

PENYELESAIAN KERUGIAN DAERAH AKIBAT KELALAIAN BENDAHARA

Neni Vesna Madjid^{1*}, Mulyadi²,

¹Fakultas Hukum, Universitas Ekasakti, Indonesia

Email: nenivesnamadjid@unespadang.ac.id

²BPKP Sumatera barat

Email: mulyadi.bpk5784@gmail.com

*Corresponding Author: Neni Vesna Madjid¹

Abstract: *Regional financial management is all activities that include planning, budgeting, implementation, administration, reporting, accountability, and supervision of regional finances. The treasurer has an important role in regional financial management, namely as a cash holder and payer. The function of the treasurer that is in direct contact with cash has the potential for errors or omissions if the treasurer does not carry out his duties and responsibilities properly. The treasurer's errors and omissions caused regional losses. The procedure for the settlement of state/regional losses caused by the treasurer is further regulated through BPK Regulation Number 3 of 2007. The regulation regulates the recovery of state/regional losses in two ways, namely through the SKTJM mechanism and the Decision Letter on Charges. Second, the treasurer as the perpetrator/responsible person can be held accountable in 2 forms, namely accountability in state administration and accountability in criminal terms. This is stated in Article 62 paragraphs (1) and (2) of Law no. 1 of 2004.*

Keywords: *Regional Losses, Treasurer, Authority*

Abstrak: Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Bendahara memiliki peranan penting dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu sebagai pemegang kas dan juru bayar. Fungsi bendahara yang bersinggungan langsung dengan kas berpotensi terjadinya kesalahan atau kelalaian jika bendahara tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab dengan benar. Kesalahan dan kelalaian bendahara ini menyebabkan kerugian daerah. Prosedur penyelesaian kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh bendahara diatur lebih lanjut melalui Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007. Dalam peraturan tersebut diatur pemulihan keuangan negara/daerah melalui dua cara yaitu melalui mekanisme SKTJM dan Surat Keputusan Pembebanan. Kedua, Bendahara sebagai pelaku/penanggungjawab dapat dimintakan pertanggungjawaban dalam 2 bentuk yaitu pertanggungjawaban secara administrasi negara dan pertanggungjawaban secara pidana. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 62 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 1 Tahun 2004.

Kata Kunci: Kerugian Daerah, Bendahara, Kewenangan

PENDAHULUAN

Pembentukan pemerintah daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009. Adapun pembentukan pemerintah daerah ini bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum mempunyai otonomi, berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Namun kebebasan ini tidak boleh bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah (Perda) maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Pemberlakuan otonomi daerah akan berimplikasi pada perubahan anatomi keuangan daerah yang memungkinkan pemerintah daerah memperoleh kebebasan untuk mengelola keuangannya sendiri, tetapi tetap dalam koridor negara kesatuan.¹ Kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.²

Pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yaitu fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh pemerintahan daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat.

Dukungan pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah diatur melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 3 huruf a Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 diatur bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD, sedangkan penerimaan daerah dalam APBD antara lain disebutkan dalam Pasal 285 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, pendapatan transfer; dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Pasal 283 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan amanat untuk mengatur pengelolaan

¹ A.P. Edi Atmaja, *Penyelesaian Kerugian Daerah melalui Penyetoran ke Kas Negara: Suatu Kajian Hukum Doktrinal*, Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara, Jakarta, 2017, hlm 170.

² Fontian Munzil, *Analisis Yuridis Peranan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jurnal Media Justitia Nusantara, Bandung, 2012, hlm 88.

keuangan daerah dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian penyelenggaraan fungsi pemerintahan akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup untuk daerah dengan mengacu kepada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022.

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.³ Keuangan daerah selain diatur dengan peraturan pemerintah juga mengikuti peraturan menteri terkait, selain itu keuangan daerah juga mengikuti Undang-undang mengenai APBN yang ditetapkan setiap tahun, dan APBD masing-masing daerah yang disinkronkan dan dikelola secara sistematis.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, Bendahara memiliki peranan penting yaitu sebagai pemegang kas dan juru bayar. Peran ini terpisah dengan pihak yang melakukan otorisasi maupun pencatatan. Fungsi bendahara yang bersinggungan langsung dengan kas berpotensi terjadinya kesalahan atau kelalaian jika bendahara tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab dengan benar. Kesalahan dan kelalaian bendahara ini menyebabkan kerugian daerah. Terhadap kerugian daerah ini, maka perlu ada upaya untuk memulihkan kerugian tersebut sesegera mungkin.

Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara 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. Selanjutnya pada ayat (2) pasal tersebut mengatur bahwa subjek atau pelakunya terbagi atas pegawai negeri yang bertugas sebagai bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lainnya. Dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa yang termasuk pejabat lainnya yaitu pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.

Setiap terjadinya kerugian daerah, maka harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Terdapat perbedaan pihak yang berwenang menentukan besarnya ganti kerugian jika kerugian disebabkan oleh bendahara atau bukan bendahara (pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lainnya). Jika kerugian disebabkan oleh bendahara maka pengenaan ganti kerugian ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, namun jika kerugian disebabkan oleh non bendahara maka pengenaan ganti kerugian ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam sistim ketatanegaraan kita merupakan suatu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Keuangan negara yang

³ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

dimaksud disini adalah pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain. Selain itu menurut Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, BPK juga berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara dan bukan bendahara.

Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa BPK memiliki perwakilan di setiap Provinsi. Kantor perwakilan inilah yang melaksanakan fungsi dan tanggung jawab BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah.

Berdasarkan data Pemantauan Penyelesaian Kerugian Daerah yang disajikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat (untuk selanjutnya disebut BPK Sumbar) diketahui dalam periode tahun 2015 sampai dengan 2020 masih terdapat 22 kasus kerugian daerah diakibatkan oleh tindakan bendahara di 7 Kabupaten/Kota se-Sumatera Barat. Kasus terbanyak terjadi di Kabupaten Solok dengan jumlah 10 kasus dan paling sedikit di Kota Pariaman dan Kota Payakumbuh dengan jumlah masing-masing 1 kasus. Adapun kasus kerugian tersebut diantaranya disebabkan oleh ketekoran kas, kelebihan atau keterlambatan bayar, pengeluaran yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan, realisasi anggaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, dan pencurian/perampokan. Kasus kerugian daerah pada 7 Kabupaten/Kota di atas sudah cukup lama terjadi namun belum dapat diselesaikan dengan segera sebagaimana diatur pada Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis mendapatkan dua poin penting yang dibahas dalam tulisan ini, pertama, bagaimanakah penyelesaian kerugian daerah akibat kelalaian bendahara? dan kedua, bagaimana pertanggungjawaban hukum terhadap bendahara yang telah lalai dalam tugasnya mengakibatkan kerugian daerah?

METODE PENELITIAN

Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis, dengan metode pendekatan yuridis normatif yang didukung dengan yuridis empiris. Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data sekunder dan data primer, data primer lebih bersifat mendukung data sekunder jika dibutuhkan. Semua data yang diperoleh dianalisa secara kualitatif dan disajikan dalam bentuk deskriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah yang Disebabkan oleh Kelalaian Bendahara

Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara 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. Khusus untuk kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh Bendahara, Pasal 22 ayat (1) s.d. (3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara mengatur sebagai berikut:

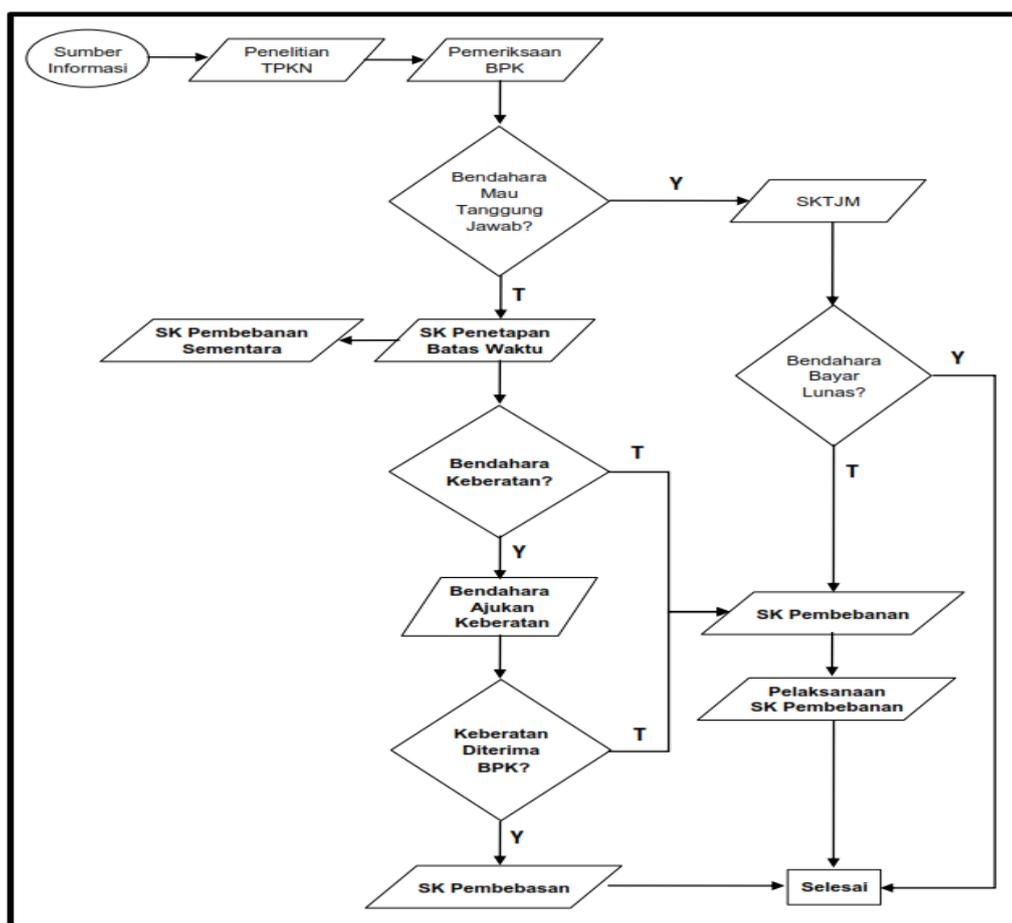
1. BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah.
2. Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan dari BPK.
3. Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan.

Lebih lanjut Pasal 22 ayat (4) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara memberikan amanat kepada BPK untuk menyusun dan menetapkan ketentuan mengenai tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara mensyaratkan dalam penyusunan ketentuan tersebut, BPK berkonsultasi dengan pemerintah. Tindak lanjut atas amanat Pasal 22 ayat (4) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, BPK telah menetapkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara. Meskipun secara judul hanya menyebut “kerugian negara”, namun secara substansi Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 juga berlaku untuk penyelesaian kasus kerugian yang disebabkan oleh bendahara pada pemerintah daerah.

Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 mensyaratkan Gubernur/Bupati/Walikota wajib membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD) di daerah masing-masing. TPKD terdiri dari Sekretaris Daerah sebagai ketua; Inspektur Daerah sebagai wakil ketua; kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah sebagai sekretaris; personil lain yang berasal dari unit kerja di bidang pengawasan, keuangan, kepegawaian, hukum, umum, dan bidang lain terkait sebagai anggota; dan sekretariat tim. Dalam menjalankan tugasnya, TPKD melaksanakan fungsi sebagai berikut:

1. Menginventarisasi kasus kerugian negara yang diterima;
2. Menghitung jumlah kerugian negara;
3. Mengumpulkan dan melakukan verifikasi bukti-bukti pendukung bahwa bendahara telah melakukan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai sehingga mengakibatkan terjadinya kerugian negara;
4. Menginventarisasi harta kekayaan milik bendahara yang dapat dijadikan sebagai jaminan penyelesaian kerugian negara;
5. Menyelesaikan kerugian negara melalui SKTJM;
6. Memberikan pertimbangan kepada pimpinan instansi tentang kerugian negara sebagai bahan pengambilan keputusan dalam menetapkan pembebanan sementara;
7. Menatausahakan penyelesaian kerugian negara;
8. Menyampaikan laporan perkembangan penyelesaian kerugian negara kepada pimpinan instansi dengan tembusan disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Alur penyelesaian kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh bendahara menurut Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 dapat dilihat pada gambar dibawah ini.



Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007

Prosedur penyelesaian ganti kerugian daerah terhadap bendahara berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Bendahara adalah sebagai berikut:

1. Atasan langsung atau kepala kantor wajib melaporkan setiap kerugian negara kepada kepala daerah dan memberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah diketahui.
2. Kepala daerah segera menugaskan TPKD untuk menindaklanjuti setiap kasus kerugian daerah selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak menerima laporan.
3. TPKD mengumpulkan dan melakukan verifikasi dokumen-dokumen terkait dan harus menyelesaikan verifikasi dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak penugasan.
4. TPKD melaporkan dan menyampaikan hasil verifikasi dalam Laporan hasil Verifikasi Kerugian Daerah kepada kepala daerah.
5. Kepala daerah menyampaikan Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Daerah di atas kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak diterima dari TPKD.
6. BPK melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian daerah berdasarkan laporan hasil penelitian untuk menyimpulkan telah terjadi kerugian daerah yang meliputi nilai kerugian, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan penanggung jawab.
7. Apabila dari hasil pemeriksaan terbukti ada perbuatan melawan hukum, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM).

8. Kepala daerah memerintahkan TPKD untuk mengupayakan agar bendahara bersedia membuat dan menandatangani SKTJM paling lambat (7) hari setelah menerima surat dari BPK.
9. Dalam hal bendahara menandatangani SKTJM, maka yang bersangkutan wajib menyerahkan jaminan kepada TPKD antara lain dalam bentuk bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara dan surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara.
10. Penggantian kerugian negara dilakukan secara tunai selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari sejak SKTJM ditandatangani.

Jika bendahara tidak bersedia membuat dan menandatangani SKTJM atau telah membuat dan menandatangani SKTJM tetapi ternyata bendahara tidak memenuhi kewajiban untuk mengganti kerugian negara secara tunai dalam waktu paling lambat 40 hari sejak SKTJM ditandatangani, maka penyelesaian ganti kerugian daerah dilaksanakan melalui proses pembebanan ganti kerugian negara melalui tiga tahapan berikut:

1. Penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Sementara

Surat keputusan pembebanan sementara adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala badan-badan lain/gubernur/bupati/walikota tentang pembebanan penggantian sementara atas kerugian negara sebagai dasar untuk melaksanakan sita jaminan. Surat keputusan ini dikeluarkan dalam hal SKTJM tidak diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara. Surat keputusan dikeluarkan dalam jangka 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM dan Kepala daerah memberitahukan surat keputusan tersebut kepada BPK.

2. Penerbitan Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu

Surat keputusan penetapan batas waktu (SK PBW) adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan tentang pemberian kesempatan kepada bendahara untuk mengajukan keberatan atau pembelaan diri atas tuntutan penggantian kerugian negara. SK ini dikeluarkan jika BPK tidak menerima Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara dari pimpinan instansi dan berdasarkan pemberitahuan pimpinan instansi tentang pelaksanaan SKTJM ternyata bendahara tidak melaksanakan SKTJM. Bendahara dapat mengajukan keberatan atas SK PBW kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah tanggal penerimaan SK PBW. BPK menerima atau menolak keberatan bendahara dalam kurun waktu 6 (enam) bulan sejak surat keberatan dari bendahara diterima. Apabila setelah jangka waktu 6 (enam) bulan BPK tidak mengeluarkan putusan atas keberatan bendahara maka keberatan dari bendahara diterima.

3. Penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Negara

Surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang mempunyai kekuatan hukum final tentang pembebanan penggantian kerugian negara terhadap bendahara. BPK mengeluarkan SK Pembebanan apabila:

- a. Jangka waktu untuk mengajukan keberatan telah terlampaui dan bendahara tidak mengajukan keberatan.
- b. Bendahara mengajukan keberatan tetapi ditolak.
- c. Telah melampaui jangka waktu 40 (empat puluh) hari sejak ditandatangani SKTJM namun kerugian negara belum diganti sepenuhnya.

Surat keputusan pembebanan telah memiliki kekuatan hukum yang bersifat final. Berdasarkan SK pembebanan dari Badan Pemeriksa Keuangan, bendahara wajib mengganti kerugian negara dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah menerima SK Pembebanan. Jika bendahara/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris mengajukan keberatan dan keberatan tersebut disetujui oleh BPK, selanjutnya BPK mengeluarkan SK pembebasan dan atas SK tersebut pemerintah daerah menghapus nilai kerugian dari daftar kerugian daerah.

BPK membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara. Majelis Tuntutan Perbendaharaan terdiri dari Pengarah Majelis (Ketua BPK), Ketua Majelis (Wakil Ketua BPK) dan Anggota Majelis (seluruh Anggota BPK). Majelis Tuntutan Perbendaharaan berkedudukan di kantor pusat BPK yaitu di Kota Jakarta.

Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 memuat ketentuan kedaluwarsa bagi bendahara untuk membayar kewajiban ganti rugi jika dalam waktu 5 tahun sejak diketahui kerugian negara atau dalam waktu 8 tahun sejak terjadinya kerugian negara tidak dilakukan penuntutan ganti rugi. Ahli waris, pengampu, atau pihak lain yang memperoleh hak dari bendahara juga dibebaskan dari tanggung jawab untuk mengganti kerugian jika lewat dari 3 tahun telah sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampunan kepada bendahara atau sejak bendahara diketahui melarikan diri atau meninggal dunia tidak diberitahukan oleh pejabat yang berwenang tentang kerugian negara/daerah tersebut.

Pertanggungjawaban Hukum Bendahara Dalam Hal Terjadinya Kerugian Daerah

Guna terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, keuangan negara harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan dimaksud mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung-jawaban. Hal yang sama juga berlaku dalam lingkup pemerintahan daerah. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan dan kepala satuan kerja bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penetapan APBD.

Jika terjadi kerugian daerah dalam pelaksanaan kegiatan, kepala satuan kerja berkewajiban memproses pemulihannya. Sebagaimana disebut oleh Jawade Hafidz Arsyad, menyatakan 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.⁴

Jika melihat rumusan Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, unsur-unsur kerugian negara adalah sebagai berikut:

1. adanya kekurangan uang, surat berharga, dan barang;
2. jumlahnya nyata dan pasti, dan;

⁴ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Sinar Grafitti, Jakarta, 2013, hlm. 184.

3. akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dari unsur-unsur diatas dapat disimpulkan bahwa dalam setiap kerugian negara ada hubungan kausalitas antara tindakan melanggar hukum dengan kerugian yang terjadi dan ada pelaku/penanggung jawab atas kerugian yang terjadi tersebut. Menurut Hans Kelsen, seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Perbuatan bertentangan yang dimaksud oleh Hans Kelsen dapat berupa kesalahan (culpa) atau kekhilafan (negligence).

Dalam hal kerugian daerah yang dilakukan oleh bendahara, bendahara sebagai pelaku/penanggungjawab dapat dimintakan pertanggungjawaban dalam 2 bentuk yaitu pertanggungjawaban secara administrasi negara dan pertanggungjawaban secara pidana. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 62 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pada ayat (1) menyatakan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ini berarti penyelesaian kerugian secara hukum administrasi negara. Selanjutnya pada ayat (2) menyatakan apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Prosedur pertanggungjawaban bendahara melalui hukum administrasi negara diatur lebih lanjut melalui Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007. Pembentukan peraturan ini merupakan amanat dari Pasal 22 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Penekanan penyelesaian kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam peraturan BPK adalah pemulihan keuangan negara/daerah melalui 2 cara yaitu melalui SKTJM dan Surat Keputusan Pembebanan. Cara pertama yaitu mengupayakan agar bendahara mengganti uang sebesar nilai kerugian daerah dengan membuat dan menandatangani SKTJM. SKTJM merupakan dokumen yang menyatakan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa bendahara yang bersangkutan bertanggung jawab atas kerugian daerah yang terjadi dan bersedia mengganti kerugian tersebut. Jika cara penyelesaian pertama gagal, maka digunakan cara kedua melalui Surat Keputusan Pembebanan yang dikeluarkan oleh BPK. Surat Keputusan Pembebanan mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final untuk pelaksanaan eksekusi dan memiliki hak mendahului. Pelaksanaan eksekusi dilaksanakan oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

Penyelesaian kerugian negara/daerah melalui hukum administrasi dan hukum pidana merupakan perbuatan hukum di dalam dua ranah hukum yang tidak dapat saling menghapuskan atau mengintervensi, sehingga proses penyelesaian melalui administrasi maupun penuntutan melalui hukum pidana tetap dapat dilaksanakan masing-masing sesuai kewenangannya. Titik berat ranah hukum administasi adalah penjatuhan hukum administrasi dalam rangka pemulihan kerugian negara/daerah, sedangkan titik berat ranah hukum pidana adalah timbulnya efek jera melalui penjatuhan hukuman berdasarkan KUHP. Putusan administrasi melalui surat keputusan pembebanan dan putusan pidana mempunyai akibat dan kekuatan hukum masing-masing sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, putusan administrasi dan putusan pidana harus ditempatkan dan dipergunakan sesuai dengan ketentuan dalam ranah hukum masing-masing.

Beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menegaskan penyelesaian kerugian negara dalam ranah hukum administrasi dan ranah hukum pidana sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada pasal-pasal berikut:
 - a. Pasal 4 menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Dalam penjelasan Pasal 4 menyebutkan dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan.
 - b. Pasal 32 ayat (2) menyatakan bahwa putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara.
2. Pasal 64 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa putusan tindak pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.
3. Pasal 42 ayat (1) sampai dengan (3) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Bendahara menyatakan bahwa:
 - a. Putusan hakim yang menjatuhkan hukuman terhadap seorang bendahara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dapat dijadikan bukti tentang perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai dalam proses tuntutan penggantian kerugian negara.
 - b. Dalam hal nilai penggantian kerugian negara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, berbeda dengan nilai kerugian negara dalam surat keputusan pembebanan, maka kerugian negara wajib dikembalikan sebesar nilai yang tercantum dalam surat keputusan pembebanan.
 - c. Apabila sudah dilakukan eksekusi atas putusan pengadilan untuk penggantian kerugian negara dengan cara disetorkan ke kas negara/daerah, pelaksanaan surat keputusan pembebanan diperhitungkan sesuai dengan nilai penggantian yang sudah disetorkan ke kas negara/daerah.

KESIMPULAN

Prosedur penyelesaian kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh bendahara diatur lebih lanjut melalui Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007. Dalam peraturan tersebut diatur pemulihan keuangan negara/daerah melalui dua cara yaitu melalui mekanisme SKTJM dan Surat Keputusan Pembebanan. Cara pertama yaitu mengupayakan agar bendahara mengganti uang sebesar nilai kerugian daerah dengan membuat dan menandatangani SKTJM, jika cara pertama gagal maka digunakan mekanisme Surat Keputusan Pembebanan yang dikeluarkan oleh BPK. Surat Keputusan Pembebanan mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final untuk pelaksanaan eksekusi dan memiliki hak mendahului. Eksekusi pemulihan kerugian dilaksanakan oleh PUPN. Bendahara sebagai pelaku/penanggungjawab dapat dimintakan pertanggungjawaban dalam 2 bentuk yaitu pertanggungjawaban secara administrasi negara dan pertanggungjawaban secara pidana. Prosedur pertanggungjawaban bendahara melalui hukum administrasi negara sebagaimana diatur melalui Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007.

Kendala dalam penyelesaian kasus kerugian daerah diantaranya TPKD lama dalam mengumpulkan dan melakukan verifikasi bukti-bukti pendukung kasus kerugian daerah serta tidak dapat menginventarisasi harta kekayaan milik bendahara yang dapat dijadikan sebagai jaminan penyelesaian kerugian negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Halim dan Icuk Ranga Bawono, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2018.
- Abdul Latief, *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014.
- Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Anwar Nasution, *Pokok Pikiran Anwar Nasution: Menuju Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, Sekretariat Jenderal BPK RI, Jakarta, 2008.
- A.P. Edi Atmaja, *Penyelesaian Kerugian Daerah melalui Penyetoran ke Kas Negara: Suatu Kajian Hukum Doktrinal*, Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara, Jakarta, 2017.
- Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*, Bumi Metro Jaya, Jakarta, 2013.
- Fontian Munzil, *Analisis Yuridis Peranan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jurnal Media Justitia Nusantara, Bandung, 2012.
- Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Jawade Hafidz Arysad, *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Rajagrafindo Persada, Depok, 2017.
- Nizam Burhanuddin, *Hukum Keuangan Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2015.
- Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Depok, 2014.
- Rudi Pardede, *Proses Pengembalian Kerugian Negara Akibat Korupsi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2017.
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta, 2018.