

MODEL PENYELESAIAN TUNTUTAN GANTI KERUGIAN NEGARA BERBASIS *RESROTATIVE JUSTICE*

Basri

Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan, Indonesia.

Email :

Agus Priyantoro

Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan, Indonesia.

Email :

Key Words:

Put 3-5 your key words here;
keywords separated by semicolon

Abstrak: Diskursus terhadap kerugian negara sering dikonotasikan sebagai suatu perbuatan yang disebut sebagai tindak pidana korupsi. Akan tetapi, dalam tindak pidana terutama perbuatan materiil harus dipilah dan diamati terkait adanya unsur-unsur yang termuat dalam suatu perbuatan. Bicara masalah keuangan daerah dan negara, amat pelik jika kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat publik mengakibatkan terjadinya kerugian bidang keuangan. Tentu saja tanggungjawab sebagai bendahara selaku pemegang dan pengelola keuangan sangat besar. Bahkan pegawai menghindarkan diri untuk ditempatkan dan diberi tanggungjawab sebagai bendahara. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis penyelesaian kerugaian daerah/ negara sehingga dapat menemukan model yang dapat diterapkan pada kasus-kasus terjadinya kerugian daerah/negara. Penelitian ini tergolong normative, dengan sumber utama perundang-undangan. Sedangkan analisis yang digunakan adalah bentuk deduktif. Penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara lembaga yang berwenang ialah Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangan tersebut diperoleh secara atribusi

PENDAHULUAN

Akuntabilitas secara umum dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang berhubungan dengan administrasi publik. Oleh karena itu, sebagai organisasi sektor publik, pemerintahan suatu negara dituntut untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dalam rangka terwujudnya *Good dan Clean Governance*. Upaya reformasi pengelolaan keuangan yang telah dilakukan pemerintah diantaranya adalah perubahan kebijakan akuntansi dari Standar Akuntansi berbasis kas (cash basis), menjadi kas menuju akrual (*cash towards accrual*), dan akhirnya menjadi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual (*accrual basis*). Sehingga penerapan SAP berbasis akrual diharapkan dapat bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja pemerintah terkait biaya jasa layanan, efisiensi, dan pencapaian tujuan.

Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*besturrsdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*berheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹ Sehingga dilihat rakyat membutuhkan apa, bagaimana perencanaannya, dari mana mendapatkan sumbernya, kemudian eksekutif (pemerintah) melakukan perencanaan, legislatif (DPR) melakukan penetapan, dan akhirnya eksekutif melaksanakannya (operator) hasil dan manfaatnya dirasakan kembali oleh rakyat. Rakyat difasilitasi oleh negara atau pemerintah untuk mendapatkan kemakmuran dan kesejahteraan serta terwujudnya suatu keadilan sosial.

UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, yaitu menyejahterakan rakyat. Amanah Konstitusi yang diberikan kepada Presiden tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Oleh karena itu, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara yang dimiliki Presiden juga dikelola oleh pihak-pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan asas-asas pengelolaan keuangan negara sehingga terwujud pula *good governance*. Tanggung jawab keuangan negara menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, merupakan kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Kuangan negara menyangkut masalah pembiayaan kegiatan pemerintah dan cara mendapatkan dana untuk membiayai kegiatan pemerintah tersebut. Secara tegas, keuangan negara dapat didefinisikan sebagai studi yang mempelajari tentang pengeluaran pemerintah, penerimaan pemerintah, pendapatan dan belanja negara (APBN/APBD) dan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat. Kegiatan dan peran pemerintah, pada awalnya hanya sebatas pada penyediaan barang-barang strategis (*strategic goods*) dan barang-barang social (*social goods*). Peranan pemerintah tidaklah ikut campur tangan di dalam kegiatan pasar, tetapi membatasi kegiatannya pada 3 (tiga) hal. Pertama, melindungi masyarakat dari segala kesukaran-kesukaran dan melaksanakan hukum yang efektif dan membuat situasi tenang. Pemerintah menjaga dan menciptakan hukum dan keamanan. Kedua, melindungi masyarakat dari ancaman dan serangan yang datang dari dalam bangsa sendiri maupun serangan yang datangnya dari bangsa asing. Ketiga, bilamana sektor swasta

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, h. 334.

terbukti tidak dapat menciptakan dan menjalankan fasilitas ekonomi secara komersial tidak menguntungkan, tetapi hal tersebut terasa penting untuk kelancaran di bidang ekonomi dan berguna bagi masyarakat luas, maka pemerintah mengambil langkah dan pemikiran untuk ikut bertanggung jawab di dalam menciptakan dan mempertahankan sarana-sarana sosial tersebut. Sarana-sarana sosial atau fasilitas-fasilitas sosial tersebut, dinamakan *social overhead*.²

Perlu kita perhatikan sedikit tentang teori pertanggungjawaban yaitu tanggung jawab politik, tanggung jawab yuridis, tanggung jawab etika, tanggung jawab teologis dan tanggung jawab sosiologis.³ Adapun keuangan negara merupakan tanggung jawab pemerintah dalam konteks politik, yuridis, etika, teologis dan sosiologis kepada masyarakat atau warga negara dengan terang benderang sehingga mampu menjawab aspirasi dan rasa keadilan masyarakat. Hal ini membutuhkan bukti nyata bukan retorika melalui pemerataan hasil pembangunan sumber daya manusia, pembangunan ekonomi rakyat dan peningkatan status sosial masyarakat secara menyeluruh.⁴

Kesalahan dalam pengelolaan keuangan negara dapat mengakibatkan kerugian negara. Kerugian negara yang terjadi karena kesalahan yang disebabkan oleh pengelola keuangan baik yang dilakukan karena sengaja maupun lalai harus segera dipulihkan dengan melakukan penyetoran melalui kas negara. Penyelesaian ganti kerugian negara antara lain dapat dilakukan dengan menggunakan mekanisme penyelesaian kerugian negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Darah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut, pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Adapun urgensi dan pentingnya dari penelitian ini adalah untuk menyelesaikan bagaimana penyelesaian tuntutan ganti kerugian yang dilakukan oleh Bendahara Negara dan bagaimana prosedur ganti kerugian yang dilakukan oleh Bendahara Negara yang berorientasi pada keadilan restorasi.

² Endang Larasati, 2015. *Keuangan Publik*. In: Paradigma Baru Keuangan Negara dan Ruang Lingkupnya. Universitas Terbuka, Jakarta, hlm. 1.17.

³ Mirza Nasution, 2010. *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, PT Softmedia, Jakarta, hlm. 123.

⁴ Nizam Burhanuddin, 2015. *Hukum Keuangan Negara*, Totalmedia, Jakarta, hlm. 145.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan pada tulisan ini adalah doktrinal, karena berawal dan beranjak dari suatu kebijakan atau dapat dikenal sebagai norma yakni norma hukum.⁵ Merujuk pada tipe doktrinal, bahwa kajian ilmu hukum mengikuti tradisi *reine Rechtslehre* atau *jurisprudence*, yakni ilmu hukum dikonsepsikan berpangkal dari seluk beluk proposisi-proposisi hukum positif sehingga pengukurannya dari hasil *positivism judgment* baik yang bersifat *in abstracto* maupun *in concreto* oleh otoritas tertentu yang berwenang.⁶

Ini artinya bahwa, dalam tradisi *Rechtslehre* hukum dilihat sebagai suatu seni berpikir untuk menemukan aturan-aturan yang dapat diterapkan *in concreto* dari sistem peraturan-peraturan positif yang telah disusun secara logis dan koheren.⁷ Pada tipe ini, sumber hukum yang digunakan dibedakan dalam tiga bentuk, yakni: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Metode yang digunakan adalah logika deduksi, yakni mencari jawaban atas pertanyaan yang telah disajikan kemudian dicari norma hukum yang dapat difungsikan sebagai dasar pembenar atas jawaban yang diperoleh melalui guessing. Silogisme yang digunakan adalah menentukan premis mayor, kemudian premis minor dan kesimpulan atas perpaduan antara premis mayor dan premis minor.⁸ Sedangkan pendekatan yang digunakan berupa pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan analisis konsep hukum (*analytical Approach*).⁹

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelesaian tuntutan ganti kerugian yang dilakukan oleh Bendahara Negara

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh Negara.¹⁰ Sebuah teori yang sejalan dengan dasar Negara Indonesia tersebut adalah teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Teori yang menegaskan bahwa Negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dan untuk dapat mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : Demokrasi (*Democracy*), Penegakan Hukum (*Rule of Law*), Perlindungan Hak Asasi Manusia (*The Human Right Protection*), Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan Anti Diskriminasi (*Anti Discrimination*).

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2011. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 35.

⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, 2013. *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, hlm. 35-36.

⁷ *Ibid*, hlm. 36.

⁸ *Ibid*, hlm. 77-78.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2011. *Op Cit*, hlm. 95.

¹⁰ Siswo Yudo Husodo, 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*, pengantar., Cetkn I, juli, hlm. 9.

Azhary mengklasifikasikan negara hukum dalam 5 (lima) bentuk, yakni:¹¹ Negara hukum menurut Al-quran dan sunah. Untuk konsep ini Azhary cenderung menggunakan istilah nomokrasi islam dari Malcolm H.Kerr. majid Khadduri juga menggunakan istilah nomokrasi untuk konsep negara dari sudut islam, namun untuk membedakannya dengan konsep negara yang sekuler atau negara hukum menurut konsep barat, Azhary berpendapat istilah nomokrasi islam lebih tepat memperlihatkan kaitan nomokrasi atau negara hukum itu dengan hukum islam. *Kedua*, Negara hukum menurut konsep eropa continental yang dinamakan rechtsstaat. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, Perancis. *Ketiga*, Konsep rule of law yang diterapkan di negara-negara Anglo-saxon, antara lain Inggris, dan Amerika Serikat. *Keempat*, Suatu Konsep yang disebut socialist legality yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai negara komunis, dan *kelima* Konsep negara Hukum Pancasila.

Pelaksanaan tuntutan perbendaharaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah selain tidak tepat secara yuridis sebagaimana penjelasan di atas juga tidak tepat secara asas atau prinsip pengelolaan keuangan negara/daerah. Pertama, asas komtabilitas yakni bahwa bendahara menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Tujuan dari penyampaian laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan adalah untuk diperiksa setiap aktivitas dari bendahara oleh lembaga yang netral, bebas dari aktivitas pengelolaan keuangan dan sebagai bentuk pengendalian.

Prinsip pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Merupakan asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun. Sebagai lembaga yang bebas dan mandiri diharapkan pemeriksaannya juga objektif dan dapat dipercaya serta dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Ketiga, pemisahan kekuasaan antara administratif (otorisasi) dan kebendaharaan (komtabel). Bendahara tidak bertanggung jawab kepada atasannya secara struktural melainkan tanggung jawab secara fungsional kepada Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah. Pemisahan ini dalam rangka *check and balance* pengelolaan keuangan. Dimungkinkan terjadi kolusi atau pemeriksaan yang tidak objektif karena ada benturan kepentingan apabila atasan bendahara memeriksa atau menuntut pertanggungjawaban bendahara.

Ketiga prinsip di atas terkait erat dengan peran Badan Pemeriksa Keuangan khususnya dalam melaksanakan fungsi *quasi yudisialnya*. Fungsi tersebut telah sejak awal ada dan lebih ditegaskan lagi dalam paket Undang-Undang tentang keuangan negara yang masih berlaku hingga saat ini. Siswo Sujanto sebagai ketua Tim Kecil perumus paket Undang-Undang tentang keuangan

¹¹ Triyanto, 2013. Negara Hukum dan HAM, Ombak (anggota IKAPI), Yogyakarta, hlm 3.

negara menjelaskan bahwa secara konsep tidak mungkin tuntutan perbendaharaan dilaksanakan oleh instansi masing-masing berbeda dengan tuntutan ganti rugi. Pertimbangannya karena bendahara mengelola keuangan dan uangnya nyata dikelolanya sehingga pertanggungjawaban pengelolaan keuangan harus diserahkan kepada pihak yang netral. Apabila pertanggungjawaban atau penuntutan dilaksanakan oleh pihak pengguna atau pengelola maka tidak netral, tidak independen, ada benturan kepentingan. Berbeda dengan tuntutan ganti, yang dilihat adalah perbuatannya yang dapat mengakibatkan terjadinya pengeluaran Negara, tetapi uangnya sejak awal tidak nyata melainkan berdasarkan kebijakan, atau aspek administratif.¹²

Berkenaan dengan asas *lex superiori derogat legi inferiori*, asas ini erat kaitannya dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal. Di mana dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan harus memastikan bahwa materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota wajib menyusun Peraturan Daerah secara selaras dengan pasal-pasal dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga tercipta harmonisasi serta memiliki dasar hukum yang kuat. Hal inilah yang disebut sebagai harmonisasi perda kabupaten atau kota secara vertikal.¹³

Ketentuan Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah kabupaten atau kota menentukan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Merujuk pada ketentuan Pasal 4 huruf b Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia maka terdapat peran Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah kabupaten atau kota.

Makna kerugian negara dalam kaitannya dengan pengertian keuangan negara adalah kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 yang merupakan kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang ditetapkan dalam dokumen anggaran secara nyata dan pasti dan tidak merupakan perkiraan, asumsi, potensi, maupun kemungkinan. Apabila suatu pemeriksaan keuangan menyatakan terdapat potensi kerugian negara, menurut hukum hakikat penyelesaiannya masih dalam ranah administrasi negara, karena terdapat pada dua kemungkinan, yaitu (1) merupakan kerugian yang bersifat administrasi, sehingga

¹² Siswo Sujanto dalam Focus Group Discussion “Pertanggungjawaban Keuangan Negara/Daerah Dan Tuntutan Perbendaharaan – Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah”, yang diselenggarakan pada tanggal 14 Desember 2021.

¹³ Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Jakarta, 2015, h. 12.

penyelesaiannya dilakukan dengan prosedur administratif seperti ganti kerugian ditambah dengan denda/bunga serta sanksi administrasi lainnya yang ditetapkan pejabat administrasi atau (2) merupakan risiko yang dapat diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi atau hukum keperdataan baik melalui pengembalian kerugian negara maupun pengenaan sanksi keperdataan yang ditetapkan dalam kontrak.¹⁴

Ketika negara mengalami kerugian akibat pengelolaan keuangan negara yang tidak benar, negara wajib mengenakan tuntutan ganti kerugian kepada pihak yang melakukannya. Pengenaan tuntutan ganti kerugian bertujuan untuk memulihkan keuangan negara yang mengalami kekurangan dan dikembalikan pada keadaan semula sehingga dapat digunakan kembali dalam mencapai tujuan negara.¹⁵

Model ganti kerugian yang berorientasi pada keadilan restorasi

Prinsip-prinsip penyelesaian kerugian berdasarkan peraturan perundang-undangan, antara lain diatur sebagai berikut:¹⁶

- a. Bahwa dalam hal pengaturan secara umum (universal), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengatur bahwa setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengatur bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam ketentuan Pasal 59 ayat (2) selanjutnya diatur bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

Selain itu dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 juga diatur bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah sehingga kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan. Sehubungan dengan itu, setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan

¹⁴ Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, h. 34.

¹⁵ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Edisi Pertama Rajawali Pers, Jakarta, 2008, h.73.

¹⁶ Pusdiklat BPK RI, *Kerugian Negara (Buku Peserta Diklat Ketua Tim Junior*, Pusdiklat BPK RI, Jakarta, 2017, h. 25-26.

ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian.

Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif dan/atau pidana.

- b. Selain itu, secara universal diatur bahwa setiap atasan langsung atau kepala kantor wajib melaporkan kerugian negara/daerah kepada menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dan memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
- c. Hal lain tentang penyelesaian kerugian yang sifatnya lebih spesifik, seperti penyelesaian menggunakan Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM), proses tuntutan ganti rugi, penyelesaian secara *ex officio* oleh ahli waris atau orang lain yang berhak dan daluwarsa merupakan mekanisme penyelesaian kerugian negara/daerah yang lebih mengindikasikan kepada pemahaman kerugian negara dalam arti yang sempit.

Apabila setelah dilakukan prosedur tanpa melalui peradilan, kerugian negara ternyata belum dapat dikembalikan maka ditempuh jalan melalui peradilan. Prosedur melalui peradilan didasarkan pada instrumen hukum pidana dan instrumen hukum perdata, tetapi keduanya mengandung prosedur yang berbeda. Perbedaan prosedur bukan merupakan hambatan atau kendala untuk mengembalikan kerugian negara karena substansi hukum itu yang menyebabkan timbulnya perbedaan dalam penerapannya di lembaga peradilan.¹⁷

a. Pertanggungjawaban Bendahara

Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 jo. Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 mendefinisikan bahwa bendahara adalah Pejabat yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah menerima, menyimpan dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah. Menurut Eddy Mulyadi Soepardi,¹⁸ bendahara diartikan setiap pegawai yang diangkat berdasarkan surat keputusan pengangkatan sebagai bendahara yang bertugas untuk dan atas nama negara/daerah menerima, menyimpan dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.

Sesuai dengan asas universalitas dan asas komtabilitas, terhadap penanggung jawab bendahara dalam Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya. Bertanggung jawab secara pribadi artinya bahwa pertanggungjawaban

¹⁷ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.*, h. 94.

¹⁸ Eddy Mulyadi Soepardi, *Loc. Cit.*

bendahara tidak dapat dilakukan secara tanggung renteng. Secara pribadi, bendahara yang bersangkutan harus melakukan pertanggungjawaban kerugian yang ditimbulkannya, sekalipun kerugian tersebut dapat dinikmati oleh orang lain. Hal ini berdasarkan suatu pemahaman bahwa bendahara diberikan kewenangan yang memadai untuk bertindak independen dalam mengelola keuangan negara/daerah dalam pengelolaannya, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa bendahara pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya setelah:

- a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
- b. menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.

Sedangkan ketentuan Pasal 21 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa Bendahara Pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran apabila persyaratan pembayaran tidak dipenuhi dan Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya.

Jika bendahara dalam pengelolaan keuangan negara melakukan perbuatan melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya dan langsung menimbulkan kerugian negara, wajib mengganti kerugian negara. Pembebanan ganti kerugian merupakan konsekuensi atas sumpah jabatan yang diucapkan pada saat pelantikannya menjadi bendahara berupa pelaksanaan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya secara jujur dan konsisten.

Sejalan dengan prinsip pemisahan kewenangan sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, dan menteri/pimpinan lembaga sebagai *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan diatur mengenai pertanggungjawaban bendahara.

Berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah. Kemudian Kuasa Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya. Sementara Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Presiden dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya. Sedangkan pada pemerintah daerah, Bendahara

Umum Daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

Berkenaan dengan penerapan asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, bendahara menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa “Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.”

Ketentuan lebih lanjut tentang laporan pertanggungjawaban bendahara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Pasal 31 ayat (1) yaitu “Bendahara pengeluaran wajib menatausahakan dan menyusun laporan pertanggungjawaban atas uang yang dikelolanya dalam rangka pelaksanaan APBN.” Kemudian Peraturan Menteri Keuangan Nomor 162/PMK.05/2013 tentang Kedudukan dan Tanggung jawab Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola APBN, Pasal 38 ayat (1), yaitu “Bendahara pengeluaran wajib menyusun LPJ setiap bulan atas uang/surat berharga yang dikelolanya.” Dan Perdirjen Perbendaharaan Nomor 03/PB/2014 tentang Petunjuk Teknis Penatausahaan, Pembukuan, dan Pertanggungjawaban Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola APBN, Pasal 10 ayat (1), yaitu “Bendahara pengeluaran wajib menyusun LPJ Bendahara secara bulanan atas uang yang dikelolanya.”

Dalam hal terjadi kerugian negara maka segera dilaporkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, bahwa “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.” Tujuan pemberitahuan adalah untuk mencocokkan laporan pertanggungjawaban bendahara yang disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Proses tuntutan ganti rugi terhadap kerugian oleh bendahara berada dalam kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan.¹⁹

d. Mekanisme penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara

Konsep dasar yang dianut rezim tindak pidana korupsi adalah adanya unsur perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain. Berbeda halnya dengan kerugian negara/ daerah akibat yang dilakukan

¹⁹ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.*, h.76.

oleh bendahara, sehingga dalam mewujudkan restorative justice dapat dilakukan beberapa hal berikut ini, yakni:

1. Tuntutan Perbendaharaan oleh BPK

Mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara yang dilakukan oleh BPK dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara. Mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

- a. BPK dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara (Pasal 41).
- b. BPK melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian negara berdasarkan laporan hasil penelitian dari pimpinan instansi yang berisi verifikasi atas kerugian negara (Pasal 12 ayat (1)). Verifikasi tersebut dilakukan terhadap dokumen-dokumen antara lain (Pasal 9 ayat (1)):
 - 1) surat keputusan pengangkatan sebagai bendahara atau sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi kebhendaharaan;
 - 2) berita acara pemeriksaan kas/barang;
 - 3) register penutupan kas/barang;
 - 4) surat keterangan tentang sisa uang yang belum dipertanggungjawabkan dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
 - 5) fotokopi/rekaman buku kas umum bulan yang bersangkutan yang memuat adanya kekurangan kas;
 - 6) surat tanda lapor dari kepolisian dalam hal kerugian negara mengandung indikasi tindak pidana;
 - 7) berita acara pemeriksaan tempat kejadian perkara dari kepolisian dalam hal kerugian negara terjadi karena pencurian atau perampokan;
 - 8) surat keterangan ahli waris dari kelurahan atau pengadilan.

Namun apabila atas suatu laporan kerugian negara/daerah, BPK tidak memperoleh laporan hasil verifikasi dari pimpinan instansi, maka BPK mengeluarkan Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW) (Pasal 22 ayat (1) huruf a).

- c. Apabila dari hasil pemeriksaan tersebut terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) (Pasal 12 ayat (2)). Namun apabila dari pemeriksaan tersebut tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan
-

- instansi agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara/daerah (Pasal 12 ayat (3));
- d. Proses penyelesaian kerugian negara/daerah melalui SKTJM dilakukan oleh Pimpinan Instansi dengan cara memerintahkan Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (TPKN/D) untuk mengupayakan agar bendahara bersedia membuat dan menandatangani SKTJM (Pasal 13);
 - e. Dalam hal bendahara menandatangani SKTJM, maka bendahara wajib menyerahkan jaminan kepada TPKN/D, antara lain dalam bentuk dokumen-dokumen sebagai berikut (Pasal 14 ayat (1)):
 - 1) bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara;
 - 2) surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara. Namun dalam hal SKTJM tidak diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, pimpinan instansi mengeluarkan surat keputusan pembebanan sementara (SKPS) dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM (Pasal 20 ayat (1)) untuk kemudian diberitahukan kepada BPK (Pasal 20 ayat (2));
 - f. Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan SKPBW apabila ternyata bendahara tidak melaksanakan SKTJM (Pasal 22 ayat (1) huruf b);
 - g. Bendahara dapat mengajukan keberatan atas SKPBW kepada Badan Pemeriksa Keuangan dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah tanggal penerimaan SKPBW (Pasal 23). Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka BPK mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan (SKP) (Pasal 25 ayat (1) huruf a).
 - h. BPK dapat menerima atau menolak keberatan bendahara sebagaimana dimaksud dalam, dalam kurun waktu 6 (enam) bulan sejak surat keberatan dari bendahara tersebut diterima oleh BPK (Pasal 24). Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat keputusan pembebasan, apabila menerima keberatan yang diajukan oleh bendahara/pengampu/ yang memperoleh hak/ahli waris (Pasal 27 ayat (1)).
 - i. Apabila setelah jangka waktu 6 (enam) bulan untuk BPK menerima atau menolak keberatan terlampaui, BPK tidak mengeluarkan putusan atas keberatan yang diajukan bendahara, maka keberatan dari bendahara diterima (Pasal 28).

2. Tuntutan Perbendaharaan oleh Pemerintah Daerah

Mekanisme penyelesaian ganti kerugian daerah terhadap bendahara yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 tentang

Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah. Dalam Petunjuk Pelaksanaan tersebut penyelesaian tuntutan perbendaharaan dapat dilakukan melalui upaya damai, proses tuntutan perbendaharaan biasa dan tuntutan perbendaharaan khusus.

a. Cara penyelesaian melalui upaya damai.

Penyelesaian melalui upaya damai ini dilakukan dengan cara pengembalian kerugian Daerah secara sekaligus/tunai atau secara angsuran. Pengembalian kerugian Daerah sekaligus/tunai, Bendahara yang bertanggung jawab atas kerugian Daerah mengembalikan sekaligus kerugian tersebut (100%) dengan pembayaran langsung disetorkan ke Kas Daerah atau melalui Bank Pemerintah dan lembaga lainnya yang ditunjuk dengan disertai bukti-bukti penyetorannya.

Sementara dalam pengembalian kerugian Daerah dengan angsuran ini dilakukan jika bendahara belum mampu mengembalikan semua kerugian Daerah sekaligus seluruhnya maka harus dituangkan atau dibuat SKTJM oleh bendaharawan yang disertai dengan jaminan kebendaan yang cukup dan dilengkapi dengan Surat Kuasa Menjual Barang/Kebendaan yang dijamin.

Adapun mekanisme penyelesaian melalui upaya damai adalah sebagai berikut:

- 1) Inspektorat Wilayah dibantu Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah melakukan upaya penyelesaian secara damai dilingkup Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah lainnya.
 - 2) Pembayar gaji/bendaharawan pada Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah lainnya yang ditunjuk melakukan:
 - a) menerima setoran pemotongan angsuran per Daftar Gaji dari juru bayar berdasarkan SKTJM dan Surat Kuasa Pemotongan Gaji atau SPMU Gaji yang dipotong langsung oleh Pemegang Kas Daerah.
 - b) Menyampaikan laporan perkembangan/mutasi tentang pemotongan angsuran kerugian Daerah untuk dicatat.
 - c) Menghimpun dan menyimpan bukti penyetoran/pemotongan angsuran kerugian Daerah.
 - d) Mencatat sesuai dengan administrasi Keuangan yang berlaku di Pemerintah Daerah.
 - e) Melaporkan pelaksanaan pemungutan/pemotongan angsuran/setoran tunai kepada Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah dengan tembusan kepada Inspektur Wilayah Provinsi/kabupaten/Kotamadya, Biro/Bagian Keuangan dan Tim Majelis Pertimbangan pada setiap akhir bulan.
-

- f) Melaporkan kepada Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah apabila tidak menepati janji/wanprestasi dalam waktu 3 (tiga) bulan berturut-turut.
 - g) Memindahkan sisa hutang/angsuran kerugian Daerah per Surat Keterangan Pemberitahuan Pembayaran (SKPP) ke PT Taspen dimana pelaku menerima hak pensiun (apabila pelaku telah pensiun). Barang jaminan yang diserahkan pelaku tetap berada dalam penguasaan Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah sampai batas waktu yang tertuang dalam SKTJM.
- 3) Sekretaris Wilayah Daerah dan Kepala Biro/Bagian Keuangan melakukan:
- a) Memantau perkembangan dan proses penyelesaian kerugian Daerah yang dilakukan melalui upaya damai.
 - b) Melakukan peneguran apabila terjadi laporan dan menindaklanjuti penyelesaian kerugian Daerah bila terjadi hambatan.
- b. Cara penyelesaian melalui proses tuntutan perbendaharaan biasa
- Dalam proses ini, ada dua kondisi yang mungkin terjadi, yaitu jika bendahara yang menyebabkan kerugian Daerah membuat SKTJM atau tidak membuat SKTJM.
- 1) Dalam hal bendaharawan membuat SKTJM
- a) Inspektorat Wilayah Provinsi/Kabupaten/Kotamadya segera menyampaikan usulan untuk proses tuntutan perbendaharaan kepada Kepala Daerah c.q. Sekretaris Wilayah Daerah, yang selanjutnya diteruskan prosesnya kepada Majelis pertimbangan dengan dilengkapi data/dokumen yang dipersyaratkan.
 - b) Sekretaris Wilayah/Daerah c.q. Kepala Biro/Bagian Keuangan menyiapkan konsep Surat Pemberitahuan tuntutan perbendaharaan kepada pelaku, dan Surat Keputusan Pembebanan untuk ditandatangani oleh Kepala Daerah.
 - c) Atas dasar data/dokumen yang diterima dari Inspektorat Wilayah Provinsi/Kabupaten/Kotamadya, Majelis Pertimbangan memeriksa dan memberikan pertimbangan untuk ditetapkan Surat Keputusan Pembebanan Perbendaharaan oleh Kepala Daerah.
- 2) Dalam hal bendaharawan tidak membuat SKTJM
- a) Inspektorat Wilayah Provinsi/Kabupaten/Kotamadya segera menyampaikan usulan untuk proses tuntutan perbendaharaan kepada Kepala Daerah c.q. Sekretaris Wilayah Daerah, yang selanjutnya diteruskan prosesnya kepada Majelis Pertimbangan dengan dilengkapi data/dokumen yang dipersyaratkan.
 - b) Sekretaris Wilayah Daerah c.q. Kepala Biro/Bagian Keuangan segera menyiapkan konsep Surat Keputusan Pemberian Batas Waktu dan Konsep Surat Keputusan Pembebanan untuk ditindaklanjuti oleh Kepala Daerah.
-

- c) Atas data/dokumen dan usulan dari Kepala Daerah, Majelis Pertimbangan melakukan penelitian dokumen keuangan Bendaharawan dan memberikan pertimbangan agar ditetapkan Surat Keputusan Pemberian Batas Waktu terhadap bendaharawan. Bagi bendaharawan bersangkutan diberikan kesempatan untuk mengajukan pembelaan diri dengan disertai bukti-bukti bahwa dirinya bebas dari kesalahan/kelalaian. Batas waktu untuk menjawab atau membela diri tersebut selama 14 hari sejak diterimanya Surat Keputusan Pemberian Batas Waktu.
- (1) Apabila dalam batas waktu yang ditetapkan, bendaharawan tidak mengajukan keberatan/pembelaan diri atau telah mengajukan pembelaan diri tetapi tidak membuktikan bahwa bebas dari kesalahan, kelalaian atau kealpaan maka Majelis Pertimbangan mengusulkan kepada Kepala Daerah agar diterbitkan Surat Keputusan Pembebanan Perbendaharaan.
 - (2) Apabila bendaharawan berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Batas Waktu tidak mempergunakan kesempatan untuk mengajukan keberatan, dan telah menerima Surat Keputusan Pembebanan Perbendaharaan maka bendaharawan bersangkutan dapat mengusulkan permohonan banding dalam jangka waktu 30 hari sejak akhir bulan diterimanya surat keputusan pembebanan tersebut.
 - (3) Apabila berdasarkan pemeriksaan atas bukti-bukti yang diajukan ternyata diputuskan oleh Majelis Pertimbangan melalui sidang lengkap bendaharawan bebas dari tanggung jawab seluruh atau sebagian kekurangan perbendaharaan maka Majelis Pertimbangan mengusulkan kepada Kepala Daerah agar diterbitkan Surat Keputusan Peninjauan Kembali/Surat Keputusan Banding.
- d) Pelaksanaan eksekusi Keputusan Pembebanan Perbendaharaan diserahkan kepada Kepala Daerah dalam hal ini adalah Majelis Pertimbangan dan ditindaklanjuti oleh Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah. Proses pelaksanaan eksekusi dilakukan dengan:
- (1) Setelah Surat Keputusan Pembebanan Perbendaharaan dari Kepala Daerah diterima, selanjutnya Sekretaris Wilayah Daerah selaku Ketua Majelis Pertimbangan menerbitkan surat perintah kepada Sekretaris Majelis untuk melaksanakan Surat Keputusan tersebut, dan mengirimkan Surat Keputusan Pembebanan Perbendaharaan kepada Pelaku melalui saluran berjenjang Unit/Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah.
-

- (2) Kemudian, Sekretaris Wilayah/Daerah memerintahkan kepada Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah untuk menerbitkan Surat Perintah Pembentukan Tim Pelaksana dengan tembusan disampaikan kepada Kepala Daerah c.q. Sekretaris Wilayah/Daerah.
 - (3) Tim pelaksana yang dibentuk Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah melaksanakan dan melaporkan pelaksanaan tugas dan kewajibannya, yaitu meneliti dan menaksir harga barang yang dilelang, menyerahkan barang yang akan dilelang kepada Panitia lelang yang dibentuk dengan Surat Keputusan Kepala Daerah, menyetorkan hasil lelang ke Kas Daerah, dan menentukan/menetapkan kelanjutan atau menghentikan pelaksanaan pemotongan gaji setelah diperhitungkan dengan jumlah potongan gaji dan hasil bersih pelelangan dengan jumlah pembebanan tuntutan perbendaharaan. Kemudian melaporkan hasil pelelangan kepada Sekretaris Wilayah/daerah dan Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah.
 - (4) Secara berjenjang Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah melaporkan pelaksanaan Surat Keputusan Pembebanan Perbendaharaan kepada Kepala Daerah dan melaporkan pelaksanaan serta hasil tindak lanjut atas pelaksanaan eksekusi Surat Keputusan Pembebanan Perbendaharaan kepada Kepala Daerah.
- c. Cara penyelesaian melalui proses Tuntutan perbendaharaan khusus
- Proses ini berkaitan dengan kewajiban bendahara untuk menyampaikan daftar pertanggungjawabannya kepada Kepala Daerah secara tepat waktu.
- 1) Tata cara penyusunan perhitungan *ex-officio* atas kelalaian bendaharawan menyampaikan daftar pertanggungjawaban bendahara dalam:²⁰
 - a) Apabila seorang bendaharawan lalai membuat pertanggungjawaban dalam batas waktu yang ditentukan, Kepala Biro/Bagian Keuangan memberi teguran/dengan Surat Peringatan untuk mengerjakan kewajibannya dengan batas waktu yang ditentukan.
 - b) Sampai batas waktu yang diberikan dalam Surat Teguran/Peringatan berakhir ternyata bendaharawan tetap tidak membuat pertanggungjawaban maka Kepala Biro/Bagian Keuangan mengusulkan kepada Kepala Daerah c.q. Sekretaris Wilayah/Daerah untuk menunjuk Pejabat/Pegawai lainnya membuat perhitungan/pertanggungjawaban *ex-officio*.

²⁰ Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975

- c) Sekretaris Wilayah/Daerah atas nama Kepala Daerah menunjuk Pejabat/Pegawai untuk membuat perhitungan/pertanggungjawaban *ex-officio* dengan menerbitkan Surat Keputusan Tim Perhitungan *Ex-Officio*.
 - d) Setelah Pejabat/Pegawai yang ditunjuk untuk membuat perhitungan/pertanggungjawaban *ex-officio* melaksanakan tugasnya maka hasil perhitungan/pertanggungjawaban *ex-officio* tersebut disampaikan kepada Kepala Daerah c.q. Sekretaris Wilayah/Daerah dan tembusannya kepada Majelis Pertimbangan dengan dilengkapi dokumen yang dipersyaratkan.
 - e) Segala biaya pembuatan perhitungan *ex-officio* dibebankan kepada bendaharawan yang bersangkutan dengan menerbitkan Surat Keputusan Pembebanan Biaya Perhitungan *Ex-Officio*.
 - f) Inspektorat Wilayah mengupayakan penyelesaian secara damai berdasarkan hasil perhitungan/pertanggungjawaban *ex-officio* apabila terjadi kekurangan perbendaharaan. Dan penyelesaian selanjutnya sama dengan proses tuntutan perbendaharaan biasa.
- 2) Tata cara penyusunan perhitungan *ex-officio* apabila bendaharawan meninggal dunia, melarikan diri atau tiba-tiba dibawah pengampuan (kondisi dimaksud dalam Pasal 40 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975):
- a) Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah segera melaporkan hal tersebut kepada Kepala Daerah c.q. Sekretaris Wilayah/Daerah dan mengusulkan penunjukan Pejabat/Pegawai *Ex-Officio* serta bendaharawan pengganti.
 - b) Sekretaris Wilayah/Daerah atas nama Kepala Daerah menunjuk Pejabat/Pegawai *Ex-Officio* dan bendaharawan pengganti dengan menerbitkan Surat Perintah. Selanjutnya, penunjukan bendaharawan pengganti tersebut dilakukan sebagai bendaharawan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah.
 - c) Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah melakukan tindakan pengamanan yang disaksikan oleh ahli waris atau keluarga yang ditinggalkan. Apabila tidak memiliki ahli waris/keluarga yang ditinggalkan atau mereka tidak dapat hadir maka dapat disaksikan oleh pejabat Pemerintah setempat dan dibuatkan Berita Acara penyegelan.
 - d) Karena tindakan Kepala Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah tersebut di atas berakibat pembekuan kegiatan pengurusan bendaharawan maka Pejabat/Pegawai *Ex-Officio* melakukan pengujian kas/barang persediaan.
 - e) Proses selanjutnya dilaksanakan sama dengan proses penuntutan perbendaharaan biasa.
-

Mekanisme penyelesaian sebagaimana di atas diadopsi oleh Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah, dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Di Lingkungan Kabupaten Rembang. Di dalam peraturan tersebut mengatur penyelesaian tuntutan perbendaharaan melalui upaya damai, proses tuntutan perbendaharaan biasa dan tuntutan perbendaharaan khusus. Perbedaannya ada pada penggunaan istilah yang digunakan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah atau pada nama jabatan dan instansi yang berlaku saat ini.

Hasil akhir dari proses tuntutan perbendaharaan baik tuntutan perbendaharaan biasa maupun tuntutan perbendaharaan khusus adalah berupa Surat Keputusan Pembebanan yang harus ditindaklanjuti oleh bendahara. Aspek yang menjadi syarat sah suatu keputusan yaitu aspek wewenang, aspek tidak mengandung kekurangan yuridis, aspek bentuk dan prosedur serta aspek isi dan tujuan. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum administrasi negara materiil, syarat sah dari suatu keputusan diatur dalam Pasal 52. Adapun akibat hukum dari Keputusan yang tidak sah diatur dalam Pasal 70.

Ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan diksi atau terminologi yang digunakan, yaitu “ditetapkan” dapat diketahui bahwa bentuk pengenaan ganti kerugian tersebut adalah penetapan. Merujuk kepada ada empat macam perbuatan-perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) Administrasi Negara menurut Prajudi, maka penetapan mengenai ganti kerugian negara tersebut merupakan penetapan (*beschikking, administrative discretion*).

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 disebutkan bahwa “Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.” kemudian berdasarkan ketentuan dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, Pasal 25 ayat (1). Sedangkan Pasal 26 ayat (2) dinyatakan bahwa Surat Keputusan Pembebanan telah mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final.

Surat Keputusan Pembebanan dari Bupati dalam penetapan ganti kerugian daerah terhadap bendahara tidak memenuhi unsur-unsur Pasal 52 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, maka sesuai Pasal 60 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, Surat Keputusan Pembebanan dari Bupati dalam penetapan ganti kerugian daerah terhadap bendahara tidak sah dan akibat hukumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 70, Surat Keputusan tersebut tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

KESIMPULAN

Penanganan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara lembaga yang berwenang ialah Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangan tersebut diperoleh secara atribusi dari kewenangan asli Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Kewenangan seperti ini bahkan telah ada sejak masa *Algemene Rekenkamer* pada masa Hindia Belanda berdasarkan ICW dan masih digunakan pada masa kemerdekaan sampai akhirnya ICW diganti dengan paket Undang-Undang Keuangan Negara. Pemberian kewenangan ini merupakan bentuk implementasi dari asas dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas komtabilitas yang mewajibkan bendahara menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan, asas pemisahan kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah untuk peningkatan pengendalian internal dan *check and balance*, serta asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Model ganti kerugian yang berorientasi pada keadilan restorasi, berbeda dengan Konsep dasar yang dianut rezim tindak pidana korupsi adalah adanya unsur perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain. Pada kasus kerugian negara/ daerah akibat yang dilakukan oleh bendahara, untuk mewujudkan restorative justice dapat dilakukan beberapa hal yakni: melalui tuntutan perbendaharaan oleh BPK, tuntutan perbendaharaan oleh Pemerintah Daerah yang dapat dilakukan melalui upaya damai, proses tuntutan perbendaharaan biasa dan tuntutan perbendaharaan khusus.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akbar, Bahrullah, Sistem Pengawasan Keuangan Negara Di Indonesia, Pusat Kajian Keuangan Negara, Jakarta, 2012.
- Algra, N.E., H.R.W. Gokkel, Fockema Andreae's Rechtsgeleerd Handwoordenboek, terjemahan: Saleh Adiwinata dkk, Kamus Istilah
- Hukum Fockema Andreae Belanda – indonesia, Cetakan Pertama, Binacipta, 1983.
- Amrusyi, Fahmi, Otonomi Dalam Negara Kesatuan, dalam Abdurrahman (editor), Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Anggono, Bayu Dwi, Pokok-Pokok Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Konpress, Jakarta, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1, Cetakan Pertama, Penerbit Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
-

- Asshidiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI*, Jakarta, 2006.
- Atmosudirjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Boer, Alexander, Tom van Engers, dan Radboud Winkels, *Mixing Legal and Non-Legal Norms, Legal Knowledge and Information Systems: JURIX (the Dutch Foundation for Legal Knowledge Based Systems) 2005: the Eighteenth Annual Conference*, diedit oleh Marie-Francine Moens & Peter Spyns, IOS Press. Amsterdam, 2005.
- Burhanuddin, Nizam, *Hukum Keuangan Negara*, Totalmedia, Jakarta, 2015.
- Cipto Handoyo, B. Hestu, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003.
- Djafar Saidi, Muhammad, *Hukum Keuangan Negara*, Edisi Pertama Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Ekatjahjana, Widodo, *Pengujian Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Pustaka Sutra, Jakarta, 2008.
- Fuady, Munir, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan kontemporer)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Goesniadhie S, Kusnu, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis suatu Masalah)*, JP Books, Surabaya, 2006.
- H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Hage, Jaap C., *Reasoning with Rules: an Essay on Legal Reasoning and Its Underlying Logic*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997.
- Hasan, Elinan, *Komunikasi Pemerintahan*, Rafika Aditama, Jakarta, 2005.
- Huda, Ni'matul dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundangundangan*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Huda, Ni'matul, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, Cetakan 1, 2014.
- Indriati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Ishaq, *Pengantar hukum Indonesia (PHI)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Isjwara, Fred, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974.
- J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*, Cetakan pertama, CV. Alika, Jakarta, 2008.
- Kelsen, Hans, *Allgemeine der Normen*. Manz, Wien, 1979.
- _____, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel&Russel, New York, 173, p. 123.
- _____, *General Theory of Norms*, translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Oxford, 1991.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1*, PT. Alumni, Bandung, 2009
- Lubis, M.Solly, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1976.
- Lukman, Marcus, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional Di Daerah*, Unpad, Bandung, 1996.
- M. Hadjon, Philipus dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gaja Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- M. Hadjon, Philipus, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- M. Syamsudin, Mahir Menulis Legal Memorandum, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.
- Moch. Faizal Salam, *Hukum Tata Usaha Peradilan Militer Indonesia*, Pustaka, Bandung, 2001.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

- Moh. Mahfud MD, SF. Marbun, *Wewenang Dalam Hukum Administrasi Negara*, Airlangga, Jakarta, 2009.
- Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Nasution, Mirza, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, PT Softmedia, Jakarta, 2010.
- Ost, François, *Legal System between Order and Disorder*, Clarendon Press Oxford, Oxford, 2002.
- P. Soeria Atmadja, Arifin, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT Gramedia, Jakarta, 1986.
- Prakken, Henry & Giovanni Sartor, *Logical Models of Legal Argumentation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997.
- Pusdiklat BPK RI, *Kerugian Negara (Buku Peserta Diklat Ketua Tim Yuniior)*, Pusdiklat BPK RI, Jakarta, 2017.
- Raharjo, Satjipo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Rapar, J.H., *Filsafat Politik Aristoteles*, Edisi 1, Cetakan 1, CV. Rajawali, Jakarta, 1988.
- Rosyadi, Juliadi, *Membongkar Warisan Kolonial Di Bidang Hukum Keuangan Negara: Penyusunan Undang-Undang Keuangan Negara (1945-2004)*, Direktorat Sejarah Direktorat Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 2018.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Simatupang, Dian Puji Nugraha, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011.
- Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Soemantri M., Sri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta. 1981.
- Stelmach, Jerzy & Bartosz Brożek, *Methods of Legal Reasoning*, Springer, Dordrecht, 2006.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, Bandung, 1960.
- Van der Pot sebagaimana dikutip dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997.
- W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Cetakan Keenam, Jakarta, 1987.
- Yamin, Muhammad, *Naskah-Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959.

Makalah/Jurnal

- A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2010.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Dokumentasi Pembahasan Rancangan Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2001.
- Irfani, Nurfaqih, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, Vol 16 No. 3 - September 2020.
- M. Copi, Irving, *Intreduction to Logic dalam PM. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Yuridika, No.6 Tahun XI November-Desember 1994.
-

- M. Hadjon, Philipus, Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan Filsafat), Makalah, Tanpa Tahun.
- _____, Tentang Wewenang, *Yuridika*, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997.
- Malec, Andrzej, *Legal Reasoning & Logic. Studies In Logic, Grammar & Rhetoric Volume 4* Nomor 17, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud, “Karakteristik Ilmu Hukum”, *Yuridika,-Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya*, Volume 23, No. 2, Surabaya, Mei – Agustus 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Sudut Hukum Mengenai Tanggung Jawab Keuangan Negara*, *Journal.uii.ac.id*. tanpa tahun.
- Nurmawati, Made, *Pengembangan Bahan Kuliah Hukum Kelembagaan Negara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Badung, 2016.
- Saputra, Febie, “Kedudukan Bendahara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara”, *Yuridika Vol 30 No. 3*, September 2015, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Setiawan, Yudhi, dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, “Cacat Yuridis Dalam Prosedur Sebagai Alasan Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Equality* 13, no. 1 (2008).
- Soegiyono, “Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Jakarta, 2015.
- Triaji, Bambang, “Optimalisasi Penerimaan BPK dalam Pengawasan Keuangan Negara”, *Media Riset Akuntansi, Auditing dan Informasi*, Vol. 3, No. 3 Desember 2003: 281-309, Universitas Brawijaya Malang, Malang.
- Wasistiono, Sadu, “Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, *Jurnal Adminirtasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004.

Internet

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/analisis> diakses tanggal 18 Desember 2020.

<https://kbbi.web.id/komtabilitas> diakses pada 12 November 2021.

<http://resources.huygens.knaw.nl/repertoriumambtsdragersambtenaren1428-1861/app/instellingen/114/> diakses tanggal 28 Desember 2021.

<https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/archief/1.01.43?node=c01%3A4.c02%3A2.c03%3A0.c04%3A1.c05%3A1> diakses tanggal 28 Desember 2021.
