan melawan hukum atau mal-administrasi.<sup>17</sup> Jika pelanggarannya berupa salah kira (*dwaling*) mengenai maksud,

<sup>14</sup>Budiman Slamet, Metode Penghitungan Kerugian Negara Dalam Audit Investigatif, <https://pusdiklatwas.bpkp.go.id/konten/show/1000>, Diakses pada tanggal 06 Desember 2024 Pukul 18.00 WIT.

<sup>15</sup>Arifin P Soeriaatmadja, (2010), Keuangan Public Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan kritik, Jakarta: Rajawali pers, Hlm 121

<sup>16</sup>Chandra, Ayu, *op.cit*, Hlm 3

<sup>17</sup>Simatupang, Dian Puji N, *op.cit*, Hlm 67

makna, syarat prosedur, dan ketentuan peraturan perundang-undangan, kewenangan sendiri dapat dikenakan sanksi administrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 30 tahun 2014, sanksi yang dikenal dalam administrasi yaitu, paksaan pemerintah (*bestuurdwang*), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran), pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*) dan pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).<sup>18</sup>

Sebagaimana disebut oleh Jawade Hafidz Arsyad<sup>19</sup> bahwa penyelesaian ganti kerugian negara pada hakikatnya merupakan amanat undang-undang yang wajib dilaksanakan oleh setiap pimpinan instansi pemerintah atau penyelenggara negara, khususnya sebagai implementasi dari fungsi sistem pengendalian intern yang melekat pada setiap pimpinan atau bahkan seluruh jajaran aparatur negara. Bertalian dengan penyelesaian ganti rugi keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara ditegaskan dalam Pasal 59 UU No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara.

Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada Menteri/Pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (Tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui setelah kerugian negara tersebut diketahui kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud. Jika surat keterangan tanggungjawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, Menteri/Pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Bertalian dengan kerugian daerah, hal itu wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja Perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan pemberitahuan kepada badan pemeriksaan keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui. Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajiban dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud. Jika surat keterangan tanggungjawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan secara mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>21</sup>

Dalam pasal 63 dikatakan bahwa pengenaan ganti kerugian negara daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Hanya seperti dikatakan dalam pasal 64, bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Sebab, putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi. Tetapi sebagaimana disebut dalam pasal 65 bahwa pengembalian kerugian negara itu menjadi kadaluarsa jika dalam 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian tersebut atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap yang bersangkutan jadi ada dua acara dalam menentukan batas waktunya, yakni: sejak diketahui; dan sejak terjadinya kerugian.

<sup>18</sup>Amiq, Bachrul,(2022), Pengawasan BPK Dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Bebas Korupsi, 3 (2), 8

<sup>19</sup>Jawade Hafidz Arsyad, (2013), *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 184.

<sup>20</sup>Lihat Pada Pasal 60 UU. No. 1 Tahun 2004 Tentang perbendaharaan Negara

<sup>21</sup>Lihat Pada Pasal 62 UU. No. 1 Tahun 2004 Tentang perbendaharaan Negara

Apabila badan dan/atau pejabat pemerintah tidak mampu mengembalikan kerugian negara, sesuai ketentuan pasal 66 tanggung jawabnya beralih pada pengampu/yang memperoleh hak waris/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan. Tetapi, tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara/daerah menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (Tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampunan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan atau sejak bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bukan bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberitahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara/daerah.

Sebagaimana disebut oleh Ibnu Subianto bahwa penyelesaian kerugian negara berupa tuntutan ganti rugi tersebut merupakan upaya penyelesaian melalui Hukum Administrasi yang tidak melalui sistem persidangan di pengadilan.<sup>22</sup> Apabila hal ini dikaitkan penyelesaian kerugian negara UU No. 30 Tahun 2014 ternyata ada perbedaan menurut UU No. 30 Tahun 2014 dalam menyelesaikan kerugian negara itu dibentuk sebuah badan yang disebut Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Badan ini bertugas untuk memeriksa pejabat pemerintah yang melanggar ketentuan Pasal 17 UU No. 30 Tahun 2014 jika hasil pengawasan APIP terhadap kesalahan administratif, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Begitu juga, jika hasil aparat pengawasan intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (Sepuluh) hari kinerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang. Pengembalian kerugian negara dibebankan kepada pejabat pemerintahan, apabila kesalahan administratif terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Selain penyelesaian melalui APIP sesuai pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 mekanisme penyelesaian dapat dilakukan dengan mengajukan permohonan ke pengadilan Tata Usaha Negara. Putusan pengadilan tinggi Tata Usaha Negara bersifat final dan mengikat, sebagai putusan yang bersifat final dan mengikat putusan pengadilan tersebut harus dihormati dan dilaksanakan berdasarkan uraian di atas bahwa penyelesaian penyalahgunaan wewenang melalui UU No. 30 Tahun 2014 dilakukan melalui dua cara, yakni: melalui APIP; dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

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.

Kerugian keuangan negara dipandang sebagai unsur tindak pidana korupsi. Keberadaan sebagai unsur tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Dengan demikian, cara pandang terhadap kerugian keuangan negara tidak didasarkan pada aspek hukum keuangan negara, melainkan dari aspek hukum pidana.

<sup>22</sup>Ibnu Subiyanto, (2011), *Kerugian Keuangan Negara vs Kerugian Negara*, dalam *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Penyunting: Abdul Halim dan Ick Ranga Bawono, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, Hlm. 28.

Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, yang mengatur setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Penjelasan ketentuan tersebut yang dimaksud dengan dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.<sup>23</sup>

Pasal 2 ayat (2) UU PTPK, menegaskan bahwa Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan. Kaidah hukum dalam Pasal 2 ayat (2) UU PTPK menitikberatkan pada keadaan tertentu dengan pemberatan hukuman. Keadaan tertentu dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengulangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter.<sup>24</sup>

Pasal 3 UU PTPK, yang mengatur setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dalam kaitan kerugian keuangan negara sebagai tindak pidana korupsi, dapat dijadikan pegangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Dalam putusan tersebut, disebutkan bahwa kalimat “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” berarti ada kerugian nyata (*actual loss*), maupun hanya bersifat potensial berupa kemungkinan kerugian (*potensial loss*). Pemahaman bahwa kata “dapat” dalam pasal 2 dan pasal 3 UU PTPK, menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan bukan saja karena perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata, akan tetapi hanya dapat menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau potensial loss. Jika terpenuhi unsur perbuatan delik korupsi sudah dapat diajukan ke depan pengadilan.

Lebih lanjut lagi kata “dapat” tersebut harus dinilai pengertiannya menurut penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK bahwa kata “dapat” sebelum frasa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana formil. Yakni, adanya delik korupsi, cukup dengan terpenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Karena itu, Mahkamah Konstitusi dapat

<sup>23</sup> Lihat Pada Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

<sup>24</sup> Lihat Pada Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korups

menerima penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK sepanjang menyangkut kata “dapat” sebelum frasa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Kemudian dalam pertimbangan putusan tersebut Mahkamah Konstitusi dalam hal ini berpendapat bahwa kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi, terutama berskala besar, sangatlah sulit dibuktikan secara tepat. Ketepatan yang dituntut sedemikian rupa, akan menimbulkan kerugian, apakah jika jumlah kerugian diajukan dan tidak selalu dapat dibuktikan secara akurat, namun kerugian telah terjadi, akan berakibat pada terbukti adanya perbuatan yang didakwakan. Hal demikian telah mendorong antisipasi atau akuarasi kesempurnaan pembuktian, sehingga menyebabkan dianggap perlu mempermudah beban pembuktian tersebut. Dalam hal tidak dapat diajukan bukti akurat atas jumlah kerugian nyata atau perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa bahwa kerugian keuangan negara dapat terjadi, telah dipandang cukup untuk menuntut dan memidana pelaku, sepanjang unsur dakwaan lain berupa unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dengan secara melawan hukum telah terbukti.

Pertimbangan selanjutnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa karena tindak pidana korupsi digolongkan oleh UU PTPK sebagai tindak pidana formil. Dengan demikian kategori tindak pidana korupsi digolongkan ke dalam tindak pidana formil. Tindak pidana formil terpenuhi ketika unsur-unsur telah terpenuhi, dan bukan sebagai deik materil yang mensyaratkan akibat perbuatan, yaitu kerugian yang timbul tersebut telah terjadi. Kata “dapat” sebelum frasa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dapat dilihat dalam arti yang sama dengan kata “dapat” yang mendahului frasa “membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang” sebagaimana termuat dalam Pasal 387 KUHP. Tindak pidana demikian dipandang terbukti kalau unsur perbuatan pidana tersebut telah terpenuhi, dan akibat yang dapat terjadi dari perbuatan yang dilarang dan diancam pidana tersebut, tidak perlu harus telah nyata terjadi.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi juga menimbang bahwa “dengan asas kepastian hukum dalam melindungi seseorang, hubungan kata “dapat” merugikan keuangan negara tergambar dalam dua hubungan yang ekstrim (1) nyata-nyata merugikan negara, atau (2) kemungkinan dapat menimbulkan kerugian. Hal yang terakhir ini lebih dekat dengan maksud mengkualifikasikan tindak pidana korupsi menjadi tindak pidana formil. Diantara dua hubungan tersebut sebenarnya masih ada hubungan yang belum nyata terjadi tetapi dengan mempertimbangkan keadaan khusus dan konkret di sekitar peristiwa yang terjadi, secara logis dapat disimpulkan bahwa suatu akibat yaitu kerugian keuangan negara yang terjadi.

Kerugian keuangan negara sebagai unsur tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) junto Pasal 3 UU PTPK, tidak mutlak harus dibuktikan, melainkan cukup ada pihak yang memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Hal ini menunjukkan bahwa keuangan negara tidak memerlukan berapa jumlah yang mengalami kerugian, melainkan terbukti negara mengalami kerugian keuangan negara. Hakikat yang terkandung pada kerugian keuangan negara, berarti penyelenggara negara atau pihak yang bertanggungjawab sebagai pengelola keuangan negara tidak berpihak kepada rakyat yang telah menyerahkan sebagian harta kekayaannya untuk negara dalam bentuk membayar pajak dan/atau penerimaan negara bukan pajak.<sup>25</sup>

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 dengan pengelolaan dan tanggungjawabnya, berpijak pada doktrin hukum administrasi Negara yang

<sup>25</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, (2022), Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm. 151-152

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.<sup>26</sup>

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 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.<sup>27</sup>

Sebagai dasar untuk mengkaji substansi tentang timbulnya kerugian keuangan negara sebagai akibat dari perjalanan dinas fiktif, yakni kaidah hukum keuangan negara. Adapun kaidah hukum keuangan negara yang dijadikan dasar terdapat pada Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara *juncto* Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Kedua kaidah hukum keuangan negara tersebut, sangat representative dijadikan landasan untuk mengkaji timbulnya kerugian keuangan negara. Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa setiap pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung dan tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Kemudian, Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, menegaskan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang kerana perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

Berpijak pada kedua kaidah hukum keuangan negara tersebut, maka timbulnya kerugian keuangan negara dalam kasus perjalanan dinas fiktif, disebabkan oleh, *pertama*, pejabat

<sup>26</sup>Suhendar and Kartono, *op.cit*, Hlm. 238-239

<sup>27</sup>*Ibid*, Hlm. 243

negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain; *kedua*, perbuatan yang tidak berseuaian dengan hukum atau, *ketiga*, perbuatan melalaikan kewajiban hukum.<sup>28</sup>

Dari ketiga materi hukum yang berkaitan dengan timbulnya kerugian keuangan negara dalam perjalanan dinas fiktif tersebut, memerlukan pengkajian yakni pada bagian kedua dan ketiga diatas. Hal ini didasarkan pada perbuatan yang tidak berseuaian dengan hukum atau melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan kepada pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain sehingga tidak timbul kerugian keuangan negara. Lain perkataan, peranan penting dalam pengkajian timbulnya kerugian keuangan negara tertuju pada perbuatan yang tidak bersesuaian dengan hukum atau melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan untuk dilaksanakan.

Perbuatan yang tidak berseuaian dengan hukum dalam kaitan pengelolaan keuangan negara terdiri dari: *pertama*, tidak melakukan perbuatan hukum sehingga tidak berseuaian dengan kewajiban hukum. Dalam konteks perjalanan dinas, pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, yang telah ditugaskan untuk melaksanakan perjalanan dinas, namun tidak melaksanakan perjalanan dinas tersebut yang merupakan kewajiban hukum baginya karena telah mengambil haknya berupa anggaran perjalanan dinas. *Kedua*, melakukan perbuatan hukum tetapi tidak sesuai dengan hukum. Dalam konteks perjalanan dinas, pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, telah melaksanakan kewajibannya untuk melakukan perjalanan dinas, namun dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme perjalanan dinas pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain.

*Ketiga*, penyalahgunaan wewenang. Dengan kewenangan yang dimilikinya, pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, tidak menggunakan kewenangan tersebut sebagaimana mestinya dalam hal pelaksanaan tugas perjalanan dinas. *Keempat*, melampaui batas kewenangan. Pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang memiliki kewenangan dalam urusan pelaksanaan perjalanan dinas melakukan tindakan-tindakan hukum yang melampaui batas kewenangan yang dimilikinya.

Keempat jenis perbuatan yang tidak berseuaian dengan hukum tersebut seringkali terjadi pada pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dalam mengelola keuangan negara yang berkaitan dengan anggaran perjalanan dinas. Hal ini bergantung pada ketaatan hukum yang dimiliki oleh para pihak tersebut. Apabila ketaatan hukum masih rendah berarti peluang lebih besar untuk menimbulkan kerugian keuangan negara pada saat mendapatkan penugasan untuk melakukan perjalanan dinas. Sebaliknya, bila ketaatan hukum cukup tinggi, berarti peluang untuk menimbulkan kerugian keuangan negara sangat kecil pada saat mendapatkan penugasan untuk melakukan perjalanan dinas. Dengan demikian ketaatan hukum memiliki peranan penting yang wajib dimiliki oleh pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain sebelum dan pada saat mengelola anggaran perjalanan dinas.

Sementara itu, melalaikan kewajiban hukum yang menimbulkan kerugian keuangan negara, pada hakikatnya terjadi pada saat tidak memenuhi kewajiban yang diwajibkan oleh hukum keuangan negara. Tidak memenuhi kewajiban hukum dalam konteks mengelola anggaran perjalanan dinas namun dalam pelaksanaannya perjalanan dinas tersebut dibuat secara fiktif sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara. Hal ini kadang kala tidak disadari oleh pejabat negara, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang ditugaskan untuk mengelola anggaran perjalanan dinas maupun yang ditugaskan untuk melakukan perjalanan dinas bahwa apa yang telah diperbuatnya menimbulkan kerugian keuangan negara.

<sup>28</sup>Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *op.cit*, Hlm. 124

## 2. Pengaruh Sistem Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Dalam Perjalanan Dinas Fiktif Di Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia.

Substansi hukum merujuk pada aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum.<sup>29</sup> Ini mencakup: Peraturan Perundang-undangan: Semua bentuk hukum tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, mulai dari konstitusi hingga peraturan daerah; Hukum yang Hidup (*Living Law*): Norma-norma hukum yang tidak tertulis namun dipatuhi oleh masyarakat, seperti hukum adat; Putusan Pengadilan: Yurisprudensi yang menjadi sumber hukum dan acuan dalam memutuskan perkara serupa di masa depan; Kebijakan dan Regulasi: Aturan-aturan yang dibuat oleh lembaga eksekutif dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Perjalanan dinas fiktif merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara. Praktik ini melibatkan pembuatan laporan perjalanan dinas palsu atau melebih-lebihkan untuk mendapatkan penggantian biaya yang tidak semestinya. Substansi hukum memainkan peran penting dalam mencegah, mendeteksi, dan menindak praktik ini.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah kerugian keuangan negara dari perjalanan dinas fiktif di Kabupaten Pulau Morotai antara lain: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 113/PMK.05/2012 tentang Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap, Keputusan Bupati Pulau Morotai Nomor 090/131/PM/2014 tentang Perubahan atas Keputusan Bupati Nomor 090/19/PM/2014 tentang Penetapan Biaya Perjalanan Dinas di Dalam Negeri bagi Pegawai Negeri Sipil, Pimpinan dan Anggota DPRD serta Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai Tahun Anggaran 2014, dan Keputusan Bupati Pulau Morotai Nomor 500/237/PM/2016 tentang Standar Biaya Masukan Kabupaten Pulau Morotai Tahun Anggaran 2016.

Berdasarkan hasil penelitian dan penelusuran lebih lanjut, penulis menemukan bahwa terdapat kekosongan hukum yang menjadi substansi dari pengaturan perjalanan dinas di pemerintah Kabupaten Pulau Morotai. Kekosongan aturan hukum tersebut berupa tidak adanya Keputusan Bupati Pulau Morotai yang mengatur Standar Biaya Masukan Perjalanan Dinas Kabupaten Pulau Morotai Tahun Anggaran 2015. Dengan adanya kekosongan hukum ini tentunya mempengaruhi mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban perjalanan dinas, sehingga memberikan ruang untuk terjadinya perjalanan dinas fiktif. Sebab perjalanan dinas yang dilakukan oleh pegawai yang ditugaskan tidak memiliki pijakan hukum standar

---

<sup>29</sup>*ibid.*

penggunaan biaya, sehingga sangat retang untuk dapat disalahgunakan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Substansi hukum berperan dalam mencegah terjadinya perjalanan dinas fiktif melalui, penetapan prosedur dan dokumentasi yang ketat untuk perjalanan dinas, Pengaturan sanksi yang tegas bagi pelaku dan Kewajiban pelaporan dan pertanggungjawaban yang detail. Menurut penelitian Ardeno Kurniawan, “Keberadaan regulasi yang jelas dan tegas dapat menurunkan potensi kecurangan dalam pengelolaan keuangan negara hingga 40%.”<sup>30</sup>

Substansi hukum memfasilitasi pendeteksian perjalanan dinas fiktif melalui, Kewenangan audit dan pemeriksaan oleh lembaga seperti BPK dan BPKP, Mekanisme whistleblowing yang dilindungi undang-undang, dan Standar akuntansi dan pelaporan keuangan yang ketat. Dalam hal penindakan, substansi hukum berperan melalui, penetapan perjalanan dinas fiktif sebagai tindak pidana korupsi, Pemberian wewenang kepada penegak hukum untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, dan Pengaturan mekanisme pengembalian kerugian negara. Studi oleh Transparency International Indonesia (2019) menunjukkan bahwa “Penegakan hukum yang konsisten dapat meningkatkan tingkat pengembalian kerugian negara hingga 60% dalam kasus-kasus korupsi.”<sup>31</sup>

Substansi hukum memiliki pengaruh signifikan dalam mencegah, mendeteksi, dan menindak praktik perjalanan dinas fiktif yang merugikan keuangan negara. Namun, efektivitasnya bergantung pada implementasi yang konsisten dan didukung oleh sistem yang transparan serta budaya integritas dalam institusi pemerintah.

Selain substansi hukum, struktur hukum juga turut mempengaruhi terjadinya perjalanan dinas fiktif pada sekretariat daerah Kabupaten Pulau Morotai. Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.<sup>32</sup>

Struktur hukum mengacu pada kerangka kelembagaan, aparatur, dan mekanisme yang menjalankan sistem hukum.<sup>33</sup> Struktur hukum yang menjalankan sistem hukum dalam mekanisme perjalanan dinas di Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai pada tahun 2015, memiliki struktur organisasi yang terdiri atas Sekretaris Daerah, Asisten, Bendahara, Kepala Bagian dan Staf Sekretariat Daerah.

Struktur hukum, yang mencakup lembaga-lembaga penegak hukum dan sistem peradilan, memiliki peran krusial dalam mencegah dan menangani kasus kerugian keuangan negara, termasuk dalam konteks perjalanan dinas fiktif. Sistem Pengawasan dan Audit Struktur hukum juga mencakup lembaga-lembaga pengawasan seperti BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dan BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan). Efektivitas sistem audit dan pengawasan ini sangat penting dalam mencegah dan mendeteksi praktik perjalanan dinas fiktif. Menurut I Gusti Agung Rai, peran BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara sangat vital dalam mengungkap potensi kerugian negara, termasuk dari praktik perjalanan dinas fiktif.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Kurniawan, A, (2014), *Fraud di Sektor Publik dan Integritas Nasional*. Yogyakarta : BPFE Yogyakarta, Hlm. 18

<sup>31</sup>Transparency International Indonesia, (2019), *Laporan Tahunan: Indeks Persepsi Korupsi Indonesia*, Jakarta, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia , Hlm, 2

<sup>32</sup>Achmad, A, (2009), *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta : Kencana, Hlm. 8

<sup>33</sup>Lawrence M. Friedman, *op.cit*

<sup>34</sup>Rai, I. G. A, (2008), *Audit Kinerja pada Sektor Publik*, Jakarta: Salemba Empat, Hlm. 20

Koordinasi Antar Lembaga Struktur hukum yang efektif memerlukan koordinasi yang baik antar lembaga penegak hukum. Lemahnya koordinasi dapat mengakibatkan celah dalam penanganan kasus kerugian keuangan negara. Romli Atmasasmita menyatakan bahwa sinergitas dan koordinasi antar lembaga penegak hukum merupakan kunci keberhasilan dalam memberantas tindak pidana korupsi.<sup>35</sup>

Kapasitas Sumber Daya Manusia Kualitas sumber daya manusia dalam struktur hukum, termasuk penyidik, jaksa, dan hakim, sangat mempengaruhi efektivitas penanganan kasus. SDM yang kompeten dan berintegritas akan mampu menangani kasus-kasus kerugian keuangan negara dengan lebih baik. Menurut Barda Nawawi Arief, peningkatan kapasitas dan integritas aparat penegak hukum merupakan faktor kunci dalam pemberantasan korupsi.<sup>36</sup>

Sistem Informasi dan Teknologi Struktur hukum modern memerlukan dukungan sistem informasi dan teknologi yang memadai. Penggunaan teknologi dapat membantu dalam mendeteksi dan mencegah praktik perjalanan dinas fiktif. Edmon Makarim menegaskan bahwa pemanfaatan teknologi informasi dalam penegakan hukum dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi penanganan kasus-kasus korupsi.<sup>37</sup>

Struktur hukum memiliki pengaruh signifikan terhadap pencegahan dan penanganan kerugian keuangan negara dalam kasus perjalanan dinas fiktif. Perbaikan sistem pengawasan, peningkatan koordinasi antar lembaga, pengembangan SDM, serta pemanfaatan teknologi merupakan langkah-langkah penting dalam mengoptimalkan peran struktur hukum.

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman<sup>38</sup> adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Budaya hukum memiliki peran penting dalam membentuk perilaku dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum yang berlaku. Dalam konteks kerugian keuangan negara akibat perjalanan dinas fiktif, budaya hukum yang lemah dapat menjadi faktor pendorong terjadinya praktik-praktik koruptif tersebut. Budaya hukum mengacu pada sikap, nilai, dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Dalam konteks Indonesia, beberapa elemen budaya hukum yang dapat mempengaruhi kasus perjalanan dinas fiktif antara lain: Kurangnya kesadaran hukum, toleransi terhadap korupsi kecil-kecilan, budaya “asal bapak senang”, dan lemahnya penegakan hukum.

Pemahaman dan Kesadaran Hukum Budaya hukum yang lemah tercermin dari rendahnya pemahaman dan kesadaran hukum di kalangan pejabat dan aparatur negara. Kurangnya pemahaman tentang peraturan perundang-undangan terkait penggunaan anggaran negara dan sanksi atas penyalahgunaannya dapat mendorong terjadinya praktik perjalanan dinas fiktif. Menurut Soerjono Soekanto, kesadaran hukum merupakan nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Kesadaran hukum yang rendah dapat menyebabkan ketidakpatuhan terhadap aturan yang berlaku.<sup>39</sup>

Budaya hukum yang lemah juga tercermin dari lemahnya penegakan hukum terhadap kasus-kasus kerugian keuangan negara. Ketidakkonsistenan dalam penindakan dan pemberian

<sup>35</sup>Atmasasmita, R, (2004), Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional. Bandung: Mandar Maju, Hlm. 181

<sup>36</sup>Arief, B. N, (2013), Kapita Selekta Hukum Pidana, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 15

<sup>37</sup>Makarim, E, (2005), Pengantar Hukum Telematika: Suatu Kompilasi Kajian. Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm. 60

<sup>38</sup>Lawrence M. Friedman, *op.cit*

<sup>39</sup>Soekanto, S, (2012), Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm. 2

sanksi dapat menciptakan persepsi bahwa praktik perjalanan dinas fiktif merupakan hal yang “biasa” dan dapat ditoleransi. Romli Atmasasmita menyatakan bahwa penegakan hukum yang lemah dapat menciptakan budaya impunitas dan mendorong terjadinya pelanggaran hukum secara berulang.<sup>40</sup>

Sistem Pengawasan Budaya hukum yang kuat mensyaratkan adanya sistem pengawasan yang efektif. Lemahnya pengawasan internal maupun eksternal dalam pengelolaan keuangan negara dapat membuka peluang terjadinya praktik perjalanan dinas fiktif. Menurut Mardiasmo, pengawasan yang efektif merupakan salah satu pilar dalam mencegah terjadinya kerugian keuangan negara.<sup>41</sup>

Transparansi dan Akuntabilitas Budaya hukum yang kuat juga ditandai dengan tingginya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dapat menciptakan celah untuk terjadinya praktik perjalanan dinas fiktif. Agus Dwiyanto menegaskan bahwa transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip penting dalam tata kelola pemerintahan yang baik dan dapat mencegah terjadinya korupsi.<sup>42</sup>

Perjalanan dinas fiktif, mengacu pada praktik melaporkan perjalanan dinas yang sebenarnya tidak terjadi atau melebihi-lebihkan biaya perjalanan yang sebenarnya untuk mendapatkan penggantian biaya yang lebih besar dari yang seharusnya. Praktik perjalanan dinas fiktif mengakibatkan kerugian langsung terhadap keuangan negara karena dana publik digunakan untuk mengganti biaya yang sebenarnya tidak ada atau dilebih-lebihkan.

Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan pendekatan komprehensif yang melibatkan: Penguatan sistem pengawasan dan audit, Peningkatan kesadaran hukum melalui pendidikan, Penegakan hukum yang konsisten dan tegas, Reformasi budaya organisasi di lembaga pemerintah, Peningkatan transparansi dalam pelaporan keuangan. Penting untuk dicatat bahwa perubahan budaya hukum adalah proses jangka panjang yang membutuhkan komitmen dari berbagai pihak, termasuk pemerintah, masyarakat sipil, dan warga negara secara umum.

Budaya hukum memiliki pengaruh signifikan terhadap terjadinya kerugian keuangan negara dalam kasus perjalanan dinas fiktif. Upaya untuk memperkuat budaya hukum, meningkatkan integritas, memperbaiki sistem pengawasan, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas diperlukan untuk mencegah dan mengurangi praktik-praktik koruptif melalui perjalanan dinas fiktif.

#### **D. KESIMPULAN**

Konsep kerugian keuangan negara dalam perjalanan dinas fiktif di Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai, pada aspek hukum administrasi negara, mengharuskan adanya pengembalian keuangan negara dan memulihkan penyebab kerugian keuangan negara tersebut. Jadi dalam hukum administrasi negara, aspek memperbaiki sistem adalah hal yang sangat penting untuk dilakukan. Sedangkan pada aspek hukum pidana kerugian keuangan negara dipandang sebagai unsur tindak pidana korupsi. Keberadaan sebagai unsur tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK).

Kerugian keuangan negara dalam perjalanan dinas fiktif di Sekretariat Daerah Kabupaten Pulau Morotai dipengaruhi oleh Substansi hukum yang berperan dalam mencegah terjadinya perjalanan dinas fiktif melalui, penetapan prosedur dan dokumentasi yang ketat untuk perjalanan dinas, Pengaturan sanksi yang tegas bagi pelaku dan Kewajiban pelaporan dan

<sup>40</sup>Atmasasmita, R, (2021), Sistem Peradilan Pidana Kontemporer. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 18

<sup>41</sup>Mardiasmo, (2018), Akuntansi Sektor Publik, Yogyakarta: ANDI, Hlm. 75

<sup>42</sup>Dwiyanto, A, (2015), Reformasi Birokrasi Kontekstual, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Hlm. 30

pertanggungjawaban yang detail. Struktur hukum memiliki pengaruh signifikan terhadap pencegahan dan penanganan kerugian keuangan negara dalam kasus perjalanan dinas fiktif. Perbaikan sistem pengawasan, peningkatan koordinasi antar lembaga, pengembangan SDM, serta pemanfaatan teknologi merupakan langkah-langkah penting dalam mengoptimalkan peran struktur hukum. Dalam konteks kerugian keuangan negara akibat perjalanan dinas fiktif, budaya hukum yang lemah dapat menjadi faktor pendorong terjadinya praktik-praktik koruptif tersebut. Budaya hukum mengacu pada sikap, nilai, dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Achmad, A. Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence). (Jakarta : Kencana, 2009).
- Arief, B. N. Kapita Selektta Hukum Pidana. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013).
- Arifin P Soeriaatmadja, Keuangan Public Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan kritik .(Jakarta: Rajawali Pers, 2010).
- Atmasasmita, R. Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional. (Bandung: Mandar Maju, 2004).
- Atmasasmita, R. Sistem Peradilan Pidana Kontemporer. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021).
- Dwiyanto, A. Reformasi Birokrasi Kontekstual. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015).
- Hadiyanto. Hukum Keuangan Negara di Indonesia dalam Teori dan Praktik. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2022).
- Ibnu Subiyanto. *Kerugian Keuangan Negara vs Kerugian Negara, dalam Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*. (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2011).
- Jawade Hafidz Arsyad. *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Kurniawan, A. Fraud di Sektor Publik dan Integritas Nasional. (Yogyakarta : BPFE Yogyakarta, 2014).
- Makarim, E. Pengantar Hukum Telematika: Suatu Kompilasi Kajian. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005)
- Mardiasmo. Akuntansi Sektor Publik. (Yogyakarta: ANDI, 2018).
- Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar. Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik. (Jakarta: Rajawali Pers, 2022).
- Rai, I. G. A. Audit Kinerja pada Sektor Publik. (Jakarta: Salemba Empat, 2008).
- Simatupang. Dian Puji N. *Keuangan Negara dan Kerugian Negara: perspektif Fenomenologi dan Rekonsiliasi Hukum*. (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022).
- Soekanto, S. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. (Jakarta: Rajawali Pers,

2012).

Transparency International Indonesia. Laporan Tahunan: Indeks Persepsi Korupsi Indonesia. (Jakarta, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia, 2019).

### **Jurnal**

Amiq, Bachrul. Pengawasan BPK Dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Bebas Korupsi. Vol. 3 No. 2 (2022) : 8

Chandra, Ayu . Penentuan Kerugian Keuangan Negara Yang Dilakukan Oleh BPK Dalam Tindak Pidana Korupsi, Vol. 4 No. 1 (2015) : 3

Jeremi, I. & Setyaningrum. D. Analisis pola penyelewengan beban perjalanan dinas pada kementerian di Indonesia tahun 2015-2017. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, Vol. 5 No. 4 (2020) : 255-272.

Lutfil Ansori. “Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif”. *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 2 (2017) : 148-163.

Mahfudin, M. Efektivitas kebijakan standar biaya perjalanan dinas dalam menunjang kinerja kementerian negara/lembaga. *Jurnal Sistem Penganggaran Sektor Publik*. Vol. 2 No. 2 (2018) : 53-68. doi: <https://doi.org/10.33827/akurasi2018.vol2.iss2.art39>

Mario Agritama S W Madjid dan Muh. Ilham Akbar. Kerugian Keuangan Negara atas Penyalahgunaan Wewenang dalam Instrumen Hukum Administrasi Negara Sanskara Hukum dan HAM Vol. 2 No. 2 (2019) : 66-79 ISSN: 2985-7775, DOI: 10.58812/shh.v2.i02

Reni Masri dan Otong Rosadi, Penggunaan Alat Bukti Surat Perintah Perjalanan Dinas Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi (Studi Pada Kejaksaan Negeri Pasaman Barat). *Ekasakti Legal Science Journal*. Vol. 1, No. 1 (2024) : 90.

Suhendar and Kartono. “Kerugian Keuangan Negara Telaah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Pidana,” *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 11 No. 2 (2020): 240.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

### **Website**

Budiman Slamet, Metode Penghitungan Kerugian Negara Dalam Audit Investigatif, <https://pusdiklatwas.bpkp.go.id/konten/show/1000>, Diakses pada tanggal 06 Desember 2024 Pukul 18.00 WIT.