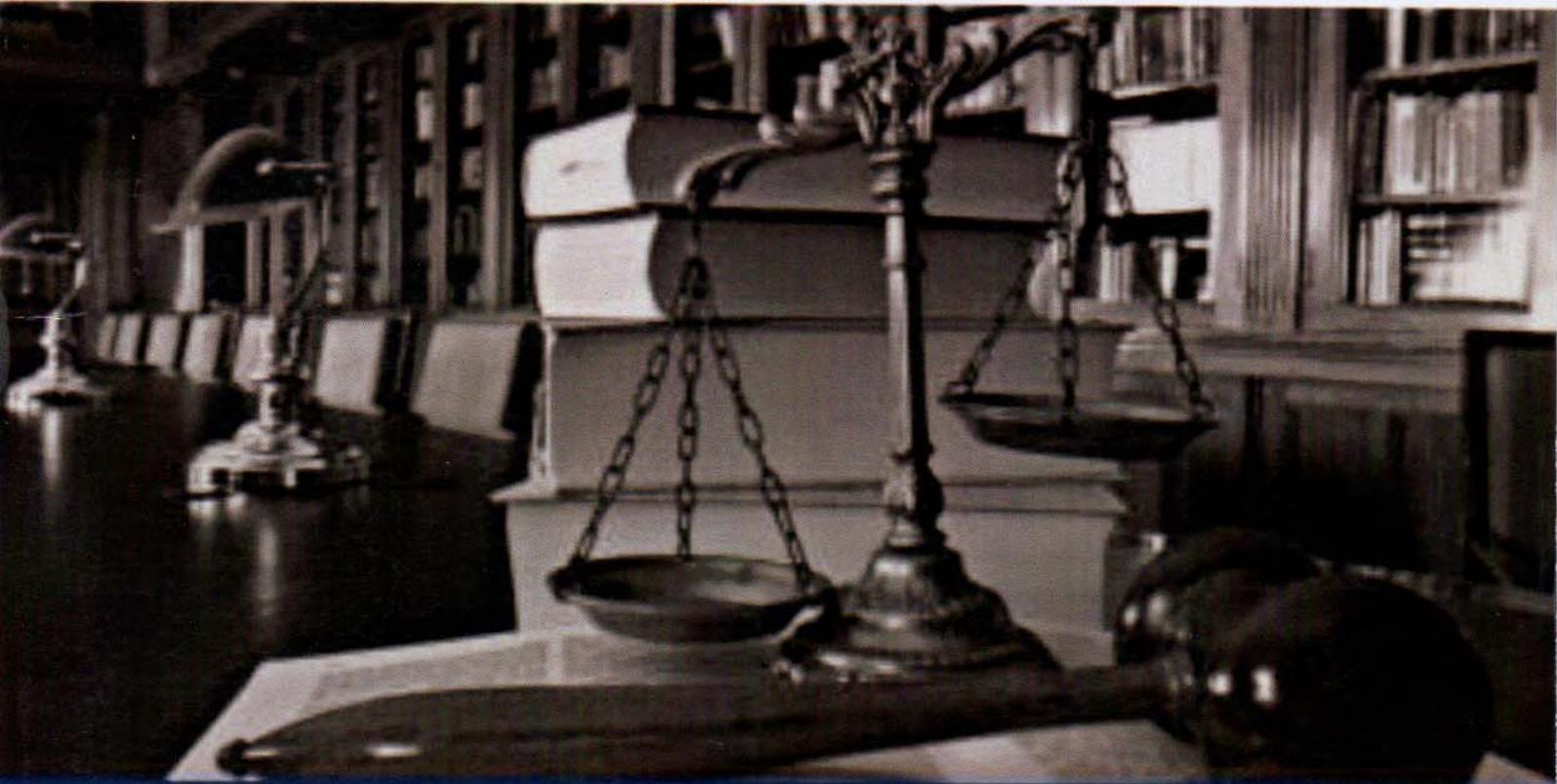


ISBN: 978-979-98722-4-1



**SEMINAR
NASIONAL**

FH UNSOED



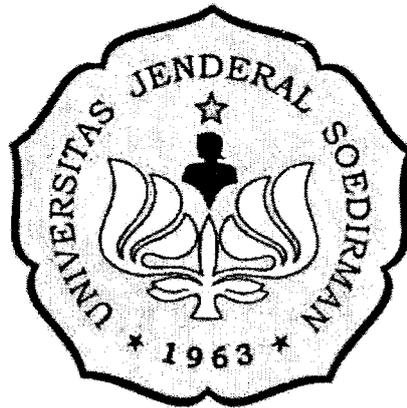
PROSIDING SEMINAR NASIONAL

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM
TERHADAP PENGELOLAAN
KEUANGAN NEGARA**

PURWOKERTO-JAWA TENGAH, SELASA - 03 OKTOBER 2017
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN

**PROSIDING SEMINAR NASIONAL
PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM TERHADAP
PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

Purwokerto, 03 Oktober 2017



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO
JAWA TENGAH
2017**

PROSIDING SEMINAR NASIONAL
PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM TERHADAP
PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Copyright @ Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman. Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak, baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku ini dengan cara apapun tanpa izin dari penerbit.

Ukuran: 21 x 29,7 cm; hlm: vi + 418
ISBN : 978-979-98722-4-1

Penyunting

Prof. Dr. Surya Jaya, S.H., M.Hum.
Prof. Dr. Muhammad Fauzan, S.H., M.Hum.
Prof. Dr. Agus Raharjo, S.H., M.Hum.
Dr. Riris Ardhanariswari, S.H., M.H.
Rahadi Wadi Bintoro, S.H., M.H.

Diterbitkan oleh

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

Alamat Penerbit

Jl. Prof. H.R. Boenyamin No. 708 Grendeng Purwokerto Utara, Banyumas
Email : fh@unsoed.ac.id
Telp : (0281) 638339

KATA PENGANTAR

Puji syukur Kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan rahmat-Nya Seminar Nasional dengan tema "**Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara**" yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED) dapat diselesaikan.

Tema yang diangkat dalam Seminar Nasional ini merupakan isu hukum yang sensitif dan menjadi perhatian khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam realitasnya, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara, seringkali terjadi persoalan hukum mengenai kerugian keuangan dalam pengelolaan keuangan negara sebagai implikasi dari korupsi, penyalahgunaan wewenang atau perbuatan melawan hukum. Berkaitan dengan isu tersebut, pembahasan secara lugas dalam penyelesaian dan pertanggungjawaban hukum terhadap pengelolaan keuangan negara perlu dilakukan secara integratif oleh berbagai pihak sesuai dengan pendekatan hukumnya. Dengan demikian, semua pemangku kepentingan akan mendapatkan pemahaman yang terang dan berimbang dalam memberikan tindakan yang tepat guna penyelesaian hukum melalui proses hukum yang tepat.

Semoga penerbitan prosiding ini dapat digunakan sebagai data sekunder dalam pengembangan sistem pertanggungjawaban hukum dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Akhir kata, kepada semua pihak yang telah membantu tersusunnya prosiding ini dan pelaksanaan Seminar Nasional ini, kami ucapkan terima kasih.

Purwokerto, Oktober 2017

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Jenderal Soedirman

Prof. Dr. Ade Maman Suherman, S.H., M.Sc.
NIP. 196707111995121001

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
A. PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA	
1. Inkonsistensi Pembuktia Mens Rea dalam Perkara Korupsi Arif Awaludin	01-11
2. Efektivitas Pertanggungjawaban Hukuman Denda pada Terpidana Korupsi Diding Rahmat	12-21
3. Eksistensi Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintah dan Pembangunan (TP4) Kejaksaan RI dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Yenny Febrianty dan Dudung Abdul Azis	22-39
4. Pertanggungjawaban Pidana terhadap Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Klas IA Manokwari Papua Barat Nomor 2/PID.Sus-TPK/2017PN. MNK Taggal 13 Juni 2017) Basir Rohrohmana	40-49
5. Penyuaipan dalam Pengisian Jabatan Satuan Organisasi Tata Kerja (SOTK) di Kabupaten Klaten Jarot Digdo Ismoyo	50-60
6. Melawan Hukum Pada Tindak Pidana Korupsi Dwi Hapsari Retnaningrum	61-66
7. Implikasi Unsur Kerugian Keuangan Negara sebagai Delik Materiil terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Rani Hendriana	67-79
8. <i>Whistleblower</i> dan <i>Justice Collaborator</i> sebagai Upaya Penyelesaian Kasus Korupsi di Indonesia Desy Maryani dan Kusmito Gunawan	80-93
9. Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Tindak Pidana Korupsi Agus Raharjo	94-111
10. Pertanggungjawaban Kerugian Negara di Daerah Ditinjau dari Perspektif Hukum Pidana Lorent Pradini Imso	112-127
B. PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	
11. Politik Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Bersih Muhammad Fauzan	131-145

12.	Implikasi Regulasi Keuangan Negara Atas Kewenangan Pertanggungjawaban Kerugian Keuangan Negara Iskatrinah	146-156
13.	Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Marojahan JS Panjaitan	157-168
14.	Prinsip Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan Terhadap Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Reny Heronia Nendissa	169-179
15.	Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Perpektif Hukum Administrasi Negara Seto Cahyono	180-191
16.	Pengawasan dan Opini Pengelolaan Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Satrio Saptohadi	192-202
17.	Implikasi Kebijakan Keuangan Negara terhadap Otonomi Keuangan Desa (Analisis Perundang-Undangan) Kadar Pamuji	203-212
18.	Pertanggungjawaban Hukum Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa yang Berdampak Kerugian Negara menurut Pendekatan Hukum Administrasi Negara Tedi Sudrajat	213-221
19.	Strategi Pemberantasan Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Imawan Sugiharto dan Ratna Riyanti	222-244
20.	Pertanggungjawaban Hukum Administratif Pengelolaan Keuangan Negara Pasca Berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 Kartono	245-253
21.	Prinsip <i>Good Governance</i> sebagai Tolok Ukur Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Mengantisipasi Kerugian Negara Siti Kunarti.....	254-262
22.	Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Desa Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Riris Ardhanariswari	263-271
23.	Kedudukan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Proses Penyidikan dan Penentuan Kerugian Keuangan Negara pada Tindak Pidana Korupsi Weda Kupita	272-283

C. PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERDATA DAN SISTEM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP PENEGAKAN HUKUM

24. Pertanggungjawaban Kerugian Keuangan Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur melalui Konsep <i>build Operate and Transfer</i> /BOT Perspektif Hukum Perdata Anita Kamilah	287-303
25. Tuntutan Ganti Rugi terhadap Pengelola Keuangan Daerah Berdasarkan Instrumen Hukum Perdata Ari Purwadi	304-315
26. Gugatan Ganti Rugi dalam Penyalahgunaan Keuangan Negara (Korupsi) Eti Mul Erowati	316-326
27. Penguatan Pemahaman Badan Hukum sebagai Entitas Mandiri dalam Upaya Menghadapi Inkonsistensi Definisi Keuangan Negara Rismawati	327-337
28. Antropologi Korupsi: Beban Budaya Sebagai Kausa Korupsi dan Solusinya Rini Fidiyani	338-353
29. Sistem Pengelolaan Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Penegakan Hukum Erga Yuhandra	354-363
30. Tinjauan Yuridis Opini "WTP" Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara dan Potensi Timbulnya Korupsi Wafia Silvi Dhesinta	364-372
31. Memisahkan Pertanggungjawaban Kerugian Negara dan Kerugian Keuangan Negara melalui Peran BPK Merdiansa Paputungan	373-392
32. <i>Open Government Partnership</i> sebagai Upaya Pengelolaan Keuangan Negara yang Transparan Bayu Wicaksono	393-403
33. Pertanggungjawaban Pengelolaan Kerugian Negara terhadap Anggaran Negara Ditinjau dari Perspektif Hukum Perdata Sanusi Dan Nuridin	404-418

TUNTUTAN GANTI RUGI TERHADAP PENGELOLA KEUANGAN DAERAH BERDASARKAN INSTRUMEN HUKUM PERDATA

Ari Purwadi

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

E-mail: aripurwadi.fhuwks@gmail.com

Abstract

Review of indemnity claims for regional financial losses by local financial managers based on private law instrument, because local financial managers who make unlawful act or negligent acts and do harm regional finances are obliged to return for regional losses. Indemnity claims by using private law instruments can only be made if indemnity claims based on the state administration system are unsuccessful. The adverse party may be prosecuted for unlawful act if it violates legal obligations that is not executing a the Decree of Loss Substitution Burden, or based on default if not executing the agreement as outlined in the Absolute Liability Statement.

Keywords: indemnity, regional finance, unlawful act, default

Abstrak

Telaah tuntutan ganti rugi atas kerugian keuangan daerah yang dilakukan oleh pengelola keuangan daerah berdasarkan instrumen hukum perdata, karena pengelola keuangan daerah yang melakukan perbuatan melanggar hukum atau lalai dan merugikan keuangan daerah wajib mengembalikan kerugian daerah. Tuntutan ganti rugi dengan menggunakan instrumen hukum perdata hanya bisa dilakukan kalau tuntutan ganti rugi berdasarkan sistem administrasi negara tidak berhasil. Pihak yang merugikan bisa dituntut berdasarkan perbuatan melanggar hukum kalau melanggar kewajiban hukum yaitu tidak melaksanakan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian, atau berdasarkan wanprestasi kalau tidak melaksanakan kesepakatan yang dituangkan dalam Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak.

Kata kunci : ganti rugi, keuangan daerah, perbuatan melanggar hukum, wanprestasi

A. Pendahuluan

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah sebagai wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, di mana kekuasaan pengelolaan keuangan daerah meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban, serta pengawasan keuangan daerah. Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah daerah. Di dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Paragraf 16 menjelaskan pemeriksaan kinerja terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi. Pemeriksaan kinerja menghasilkan informasi yang berguna meningkatkan kinerja suatu program dan memudahkan pengambilan keputusan bagi pihak yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan melakukan tindakan koreksi serta meningkatkan pertanggungjawaban publik. Pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, simpulan dan rekomendasi. Hasil pemeriksaan BPK ini akan diperoleh temuan informasi mengenai kerugian daerah.

Berkaitan dengan kerugian negara/ daerah, BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/ daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melanggar hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, lembaga atau

badan yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara/ daerah, penilaian kerugian keuangan negara/daerah dan/atau penetapan pihak yang kewajibannya membayar ganti kerugian ditetapkan dengan keputusan BPK. BPK juga dapat memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat/ pemerintah daerah¹. Kerugian keuangan daerah dan tuntutan ganti kerugian merupakan substansi dari pengaturan keuangan negara melibatkan pihak pengelola keuangan daerah dengan pihak yang berwenang melakukan tuntutan ganti kerugian. Kerugian negara timbul, menurut Yunus Husein sangat terkait dengan berbagai transaksi, seperti transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang piutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan². Sehubungan dengan itu, Djoko Sumaryanto mengemukakan bahwa 3 (tiga) kemungkinan terjadi kerugian daerah tersebut menimbulkan beberapa kemungkinan peristiwa yang dapat merugikan keuangan daerah sebagai berikut:

1. Pengadaan barang dan jasa dengan harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar, sehingga dapat merugikan keuangan daerah sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga yang sewajarnya;
2. Harga pengadaan barang dan jasa wajar, tetapi tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa yang dipersyaratkan. Kalau harga barang dan jasa murah, tetapi kualitas barang dan jasa kurang baik, maka dapat dikatakan juga merugikan keuangan daerah;
3. Transaksi yang memperbesar utang daerah secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan daerah karena kewajiban daerah untuk membayar utang semakin besar;
4. Piutang daerah berkurang secara tidak wajar dapat juga dikatakan merugikan keuangan daerah;

¹ Sudin Siahaan, 2012, *Menuju BPK Idaman*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 21.

² Muhammmad Djafar Saidi, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 111.

5. Kerugian daerah dapat terjadi kalau aset daerah berkurang karena dijual dengan harga yang murah atau dihibahkan kepada pihak lain atau ditukar dengan pihak swasta atau perorangan;
6. Biaya instansi atau perusahaan daerah yang diperbesar akan merugikan keuangan daerah, akibat terjadi pemborosan atau membuat biaya fiktif, sehingga dengan biaya yang diperbesar maka keuntungan perusahaan daerah yang menjadi obyek pajak semakin kecil; dan
7. Hasil dari suatu perusahaan daerah dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi perusahaan daerah tersebut³.

Upaya menghindari terjadinya kerugian negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diatur mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara/ daerah, wajib mengganti kerugian negara/ daerah tersebut.

Ketika aparaturnegara dalam pelaksanaan tugas melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian negara/ daerah, maka tepat bila diterapkan instrumen administrasi. Hal ini didasarkan bahwa aparaturnegara telah melakukan penyalagunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau melakukan kesewenang-wenangan (*daad van willekeur*)

³ *Ibid.*, hlm. 112.

dalam rangka pelaksanaan tugas yang bersumber dari jabatan⁴. Berdasarkan aspek hukum administrasi, peraturan perundang-undang yang mengatur mengenai tuntutan perbedaharaan dan tuntutan ganti rugi atas kerugian keuangan negara/ daerah adalah Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain. Tuntutan ganti rugi barang dikenakan terhadap aparatur negara yang melakukan perbuatan melanggar hukum atau perbuatan melalaikan kewajiban atau tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya sesuai dengan fungsi atau status jabatannya, sehingga karena perbuatannya tersebut mengakibatkan kerugian bagi daerah⁵.

B. Permasalahan

Tulisan ini menelaah tuntutan ganti rugi atas kerugian keuangan daerah yang dilakukan oleh pengelola keuangan daerah berdasarkan instrumen hukum perdata. Oleh karena itu, masalah hukum yang diajukan dalam tulisan ini adalah apakah dapat dilakukan tuntutan ganti rugi berdasarkan instrumen hukum perdata kepada pengelola keuangan daerah yang melakukan tindakan melanggar hukum atau melakukan kelalaian dalam mengelola keuangan daerah.

C. Pembahasan

Ketentuan yang mengatur definisi keuangan daerah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,

⁴ Misi S. Salunga, "Penggunaan Aset Negara/Daerah Secara Pribadi Di Luar Fungsi Jabatan Dan Kedinasan", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Palu: Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Edisi 4 Vol 3, Tahun 2015, hlm. 5.

⁵ *Ibid.*, hlm. 6.

dalam Pasal 1 angka 5, bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pengertian keuangan daerah ini hampir sama dengan pengertian keuangan daerah dalam ketentuan sebagaimana dimuat dalam penjelasan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: "Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut". Pengelolaan keuangan di daerah, Presiden menyerahkan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah kepada Gubernur/ Bupati/ Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dalam suatu pengelolaan keuangan daerah dan aset daerah memerlukan dasar atau prinsip yang menjadi acuan dari suatu proses pengelolaan yang baik dan menghasilkan suatu *output* yang memuaskan dan sesuai dengan norma-norma dan peraturan yang ada⁶. Prinsip Akuntabilitas (*Accountability*), yaitu bagian terpenting dari penegakan tata kelola atau tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Secara umum Akuntabilitas dipahami sebagai: 1. kewajiban seseorang/lembaga untuk memberikan laporan yang memuaskan atas tindakan sebagai akibat wewenang yang dimiliki/ diterima (*satisfactory report*); 2. pengukuran tanggungjawab yang diekspresikan dalam nilai uang, unit kekayaan atau dasar lain yang ditentukan sebelumnya (*responsibility*); 3. kewajiban membuktikan kinerja yang baik, sesuai dengan ketentuan (hukum, persetujuan atau kebiasaan). Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa

⁶ Gaby Jelly Kusen, "Prinsip-prinsip Hukum Pengelolaan Aset Daerah (Studi pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara)", *Lex et Societatis*, Vol. III No. 2, Mar 2015 Edisi Khusus, hlm. 64.

akuntabilitas meliputi pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pemakai lainnya, sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas yang dilakukan, bukan hanya aktivitas finansial saja, tetapi juga kinerja yang telah disepakati bersama dalam hal ini antara eksekutif daerah dan legislatif daerah selaku wakil rakyat di daerah. Pernyataan tersebut juga menekankan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah harus dapat memberikan informasi untuk membantu pemakai dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik⁷. Meskipun Pemerintah Daerah mempunyai kebebasan yang bertumpu pada otonomi dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang dibebankan kepadanya yakni kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*), namun Pemerintah Daerah tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakannya secara layak apa yang diwajibkan kepadanya⁸.

Berdasarkan hasil pengungkapan informasi tentang terjadinya kerugian negara melalui pengawasan atau adanya dugaan terjadi peristiwa yang merugikan negara, maka apabila terdapat bukti kuat bahwa seorang pengelola keuangan daerah baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan pihak lain telah melakukan pelanggaran atau kelalaian yang mengakibatkan kerugian negara/ daerah. Kepala unit kerja dalam upaya memperoleh pengantian atas kerugian negara/ daerah tersebut dapat melakukan penyelesaian se tempat, dengan ketentuan bahwa pengelola keuangan daerah yang bersangkutan dapat mengembalikan kerugian negara/ daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam hal upaya tersebut tidak dapat dilakukan, kepala unit kerja harus berusaha menyelesaikan masalah dimaksud untuk memperoleh penggantian sepenuhnya serta dalam

⁷ *Ibid.*

⁸ H. Muhammad Syarif Nuh, "Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41 No. 1 Januari 2012, hlm. 55.

waktu yang sesingkat-singkatnya dan dengan jumlah jaminan yang cukup sesuai dengan besarnya kerugian negara/ daerah.

Berdasarkan Peraturan Kepala BPK Nomor 3 Tahun 2007, maka penyelesaian kerugian negara pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua cara, pertama melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM). Jika penyelesaian pertama gagal, maka digunakan cara kedua yaitu melalui pembebanan. Penyelesaian Kerugian Negara melalui pembebanan terdiri dari tiga tahapan, yaitu penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Sementara, penerbitan Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu, dan penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Negara.

Penyelesaian kerugian negara yang dilakukan oleh pengelola keuangan daerah non bendahara diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 yang menegaskan bahwa setiap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara/daerah diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Sementara itu, informasi terjadinya Kerugian Negara/ Daerah bersumber dari: a. hasil pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung; b. Aparat Pengawasan Internal Pemerintah; c. pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan; d. laporan tertulis yang bersangkutan; e. informasi tertulis dari masyarakat secara bertanggung jawab; f. perhitungan *ex officio*; dan/atau g. pelapor secara tertulis.

Pada prinsipnya setiap kasus kerugian daerah harus segera diselesaikan oleh pejabat yang berwenang melalui mekanisme yang berlaku (sesuai peraturan perundang-undangan) sehingga kerugian daerah yang timbul dapat segera dipulihkan. Mengingat pentingnya penyelesaian ganti kerugian daerah dimaksud, maka setiap pejabat perbendaharaan negara dan para pengelola keuangan daerah wajib memahami mekanisme penyelesaian ganti kerugian daerah. Setiap kasus kerugian daerah yang timbul harus segera diselesaikan. Penyelesaian ganti kerugian negara bertujuan: 1) untuk me-

mengembalikan kekayaan negara/daerah yang hilang atau berkurang; dan 2) meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara dan para pengelola keuangan. Penyelesaian kasus kerugian negara dilakukan oleh pejabat berwenang melalui mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara. Yang dimaksud ganti kerugian negara/daerah adalah sejumlah uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada negara/daerah oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan melanggar hukum baik sengaja maupun lalai. Tuntutan ganti rugi itu tidak hanya kerugian negara/ daerah dalam bentuk uang, tetapi juga kerugian atas aset/ barang milik negara/daerah. Setiap kerugian pemerintah daerah yang timbul akibat kelalaian, penyalahgunaan/ pelanggaran hukum atas pengelolaan barang milik daerah/aset daerah diselesaikan melalui tuntutan ganti rugi dengan peraturan perundang-undangan.⁹

Dilihat dari caranya penyelesaian ganti kerugian negara dapat dilaksanakan dengan cara: 1) Penyelesaian secara damai; atau 2) Penyelesaian secara paksa. Penyelesaian ganti kerugian negara secara damai adalah upaya untuk memperoleh kembali pengembalian sepenuhnya atas kerugian yang diderita oleh negara dalam waktu yang sesingkat-singkatnya baik yang dilaksanakan secara tunai maupun dengan mengangsur. Penyelesaian secara damai dilaksanakan dengan meminta pernyataan bersedia bertanggung jawab berupa Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) kepada pelaku kerugian negara/daerah, sedangkan penyelesaian ganti kerugian negara secara paksa dapat dilaksanakan dengan cara melalui proses hukum perdata dan/atau proses hukum pidana. Menurut Bambang Wahyudi, bahwa setiap pengelola keuangan negara, yang terdiri dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain mempunyai 2 macam tanggung jawab, yaitu 1. Tanggung jawab kepada atasannya sesuai dengan sistem administrasi negara, dan 2. Tanggung jawab hukum, yaitu adanya ancaman hukum pidana

⁹ Gaby Jelly Kusen, *Op. Cit.*, hlm. 76.

ancaman hukum administrasi, dan ancaman untuk mengganti kerugian keuangan negara¹⁰.

Kerugian Daerah yang tidak dapat diselesaikan oleh pemerintahan daerah dapat diserahkan penyelesaiannya melalui badan peradilan dengan mengajukan gugatan perdata. Tuntutan ganti kerugian atas kerugian keuangan negara/daerah ini merupakan pertanggungjawaban secara perdata. Parameter yang digunakan untuk mengajukan tuntutan ganti rugi secara perdata dengan menggunakan Pasal 1365 BW mengenai perbuatan melanggar hukum¹¹. Namun, pengajuan tuntutan hak melalui gugatan merupakan suatu pengajuan tuntutan hak yang tidak hanya berdasarkan adanya perbuatan melanggar hukum, tetapi juga berdasarkan adanya wanprestasi, di mana pada pihak yang mengajukan tuntutan hak (gugatan) mengalami kerugian langsung maupun kerugian materiil sebagai akibatnya¹². Ketentuan Pasal 1365 BW hanya mengatur tentang syarat yang harus dipenuhi bilamana seseorang menderita kerugian yang disebabkan oleh karena perbuatan melanggar hukum oleh orang lain hendak mengajukan tuntutan ganti kerugian, bukan mengatur rumusan perbuatan melanggar hukum.¹³ Rumusan perbuatan melanggar hukum ditafsirkan melalui yurisprudensi, yaitu suatu perbuatan melanggar hukum apabila: 1. Melanggar hak orang lain; atau 2. Melanggar kewajiban hukum pelaku; atau 3. Bertentangan dengan kesusilaan; atau 4. Bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda¹⁴. Baik perbuatan melanggar hukum maupun wanprestasi, sama-sama dapat digunakan sebagai dasar untuk mengajukan gugatan ganti rugi. Namun, seseorang dikatakan melakukan wanprestasi apabila ia melanggar suatu perjanjian yang telah disepakatinya dengan pihak lain. Tiada wanprestasi apabila tidak ada

¹⁰ Bambang Wahyudi, "Penyelesaian Kerugian Negara", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 5 No. 1, 2008, hlm. 116.

¹¹ Henny Yuliani, "Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 39 No. 1, Maret 2010, hlm. 49.

¹² Rahadi Wasi Bintoro, "Tuntutan Hak Dalam Persidangan Perkara Perdata", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10 No. 2, Mei 2010, hlm. 150.

¹³ Sri Redjeki Slamet, "Tuntutan Ganti Rugi dalam Perbuatan Melawan Hukum: Suatu Perbandingan dengan Wanprestasi", *Lex Journalica*, Vol. 10 No. 2, Agustus 2013, hlm. 109.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 111.

perjanjian sebelumnya¹⁵. Elemen penting adanya/lahirnya suatu perjanjian adalah terjadinya kesepakatan di antara dua pihak.

Penyelesaian penggantian kerugian keuangan daerah baik berdasarkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 maupun Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun melalui tahap-tahap:

1. Diawali dengan informasi mengenai adanya indikasi kerugian daerah dapat diketahui dari antara lain: hasil pemeriksaan, hasil pengawasan, hasil verifikasi, informasi dari media massa dan media elektronik, informasi dari masyarakat atau lembaga kemasyarakatan yang dapat dipertanggungjawabkan;
2. Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD) wajib melakukan verifikasi kebenaran laporan kerugian;
3. Setelah diketahui adanya kerugian daerah, maka dimintakan Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah;
4. Jika SKTJM tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, maka kepala daerah segera mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara (SKP2KS) kepada Pihak Yang Merugikan;
5. Kalau terhadap SKP2KS tidak ada keberatan atau keberatan ditolak, maka diterbitkan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian (SKP2K).

Apabila terjadi kesulitan untuk melaksanakan SKTJM atau SKP2K, maka penyelesaian ganti kerugian negara yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan mengajukan gugatan ganti kerugian. Dasar gugatan dengan menggunakan perbuatan melanggar hukum didasarkan pada dalil, bahwa pihak yang merugikan keuangan daerah telah melanggar kewajiban hukum sebagaimana yang dituangkan dalam SKP2K. Sedangkan penggunaan dasar gugatan wanprestasi

¹⁵ Evalina Yessica, "Karakteristik Dan Kaitan Antara Perbuatan Melawan Hukum Dan Wanprestasi", *Jurnal Repertorium*, Solo: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Vol. 1 No. 2 November 2014, hlm. 53.

diajukan berdasarkan dalil, bahwa pihak yang merugikan keuangan daerah tidak melaksanakan kesepakatan yang telah ditandatangani dalam SKTJM.

D. Penutup

Tuntutan ganti rugi terhadap pengelola keuangan daerah berdasarkan instrumen hukum perdata hanya bisa dilakukan ketika proses penyelesaian ganti rugi keuangan daerah melalui sistem administrasi negara sulit dilaksanakan.

Daftar Pustaka

- Bintoro, Rahadi Wasi. "Tuntutan Hak Dalam Persidangan Perkara Perdata". *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 10 No. 2 Mei 2010;
- Kusen, Gaby Jelly. "Prinsip-prinsip Hukum Pengelolaan Aset Daerah (Studi pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara)". *Lex et Societatis*. Vol. III No. 2 Mar 2015 Edisi Khusus;
- Nuh, H. Muhammad Syarif, "Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41 No. 1. Januari 2012;
- Saidi, Muhammmad Djafar. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers;
- Salunga, Misi S. "Penggunaan Aset Negara/Daerah Secara Pribadi Di Luar Fungsi Jabatan Dan Kedinasan". *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Edisi 4. Volume 3. Tahun 2015;
- Siahaan, Sudin, 2012, *Menuju BPK Idaman*, Jakarta: Prenada Media Group;
- Slamet, Sri Redjeki, "Tuntutan Ganti Rugi dalam Perbuatan Melawan Hukum: Suatu Perbandingan dengan Wanprestasi", *Lex Journalica*, Vol. 10 No. 2, Agustus 2013;
- Wahyudi, Bambang. "Penyelesaian Kerugian Negara". *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. 5 No. 1. 2008;
- Yessica, Evalina. "Karakteristik Dan Kaitan Antara Perbuatan Melawan Hukum Dan Wanprestasi". *Jurnal Repertorium*. Vol. 1 No. 2 November 2014;
- Yuliani, Henny. "Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara". *Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 39 No. 1. Maret 2010.



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN