NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA

TENTANG

TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DAN TUNTUTAN GANTI RUGI KEUANGAN DAN BARANG DAERAH

2019

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN 1
A. LATAR BELAKANG 1
B. IDENTIFIKASI MASALAH 5
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK 5
D. METODOLOGI 5
1. Jenis Penelitian 5
2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik 6
3. Pengumpulan dan Pengolahan Data 7
4. Analisis data 8
E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK 9
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 10
A. KAJIAN TEORITIS 10
1. Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan 10
2. Akuntabilitas Publik 12
3. Tuntutan Ganti Rugi 15
4. Fungsi Perbendaharaan dan Akuntabilitas Publik 17
B. PRAKTIK EMPIRIK 26
1. Kondisi Geografis 26
2. Pemerintahan 26
3. Kependudukan 27
4. Kajian Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi 27
5. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah tentang TP-TGR Kota Salatiga 34
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 37
A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH 37
B. PRINSIP HUKUM TERKAIT GANTI KERUGIAN 41
C. PENGATURAN TUNTUTAN PERBENDAHARAAN 43
1. Tanggung Jawab Daerah dalam Mengatur Tugas Perbendaharaan 43
2. Tanggung Jawab Bendahara terkait Tugas Perbendaharaan 46

3. Pokok-pokok Pengaturan Tuntutan Perbendaharaan 48
D. PENGATURAN TUNTUTAN GANTI RUGI 50
1. Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara atau Pejabat Lain 50
2. Pokok-pokok Pengaturan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara atau Pejabat Lain 51
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 63
A. LANDASAN FILOSOFIS 63
B. LANDASAN SOSIOLOGIS. 65
C. LANDASAN YURIDIS 66
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN 70
A. JANGKAUAN PENGATURAN 70
B. ARAH PENGATURAN 73
C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN 76
BAB VI PENUTUP 77
A. KESIMPULAN 77
B. SARAN 78
DAFTAR PUSTAKA 79

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah bermakna keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (daerahnya) sesuai dengan aspirasi dan potensi setempat serta dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan tindakan mengatur, salah satu indikasinya tampak dari adanya kewenangan daerah untuk membentuk produk hukum daerah, salah satunya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda). Dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014[1] ditentukan bahwa pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015[2] (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015) ditegaskan bahwa pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang seyogyanya perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik.

Naskah Akademik menurut Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah

---

[1] UU tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

[2] Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018.

tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sahih secara ilmiah *(scientifically valid)*, karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Perda Provinsi atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalah *(problem-solving)* dan pemenuhan kebutuhan hukum *(legal-need fulfillment)* masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan "penghubung" antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespon permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung,* instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.[3]

Berkaitan dengan apa yang diuraikan di atas, Pemerintah Kota Salatiga melalui Perangkat Daerah Inspektorat memiliki kebutuhan hukum untuk menyusun sebuah instrumen regulasi dalam bentuk Perda yang dimaksudkan untuk mengatur tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Kerugian. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[4]

Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Kerugian selanjutnya disingkat TP-TGR adalah suatu proses tuntutan melalui TP dan TGR bagi Bendaharawan atau Pegawai bukan Bendaharawan yang merugikan keuangan dan barang daerah.[5] Pada prinsipnya, setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara/daerah diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.[6] Demikian pula dengan bendahara, yaitu setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara, wajib menyampaikan laporan

---

[3] Bronwen Morgan & Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

[4] Pasal 59 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

[5] Pasal 1 huruf f Permendagri No. 5 Tahun 1997 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Kerugian.

[6] Pasal 35 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara *jo* Pasal 59 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.[7] Setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.[8] Selain itu, diatur pula 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.[9] Pelaksanaan TP-TGR diberlakukan bagi Bendaharawan maupun Pegawai bukan Bendaharawan, baik yang secara langsung maupun tidak langsung merugikan daerah yang berada pada Pemerintah Daerah dan juga Badan Usaha Milik Daerah.

Adapun yang dimaksudkan dengan Kerugian Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.[10] Tuntutan Ganti Kerugian adalah suatu proses tuntutan yang dilakukan terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dengan tujuan untuk memulihkan Kerugian Daerah.[11]

Pemerintah Kota Salatiga dalam rangka melakukan pengelolaan keuangan dan barang milik daerah khususnya dalam rangka memastikan dalam hal terjadi kerugian daerah, yang mana kerugian tersebut dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, perlu membuat Peraturan Daerah mengenai Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Kerugian. Peraturan Daerah ini akan membantu mewujudkan tiga pilar tata pengelolaan keuangan yang baik yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Dalam kerangka menyiapkan materi Perda yang baik dan berkualitas, dibutuhkan kajian akademik untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Kerugian (selanjutnya Raperda TP-TGR).

---

[7] Pasal 35 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
[8] Pasal 35 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
[9] Pasal 59 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
[10] Pasal 1 angka 1 Permendagri No. 133 Tahun 2018.
[11] Pasal 1 angka 2 Permendagri No. 133 Tahun 2018.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berpijak pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga tentang TP - TGR difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Rancangan Perda tentang TP - TGR?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan TP - TGR untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang TP - TGR?
3. Apa yang menjadi arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam Rancangan Perda tentang TP - TGR?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Mengidentifikasi dan menyusun landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam penyusunan Rancangan Perda tentang TP - TGR;
2. Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik nasional dan daerah) yang terkait dengan TP - TGR untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang TP - TGR;
3. Mengidentifikasi dan menyusun arah, jangkauan pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan dalam TP - TGR.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek

legitimasi filosofis dan juridis, sedangkan penelitian empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan TP - TGR. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi *(content)* peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan kepada daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu: *Focused Group Discussion* dan *Key Informant Interview*.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

a. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

b. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018); dan

d. Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

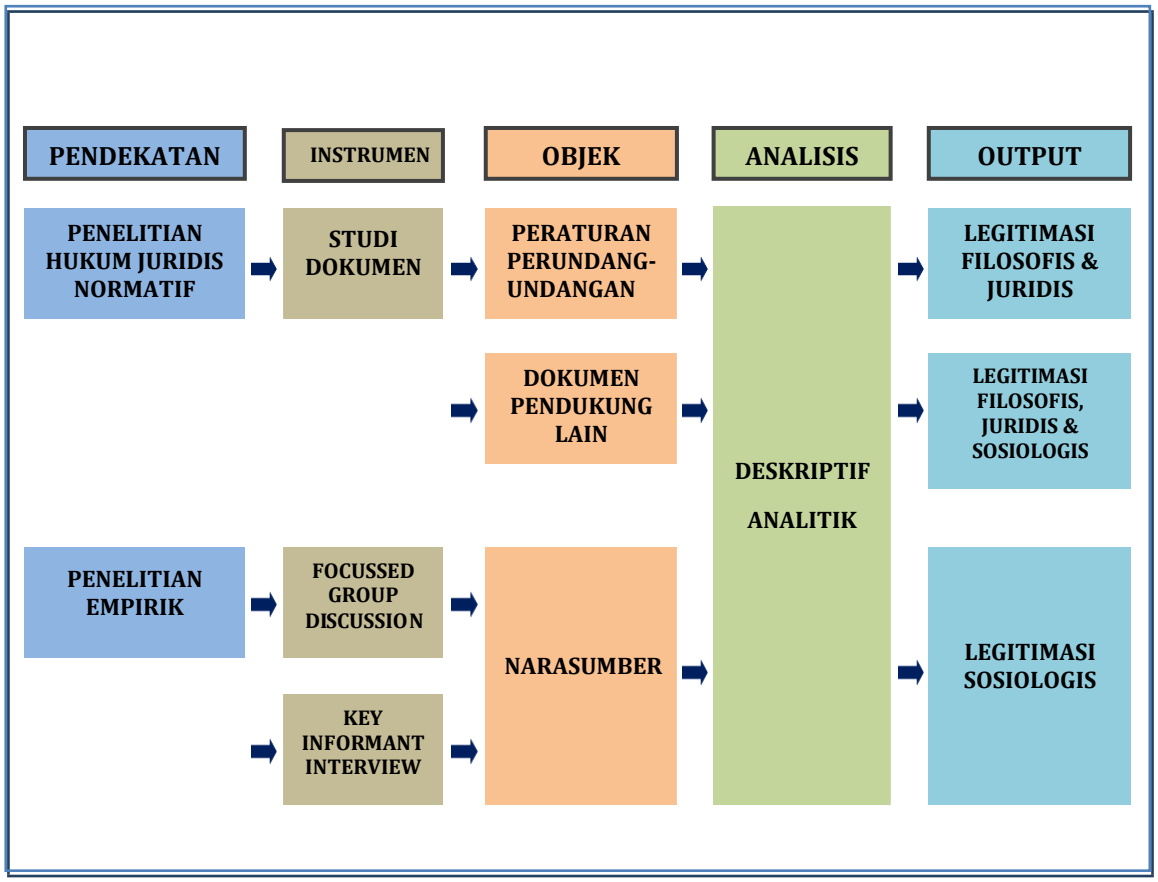
b. Focussed Group Discussion

Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan pembentukan Perda tentang TP - TGR. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. Key Informant Interview

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.



Gambar 1. 1 Skema Metodologis Penelitian

4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek yang berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis.

Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang TP - TGR. Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika berikut:

1. *Pendahuluan*

   Bagian ini memuat latar belakang, permasalahan, tujuan, metodologi dan sistematika.

2. *Kajian Teoritik dan Praktik Empiris*

   Bagian ini memuat Kajian Teoretik yang berisi teori-teori yang relevan dengan pokok Naskah Akademik. Selain itu memuat Praktik Empiris yang berkenaan dengan kondisi nyata terkait dengan kebutuhan atau persoalan tentang TP - TGR.

3. *Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait*

   Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan daerah membentuk Perda maupun peraturan perundang-undangan (nasional dan daerah) terkait TP - TGR.

4. *Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis*

   Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis atau landasan legitimasi, yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.

5. *Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah*

   Bagian ini berisi pokok-pokok materi utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Perda berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Perda tentang TP - TGR.

6. *Penutup*

   Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

Fungsi perbendaharaan merupakan fungsi penting dalam pelaksanaan roda Pemerintahan Daerah. Di dalamnya terkandung peran sekaligus tuntutan yang harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan secara transparan pada Pemerintah Daerah dan pihak-pihak yang terkait dan berkepentingan. Dalam era keterbukaan informasi saat ini, pengelolaan fungsi manajerial termasuk didalamnya fungsi perbendaharaan mau tidak mau selalu akan dikaitkan dengan tata kelola pemerintahan yang baik atau yang dikenal dengan *good government*.

Pasal 1 angka 17 menyebutkan Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah.[12]

1. Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan

Transparansi menggambarkan keterbukaan dari suatu masalah atau persoalan yang nantinya akan berakibat didalam masalah itu sendiri. Transparansi seperti yang digunakan dalam istilah politik berarti keterbukaan dan pertanggung-jawaban. Aturan dan prosedur transparan biasanya diberlakukan untuk membuat pejabat pemerintah bertanggung-jawab dan untuk memerangi korupsi didalam jabatan yang di embannya. Transparansi sangat dibutuhkan dan diwajibkan untuk dilakukan di dalam insitusi atau setiap lembaga publik yang memiliki kepentingan

[12] Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah

terhadap orang banyak, hal itu perlu dilakukan sebagai bentuk pengawasan awal terhadap setiap tindakan yang telah atau akan diambil di dalam institusi tersebut.

Keterbukaan atau transparansi adalah asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Transparansi dalam tugas perbendaharaan menyangkut transparansi keuangan. Transparansi ini adalah salah satu hal yang sangat penting dilakukan di dalam sebuah institusi atau lembaga politik karena keuangan merupakan sektor yang paling riskan akan terjadinya masalah (Ramdani, 2018). Transparansi keuangan dilakukan dengan tujuan: Menghindari terjadinya korupsi dan menjaga kepercayaan antara pihak-pihak yang berkepentingan di dalam sebuah institusi atau lembaga. Penerapan prinsip transparansi dapat dilihat sebagai suatu usaha untuk mencegah kekaburan (*opacity*) dan kerahasiaan (*secrecy*) proses penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mengarah kepada penyimpangan kekuasaan, terutama kewenangan yang hanya dikuasai dan dimonopoli oleh negara (Michener & Bersch, 2013: 235).

Transparansi adalah prinsip menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai. sedangkan Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah (Bosco, 2017). Agar menjadi pemerintahan yang baik, pemerintah harus bersifat transparan. Pemerintah harus dimonitor guna memberikan jaminan bahwa segala peristiwa penting kegiatan pemerintah (kegiatan badan publik) terekam dengan baik agar masyarakat dapat melihat segala yang terjadi dan terdapat di dalam ruang entitas itu. Dengan transparansi pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaran pemerintahan akan meningkat. Dengan bersifat transparan, pemerintah lebih mudah mendapat kepercayaan masyarakat. Akibatnya jumlah masyarakat yang

berpartisipasi dalam pembangunan dapat meningkat dan dapat mengurangi pelanggaran atau penyimpangan dalam pengelolaan pemerintah.

2. Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan. Menurut Mardiasmo (2002), akuntabilitas adalah sebuah kewajiban melaporkan dan bertanggung jawab atas keberhasilan atau pun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui media pertanggungjawaban yang dikerjakan secara berkala. Akuntabilitas sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), kemampuan memberikan jawaban (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*) termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya salah satu aspek administrasi publik atau pemerintahan. Hal ini sebenarnya telah menjadi pusat diskusi yang terkait dengan tingkat problembilitas di sektor publik, perusahaan nirlaba, yayasan dan perusahaan-perusahaan.

Akuntabilitas dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal (Mardiasmo, 2006). Akuntabilitas vertikal merupakan akuntabilitas yang berupa pertanggungjawaban yang dilakukan kepada atasan. Sementara akuntabilitas horizontal merupakan akuntabilitas yang berupa pertanggungjawaban yang dilakukan kepada orang ataupun lembaga yang setara. Semakin kompleks dan berkembangnya kebutuhan masyarakat dewasa ini, menjadikan penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, melainkan juga melibatkan sektor swasta di dalamnya. Dalam konteks pemerintah, istilah akuntabilitas kinerja sudah tidak asing lagi didengar seiring dengan disusunnya *Road Map* Reformasi Birokrasi.

Akuntabilitas merupakan istilah yang terkait dengan tata kelola pemerintahan sebenarnya agak terlalu luas untuk dapat didefinisikan. Nilai akuntabilitas sangat penting diadopsi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada argumen bahwa eksistensi atau keberadaan sebuah negara, tergantung pada masyarakatnya. Oleh sebab itu, sudah menjadi kewajiban bagi negara untuk memberikan pelayanan dengan baik dan bertanggung jawab. Akan tetapi hal ini sering dapat digambarkan sebagai hubungan antara yang menyangkut saat sekarang ataupun masa depan, antar individu, kelompok sebagai sebuah pertanggungjawaban kepentingan yang merupakan sebuah kewajiban untuk memberitahukan dan menjelaskan tiap-tiap tindakan dan keputusannya agar dapat disetujui maupun ditolak atau dapat diberikan hukuman bilamana diketemukan adanya penyalahgunaan kewenangan.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2003) terdapat tiga macam akuntabilitas yaitu:

a. Akuntabilitas keuangan,; akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan.

b. Akuntabilitas manfaat,; akuntabilitas manfaat pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil dari kegiatan-kegiatan pemerintah.

c. Akuntabilitas prosedural,; merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur dari pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Mardiasmo (2006:5) menawarkan kategorisasi baru yang disebutnya sebagai akuntabilitas langsung dan akuntabilitas tidak langsung. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggungjawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas

langsung berkaitan dengan pertanggungjawaban vertikal melalui rantai komando tertentu.

Mardiasmo (2006:4) lebih lanjut mengidentifikasi 3 elemen utama akuntabilitas, yaitu:

a. Adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan/lembaga pemerintah pusat (walaupun setiap departemen/lembaga dapat saja menyusun aturan atau standarnya masing-masing).
b. Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru (*new public management*). Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru.
c. Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsman, atau lembaga peradilan. Bisa juga termasuk badan-badan di luar negara seperti media massa dan kelompok penekan. Aspek subyektivitas dan ketidakterprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.

3. Tuntutan Ganti Rugi

Pengelola keuangan negara atau daerah diharapkan tidak melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, agar tidak terjadi kerugian negara. Ketika dalam pengelolaan keuangan negara atau daerah, pegawai baik bendahara maupun bukan bendahara melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung maupun tidak langsung yang merugikan keuangan negara atau daerah maka yang bersangkutan diwajibkan mengganti kerugian tersebut (Saidi, 2013: 128). Ganti rugi adalah sesuatu yang diberikan atau diterima sebagai pengganti yang sama nilainya dengan jasa, kehilangan atau, kerugian atau cedera yang diderita. Ganti rugi dalam hukum perdata dapat timbul dikarenakan wanprestasi akibat dari suatu perjanjian atau dapat timbul dikarenakan oleh perbuatan melawan hukum (Djojodirjo, 1979:11).

Bila kita tinjau secara mendalam, kerugian adalah suatu pengertian yang relatif, yang bertumpu pada suatu perbandingan antara dua keadaan. Kerugian adalah selisih (yang merugikan) antara keadaan yang timbul sebagai akibat pelanggaran norma tersebut tidak terjadi. Nurwahid (2016) mengatakan bahwa pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari lain, ganti rugi meliputi aspek:

a. Kesebandingan

   Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum. Maka pemberian ganti rugi dengan hak yang akan diambil harus sebanding dan tidak harus adanya alternatif penggantian yang tidak akan menimbulkan kerugian pemilik hak.

b. Layak

   Selain sebanding ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.

c. Perhitungan Cermat

   Perhitungan harus cermat termasuk didalamnya penggunaan waktu, nilai dan derajat.

Ganti rugi muncul sebagai akibat adanya kerugian yang ditimbulkan. Kerugian dalam hukum perdata dapat bersumber dari Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum. Wanprestasi adalah peristiwa dimana pihak tidak melaksankana Prestasinya. Wanprestasi sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 1238 KUHPerdata yang isinya "*Si berutang adalah lalai, apabila ia dengan surat perintah atau dengan sebuah akta sejenis itu telah dinyatakan lalai, atau demi perikatannya sendiri, ialah jika ia menerapkan, bahwa si berutang harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan*" Saat salah satu pihak telah melakukan Wanpretasi maka dimungkinkan timbulnya kerugian dalam peristiwa tersebut, sebagaimana diterangkan dalam Pasal 1246 KUHPerdata, maka ganti-kerugian tersebut terdiri dari 3 unsur yaitu;

1. Biaya, yaitu biaya-biaya pengeluaran atau ongkos-ongkos yang nyata/tegas telah dikeluarkan oleh Pihak.
2. Rugi, yaitu kerugian karena kerusakan/kehilangan barang dan/atau harta kepunyaan salah satu pihak yang diakibatkan oleh kelalaian pihak lainnya.
3. Bunga, yaitu keuntungan yang seharusnya diperoleh/diharapkan oleh salah satu pihak apabila pihak yang lain tidak lalai dalam melaksanakannya.

Sementara *kerugian akibat melawan hukum s*ebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1365 KUHPerdata, menyatakan bahwa dalam hal seseorang melakukan suatu Perbuatan Melawan Hukum maka dia berkewajiban membayar ganti rugi akan perbuatannya tersebut. Hal yang berbeda dengan Tuntutan kerugian dalam Wanprestasi, dalam tuntutan Perbuatan Melawan Hukum tidak ada pengaturan yang jelas mengenai ganti kerugian tersebut namun sebagaimana diatur dalam Pasal 1371 ayat (2) KUHPerdata tersirat pedoman yang isinya "*Juga penggantian kerugian ini dinilai menurut kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak, dan menurut keadaan*." Pedoman selanjutnya mengenai ganti kerugian dalam PMH kita bisa dalam Pasal 1372 ayat (2) KUHPerdata

yang isinya: "*Dalam menilai suatu dan lain, Hakim harus memperhatikan berat ringannya penghinaan, begitu pula pangkat, kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak, dan pada keadaan.*"

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 yang mengatur tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara atau Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain dinyatakan bahwa kerugian Negara atau Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Tuntutan ganti rugi dapat diberlakukan bagi Bendahara maupun bukan bendahara. Kemudian sebagai panduan teknis pelaksanaaan PP di atas telah diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Permendagri tersebut telah mengatur lebih teknis persoalan tuntutan ganti rugi. Adapun pengaturan yang dimaksud adalah dengan membedakan tuntutan ganti kerugian yang diakibatkan tindakan melawan hukum dan tuntutan ganti kerugian yang bukan diakibatkan oleh tindakan melawan hukum. Jika tuntutan ganti kerugian disebabkan oleh tindakan melawan hukum maka Bupati atau Walikota sebagai PPKD memiliki wewenang untuk menyelesaikan tuntutan ganti rugi tersebut dengan melakukan penuntutan pada pihak yang menyebabkan munculnya kerugian daerah. Namun jika kerugian daerah bukan disebabkan oleh tindakan melawan hukum, maka PPKD membentuk majelis Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang berjumlah 3 sampai 5 orang sebagai pihak yang mengurusi penyelesaian tuntutan ganti kerugian daerah.

4. Fungsi Perbendaharaan dan Akuntabilitas Publik

Dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan disebutkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Adapun ruang lingkup Perbendaharaan Negara meliputi:

a. Pelaksanaan Pendapatan Negara dan Belanja Negara;
b. Pelaksanaan Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah;
c. Pelaksanaan Penerimaan Negara dan Pengeluaran Negara;
d. Pelaksanaan Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah;
e. Pengelolaan Kas Negara;
f. Pengelolaan Piutang Negara, Utang Negara, Piutang Daerah, dan Utang Daerah;
g. Pengelolaan Investasi, Barang Milik Negara, dan Barang Milik Daerah;
h. Penyelenggaraan Akuntansi dan Sistem Informasi Manajemen Keuangan Negara/Daerah;
i. Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN/APBD;
j. Penyelesaian Kerugian Negara dan Kerugian Daerah;
k. Pengelolaan Badan Layanan Umum;
l. Perumusan Standar, Kebijakan, Serta Sistem dan Prosedur yang Berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan APBN/APBD.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialitas.

a. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
b. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
c. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
d. Asas spesialitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dimaksudkan pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan

desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaannya semua fungsi perbendaharaan di atas harus dilaksanakan secara bertanggungjawab. Akuntabilitas merupakan salah satu pilar *good government* yang merupakan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam mengambil suatu keputusan untuk kepentingan publik. Menurut Mardiasmo (2002:20) akuntabilitas publik adalah kewajiban pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa aspek. Akuntabilitas publik yang dilakukan organisasi sektor publik terdiri atas empat dimensi akuntabilitas yang mesti dipenuhi organisasi sektor publik (Ellwood, 1993).

a. *Accountability for probity and legality,* akuntabilitas kejujuran dan hukum. Akuntabilitas hukum terkait dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang diterapkan.
b. *Process accountability,* akuntabilitas proses. Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas ini diterjemahkan melalui

pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan dapat dilakukan terhadap akuntabilitas proses, untuk dapat menghindari kolusi, korupsi dan nepotisme.

c. *Program accountability,* akuntabilitas program, untuk pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat tercapai, dan apakah ada alternatif program lain yang memberikan hasil maksimal dengan biaya minimal.
d. *Policy accountability,* akuntabilitas kebijakan, terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah atas kebijakan yang diambil terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain menurut Mahmudi (2010:28) yang mengutip dari Hopwood dan Tomkins (1984) dan Elwood (1993).

a. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran
b. Akuntabilitas Manajerial
c. Akuntabilitas Program
d. Akuntabilitas Kebijakan
e. Akuntabilitas Finansial

Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran

Akuntabilitas kejujuran dan hukum yang terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan dan jaminan adanya kepatuhan hukum adalah pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku.

Akuntabillitas kejujuran berarti penyajian informasi yang sesuai dengan kenyataan yang ada. Akuntabilitas hukum dan peraturan terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik (Pristwanto seperti dikutip Nurkholis, 2005:12).

"Accountability for probity is concorned with the avoidance of malfeasance. It ensures that fund used properly and in the manner authorised. Accounting for legality is concerned with ensuring that the powers given by the law are not exceeded."

Akuntabilitas hukum menghendaki kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain dalam mengoperasikan organisasi sektor publik. Akuntabilitas hukum menjamin ditegakannya hukum. Akuntabilitas kejujuran berhubungan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan.

Akuntabilitas Manajerial

Akuntabilitas manajerial adalah pertanggungjawaban lembaga publik untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien. Akuntabilitas manajerial juga dapat diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*). Akuntabilitas manajerial juga berhubungan dengan akuntabilitas proses (*process accountability*) yang berarti bahwa proses organisasi harus dapat dipertanggungjawabkan, dengan kata lain tidak terjadi inefisien dan ketidakefektifan organisasi.

Akuntabilitas Program

Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.

Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di

masa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan diambil, siapa sasarannya, pemangku kepentingan (*stakeholder*) mana yang terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak (negatif) atas kebijakan tersebut.

Akuntabilitas Finansial

Akuntabilitas yang terkait dengan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomi, efisien, dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana serta korupsi. Akuntabilitas finansial sangat penting karena pengelolaan keuangan publik akan menjadi perhatian utama masyarakat. Akuntabilitas finansial mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.

Tugas perbendaharaan dalam konteks akuntabilitas publik dapat menyangkut lima dimensi akuntabilitas seperti yang disebutkan di atas. Walau pun mungkin dalam proporsi yang belum tentu sama, namun seyogyanya tugas perbendaharaan yang terdapat dalam Pemerintah Daerah dapat diupayakan memenuhi semua dimensi akuntabilitas publik. Selanjutnya, terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Tugas Perbendaharaan dan ganti rugi dapat memberikan dasar bagi penindakan dan penyelesaian kasus yang terjadi diseputar tugas perbendaharaan sekaligus memberikan kejelasan proses penanganan dan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat.

Guna mengupayakan akuntabilitas, ada beberapa metode yang dapat digunakan untuk menegakkan akuntabilitas, yaitu:

a. **Kontrol legislatif**: di banyak negara, legislatif melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan melalui diskusi dan sejumlah komisi di dalamnya. Jika komisi-komisi legislatif

dapat berfungsi secara efektif, maka mereka dapat meningkatkan kualitas pembuatan keputusan (meningkatkan responsivitasnya terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat), mengawasi penyalahgunaan kekuasaan pemerintah melalui investigasi, dan menegakkan kinerja.

b. **Akuntabilitas legal**: ini merupakan karakter dominan dari suatu negara hukum. Pemerintah dituntut untuk menghormati aturan hukum, yang didasarkan pada badan peradilan yang independen. Aturan hukum yang dibuat berdasarkan landasan ini biasanya memiliki sistem peradilan, dan semua pejabat publik dapat dituntut pertanggungjawabannya di depan pengadilan atas semua tindakannya. Peran lembaga peradilan dalam menegakkan akuntabilitas berbeda secara signifikan antara negara, antara negara yang memiliki sistem peradilan administratif khusus seperti Perancis, hingga negara yang memiliki tatanan hukum di mana semua persoalan hukum diselesaikan oleh badan peradilan yang sama, termasuk yang berkaitan dengan pernyataan tidak puas masyarakat terhadap pejabat publik. Dua faktor utama yang menyebabkan efektivitas akuntabilitas legal adalah kualitas institusi hukum dan tingkat akses masyarakat atas lembaga peradilan, khususnya yang berhubungan dengan biaya pengaduan. Institusi hukum yang lemah dan biaya yang mahal (tanpa suatu sistem pelayanan hukum yang gratis) akan menghambat efektivitas akuntabilitas legal.

c. **Ombudsman**: Dewan Ombudsman, baik yang dibentuk di dalam suatu konstitusi maupun legislasi, berfungsi sebagai pembela hak-hak masyarakat. Ombudsman mengakomodasi keluhan masyarakat, melakukan investigasi, dan menyusun rekomendasi tentang bagaimana keluhan tersebut diatasi tanpa membebani masyarakat. Sejak diperkenalkan pertama kali di Swedia pada abad 19, Ombudsmen telah menyebar ke berbagai negara maju maupun negara berkembang. Secara umum, masyarakat dapat

mengajukan keluhannya secara langsung kepada lembaga ini, baik melalui surat maupun telepon. Di beberapa negara, misalnya Inggris, Ombudsmen dilihat sebagai perluasan kontrol parlemen terhadap eksekutif dan keluhan masyarakat disalurkan melalui anggota parlemen. Pada hampir semua kasus, Ombudsmen melakukan tugas investigasinya tanpa memungut biaya dari masyarakat.

d. **Desentralisasi dan partisipasi**: akuntabilitas dalam pelayanan publik juga dapat ditegakkan melalui struktur pemerintah yang terdesantrilisasi dan partisipasi. Terdapat beberapa situasi khusus di mana berbagai tugas pemerintah didelegasikan ke tingkat lokal yang dijalankan oleh para birokrat lokal yang bertanggungjawab langsung kepada masyarakat lokal. Legitimasi elektoral juga menjadi faktor penting seperti dalam kasus pemerintah pusat. Tetapi cakupan akuntabilitas di dalam sebuah sistem yang terdesentralisasi lebih merupakan fungsi otonomi di tingkat lokal. Itupun sangat bervariasi secara signifikan sesuai derajat otonomi yang diperoleh, dari otonomi yang sangat luas seperti di AS hingga otonomi terbatas yang umum dijumpai di negara-negara berkembang. Ketergantungan yang tinggi terhadap NGOs dan berbagai organisasi dan koperasi berbasis masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik menjadi salah satu perkembangan yang menjanjikan bagi terwujudnya manajemen publik yang terdesentralisasi dan bertanggung jawab.

e. **Kontrol administratif internal**: pejabat publik yang diangkat sering memainkan peran dominan dalam menjalankan tugas pemerintahan karena relatif permanennya masa jabatan serta keterampilan teknis. Biasanya, kepala-kepala unit pemerintahan setingkat menteri diharapkan dapat mempertahankan kontrol hirarkis terhadap para pejabatnya dengan dukungan aturan dan regulasi administratif dan finansial dan sistem inspeksi. Untuk negara-negara berkembang dan beberapa negara komunis,

metode kontrol tersebut memiliki dampak yang terbatas. Masalah ini disebabkan karena hubungan yang kurang jelas antara kepemimpinan politik yang bersifat temporer dan pejabat publik yang diangkat secara permanen. Jika mereka melakukan persekongkolan, akuntabilitas tidak bisa diwujudkan (hal ini juga terjadi sejak lama di negara-negara maju) dan jika mereka terlibat dalam konflik, maka yang menjadi korban adalah kepentingan publik.

f. **Media massa dan opini publik**: hampir di semua konteks, efektivitas berbagai metode dalam menegakkan akuntabilitas sebagaimana diuraikan di atas sangat tergantung tingkat dukungan media massa serta opini publik. Tantangannya, misalnya, adalah bagaimana dan sejauhmana masyarakat mampu mendayagunakan media massa untuk memberitakan penyalahgunaan kekuasaan dan menghukum para pelakunya. Terdapat 3 faktor yang menentukan dampak aktual dari media massa dan opini publik. Pertama, kebebasan berekspresi dan berserikat harus diterima dan dihormati. Di banyak negara, kebebasan tersebut dilindungi dalam konstitusi. Derajat penerimaan dan rasa hormat umumnya dapat diukur dari peran media massa (termasuk perhatian terhadap pola kepemilikkan) dan pentingnya peran kelompok kepentingan, asosiasi dagang, organisasi wanita, lembaga konsumen, koperasi dan asosiasi profesional. Kedua, pelaksanaan berbagai tugas pemerintah harus transparan. Kuncinya adalah adanya akses masyarakat terhadap informasi. Hal ini harus dijamin melalui konstitusi (misalnya, UU Kebebasan Informasi) dengan hanya mempertimbangkan pertimbangan keamanan nasional (dalam pengertian sempit) dan privasi setiap individu. Informasi yang dihasilkan pemerintah yang seharusnya dapat di akses secara luas antara lain meliputi anggaran, akuntabilitas publik, dan laporan audit. Tanpa akses terhadap berbagai informasi tersebut, masyarakat tidak akan sepenuhnya menyadari apa

yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah dan efektivitas media massa akan sedikit dibatasi. Ketiga, adanya pendidikan sipil yang diberikan kepada warga negara, pemahaman mereka akan hak dan kewajibannya, di samping kesiapan untuk menjalankannya.

B. PRAKTIK EMPIRIK

1. Kondisi Geografis

Kota Salatiga terletak di tengah-tengah wilayah Kabupaten Semarang. Terletak antara 007ᵉ.17' dan 007ᵉ.17'.23" Lintang Selatan dan antara 110ᵉ.27'.56,81" dan 110ᵉ.32'.4,64" Bujur Timur.[13]

Luas wilayah Kota Salatiga pada tahun 2017 tercatat sebesar 56,78 km².[14] Luas yang ada, terdiri dari 6,74 km2 (11,87 persen) lahan sawah dan 50,04 km² (88,13 persen) bukan lahan sawah. Sebagian besar lahan sawah ditanami padi dua kali dalam setahun yaitu seluas 528 hektar atau 78,34 persen. Sebanyak 14,09 persen lahan sawah hanya ditanami padi sekali dalam setahun. Berikutnya, lahan yang dipakai untuk tegal/kebun sebesar 89,99 persen dari total lahan pertanian bukan sawah.

2. Pemerintahan

Secara administratif Kota Salatiga terbagi menjadi 4 kecamatan dan 23 kelurahan dengan informasi detail Kecamatan Argomulyo (6 kelurahan), Kecamatan Tingkir (7 kelurahan), Kecamatan Sidomukti (4 kelurahan), dan Kecamatan Sidorejo (6 kelurahan).[15] Pada tahun 2017, jumlah karyawan di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga baik PNS, karyawan tetap maupun kontrak mencapai 3.612 orang dengan jumlah PNS sebesar 97,78% dan pegawai kontrak sekitar 2,22%.

---

[13] Badan Pusat Statistik Kota Salatiga, *Kota Salatiga Dalam Angka 2018* (BPS Kota Salatiga) 3.

[14] Ibid, 3-4.

[15] Ibid, 21.

3. Kependudukan

Pada tahun 2017, jumlah penduduk Kota Salatiga sebesar 188.928 jiwa dengan rata-rata kepadatan penduduk Salatiga sebesar 3.327 jiwa setiap km persegi.[16] Jumlah penduduk perempuan lebih besar dibandingkan penduduk laki-laki, ditunjukkan oleh rasio jenis kelamin (rasio jumlah penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan) sebesar 95,78. Penduduk Kota Salatiga belum menyebar secara merata di seluruh wilayah Kota Salatiga. Umumnya, penduduk banyak menumpuk di daerah perkotaan dibandingkan pedesaan. Pada tahun 2017.

4. Kajian Tuntutan Perbendaharan dan Tuntutan Ganti Rugi

Kegiatan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP-TGR) tidak lepas dari Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 15 tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam pasal 74 ayat (1) Peraturan Daerah ini secara eksplisit dinyatakan bahwa" setiap kerugian daerah akibat kelalaian penyalahgunaan atau pelanggaran hukum atas pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) diselesaikan melalui tuntutan ganti rugi dan diayat selanjutnya menyatakan bahwa akibat kelalaian tersebut dan dikenakan sanksi administrasi dan atau sanksi pidana.

Namun demikian tuntutan kerugian secara luas menyangkut keuangan daerah, sehingga BMD hanya merupakan salah satu unsur yang menjadi obyek terjadinya kerugian. Obyek dari kerugian ini secara umum menyangkut pengelolaan dan penggunaan keuangan daerah, baik dalam wujud uang ataupun barang.

Uang (Dana) atau BMD dalam pengelolaannya diserahkan kepada bendahara pengurus barang dan juga pegawai bukan bendahara. Dalam hal terjadi kerugian yang ditimbulkan dalam pengelolaan dana atau penggunaan barang tersebut, maka seyogyanya

---

[16] Ibid, 45.

pihak yang diberikan kepercayaan untuk mengelola dan atau menggunakan dana atau BMD tersebut dimintakan pertanggungjawaban atas kerugian yang ditimbulkan. Hal ini diperlukan agar setiap pengelola barang mempunyai tanggung jawab untuk merawat dan menjaga dengan sungguh barang milik daerah yang diserahkan pengelolaan maupun penggunaanya kepada mereka.

Selain menyangkut uang dan BMD, tuntutan atas kerugian juga dapat dilakukan atas pelaksanaan kegiatan, khususnya terhadap proyek pengadaan BMD yang tidak berjalan sesuai dengan pagu anggaran atau kesepakatan awal. Apabila terjadi kerugian terkait dengan pelaksanaan kegiatan tersebut, maka tuntutan kerugian akan diajukan kepada pejabat ataupun OPD yang bertanggung-jawab atas pelaksanaan kegiatan tersebut.

Sanksi yang diberikan atas kealpaan dalam pengelolaan dan atau penggunaan barang milik daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga no.15 tahun 2015 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, dapat berupa sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Namun demikian dalam prakteknya, pengenaan sanksi akibat kelalaian pengelolaan ini mengalami kendala dikarenakan belum ada kejelasan apakah kerugian yang ditimbulkan dapat dikenai sanksi pidana atau cukup dengan sanksi administratif. Hal ini disebabkan karena belum adanya ketentuan yang mengatur prosedur dan tata cara pelaksanaan tuntutan.

Data menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Salatiga telah berulang kali berhadapan dengan persoalan terkait dengan tuntutan atas kerugian daerah. Kerugian ini ditimbulkan baik oleh bendahara, pejabat bukan bendahara, pihak ke-tiga (P III) atau karena adanya peristiwa tidak terduga yang tidak dapat dikendalikan (*force majure).* Dalam hal kerugian terjadi karena *force majure,* pemerintah Kota Salatiga dapat memberikan pembebasan, namun tidak demikian halnya apabila kerugian terjadi faktor kesengajaan ataupun

ketidaksengajaan dalam pengelolaan yang dilakukan oleh bendahara, pejabat bukan bendahara maupun P-III.

Selama ini dalam prakteknya penyelesaian tuntutan kerugian penggunaan barang milik daerah tidak jarang menggunakan keterlibatan pihak ketiga sebagai dasar untuk menentukan pelaksanaan tuntutan kerugian. Pemerintah kota Salatiga beberapa kali menghadapi persoalan terkait dengan penyelesaian kerugian dalam penggunaan barang milik daerah. Salah satunya berkaitan dengan penanganan kerugian atas kehilangan kendaraan dinas. Penanganan kehilangan mobil dinas dengan melibatkan pihak kepolisian disatu sisi dapat memastikan apakah kehilangan tersebut tidak disebabkan oleh unsur kelalaian atau kesengajaan atau sebaliknya. Namun demikian, disisi lain tidak cukup membantu untuk menentukan besaran kerugian yang dapat ditanggungkan kepada pengelola/penguna barang milik daerah tersebut.

Proses pelaksanaan tuntutan ini, dapat berupa temuan hasil pemeriksaan internal (baik yang dilakukan oleh Inspektorat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maupun Pemerintah Kota Salatiga) maupun temuan hasil temuan eksternal yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana tertuang dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP).

Pelaksana Penyelesaian Kerugian Daerah

Terkait dengan banyaknya kasus kerugian daerah ini, pemerintah Kota Salatiga sebenarnya telah mengeluarkan Keputusan Walikota Salatiga Nomor 700/439/2018 tanggal 29 Oktober 2018 tentang Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah, Tim Penyelesaian Kerugian Daerah dan Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah. Menurut keputusan ini, pemerintah kota Salatiga menunjuk Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah (PPKD). Pejabat yang mempunyai kewenangan ini adalah Walikota dan Kepala Satuan Kerja

Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang dalam hal ini juga merupakan *bendahara daerah*. Walikota akan bertanggung jawab apabila kerugian dilakukan oleh *bendahara daerah*, sementara ini kepada SKPKD akan bertanggung jawab bila kerugian ditimbulkan oleh ASN bukan bendahara atau pejabat lain di lingkungan kota Salatiga.

PPKD ini kemudian akan membentuk sebuah Tim yang disebut dengan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD). TPKD ini kemudian diberikan mandat untuk melakukan penuntutan penggantian kerugian daerah pada pihak yang merugikan. TPKD ini diketuai oleh Sekretaris Daerah sebagai ketua dan kepala Inspektorat, sebagai wakil ketua, dengan anggota beberapa kepala badan/bagian yang bertanggung jawab terhadap SDM, Keuangan, BMD maupun terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban anggara. Secara normatif (menurut Keputusan Walikota Salatiga Nomor 700/439/2018), TPKD ini mempunyai tugas dan kewenangan yang signifikan dalam penyelesaian kerugian daerah, antara lain: menyusun kronologi terjadinya kerugian, mengumpulkan bukti-bukti terjadinya kerugian, menghitung jumlah kerugian dan lainnya.

Selain itu dalam melaksanakan tugasanya sebagai PPKD, walikota akan dibantu oleh sebuah tim yang disebut dengan Majelis Penyelesaian Kerugian Negara. Majelis ini lebih berfungsi sebagai untuk melakukan pemeriksaan dan memberikan pertimbangan dalam penyelesaian atas kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang disebabkan oleh perbuatan melanggar hukum atau lalai ASN bukan bendahara atau pejabat lain. Terkait dengan tugas dan kewenangan tersebut, majelis ini dapat melakukan persidangan untuk memeriksa dan mewawancarai pihak yang merugikan sampai kepada ahli warisnya.

Dari segi waktu, pembentukan PPKD ini dapat dikatakan terlambat mengingat banyaknya kasus yang telah terjadi terkait dengan kerugian daerah. Dalam perjalanannnya pun, PPKD ini tidak

berfungsi secara optimal. Pelaksanaan penuntutan selama ini lebih banyak dilakukan atas inisiasi oleh kantor Inspektorat Pemerintah Kota Salatiga apabila berdasarkan temuan penelitian intenalnya terdapat kerugian menyangkut keuangan daerah. Demikian juga apabila berdasarkan temuan BPK maupun BPKP terdapat indikasi kerugian dan melibatkan ASN, kantor Inspektorat akan segera menindaklanjuti kepada pihak yang menimbulkan kerugian, agar bisa segera diselesaikan.

Kasus Kerugian Daerah dan Perkembangan Penyelesaian

Berdasarkan data yang dihimpun dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2018 terdapat 155 kasus tuntutan dengan perkiraan total kerugian lebih dari 4 milyar rupiah atau lebih tepatnya Rp. 4.402.925.468,56. Dari total 155 kasus ini sampai dengan akhir tahun 2018 masih terdapat 118 kasus dengan total kerugian yang belum dibayarkan sebesar Rp. 1.352.858.807,34. Hal ini menunjukkan hanya terdapat 33 kasus tuntutan kerugian yang berhasil diselesaikan atau hanya sebanyak 21,29% kasus yang berhasil diselesaikan. Dari segi jumlah kerugian, sebanyak masih terdapat 30,73% kerugian yang belum terlunasi.

Gambaran ini memberikan indikasi adanya kesulitan yang dialami oleh aparatur pemerintah dalam melakukan proses penagihan atas tuntutan kerugian. Beberapa kasus yang belum terselesaikan diantaranya karena proses penyelesaian kerugian dilakukan secara berangsur. Namun demikian tidak sedikit kasus tuntutan yang belum dikembalikan sama sekali.

Gambaran lebih riil terkait dengan tuntutan kerugian (yang didasarkan pada temuan BPK) untuk 10 (sepuluh) tahun terakhir tampak dalam tabel berikut ini

Tabel 1 Tuntutan Kerugian Berdasarkan Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (2008-2018)

Tahun	Jumlah Kasus	Kerugian
2008	2	71,176,458
2009	5	186,165,153
2010	13	58,582,846
2011	24	129,119,438
2012	16	34,538,786
2013	11	199,067,153
2014	22	146,488,960
2015	19	301,926,986
2016	2	32,493,573
2017	4	217,343,171
2018	11	289,158,204

Tabel di atas menunjukkan temuan BPK (terkait dengan kerugian) berfluktuasi, baik dari segi banyaknya kasus maupun nilainya. Temuan BPK sempat mengalami penurunan dari segi jumlah pada tahun 2016 dan 2017, namun demikian mengalami kenaikan yang cukup tinggi pada tahun 2018, yaitu sebanyak 11 kasus.

Isu-isu dalam Penyelesaian Tuntutan Kerugian

Masih banyaknya perkara tuntutan kerugian sampai dengan akhir tahun 2018 memberikan indikasi adanya variasi penyelesaian kerugian, baik dari segi waktu maupun jumlah yang harus dilunasi. Berdasarkan informasi yang diperoleh, untuk saat ini pemerintah lebih memprioritaskan terlunasinya jumlah kerugian yang dibebankan kepada pihak tertanggung, sehingga terkadang jangka waktu pelunasan terabaikan.

Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa pelaksanaan tuntutan kerugian sampai dengan saat ini lebih banyak diinisiasi oleh kantor Inspektorat. Berdasarkan temuan pemeriksaan, kantor Inspektorat akan segera menyampaikan kepada pihak yang menyebabkan kerugian untuk segera menyelesaikan kerugian yang terjadi. Biasanya

setelah bertemu dengan penyebab kerugian, kemudian akan ditandatangani kesepakatan berupa Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM). Surat ini merupakan surat kesanggupan dari pihak yang menyebabkan kerugian (pihak tertanggung) untuk menyelesaikan kerugian dengan batasan waktu sesuai dengan kesepakatan. Selain jangka waktu penyelesaian, dalam surat tersebut juga tercantum jumlah yang harus diangsur tertanggung setiap periodenya (bulan).

Salah satu kendala yang menyebabkan lambatnya proses penyelesaian tuntutan ini adalah ketiadaan regulasi yang menjadi dasar acuan pelaksanaan tuntutan. Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah tidak cukup menjawab apabila terdapat persoalan terkait dengan tuntutan ganti rugi ini. Ketidakjelasan regulasi terkait dengan batasan waktu penyelesaian kerugian berpotensi terhadap tidak dipenuhi tuntutan, selain itu juga memberikan kesempatan bagi para pelaku untuk mengamankan aset yang dimiliki sehingga bebas dari tuntutan.

Ketiadaan regulasi yang mengatur pelaksanaan tuntutan kerugian, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan teknisnya (biasanya dalam bentuk peraturan walikota) menyebabkan aparatur pemerintah sangat berhati-hati dalam proses penagihan terhadap tuntutan. Contoh sederhana terkait dengan batasan waktu penyelesaian kerugian; penyelesaian kerugian seringkali terkendala dengan batasan waktu oleh pihak tertanggung kerugian. Ketiadaan regulasi menyebabkan pemerintah kota Salatiga kesulitan untuk menentukan tindakan lebih lanjut apabila pihak tertanggung tidak bisa melunasi kerugian sampai dengan batas waktu yang ditentukan.

Isu lain terkait dengan tuntutan ganti rugi adalah mengenai siapa saja yang harus bertanggungjawab jawab dalam penyelesaian tuntutan ganti kerugian. Persoalan ini muncul apabila pelaku meninggal dunia. Pemerintah kota Salatiga terkadang menemui

kesulitan, khususnya bila ahli waris menolak untuk bertanggung jawab.

Secara umum penyelesaian tuntutan ganti rugi selama ini lebih banyak mengandalkan *best practices* atau kebiasaan yang selama ini dijalankan. Penyelesaian kasus seperti ini disatu sisi dapat menyelesaikan persoalan, namun disisi lain, bila ditinjau dari aspek yuridis normatif, penyelesaian kasus seperti ini tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Amanat UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, khususnya pasal Pasal 63 ayat (2) menyatakan bahwa "*Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah*". Artinya pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah) seharusnya mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang dijadikan dasar penyelesaian tuntutan atas kerugian ini.

5. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah tentang TP-TGR Kota Salatiga

Ketiadaan regulasi ini, menyebabkan penyelesaian kerugian yang tidak tepat waktu, berlarut-larut dan bahkan belum tertagih meskipun telah melewati jangka waktu yang disepakati. Dalam hal tertanggung telah meninggal dunia, seringkali ahli warisnya pun tidak menunjukkan itikad untuk segera melakukan pelunasan.

Munculnya beragam persolaan terkait dengan penyelesaian tuntutan kerugian ini, bisa jadi disebabkan tidak adanya kejelasan sistem dan prosedur dalam penanganan kerugian, sehingga tidak memberikan jaminan terhadap persoalan penyelesaian kerugian tersebut. Tanpa dasar hukum yang jelas (hanya berdasarkan *best practice* dan kebiasaan yang selama ini dilakukan), dan dengan tahapan penyelesaian yang relatif "sederhana" serta persyaratan yang tidak begitu ketat, menyebabkan proses tersebut mengalami hambatan terutama pada tahapan eksekusinya.

Gambaran data dan fakta empirik terkait dengan penyelenggaraan tuntutan kerugian selama ini memberikan indikasi perlunya penerapan peraturan daerah terkait dengan Tuntutan Bendahara dan Tuntutan Ganti Rugi. Peraturan terkait dengan Tuntutan Kerugian dan Tuntutan Ganti Rugi dimaksudkan untuk beberapa hal berikut ini:

1. Menjadi pedoman bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi, baik, menyangkut subyek dan obyek, prosedur dan tata-cara penyelenggaraan tuntutan, jangka waktu pelaksanaan, maupun hal-hal lain yang dibutuhkan penyelenggaran tuntutan ini.
2. Menjadi salah satu perwujudan akuntabilitas pemerintah daerah dalam pengadaan, penggunaan maupun pengelolaan barang milik, baik dalam tahapan perencanaan, pelaksanaan kegiatan, pertanggung-jawaban, termasuk didalamnya administrasi (keuangan) dalam penyelenggaran kegiatan tersebut.
3. Meningkatkan kesadaran bendahara daerah dan pengguna barang milik untuk secara lebih cermat mengadministrasi pengadaan, lebih bertanggungjawab dalam penggunaan maupun pengelolaan barang milik daerah.

Dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah tentang TP-TGR merupakan respon terhadap permasalahan daerah seputar TP-TGR di Kota Salatiga. Kajian implikasi penerapan peraturan daerah tentang TP-TGR membahas/menganalisis keterlibatan dari sejumlah pemangku kepentingan dalam implementasi Perda TP-TGR untuk kepentingan bersama. Dalam hal ini, adanya Perda tentang TP-TGR secara langsung hanya mempengaruhi pemangku kepentingan yang terlibat meliputi Pemerintah Kota Salatiga khususnya Kepala SKPD, Bendahara, dan pegawai negeri bukan bendahara atau Pejabat lain. Disamping itu, secara umum Perda TP-TGR akan mempengaruhi masyarakat secara luas karena bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang menggunakan kekayaan daerah

akan lebih berhati-hati dalam menjalankan kewajibannya. Selanjutnya diketahui pula bahwa implikasi dari akan dibuatnya Peraturan Daerah terkait TP-TGR bagi Pemerintah Kota Salatiga yaitu pemerintah berkewajiban untuk memastikan bahwa kerugian daerah harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang- undangan yang berlaku. Dalam hal ini Kepala SKPD dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui dalam SKPD yang bersangkutan terjadi kerugian. Selain itu, ada kewajiban bagi atasan langsung sebuah SKPD untuk melaporkan adanya kerugian daerah kepada walikota dan diberitahukan kepada BPK. Implikasi terkait adanya Perda ini adalah perlunya menempatkan bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang mengurus keuangan daerah berdasarkan kompetensi karena Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang daerah. Sekalipun kerugian negara dapat dituntut ganti kerugiannya, dalam prosesnya tetap saja telah terjadi kerugian daerah yang pasti memilki dampak bagi daerah.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi, yang memumpun pada empat (empat) hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, prinsip hukum dalam hal ganti kerugian; *ketiga,* beberapa aspek atau standar yang berkenaan dengan pengaturan tuntutan perbendaharaan Pemerintah Daerah. *Keempat,* pengaturan mengenai tuntutan ganti rugi.

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *output* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusuri sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).[17] Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk

[17] Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Berhubung yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan Daerah adalah Negara Kesatuan yang Desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[18] Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[19] Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[20]

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip

---

18 Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.
19 Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.
20 Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama. Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

(1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
(2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
(3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).[21]

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya

[21] Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.[22]

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

> "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi."

Pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 berikut ini:

> (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
>
> a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
>
> b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
>
> (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip

---

[22] Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.[23] Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.[24] Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. PRINSIP HUKUM TERKAIT GANTI KERUGIAN

Prinsip hukum dalam hal ganti kerugian mengatakan bahwa setiap orang yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain harus mengganti

---

[23] Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.
[24] N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

kerugian tersebut. Dalam hukum Perdata, kerugian tersebut dapat disebabkan karena perbuatannya sendiri, kelalaiannya, dan perbuatan orang atau barang yang berada dalam tanggungannya. Berdasarkan prinsip ini maka diketahui bahwa setiap orang, di dalamnya termasuk orang pribadi maupun badan hukum. Prinsip tersebut dapat diterapkan pula pada kerugian yang diderita oleh daerah, sehingga setiap orang yang mengakibatkan kerugian daerah harus mengganti kerugian negara tersebut. Prinsip ini juga berarti bahwa pertanggungjawaban terhadap kerugian daerah tersebut dilakukan tanpa melihat posisi atau jabatan seseorang. Artinya, tuntutan untuk melakukan ganti kerugian terhadap kerugian daerah dapat ditujukan kepada pejabat yang mengurus soal keuangan maupun bukan; terlepas pula apakah seseorang tersebut merupakan pegawai negeri maupun bukan pegawai negeri. Syarat utama penuntutan ganti kerugian ini bukanlah ada afiliasi seseorang melainkan pada perbuatannya yang mengakibatkan kerugian daerah. Pembahasan selanjutnya akan berfokus pada substansi Naskah Akademik *aquo* yaitu kerugian daerah yang diakibatkan oleh perbuatan bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain.

Oleh karenanya, terkait pembahasan pada Naskah Akademik *a quo*, dasar peraturan yang relevan dijadikan landasan adalah Pasal 59 UU No. 1 Tahun 2004 mengatakan bahwa pada dasarnya setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya ditegaskan pula bahwa 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.

Uraian diatas memberikan pemahaman bahwa subjek yang dapat dituntut dapat dibagi menjadi dua yaitu, pertama, tuntutan terhadap bendahara. Pengenaan ganti kerugian daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Ketentuan lebih lanjut yang

mengatur mengenai hal ini diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam hal ini adalah UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Undang-undang ini diamanatkan dalam Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Undang-Undang ini mengatur lebih lanjut tentang Terkait dengan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, seperti disebutkan diatas, hal ini diatur berdasarkan Peraturan BPK. Peraturan ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Pasal 12 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Selanjutnya terkait dengan hal-hal yang lebih teknis lagi sebagai kelanjutan PP Nomor 38 Tahun 2016, telah diterbitkan Permendagri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat lain. Dalam Permendagri tersebut tepatnya dalam pasal 2 ayat 2 dengan jelas disebutkan bahwa kepala daerah dalam hal ini Bupati atau Walikota dapat melakukan penuntutan ganti rugi dalam posisinya sebagai PPKD.

Berpijak pada uraian diatas, diketahui bahwa Tuntutan Perbendaharaan (sebagai sebutan terhadap tuntutan yang ditujukan kepada bendahara) tidak dapat digabungkan atau disamakan dengan tuntutan ganti kerugian. Oleh karenanya dalam evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan ini kedua hal tersebut dibahas secara terpisah.

C. PENGATURAN TUNTUTAN PERBENDAHARAAN

1. Tanggung Jawab Daerah dalam Mengatur Tugas Perbendaharaan

Pengaturan tentang pengelolaan keuangan di Indonesia didasarkan pada Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 293 UU no. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai supervisi, pemonitoran dan pengevaluasian atas penggunaan DBH, DAU, dan DAK diatur dalam peraturan pemerintah. Demikian juga dalam Pasal 330 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan lebih rinci akan dijabarkan melalui peraturan pemerintah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah bukan merupakan satu-satunya peraturan yang melandasi praktik pemerintah daerah. Di samping Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan lebih khusus tentang administrasi pemerintah didasarkan pada Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintah. Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa tujuan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah: menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, memberikan pelindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB, dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat. Hal yang perlu ditekankan dalam administrasi pemerintah termasuk pemerintah daerah adalah ketertiban penyelenggaraan, menjamin adanya kepastian hukum dan pencegahan terhadap penyalahgunaan wewenang demi mewujudkan pelayanan yang baik pada masyarakat.

Pasal 20 Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan perlu adanya pengawasan intern. Adapun tindak lanjut hasil pengawasan diatur pada ayat 3 pasal 20 Undang-undang nomor 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat

kesalahan administratif, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat 4 pasal 20 selanjutnya menyatakan bahwa jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Adapun pengembalian kerugian negara diatur pada ayat 5 dan 6 yang menyatakan bahwa pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang. Sementara pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Khusus tentang pengelolaan keuangan daerah pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pasal 1 ayat 1 dan 2 dikatakan bahwa 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. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungiawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Adapun cakupan keuangan daerah yang diatur dalam pasal 2 PP No. 12 Tahun 2019 yang meliputi hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman, kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga, Penerimaan Daerah, Pengeluaran Daerah, kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan, dan/atau kekayaan pihak lain yang

dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Pelaksana pengelolaan keuangan daerah adalah Kepala Daerah. Dalam pasal 4 ayat 3 PP No. 12 Tahun 2019 disebutkan bahwa Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, Penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah. Pejabat Perangkat Daerah yang dimaksud terdiri atas: sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah, kepala SKPKD selaku PPKD, dan kepala SKPD selaku PA.

2. Tanggung Jawab Bendahara terkait Tugas Perbendaharaan

Pelaksanaan keuangan daerah berdasarkan PP No. 12 Tahun 2019 berpusat pada Kepala Daerah, Sekertaris Daerah dan Kepala SKPD. Namun teknis pengelolaannya tidak lepas dari fungsi perbendaharaan yang melekat pada masing-masing SKPD. Pelaksanaan Tugas Perbendaharaan di Indonesia didasarkan pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara. Dalam pasal 1 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Lebih lanjut dalam pasal 5 UU No. 1 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah: menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD, menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara Penerimaan dan/atau Bendahara Pengeluaran, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

Pelaksanaan tugas Aparatur Sipil Negara (termasuk tugas perbendaharaan di dalamnya) harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) khususnya pada pasal 23 poin d dan e dinyatakan bahwa pegawai ASN wajib menaati ketentuan peraturan perundang-undangan dan melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab. Selanjutnya dalam pasal 86 ayat 1, 2 dan 3 UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS. Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin.PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin. Pada pasal 87 ayat 3 disebutkan bahwa PNS dapat diberhentikan dengan hormat apabila melakukan pelanggaran disiplin berat.

Penegakan disiplin ASN diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.Dalam pasal 4 disebutkan bahwa PNS dilarang antara lain menyalahgunakan wewenang, menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain, memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah, dan melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara.

Terkait dengan kerugian negara Pasal 59 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 dan Pasal 212 PP no 12 Tahun 2019 menyatakan bahwa setiap kerugian Keuangan Daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang wajib segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Psal 59 ayat 2 UU

No. 1 Tahun 2004 dan Pasal 213 PP No. 12 Tahun 2019 menyatakan bahwa setiap bendahara, Pegawai ASN bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung atau tidak langsung merugikan Daerah wajib mengganti kerugian dimaksud.

3. Pokok-pokok Pengaturan Tuntutan Perbendaharaan

Perbendaharaan Negara menurut UU No. 1 Tahun 2004 adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Dengan demikian dalam konteks naskah akademik yang disusun, dapat dikatakan bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan pada tingkat daerah termasuk dalam pengertian Perbendaharaan Negara. Tugas perbendaharaan ini salah satunya dilaksanakan oleh Bendahara, yaitu setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah. Tentu saja bendahara memiliki tanggungjawab yang besar dalam pengelolaan kekayaan daerah, oleh karenanya harus melakukan tugasnya tanpa kesalahan atau kelalaian yang dapat merugikan keuangan daerah. Adapun Kerugian Daerah dimaknai sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Apabila terjadi kerugian daerah, maka setiap kerugian tersebut harus segera diselesaikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan Bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. Penggantian tersebut dilaksanakan melalui mekanisme yang dikenal sebagai Tuntutan Perbendaharaan, yaitu tuntutan ganti rugi kepada bendahara atas perbuatan atau kelalaiannya yang mengakibatkan kerugian daerah.

Seperti telah disebutkan diatas, sesuai dengan amanat Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, pengenaan ganti kerugian daerah terhadap bendahara diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam hal ini adalah UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Selanjutnya dalam Pasal 22 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2004 tersebut dan Pasal 12 jo Pasal 10 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006, diamanatkan pengaturan melalui Peraturan Kepala BPK, dalam hal ini Peraturan Kepala BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/daerah Terhadap Bendahara. Beberapa hal pokok dalam pengaturan tersebut diuraikan sebagai berikut:

a. Pengumpulan Informasi tentang kerugian daerah.

Informasi ini dapat diketahui dari pemeriksaan BPK, pengawasan aparat pengawasan fungsional, pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja, dan perhitungan ex officio.

b. Pelaksanaan Pemeriksaan oleh BPK.

Dalam hal ini Penentuan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK. Perlu diketahui bahwa Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian daerah dan/atau unsur pidana.

c. Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut.

Setelah pemeriksaan dilakukan, Pemeriksa menyusun laporan hasil pemeriksaan setelah pemeriksaan selesai dilakukan, dalam hal diperlukan, pemeriksa dapat menyusun laporan interim pemeriksaan.

d. Pengenaan Kerugian Daerah.

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 daerah. Untuk menjaga keseimbangan, Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan. Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian daerah kepada bendahara yang bersangkutan. Dalam rangka memastikan bahwa kerugian daerah mendapatkan ganti rugi, Walikota memiliki kewajiban untuk melaporkan penyelesaian kerugian daerah kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah diketahui terjadinya kerugian daerah dimaksud.

D. PENGATURAN TUNTUTAN GANTI RUGI

1. Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara atau Pejabat Lain

Pada prinsipnya, setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian harus segera diselesaikan. Ini berarti pihak yang karena perbuatan atau kelalaiannya menyebabkan kerugian (termasuk pegawai negeri (ASN) bukan bendahara atau pejabat lain) tersebut harus mengganti kerugian tersebut. Adapun yang dimaksud dengan Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara adalah Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang bekerja/diserahi tugas selain tugas bendahara. Sedangkan Pejabat Lain adalah pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara. Baik Pegawai (ASN) Negeri Bukan Bendahara maupun Pejabat Lain dapat berkedudukan sebagai Pihak Yang Merugikan, yaitu Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang berdasarkan hasil pemeriksaan menimbulkan Kerugian Daerah.

Sehubungan dengan terjadinya kerugian negara/daerah, Bupati atau Walikota wajib segera melakukan Tuntutan Ganti Kerugian daerah setelah mengetahui bahwa dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah yang

bersangkutan terjadi kerugian daerah. Tuntutan Ganti Kerugian daerah dilakukan oleh Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah yang selanjutnya menugaskan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD) untuk melakukan tuntutan ganti kerugian dimaksud. Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian daerah dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Adapun putusan pidana tidak membebaskan Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara atau Pejabat Lain dari Tuntutan Ganti Kerugian daerah. Selanjutnya dalam bagian berikut akan dijelaskan beberapa hal pokok dalam tuntutan ganti kerugian terhadap pegawai negeri (ASN) bukan bendahara atau pejabat lain.

2. Pokok-pokok Pengaturan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri (ASN) Bukan Bendahara atau Pejabat Lain

1) Bentuk kerugian daerah

Bentuk kerugian daerah seperti yang dinyatakan dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

2) Informasi dan pelaporan pemeriksaan

Sesuai dengan pasal 4 PP No. 38 Tahun 2016, Informasi mengenai adanya kekurangan perbendaharaan yang mengakibatkan kerugian Daerah dapat diketahui dari berbagai sumber, antara lain:

a. Hasil pemeriksaan aparat pengawasan fungsional;
b. Hasil pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh Atasan Langsung;
c. Hasil verifikasi dari pejabat yang diberikan kewenangan melakukan verifikasi pada Badan Usaha Milik Daerah;
d. Informasi dari masyarakat, media massa dan media elektronik.

Adapun Mekanisme dan Prosedur yang dilalui adalah:

a. Setiap pejabat yang karena jabatannya mengetahui bahwa Daerah dirugikan atau terdapat sangkaan atau dugaan akan dirugikan karena sesuatu perbuatan melanggar hukum atau melalaikan kewajiban atau tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya sehingga mengakibatkan kerugian bagi Daerah wajib melaporkan kepada Walikota selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja setelah diketahuinya kejadian.
b. Walikota setelah memperoleh laporan sebagaimana dimaksud, wajib segera menugaskan Inspektorat Kota untuk melakukan pemeriksaan terhadap kebenaran laporan dan melakukan tindakan dalam rangka pengamanan maupun upaya pengembalian Kerugian Daerah,
c. Selanjutnya apabila terbukti terjadi kerugian daerah, ditindaklanjuti oleh Majelis Pertimbangan. Pemeriksaan atas dugaan atau sangkaan Kerugian Daerah, harus didasarkan pada kenyataan sebenarnya dan jumlah kerugian Daerah yang pasti.
d. Pelaksanaan sebagaimana dimaksud di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.
e. Setelah kerugian daerah diketahui, kepada bendahara, pegawai bukan bendahara, atau pejabat lain dan atau pihak ketiga yang nyata-nyata melanggar hukum dapat segera dimintakan SKTJM dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah.
f. Jika SKTJM tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, maka Bupati segera mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara kepada yang bersangkutan.

3) Penyelesaian tuntutan Perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi

Pasal 9 PP No. 38 Tahun 2016 menyatakan bahwa Dalam rangka penyelesaian Kerugian Negara/Daerah, PPKN/D pejabat yang diberi

kewenangan dapat membentuk TPKN/TPKD. Pengaturan lebih rinci dapat diatur sebagai berikut.

1. Keputusan Tuntutan Perbendaharaan dikeluarkan oleh Walikota dan pelaksanaannya dilakukan oleh Majelis.
2. Penyelesaian Tuntutan Perbendaharaan dilaksanakan dengan cara:
   a. Upaya Damai;
   b. Tuntutan Perbendaharaan Biasa;
   c. Tuntutan Perbendaharaan Khusus; dan
   d. Pencatatan.
3. Pelaksanaan waktu Perbendaharaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Tuntutan Perbendaharaan Biasa:

1. Tuntutan perbendaharaan biasa dilakukan atas dasar perhitungan yang diberikan oleh Bendahara yang bersangkutan kepada Bupati sesuai dengan SKTJM.
2. Bendahara bertanggung jawab atas kekurangan perbendaharaan yang terjadi dalam kepengurusannya, kecuali apabila yang bersangkutan dapat memberikan pembuktian bahwa yang bersangkutan bebas dari kesalahan atau kelalaian atas kekurangan perbendaharaan tersebut.
3. Apabila dalam pemeriksaan oleh Inspektorat terhadap bendahara terbukti bahwa kekurangan perbendaharaan tersebut dilakukan oleh beberapa pegawai atau atasan langsung, maka kepada yang bersangkutan dikenakan tanggung jawab renteng sesuai dengan bobot keterlibatan dan tanggung jawabnya, urutan inisiatif dan kelalaian atau kesalahannya.

Tuntutan Perbendaharaan Khusus:

Tuntutan perbendaharaan khusus dapat dilakukan apabila seorang Bendahara meninggal dunia, melarikan diri, berada dibawah pengampuan, dan khusus lalai membuat perhitungan

setelah ditegur tiga kali berturut-turut belum menyampaikan perhitungan, maka pada kesempatan pertama Atasan Langsung atas nama Walikota melakukan tindakan pengamanan untuk menjamin kepentingan Daerah, yang terdiri atas:

a. Buku Kas dan semua Buku Bendahara diberi garis penutup;
b. Semua uang, surat dan barang berharga surat-surat bukti maupun buku-buku disimpan/dimasukan dalam lemari besi dan disegel. Khusus untuk pengurus dan penyimpan Barang, dilakukan penyegelan terhadap gudang atau tempat penyimpanan barang-barang yang menjadi tanggung jawab Bendahara; dan
c. tindakan-tindakan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b, dituangkan dalam Berita Acara penyegelan dan bagi yang meninggal dunia disaksikan ahli waris, bagi yang melarikan diri disaksikan oleh keluarga terdekat dan bagi Bendahara yang berada dibawah pengampuan disaksikan oleh pengampu (kurator) serta pejabat Pemerintah Daerah.

Walikota menerbitkan Surat Keputusan Pencatatan jika Proses Tuntutan Perbendaharaan belum dapat dilaksanakan karena:

a. Bendahara meninggal dunia tanpa ada ahli waris yang diketahui;
b. Ada ahli waris tetapi tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya; atau
c. Bendahara melarikan diri dan tidak diketahui alamatnya.

Dengan diterbitkannya Surat Keputusan Pencatatan, kasus yang bersangkutan dikeluarkan dari administrasi pembukuan.

Pencatatan yang telah dilakukan sewaktu-waktu dapat ditagih apabila:

a. yang bersangkutan diketahui alamatnya;
b. ahli waris dapat dimintakan pertanggungjawabannya; dan

c. upaya penyetoran ke kas daerah berhasil ditarik dari yang bersangkutan.

Berdasarkan laporan hasil verifikasi terdapat kerugian Negara, Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah harus menyelesaikan kerugian daerah dengan melaksanakan Tuntutan Ganti Kerugian.

1. Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah adalah Walikota dalam hal kerugian daerah dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat lain di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga.
2. Kewenangan PPKD untuk menyelesaikan Kerugian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah untuk kerugian daerah yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain di Lingkungan Pemerintah Kota Salatiga.
3. Dalam hal kerugian negara dilakukan oleh Kepala Satuan Kerja, kewenangan untuk menyelesaikan kerugian dilakukan oleh Atasan Kepala Satuan kerja.
4. Dalam hal kerugian daerah dilakukan oleh Kepala Satuan kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah, kewenangan untuk menyelesaikan kerugian daerah dilakukan oleh Walikota.

PPKD atau Pejabat yang diberi kewenangannya membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD). Adapun Tugas Tim Penyelesaian Kerugian Daerah:

1. Tim Penyelesaian Kerugian Daerah melakukan pemeriksaan kerugian daerah paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah dibentuk.
2. Dalam Pemeriksaan kerugian Daerah, Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki tugas dan wewenang:
   a. Menyusun kronologis terjadinya kerugian daerah;

b. Mengumpulkan bukti pendukung terjadinya kerugian daerah;
c. Menghitung jumlah kerugian daerah
d. Menginventarisasi harta kekayaan milik Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang dapat dijadikan sebagai jaminan penyelesaian kerugian daerah; dan
e. Melaporkan hasil pemeriksaan kepada pejabat yang membentuknya.

3. Tata cara pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.
    1. Pengenaan ganti kerugian daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
    2. Pengenaan ganti kerugian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didasarkan atas usulan Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah. Tata cara pengenaan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1),
    3. dilaksanakan sesuai Peraturan Perundang-undangan.

Tugas TPKD adalah menyelesaikan tuntutan ganti kerugian yang diakibatkan oleh tindakan melawan hukum. Sementara jika penyebab munculnya tuntutan ganti kerugian akibat bukan tindakan melawan hukum maka PPKD akan membentuk Majelis Penyelesaian Kerugian Daerah yang akan melakukan mengurus penyelesaian tuntutan ganti rugi (Permendagri 133 Tahun 2018 Pasal 6).

Penyelesaian Tuntutan Ganti Rugi dapat dilaksanakan dengan cara:

a. upaya damai;
b. tuntutan ganti rugi biasa; dan
c. pencatatan.

Bentuk Penyelesaian Kerugian Daerah akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota.

4) Penyelesaian Kerugian Daerah

Pasal 7 PP no. 38 Tahun 2016 menyebutkan bahwa Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah (PPKD) harus menyelesaikan kerugian daerah dengan melaksanakan tuntutan ganti rugi. Adapun teknis pelaksanaannya dapat diatur sebagai berikut.

1. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan mendapat persetujuan Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah segera menugaskan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah untuk melakukan penuntutan kerugian daerah kepada Pihak yang merugikan.
2. Dalam hal Pihak yang yang merugikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada dalam pengampuan, melarikan diri atau meninggal dunia, penggantian kerugian daerah beralih kepada pengampu / yang memperoleh hak/ahli waris.
3. Tata cara penyelesaian kerugian daerah melalui Penerbitan Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota

1. Dalam hal SKTJM sebagaimana dimaksud pada Pasal 33 tidak dapat diperoleh, TPKD segera menyampaikan laporan kepada PPKD.
2. Paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah menerima laporan dari TPKD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPKD menerbitkan SKP2KS.
3. SKP2KS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat materi:
    a. Identitas Pihak Yang merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris;
    b. Perintah untuk mengganti kerugian daerah
    c. Jumlah kerugian daerah yang harus dibayar;
    d. Cara dan jangka waktu pembayaran kerugian daerah; dan

e. Daftar harta kekayaan milik Pihak Yang Merugikan / Pengampu / Yang Memperoleh Hak / Ahli Waris.

4. PPKD menyampaikan SKP2KS kepada Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris.

Tata cara penyelesaian kerugian daerah melalui Penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara.

5) Daluarsa

Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 menyatakan bahwa kewajiban pihak yang merugikan / pengampu /yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti rugi, menjadi kedaluwarsa jika dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diketahuinya Kerugian Negara/Daerah tersebut atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya Kerugian Negara/Daerah tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap Pihak Yang Merugikan/ Pengampu/ Yang Memperoleh Hak /Ahli Waris. Di samping itu, dalam pasal 49 PP No. 38 Tahun 2016 menyatakan bahwa tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti Kerugian Negara/Daerah menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak putusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada pihak yang merugikan, atau sejak pihak yang merugikan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh PPKD mengenai adanya Kerugian Daerah. Aturan yang lebih rinci dapat diatur sebagai berikut.

1. Tuntutan Perbendaharaan Biasa dinyatakan daluwarsa (lewat waktu) apabila baru diketahui setelah lewat 30 (tiga puluh) tahun kekurangan kas/barang tersebut, dalam kasus dimaksud tidak dilakukan upaya-upaya damai.
2. Tuntutan Perbendaharaan khusus dinyatakan daluwarsa (lewat waktu) apabila jangka waktu 3 (tiga) tahun telah berakhir setelah:

   a. meninggalnya Bendahara tanpa ada pemberitahuan;

b. jangka waktu untuk mengajukan keberatan berakhir, sedangkan Surat Keputusan Pembebanan tidak pernah ditetapkan.

Kewajiban pegawai bukan bendahara, atau pejabat lain dan atau pihak ketiga untuk membayar ganti rugi, menjadi daluarsa jika dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian tersebut atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap yang bersangkutan.

6) Penghapusan

Pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 yang mengatur tentang penghapusan piutang negara menyatakan bahwa Piutang Negara/Daerah dapat dihapuskan secara bersyarat atau mutlak dari pembukuan Pemerintah Pusat/Daerah, kecuali mengenai Piutang Negara/Daerah yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam Undang-Undang. Penghapusan yang diatur dalam peraturan ini dibagi ke dalam dua jenis yaitu penghapusan bersyarat dan penghapusan mutlak. Penghapusan secara bersyarat dilakukan dengan menghapuskan piutang Negara/Daerah dari pembukuan Pemerintah Pusat/ Daerah tanpa menghapuskan hak tagih Negara/Daerah. Sementara penghapusan secara mutlak dilakukan dengan menghapuskan hak tagih Negara/Daerah. Adapun pengaturan yang lebih rinci dapat diatur sebagai berikut.

1. Bendahara/Pegawai bukan bendahara/Pejabat lain dan atau pihak ketiga ataupun ahli waris/keluarga terdekat/pengampu yang berdasarkan Keputusan Walikota diwajibkan mengganti kerugian daerah tidak mampu membayar ganti rugi, maka yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan secara tertulis kepada Bupati untuk penghapusan atas kewajibannya.
2. Majelis melaksanakan penelitian terhadap Permohonan penghapusan tuntutan sebagaimana dimaksud ayat (1).

3. Apabila hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ternyata yang bersangkutan memang tidak mampu, Bupati dapat menghapuskan tuntutan perbendaharaan dan ganti rugi sebagian atau seluruhnya yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Penghapusan.
4. Penghapusan sebagaimana dimaksud pada ayat 93) dengan mempertimbangkan:
   a. pelaku kerugian daerah meninggal dunia dan tidak mempunyai harta benda.
   b. pelaku kerugian daerah diberhentikan tidak hormat dari Pegawai Negeri Sipil tanpa hak pensiun dan tidak mempunyai ahli waris dan harta benda.
   c. keadaan darurat *(force majeure).*
5. Penghapusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dapat ditagih kembali apabila Bendahara/Pegawai bukan bendahara/Pejabat lain/Pihak Ketiga/Ahli Waris bersangkutan terbukti mampu.
6. Berdasarkan pertimbangan efisiensi, maka kerugian daerah yang bernilai sampai dengan Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dapat diproses penghapusannya bersamaan dengan penetapan Peraturan Daerah tentang Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD tahun anggaran berkenaan.

7) Pembebasan

Dalam hal Bendahara/Pegawai bukan bendahara/Pejabat lain dan atau pihak ketiga ternyata meninggal dunia tanpa ahli waris atau tidak layak untuk ditagih, maka Majelis Pertimbangan memberitahukan secara tertulis kepada Bupati untuk memohonkan pembebasan atas sebagian atau seluruh kewajiban. Tata cara pelaksanaan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

8) Penyetoran

1. Penyetoran atau pengembalian secara tunai/sekaligus atau angsuran kekurangan perbendaharaan/kerugian Daerah atau hasil penjualan barang jaminan/kebendaan harus melalui Rekening Kas Umum Daerah.
2. Dalam hal penyelesaian Perkara kerugian Daerah diproses melalui pengadilan, Bupati berupaya agar Putusan Pengadilan atas barang yang dirampas diserahkan ke Daerah dan selanjutnya disetorkan ke Rekening Kas Umum Daerah.
3. Khusus penyetoran kerugian Daerah yang berasal dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) setelah disetor ke Rekening Kas Umum Daerah, segera dipindahbukukan kepada Rekening BUMD.

9) Pelaporan

Berdasarkan laporan Majelis Pertimbangan, setiap semester Walikota menyampaikan Laporan Penyelesaian Kerugian Daerah kepada pemerintah melalui Gubernur.

10) Majelis Penyelesaian Kerugian Negara

Salah satu mekanisme dalam penyelesaian kerugian negara adalah dengan membentuk Majelis Penyelesaian Kerugian Daerah. Pasal 24 PP No. 38 Tahun 2016 dan Permendagri No. 133 Tahun 2018 mengatur bahwa dalam rangka penyelesaian kerugiaan daerah dapat dibentuk Majelis. Majelis ini terdiri dari 3 sampai 5 orang. Anggota Majelis yang dibentuk oleh Gubernur, Bupati atau Walikota, terdiri dari:

a. pejabat /pegawai pada sekretariat daerah provinsi /kabupaten/ kota;
b. pejabat / pegawai pada inspektorat provinsi/ kabupaten /kota; dan
c. pejabat / pegawai lain yang diperlukan sesuai dengan keahliannya.

Adapun pengaturan yang lebih rinci dapat diatur sebagai berikut.

1. Walikota selaku Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah dalam melaksanakan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi, dibantu oleh Majelis.
2. Majelis sebagaimana dimaksud ayat (1), ditetapkan dengan Keputusan Walikota dan bertanggungjawab langsung kepada Walikota.
3. Jumlah anggota Majelis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah gasal terdiri dari 3 (tiga) orang atau 5 (lima) orang tugas dan fungsi diatur lebih lanjut dengan peraturan Walikota.
4. Keanggotaan Majelis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat diwakilkan dalam sidang.
5. Anggota Majelis terdiri dari :
   a. Pejabat / Pegawai Sekretariat Daerah Kota Salatiga;
   b. Pejabat / Pegawai Inspektorat; dan
   c. Pejabat / Pegawai lain yang diperlukan sesuai dengan keahliannya.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Proses pembentukan peraturan perundangan sudah selazimnya harus menunjukkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam perancangannya. Pembentukan peraturan perundangan Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Untuk itu, pembentukan peraturan perundangan, baik dari segi proses maupun outputnya harus dapat dipertanggungjawabkan atau dapat dijustifikasi dari berbagai aspek.

Peraturan perundangan harus dapat dijustifikasi baik dari landasan filosofisnya, sosiologis maupun yuridis. Sehingga, peraturan tersebut tidak dipandang hanya sebagai sebuah produk dari tindakan kekuasaan, namun lebih dari itu peraturan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan.

Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Supaya Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

A. LANDASAN FILOSOFIS

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 telah secara eksplisit telah mengemukakan tujuan negara Republik Indonesia. Pada alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945 dinyatakan 'Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa'.

Terkait dengan hal itu, dalam rangka mengakselerasi dan memeratakan pertumbuhan ekonomi, pemerintah sejak tahun 2001 mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah[25]. Pokok dari UU ini adalah kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah (pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota) untuk mengelola pemerintahannya sendiri. Pemerintah daerah dinilai lebih mengerti kebutuhan, kemampuan dan potensi daerahnya yang dapat dioptimalkan guna mempercepat kesejahteraan penduduk di wilayahnya. Sumber-sumber daya yang dimiliki daerah atau yang diserahkan penguasaannya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, diharapkan dapat teralokasi secara efisien dan efektif pada sektor/area yang produktif yang secara langsung maupun tidak terkait dengan peningkatan kesejateraan.

Terkait dengan hal itu, pengelolaan aset daerah menjadi salah satu pilar penting dalam manajemen daerah untuk mencapai peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ketidaktepatan maupun penyalahgunaan penggunaan aset tidak hanya berimplikasi pada kerugian material, tetapi juga pada terhambatnya pencapaian tujuan strategis daerah tersebut. Untuk itu diperlukan regulasi yang secara jelas dan tegas mengatur tentang penggunaan aset-aset daerah dan juga konsekuensi hukum yang harus ditanggung bila terjadi kesalahan maupun kesengajaan dalam penggunaan aset daerah.

Sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam pengelolaan aset daerah, pemerintah berkewajiban untuk mensinergikan upaya penegakan hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai keadilan dengan upaya pencapaian tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi masyarakat.

Berdasarkan pemikiran seperti ini, penanganan tindak penyalahgunaan ataupun kealpaan dalam penggunaan aset daerah harus

---

[25] Kebijakan otonomi daerah ini dilandasi dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua perundangan ini dalam perjalanannya telah beberapa kali revisi, dengan yang terakhir direvisi adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 34 tahun 2005 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

harus dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang berkeadilan bagi masyarakat melalui pengembalian hasil dan instrumen kepada pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS.

Regulasi yang berlaku di suatu daerah pada hakekatnya merupakan landasan atau dasar yang berhubungan dengan realitas yang ada ditengah-tengah masyarakat. Regulasi yang berlaku disusun karena adanya faktor kebutuhan yang harus dipenuhi dalam berbagai aspek.

Tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi merupakan regulasi yang mengatur bagaimana perlakuan hukum yang dikenakan bila terjadi peristiwa atau keadaan yang menyebabkan kerugian (dalam hal ini bagi kota Salatiga) dalam hal penggunaan asset atau barang milik daerah. Barang milik daerah merupakan bagian penting dari keuangan daerah yang penggunaanya harus dapat dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan transparan oleh pemerintah daerah (dalam hal ini pemerintah kota Salatiga), sebagai pihak yang diberikan mandat oleh masyarakat kota Salatiga untuk mengelola dan mengoptimalkan penggunaannya bagi peningkatan kinerja pemerintah yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Maraknya kasus korupsi yang melibatkan pejabat daerah diberbagai tempat, baik kepala daerah maupun aparatur sipil pemerintah menunjukkan fakta empirik bahwa penyalahgunaan kekuasaan sudah menyebar ke berbagai lapisan birokrasi pemerintahan dan menimbulkan kerugian daerah yang besar. Penyalahgunaan ini tidak hanya menyebabkan kerugian karena hilangnya asset pemerintah tetapi juga menyebabkan hilangnya potensi tambahan kekayaan yang dapat diperoleh/dinikmati apabila asset/kekayaan pemerintah digunakan sesuai dengan peruntukkannya.

Salah satu hal yang menyebabkan tindak penyalahgunaan ini adalah adanya motif ekonomi; yaitu untuk mendapatkan tambahan dan menikmati kekayaan dari penggunaan asset milik pemerintah ini. Salah satu cara yang

dinilai efektif untuk mencegah dan mengatasi kasus penyalahgunaan ini adalah dengan cara mengajukan tuntutan atas kerugian dan potensi kerugian yang ditimbulkan si pelaku penyalahgunaan penggunaan asset. Tuntutan ini dapat berimplikasi pada penyitaan dan perampasan terhadap aset-aset yang dimiliki pelaku apabila si pelaku tidak segera memenuhi tuntutan atas kerugian yang dibebankan kepadanya.

Melakukan penyitaan dan perampasan ini tidak sekedar berimplikasi pada pemindahan harta/kekayaan dari pelaku penyalahgunaan, tetapi juga akan semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat bahwa pemerintah daerah bersungguh-sungguh dalam menjaga komitmen dalam pemanfaatan aset-aset yang dikuasai untuk digunakan sebesar-sebesarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Upaya yang sungguh-sungguh dari pemerintah daerah, dalam skala yang lebih luas, akan dapat mendorong pemerintah pusat untuk semakin intensif dalam mengeluarkan berbagai kebijakan dan tindakan yang (lebih) tegas untuk memberantas korupsi.

Tindakan tuntutan perbedaharaan dan tuntutan ganti rugi yang dapat berimplikasi pada penyitaan dan perampasan hasil penyalahgunaan dan/atau kekayaan pelaku penyalahgunaan sejalan dengan prinsip peradilan yang cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Pendekatan seperti ini, akan memperbesar kemungkinan untuk mengambil kembali hasil dan instrumen penyalahgunaan tanpa dipengaruhi oleh keberhasilan atau kegagalan dalam penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan.

C. LANDASAN YURIDIS

Hukum yang berlaku dan diberlakukan di suatu Negara pada dasarnya terangkai sebagai tata hukum dan sistem hukum. Tata hukum dan sistem hukum menuntut bahwa unsur-unsur penopangnya memiliki koherensi, sehingga ada harmonisasi dan sesedikit mungkin memunculkan antinomi. Dalam rangka untuk memelihara harmonisasi, setiap peraturan perundang-undangan harus diposisikan dalam konstelasi peraturan baik secara sinkronik (dalam garis lurus antara peraturan yang derajadnyalebih tinggi) maupun secara diakronik (dalam garis mendatar antara peraturan

yang derajadnya sama tetapi memiliki keterkaitan makna dan isi sebagai aturan yang bersifat khusus dan aturan yang bersifat umum).

Perda yang dirancang oleh Pemerintah Kota Salatiga yaitu Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah pun harus diletakkan dalam konstelasi peraturan perundang-undangan sebagai suatu tata hukum dan sistem hukum. Itu semua, sejatinya dimuarakan agar Perda mengenai Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah yang berasal dari kota Salatiga memiliki landasan keberlakuan secara yuridis.

Dari perspektif ini, berbagai peraturan perundang-undangan yang harus dikaji dalam penyusunan Perda Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah agar tercipta koherensi baik secara sinkronik maupun diakronik antara lain adalah:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400)
6. Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654); 10. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494)

8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)
9. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4488) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4552); -3- 13. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara / Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 196, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor5934);

12. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 147);
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah;
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaikan Tuntutan Ganti Rugi Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 161);
17. Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 15 tahun 2018 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
18. Peraturan Walikota Salatiga Nomor 57 tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan TA 2019;
19. Keputusan Walikota Salatiga Nomor 700/439/2018 tanggal 29 Oktober 2018 tentang Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah, Tim Penyelesaian Kerugian Daerah dan Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. JANGKAUAN PENGATURAN

Secara konseptual, jangkauan pengaturan mengandung makna atau pengertian tentang maksud dan tujuan untuk melakukan pengaturan, yaitu tindakan guna menghasilkan peraturan perundang-undangan. Adanya maksud dan tujuan menjadi tuntutan fundamental dalam tindakan pengaturan. Hal ini dikonfirmasi oleh salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kejelasan (maksud dan) tujuan. Sebagai implikasinya, setiap pengaturan yang ideal seyogianya bertolak dari starting point yaitu adanya maksud dan tujuan. Pengertian ini, secara teoretis, sangat relevan dengan konsep peraturan perundang-undangan *(statutes)* yang dikemukakan Martin Krygier sebagai *"deliberately made laws"* dengan pengertian: *"They are made at a particular time. They express the will of a particular, identifiable person or body of persons."*

Pengaturan, atau pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak sekadar memiliki maksud dan tujuan. Akan tetapi maksud dan tujuan dalam pengaturan di sini harus-lah jelas serta *legitimate* (dalam pengertian maksud dan tujuan tersebut harus baik – positif maknanya). Sekadar maksud dan tujuan tidak cukup untuk menjustifikasi tindakan pengaturan karena boleh jadi maksud dan tujuan untuk melakukan pengaturan tersebut adalah maksud dan tujuan yang buruk atau tidak benar. Jika suatu pengaturan bertolak dari maksud dan tujuan demikian (baca: maksud dan tujuan yang buruk atau tidak benar) maka pengaturan tersebut adalah pengaturan yang sewenang-wen ang (*arbitrary atau unreasonable)*.

Tindakan pengaturan ini bertolak dari kehendak (karena adanya kewenangan) mengatur oleh pembentuk peraturan. Oleh karenanya, produk pengaturan yang dihasilkan, peraturan perundang-undangan, sangat pantas dianggap mengekspresikan kehendak dari pembuatnya yang spesifik sesuai pendapat Krygier di atas. Kehendak mengatur tersebut tentu saja tidak boleh subjektif dan sewenang-wenang. Oleh karena itu, untuk mengobjektivisasi dan merasionalisasinya, maka pengaturan yang dilakukan harus bertolak dari maksud dan tujuan yang dinyatakan secara jelas, dan merupakan maksud dan tujuan yang benar, sebagai justifikasi untuk menjustifikasi kehendak dalam melakukan pengaturan. Oleh karena itu, maksud dan tujuan pengaturan (baca: jangkauan pengaturan) merupakan ratio legis dari pengaturan yang dilakukan.

Pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang TP-TGR memiliki jangkauan pengaturan untuk melegitimasi atau memberikan dasar legalitas bagi upaya interventif pemerintah guna melakukan proses tuntutan melalui TP dan TGR bagi Bendaharawan atau Pegawai Negeri bukan Bendaharawan yang merugikan keuangan dan barang daerah. Pemerintah Kota Salatiga dalam rangka melakukan pengelolaan keuangan dan barang milik daerah khususnya dalam rangka memastikan dalam hal terjadi kerugian daerah, maka kerugian tersebut dapat diselesaikan menurut peraturan perundang-undangan terkait Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Kerugian.

Dalam kerangka tata pengelolaan keuangan yang baik, TP-TGR akan mewujudkan tiga pilar tata pengelolaan keuangan yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Hal ini berbanding lurus dengan kerangka teoretis/konseptual pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, khususnya pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan perundang-undangan merupakan kerangka normatif yang memiliki fungsi sebagai dasar tindakan.[26] Dalam kaitan dengan asas atau prinsip negara hukum yang menjadi salah satu asas atau prinsip utama dalam penyelenggaraan negara

---

[26] Brian Z. Tamanaha, 'A Concise Guide to the Rule of Law' dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law* (Hart Publishing 2009) 3-6.

atau pemerintahan di Indonesia, ada tuntutan ideal supaya harus ada dasar peraturan perundang-undangan terlebih dahulu yang menjadi bingkai bagi tindak-tindak pemerintahan (*governmental actions*), termasuk tindak pemerintahan dalam kerangka pengelolaan keuangan dan barang daerah khususnya terkait TP-TGR.

Sebagai dasar tindakan, peraturan perundang-undangan pada hakikatnya mencakup dua aspek. *Pertama*, memberikan kewenangan bertindak kepada pemerintah sehingga pemerintah memiliki kapasitas atau kemampuan melakukan tindakan. *Kedua*, menentukan pola-pola tindakan yang seyogianya dilakukan atau tidak dilakukan. Pada posisi ini, peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, memiliki kecenderungan positif yaitu sifatnya yang menetap, dapat diakses setiap orang, lebih memberikan kepastian (menghindari perdebatan tentang ada/tidaknya preskripsi untuk melakukan /tidak melakukan sesuatu).

Upaya pemerintah dalam rangka pengelolaan keuangan dan barang milik daerah khususnya terkait TP-TGR, harus didukung oleh kerangka hukum yang memadai dalam bentuk peraturan perundang-undangan (yaitu peraturan daerah) karena kebutuhan inheren atas dua hal. *Pertama*, untuk dapat melakukan tindak pemerintahan maka pemerintah harus memiliki kewenangan terlebih dahulu. *Kedua*, tindak pemerintahan yang dilakukan harus dibatasi secara hukum, yaitu harus ditentukan sebelumnya hal-hal yang dapat dilakukan dan tidak dapat dilakukan serta bagaimana seharusnya tindakan itu dilakukan.

Dengan kerangka pemikiran di atas maka dapat dirumuskan tujuan lebih spesifik dari pengaturan ini (baca: pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang TP-TGR). Sesuai nama yang digunakan, maka tujuan tersebut sejatinya telah tergambarkan secara eksplisit, yaitu untuk mengatur proses tuntutan melalui TP dan TGR bagi Bendaharawan atau Pegawai Negeri bukan Bendaharawan yang merugikan keuangan dan barang daerah.

Dibukanya ruang otonomi bagi daerah memberikan peluang untuk diakomodirnya kondisi-kondisi khusus yang ada di daerah supaya dapat

ditampung ke dalam peraturan daerah. Materi muatan yang sifatnya demikian dijamin secara spesifik oleh undang-undang.[27] Dengan posisi tersebut maka kondisi-kondisi khusus terkait dengan isu TP-TGR yang ada di Kota Salatiga diharapkan dapat direspons melalui pengaturan ke dalam rancangan Peraturan Daerah ini supaya pengaturan ini dapat implementatif.

B. ARAH PENGATURAN

Arah pengaturan merupakan *breakdown* atau penguraian lebih spesifik dari jangkauan pengaturan yang sudah dibahas sebelumnya di atas. Hal ini dapat dibaca bahwa arah pengaturan pada hakikatnya merupakan penerjemahan dari jangkauan pengaturan rancangan peraturan daerah yang *notabene* secara implisit menggambarkan kebijakan atau *policy* dari pembentuk peraturan. Arah pengaturan merupakan desain agak abstrak dari peraturan perundang-undangan, dalam hal ini rancangan peraturan daerah, supaya kebijakan atau *policy* dari pembentuk peraturan dalam melakukan pengaturan dapat terimplementasikan.

Berdasarkan hasil kajian teoretis diperoleh temuan mengenai hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam pengaturan tentang TP-TGR.[28] *Pertama*, konsep akuntabilitas publik, bahwa kewajiban melaporkan dan bertanggung jawab atas keberhasilan atau pun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya. Terkait dengan pokok bahasan dalam naskah akademik ini, maka akuntabilitas yang dimaksudkan adalah akuntabilitas keuangan, yaitu pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan.

Kedua, fungsi yang seyogianya dijalankan oleh pemerintah (termasuk pemerintahan dan pemerintah daerah) dalam rangka pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomi, efisien, dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran

---

[27] Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 jo. Pasal 236 ayat (3) & (4) UU No. 23 Tahun 2014.
[28] Lihat kembali pembahasan dalam *supra* BAB II.A.2.

dana serta korupsi. Pencegahan dan penanggulangan terhadap kerugian keuangan negara menuntut intervensi pemerintah baik dengan perangkat hukumnya (peraturan perundang-undangan) maupun tindakan nyata, termasuk TP-TGR. Ditinjau dari hakikat fungsi pemerintahan, pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi warganya dari berbagai ancaman, termasuk penyalahgunaan keuangan negara. Hal ini merupakan ranah fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas maka arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang TP-TGR seyogianya bertumpu pada dua hal, yaitu:

(1) Pendekatan dalam pengaturan yang merujuk pada pendekatan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif sehingga pengaturan tentang TP-TGR harus sejalan dengan preskripsi transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif yang diberlakukan untuk setiap penyelenggara keuangan negara;
(2) Fungsi pemerintah (termasuk kelembagaan dan penganggaran); dan

Arah pengaturan pertama, pengaturan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif, mengandung preskripsi umum dalam melakukan pengaturan tentang TP-TGR ke dalam peraturan daerah. Preskripsi umum tersebut mencakup dua hal: (1) yang harus diatur (atau boleh diatur) dan (2) yang tidak boleh diatur.

Pengaturan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif ini ditujukan untuk menghindari terjadinya kerugian daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian. Setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris. Penggantian kerugian daerah tersebut perlu segera dilakukan untuk memulihkan uang, surat berharga, dan barang yang berkurang. Oleh karenanya arah pengaturan yang pertama ini bertumpu pada dua aspek, yaitu: (1) tuntutan perbendaharaan, (2) tuntutan ganti kerugian. Sehingga ganti kerugian terhadap keuangan negara dapat dituntut

kepada bendahara maupun pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dengan tujuan untuk memulihkan kerugian daerah. Kerugian daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Arah pengaturan kedua adalah elaborasi tentang tindak-tindak pemerintahan yang relevan dengan kegiatan TP-TGR. Pengaturan ini menjadi inti dari pengaturan tentang TP-TGR. Pengaturan demikian menggambarkan keseluruhan upaya yang ditempuh oleh pemerintah (tentu saja tanpa menutup kemungkinan adanya ruang untuk partisipasi atau peran serta masyarakat) dalam pengelolaan keuangan di Kota Salatiga. Lazimnya, ranah tindak-tindak pemerintahan di sini bergerak mulai dari rentangan yang abstrak hingga konkret, yaitu penyusunan kebijakan yang tepat untuk dituangkan menjadi *policy rules* hingga tindakan-tindakan nyata (*feitelijke handelingen*).

Arah pengaturan ini bertumpu pada tiga pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Hal ini Konsisten dengan Pasal 280 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa penyelenggara Pemerintahan Daerah secara umum mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Tentu saja hal ini berlaku secara *mutatis mutandis* dalam hal TP-TGR. Secara khusus sehubungan dengan terjadinya kerugian daerah, Walikota wajib segera melakukan Tuntutan Ganti Kerugian daerah setelah mengetahui bahwa dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan terjadi kerugian daerah. Tuntutan Ganti Kerugian daerah dilakukan oleh Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah yang selanjutnya menugaskan TPKD untuk melakukan tuntutan ganti kerugian dimaksud.

Karena jangkauan pengaturan tentang TP-TGR ke dalam peraturan daerah ini termasuk untuk mengakomodasi aspek lokalitas maka dengan sendirinya arah pengaturan ini termasuk harus memperhatikan kondisi khusus daerah sesuai dengan temuan dari kajian tentang praktik empiris

yang ada di Kota Salatiga terkait dengan isu tentang TP-TGR.[29] Dengan demikian, melalui arah pengaturan tersebut, perspektif lokalitas menjadi titik berat dalam melakukan pengaturan. Karena kerangka teoretis pengaturan yang demikian maka dengan sendirinya hal ini memperkuat legitimasi sosiologis dari pengaturan yang hendak dilakukan melalui peraturan daerah tersebut. Itu artinya, peraturan daerah ini diharapkan sesuai dengan aspirasi masyarakat sehingga implikasinya masyarakat akan mendukung atau menerima adanya peraturan daerah tersebut.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Bagian terakhir dari BAB ini adalah memberikan uraian atau pemaparan lebih detail mengenai desain rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang TP-TGR yang di-*breakdown* dari penjelasan tentang arah pengaturan yang telah dikemukakan sebelumnya di atas. Atas dasar itu maka ruang lingkup materi muatan rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang TP-TGR adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum;
2. Maksud dan Tujuan;
3. Ruang Lingkup Pengaturan;
4. Bentuk Kerugian Daerah;
5. Subjek Dan Objek;
6. Informasi, Verifikasi Informasi, Pelaporan, Dan Pemeriksaan;
7. Penyelesaian Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi;
8. Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah;
9. Kadaluwarsa;
10. Penagihan Dan Penyetoran;
11. Penatausahaan, Akuntansi, dan Pelaporan;
12. Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian;
13. Penghapusan Piutang Atas Kerugian Daerah;
14. Sanksi Administratif;
15. Ketentuan Peralihan; dan
16. Ketentuan Penutup.

---

[29] Lihat kembali pembahasan *supra* BAB II.C & II.D.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Inisasi untuk membentuk Perda tentang TP-TGR telah sesuai dengan kewenangan penanganan urusan pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun adanya kemungkinan yang diberikan oleh UU No. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
2. Oleh karenanya, pembentukan Perda *a quo* memiliki alasan atau landasan, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis disimpulkan bahwa Perda tentang TP-TGR mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945. Selajutnya secara yuridis disimpulkan bahwa Perda TP-TGR telah sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Sementara secara sosiologis, Perda tentang TP-TGR ini merupakan jawaban atas kebutuhan masyarakat terkait TP-TGR.
3. Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Perda tentang TP-TGR telah disusun dengan memperhatikan maksud dan tujuan melakukan pengaturan yang kemudian di *breakdown* menjadi lebih kongkrit dalam arah pengaturan, untuk selanjutnya diperinci dalam bagian ruang lingkup materi muatan peraturan daerah.

B. SARAN

Dalam proses pembentukan Perda tentang TP-TGR harus melibatkan partisipasi semua pihak terkait, agar materi perda tersebut benar-benar memiliki sesuai dengan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Bosco J. 2017. *Pemerintahan Yang Transparan*. Kompasiana, 15 November 2017.

Bronwen Morgan & Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

Brian Z. Tamanaha, 'A Concise Guide to the Rule of Law' dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., Relocating the Rule of Law (Hart Publishing 2009) 3-6.

Djojodirjo, M.A.,M. 1979. *Perbuatan Melawan Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Pradnya Paramita.

Ellwood, Sheilla. 1993. Parish Town and Councils: Financial Accountability and Management. *Local Government Studies*, Vol. 19, pp 368-386.

Hopwood, T. dan C. Tomkins. 1984. *Issues in Public Sector Accounting*. Amason.co.uk.

LAN dan BPKP. 2003. Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Jakarta: LAN RI.

Mahmudi. 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah.* Penerbit ANDI, Yogyakarta.

Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 2, Penerbit Andi Yogyakarta.

Mardiasmo. 2006. *Perpajakan*, Edisi Revisi, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Mardiasmo. 2006. Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2, No.1, Mei: 1-17.

Michener G dan K Bersch. 2013. *Identifying Transparency*. Information Polity.

N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*,Grasindo, Jakarta.

Nurwahid, E. H. 2016. *Ganti Kerugian Dalam Hukum Perdata*. Unpublish documen.

Ponduri, S. B., Sailaja, V., & Begum, S. A. (2014). Corporate Governance. *Emerging Economies Fraud and Fraud Prevention*, *16*(3), 1–7.

Ramdani, M. 2018. *Transparansi di Dalam Pemerintahan.* Kompasiana, 5 Desember 2018.

Saidi, M. D. 2013. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

Peraturan dan Perundang-undangan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Kerugian.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Tuntutan Ganti Rugi

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penghapusan Piutang Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tuntutan Ganti Rugi

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Keputusan Menteri BUMN Nomor 117/2002 tentang Penerapan Good Corporate Governance pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN.