
NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR**

TENTANG

**TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DAN TUNTUTAN
GANTI RUGI KEUANGAN DAN BARANG DAERAH**

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Kajian tentang peraturan perundang-undangan merupakan salah satu objek kajian ilmu hukum. Istilah ilmu hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtwetenschap* (Belanda), *rechtswissenschaft* (Jerman), *jurisprudence* (Inggris). Istilah-istilah dimaksud merujuk pada pengertian ilmu/pengetahuan tentang hukum (Abdulrahman, 1995). Peraturan perundang-undangan seringkali diidentikkan dengan hukum, atau seringkali diartikan hukum adalah sama dengan peraturan perundang-undangan.

Sesungguhnya peraturan perundang-undangan hanyalah merupakan bagian dari hukum, karena di luar undang-undang masih terdapat hukum, yaitu hukum tidak tertulis atau hukum yang hidup dalam masyarakat atau *living law*. Dengan kata lain, hukum dalam arti sempit hanyalah peraturan perundang-undangan, dan hukum dalam arti luas meliputi peraturan perundang-undangan dan hukum adat. Dalam konteks sistem hukum, hukum merupakan salah satu subsistem dari sistem hukum, yaitu substansi hukum atau *legal substance*, selain struktur hukum atau *legal structural* dan budaya hukum atau *legal culture* (Friedman, 1996). Karena itu, supaya sistem hukum dapat berjalan secara efektif, maka ketiga komponen dimaksud harus secara simultan saling mendukung.

Peraturan perundang-undangan secara berjenjang dapat dikelompokkan menjadi peraturan perundang-undangan ditingkat nasional, dan di tingkat daerah (lokal), berupa peraturan daerah. Pengaturan tentang pembentukan peraturan daerah (perda) secara yuridis formal dapat dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, (selanjutnya disebut UU No.15 Tahun 2019).

Menurut ketentuan Pasal 7 Ayat (1) UU No.15 Tahun 2019 menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Daerah Provinsi
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Arti penting hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas, adalah menentukan kekuatan hukum mengikatnya suatu peraturan perundang-undangan.

Ditinjau dari substansi peraturan perundang-undangan, maka suatu undang-undang harus dipandang secara sistematis dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lain baik secara horizontal maupun secara vertikal sehingga tidak terjadi disharmoni antara ketentuan peraturan perundang-undang dimaksud.

Dengan kata lain diperlukan mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi baik secara vertikal maupun secara horizontal, berupa penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada atau yang sedang disusun yang mengatur bidang tertentu. Tujuan dari sinkronisasi dan harmonisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih (disharmoni), melainkan saling melengkapi (suplementer), saling terkait sehingga terciptanya harmonisasi.

Terkait dengan persoalan pengelolaan keuangan daerah dan pertanggungjawabannya secara khusus tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah, telah ada sejumlah regulasi nasional yang mengatur. Pasal 35 Ayat (1) UU.Nomor 17 tahun 203 tentang keuangan Daerah, menyatakan setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyatakan bahwa kewajiban

bagi setiap pejabat negara dan PNS bukan bendahara wajib melakukan ganti rugi jika ditemukan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah merugikan keuangan negara/daerah, hal ini ditegaskan pula dalam pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, mengatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Selanjutnya permasalahan dimaksud diatur lebih lanjut dalam PP No.39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan daerah, PP.No.53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai negeri, PP. Nomor 38 tahun 2016 tentang tata cara tuntutan ganti kerugian negara/ daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, PP.No.12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah, Peraturan menteri dalam negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan ganti kerugian daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain; Peraturan menteri dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan keuangan Daerah. Praktek selama ini penyelesaian tuntutan ganti kerugian daerah terhadap Pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain di NTT, diserahkan kepada Majelis Penyelesaian Kerugian Daerah Provinsi NTT dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Nusa Tenggara Timur.

Gambara di atas, menunjukkan bahwa pada level nasional sudah ada regulasi nasional yang mengatur tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah khususnya tentang tuntutan pebendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah namun pada level daerah, belum ada regulasi daerah yang mengatur tentang hal dimaksud, berakibat pada masih terjadi penyimpangan terhadap pengelolaan keuangan dan barang daerah yang menimbulkan kerugian bagi daerah serta belum optimal menuntut kembali kerugian keuangan dan barang daerah dimaksud.

Fakta tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah berdasarkan pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), terdapat temuan terhadap ketidakpatuhan peraturan

perundang-undangan yang dapat dikelompokkan menjadi 8 (delapan) jenis kelompok temuan yakni (Saparini dan Tim, 2014) disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1
Kelompok Temuan Pemeriksaan LPKD Tahun 2012

No	Klasifikasi	Jumlah Temuan
1	Kerugian daerah	556
2	Potensi kerugian daerah	126
3	Kekurangan penerimaan	629
4	Uang yang belum atau tidak dipertanggungjawabkan	212
5	Administrasi	411
6	Ketidakhematan atau pemborosan	227
7	Ketidakefisienan	475
8	Lain-lain	415

Sumber : Saparini dan Tim, 2014

Dari kelompok jenis yang diklasifikasikan dari temuan di atas terlihat bahwa untuk kasus kekurangan penerimaan merupakan kasus yang terbanyak dibandingkan dengan kelompok temuan lainnya. Dari total 629 temuan mengenai kekurangan penerimaan, sebanyak 459 temuan merupakan temuan atas kekurangan negara/daerah atau denda keterlambatan pekerjaan belum atau tidak terlambat dipungut/diterima/disetor ke kas negara/daerah, dan ini merupakan jenis temuan yang paling banyak dan paling sering terjadi di daerah. Bila dilihat dari jumlah nilai rupiahnya maka yang tertinggi adalah kelompok ketidakefektifan di mana temuan untuk penggunaan anggaran yang tidak tepat sasaran atau peruntukannya menjadi temuan yang paling besar rupiahnya. Menjadi pertanyaan di sini adalah mengenai kelompok temuan mengenai ketidaktertiban administrasi di mana dalam tabel di atas terlihat bahwa ada sebanyak 411 kasus yang berkaitan dengan masalah administrasi namun nilai rupiahnya tidak ada atau tidak diketahui, dan masalah ini perlu menjadi bahan pertanyaan kepada BPK.

Temuan BPK yang disajikan dalam Tabel 1.1 di atas, diakibatkan karena ketidakpatuhan yang mengakibatkan kerugian daerah. Hal yang sama hampir sama yang ditemukan dalam pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Ada beberapa jenis kasus temuan dengan nilai moneter yang cukup material yang terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur pada satu dekade terakhir yaitu:

-
- a. Rekanan pengadaan barang/jasa tidak menyelesaikan pekerjaan
 - b. Kelebihan pembayaran (kerugian daerah selain karena kekurangan volume)
 - c. Pemahalan harga (*mark up*)
 - d. Pembayaran honorarium atau biaya perjalanan dinas ganda
 - e. Spesifikasi barang/jasa yang diterima tidak sama dengan kontrak
 - f. Pembebanan biaya tidak sesuai atau melebihi ketentuan
 - g. Pengembalian pinjaman kepada bank pemerintah macet atau pengembalian dana bergulir macet
 - h. Kurang volume atas pengadaan barang dan jasa

Jika ditelusuri begitu banyak aturan yang dibuat pemerintah berkaitan dengan keuangan daerah dan berkaitan juga dengan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi atas kerugian keuangan daerah, tetap saja terjadi kecurangan baik disengaja maupun tidak disengaja. Hasil wawancara tim kami dengan pihak yang berkompeten di Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur, di mana ditemukan berkaitan kesalahan administrasi. Sebagai contoh kesalahan administrasi ini seperti beberapa perlengkapan yang nilainya tidak material tetapi diakui sebagai aset tetap. Selain perlengkapan juga peralatan yang mudah dipindahtangankan karena sifat dari barang tersebut. Temuan ini menjadi tidak rasional jika diteluri sebagai kerugian daerah.

Ada pula temuan dari Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur atas dana bergulir dalam bentuk barang bergerak atau seperti hewan peliharaan. Menjadi tidak rasional jika diteluri ke masyarakat yang mengelola barang atau hewan sebagai dana bergulir tersebut. Menjadi ironis bahwa masyarakat sangat apatis dan tidak mau bertanggung jawab jika barang tersebut rusak atau hewan tersebut mati. Jadi jangan mengharapkan pokok pinjaman atas dana bergulir tersebut. Bunga dari pinjaman dana bergulir saja sering ditemukan tidak dibayar. Hal ini menyebabkan kredit macet di Bank NTT.

Fakta tentang Pelaksanaan Pemantauan dan Pemutakhiran Penyelesaian Tindak Lanjut Kerugian Negara/Daerah oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) baik itu inspektorat yang paling bawah yaitu di kabupaten/kota sampai pada Inspektorat Jenderal Kemendagri bahkan oleh BPK terus melakukan pelaksanaan pemantauan dan

pemutakhiran penyelesaian tindak lanjut atas kerugian negara/daerah di lingkungan wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Sejak diberlakukannya Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka begitu banyak temuan atas penyimpangan yang terjadi atas pengelolaan keuangan negara/daerah, khususnya di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Berikut disajikan perkembangan atas penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan piutang kerugian di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 1.2
Perkembangan Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Piutang
Kerugian oleh APIP dan BPK di Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur
Tahun 2001 sampai dengan 2018

(dalam jutaan Rupiah)

No	Perkembangan Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan	Jumlah Piutang Kerugian yang Harus Ditagih	Jumlah Piutang Kerugian yang Telah Ditagih	Sisa Piutang Kerugian yang Belum Ditagih
1	Inspektorat Daerah Provinsi NTT	12.415	5.864	6.551
2	Inpektorat Daerah Kab/Kota	20.088	11.570	8.518
3	Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri	22.265	19.286	2.979
4	BPK	26.744	11.554	15.190

Sumber: Inspektorat Daerah Provinsi NTT, 2019

Pada Tabel 1.2 di atas terlihat bahwa temuan oleh BPK atas kerugian dalam pengelolaan keuangan negara/daerah yang direkomendasi untuk ditagih sebesar Rp26,7 milyar. Sebagai lembaga auditor eksternal memiliki kewenangan lebih luas dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara/daerah, sehingga berpengaruh pada nilai moneter yang lebih besar. Seharusnya pihak Inspektorat Daerah Provinsi NTT memiliki kewenangan lebih luas dan jika dilihat dari jenjang atau kedudukan kelembagaannya dari pada Inspektorat Daerah kabupaten/kota yang ada wilayah administrasi Provinsi NTT, maka seharusnya memiliki temuan yang lebih besar nilai moneternya atas piutang kerugian yang harus ditagih. Justru dari tabel ini terlihat nilai moneter piutang kerugian hasil temuan dari Inspektorat Daerah Provinsi NTT sebesar Rp12,4 milyar lebih kecil dari Inspektorat Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayah

administrasi Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan jumlah temuan piutang kerugian sebesar Rp20 milyar.

Apabila dilihat dari seberapa besar pengembalian ke kas negara/daerah maupun penyelesaian administrasinya, maka pihak Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri memiliki kemampuan dalam menyelamatkan uang negara/daerah sebesar Rp19,2 milyar. Sementara Inspektorat Daerah Provinsi NTT mampu menyelamatkan uang negara/daerah sebesar Rp5,8 milyar. Selanjutnya sisa (saldo) piutang kerugian dari temuan BPK yang belum tertagih sebesar Rp15,1 milyar, sedangkan saldo piutang kerugian yang belum tertagih dari temuan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri yaitu sebesar Rp2,9 milyar.

APIP dan BPK juga melakukan pemeriksaan atas jumlah kasus temuan baik yang sudah dilakukan penyelesaian administrasi maupun tuntutan ganti rugi belum diselesaikan. Berikut disajikan perkembangan atas penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan jumlah kasus penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 1.3
Perkembangan Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Jumlah Kasus
oleh APIP dan BPK di Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur
Tahun 2001 sampai dengan 2018

(dalam satuan nominal)

No	Perkembangan Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan	Jumlah Kasus yang Direkomendasikan	Jumlah Kasus yang Sudah Diselesaikan	Sisa Kasus Belum Diselesaikan
1	Inspektorat Daerah Provinsi NTT	3.567	2.575	992
2	Inpektorat Daerah Kab/Kota	3.905	3.312	593
3	Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri	692	280	412
4	BPK	1.544	1.036	508

Sumber: Inspektorat Daerah Provinsi NTT, 2019

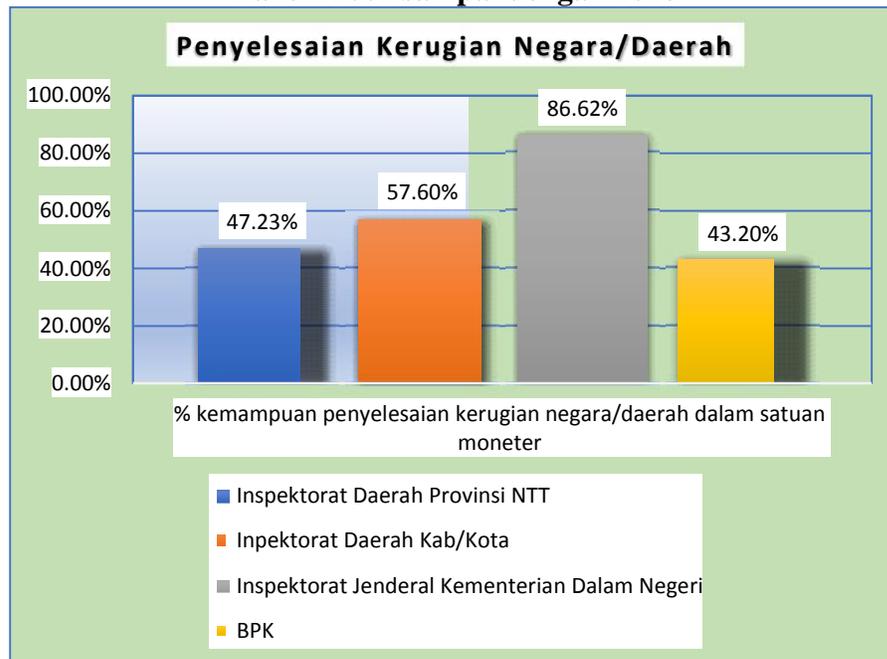
Jika pada Tabel 1.2 di atas penyajian berkaitan temuan piutang kerugian negara/daerah yang disajikan dalam nilai moneter, maka untuk membandingkan dengan

nilai moneter tersebut perlu juga pembandingannya adalah dengan jumlah banyaknya kasus temuan piutang kerugian atas pengelolaan keuangan negara/daerah. Pada Tabel 1.3 di atas jumlah temuan paling banyak yang diremendasikan oleh Inspektorat Daerah kabupaten/kota yaitu sebanyak 3.905 jumlah kasus. Sementara jumlah kasus temuan yang paling sedikit oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri yaitu sebanyak 692 kasus temuan.

Untuk jumlah kasus yang sudah diselesaikan baik secara administrasi maupun tuntutan ganti rugi, di mana Inspektorat Daerah kabupaten/kota di wilayah administrasi Provinsi NTT mampu menyelesaikan kasus temuan tersebut sebanyak 3.312 kasus temuan. Sementara jumlah kasus yang mampu diselesaikan yaitu oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri sebanyak 280 kasus temuan. Jika dilihat dari jumlah kasus yang belum terselesaikan yaitu pada Inspektorat Daerah Provinsi NTT dengan kasus temuan sebanyak 992, ini berarti menjadi pekerjaan rumah bagi Inspektorat Daerah Provinsi NTT di tahun-tahun berikutnya.

Pada Tabel 1.2 dan Tabel 1.3 penyajian temuan kerugian negara/daerah yang direkomendasikan untuk dilakukan penyelesaiannya dalam bentuk angka nominal. Penyajian dalam bentuk grafik persentase ini untuk memudahkan setiap orang yang melihat atau membacanya. Berikut disajikan dalam bentuk grafik presentasi penyelesaian kerugian negara/daerah dalam perhitungan nilai moneternya atas piutang kerugian oleh APIP di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur dari tahun 2001 sampai dengan 2018.

Gambar 1.1
Grafik Persentase Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah dalam Perhitungan Nilai Moneternya atas Piutang Kerugian oleh APIP dan BPK di Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2001 sampai dengan 2018

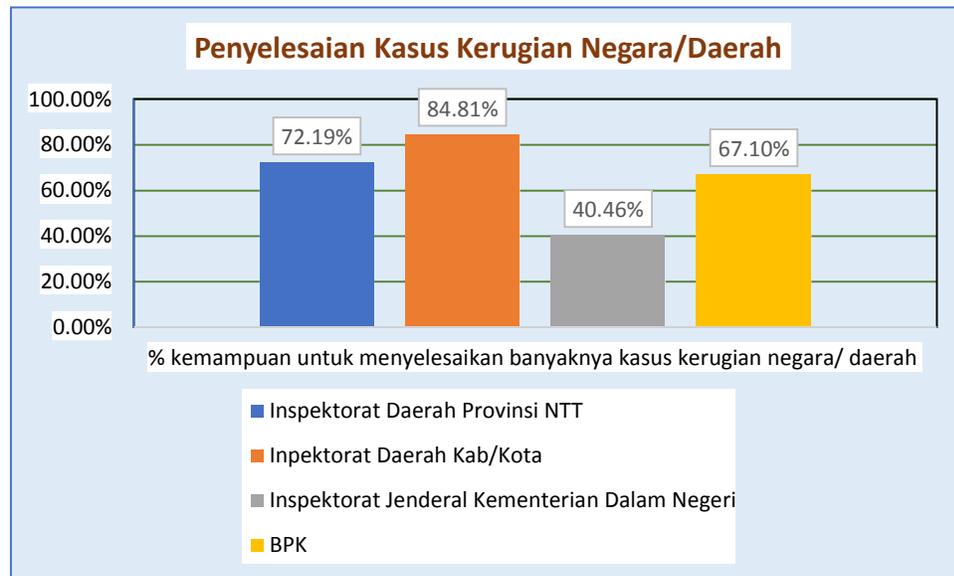


Pada Gambar 1.1 di atas terlihat jelas bahwa Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri mampu menyelamatkan uang dan barang negara/daerah sebesar 86,62%, sedangkan pihak BPK hanya mampu mencapai 43,20% menyelamatkan uang dan barang negara/daerah. Persentase ini bukan berarti nilai moneter juga besar, bisa jadi nilai moneter dalam menyelamatkan uang dan barang negara/daerah oleh BPK jauh lebih besar yaitu sebesar Rp11,5 milyar dari pada kemampuan yang dicapai Inspektorat Daerah Provinsi NTT yaitu hanya sebesar Rp5,8 milyar dengan persentase 47,23%.

Selain temuan kerugian negara/daerah dalam perhitungan nilai moneter yang dibuat persentase dalam Gambar 1.1 di atas, maka untuk membandingkan nilai moneter tersebut dibuatlah pembandingan dengan jumlah kasus temuan yang mampu diselesaikan oleh keempat instansi tersebut. Berikut disajikan dalam gambar grafik persentase penyelesaian kerugian negara/daerah dalam jumlah banyak kasus yang direkomendasikan oleh APIP dan BPK di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur dari

tahun 2001 sampai dengan 2018.

Gambar 1.2
Grafik Persentase Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah dalam Jumlah Banyaknya Kasus yang Direkomendasikan oleh APIP dan BPK di Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2001 sampai dengan 2018



Pada Gambar 1.2 di atas memperlihatkan bahwa persentase dalam penyelesaian kasus kerugian negara/daerah dengan jumlah kasus yaitu pada Inspektorat Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayah administrasi Provinsi Nusa Tenggara Timur sebesar 84,81%, sedangkan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri hanya mampu menyelesaikan kasus sebesar 40,46%. Ini dapat diartikan bahwa dengan jumlah kasus temuan yang hampir satu dekade ini, di mana Inspektorat Daerah kabupaten/kota di Provinsi NTT begitu baik dalam penyelesaian setiap kasus. Sementara Inspektorat Daerah Provinsi NTT juga dikatakan baik dalam penyelesaian kasusnya yaitu mencapai 72,19%, akan tetapi belum optimal.

Mengacu pada paparan data di atas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu:

1. Pemilahan Tugas dan Fungsi antara Badan Keuangan Daerah dan Inspektorat Daerah
Permasalahan terkait dengan pemilihan tugas dan fungsi BPK dan Inspektorat Daerah yaitu kurangnya koordinasi yang jelas berkaitan kedua instansi pemerintah

daerah ini. Jika sudah menjadi temuan adanya kerugian keuangan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut oleh pihak Inspektorat Daerah, seharusnya cepat direspon oleh pihak Badan Keuangan Daerah. Pihak Inspektorat Daerah membuat kebijakan tuntutan ganti rugi berdasarkan pemahaman selama ini, selanjutnya dibuat laporan akan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi atas kerugian tersebut. Secara sistem akuntansi berbasis akrual, maka tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi akan memunculkan hak tagih dari pihak pemerintah daerah dalam hal ini dilakukan oleh Badan Keuangan Daerah karena memunculkan piutang daerah dalam laporan keuangan. Selama ini sering terjadi ketunggakan akan pembayaran piutang berkaitan jumlah nilai tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi yang belum tertagih dari pihak yang melakukan kecurangan yang berakibat pada kerugian keuangan daerah.

2. Pengukur Kinerja antara Badan Keuangan Daerah dan Inspektorat Daerah.

Permasalahan terkait dengan Pengukur Kinerja antara Badan Keuangan Daerah dan Inspektorat Daerah, yaitu jika pihak Inspektorat Daerah membuat laporan akan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi atas kerugian tersebut, maka pengakuan akuntansi berbasis akrual akan memunculkan hak tagih dalam hal ini dicatat sebagai piutang daerah. Menjadi permasalahan selama ini, pengukuran kinerja akan hak tagih itu berada pada pihak Badan Keuangan Daerah, sedangkan pihak Inspektorat Daerah kurang diperhatikan akan berapa besar jumlah kasus temuan akan kerugian keuangan daerah yang ditindaklanjuti dengan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi. Seharusnya kinerja Inspektorat Daerah pun harus dinilai karena ini berpengaruh pada jumlah nilai moneter yang diperoleh dan akan berdampak pada kinerja laporan keuangan daerah.

3. Keberadaan Peraturan Daerah tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi yang Sebelumnya

Permasalahan terkait dengan belum adanya peraturan daerah tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi keuangan dan barang daerah. Selama ini pelaksanaan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi atas kerugian keuangan daerah mengikuti peraturan yang ada di atasnya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam susunan organisasi Inspektorat Daerah, dibentuk unit khusus yaitu Majelis Pertimbangan yang dibentuk berdasarkan SK Gubernur NTT yang bertugas untuk menangani kebijakan akan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi atas kerugian keuangan daerah. Hanya selama ini saja unit tersebut bekerja tanpa memiliki payung hukum yang kuat, dan hanya menggunakan payung hukum peraturan di atasnya yaitu PP dan Permendagri.

Apabila mengacu pada Pasal 323 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang mengatakan bahwa: ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan **peraturan daerah** dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat Peraturan daerah tentang tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah.

Perkembangan selanjutnya dengan dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Jika dicermati pada Pasal 56 Permendagri tersebut menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan penyelesaian tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan peraturan kepala daerah (Perkada). Sebaliknya dengan diterbitkannya PP.No. 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah, dalam Pasal 224 Ayat (1) menyatakan bahwa Peraturan pelaksanaan dari PP.No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan pemerintah ini; Ayat (2) Peraturan pelaksanaan dari PP ini harus ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak PP ini diundangkan. Pasal 213 Ayat (3) menyatakan Tata Cara penggantian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa Permendagri 13 Tahun 2006 masih berlaku sehingga ada ruang tatacara penggantian kerugian daerah tetap mengacu pada Permendagri No. 13 tahun 2006 dan pembentukan regulasi tentang tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah dalam bentuk Peraturan daerah (perda). Memang menjadi ironi jika peraturan kepala daerah tentang tata cara pelaksanaan penyelesaian tuntutan ganti kerugian daerah lebih dulu

keluar dari pada peraturan daerah tentang tuntutan perbendahraan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah dalam pemahaman Perkada sebagai pelaksanaan dari perda, sehingga kedudukan Perda lebih tinggi daripada Perkada; namun demikian, mengacu pada Pasal 246 Ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan perkada.

4. Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara

Permasalahan yang terkait dengan Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara yaitu ditemukan banyak kasus penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Sebelum menjadi temuan pihak auditor eksternal (BPK), di mana pihak auditor internal sudah mengarahkan untuk dibenahi beberapa temuan berkaitan penyimpangan tersebut. Dari tahun ke tahun ditemukan beberapa kasus penyimpangan yang hampir sama dan tidak diindahkan arahan dari auditor internal, sehingga pada akhirnya menjadi temuan dari pihak auditor eksternal. Jika penyimpangan ini menjadi temuan pihak auditor eksternal, maka mau tidak mau harus diganti melalui tuntutan perbendahraan dan tuntutan ganti rugi.

Semakin banyak laporan atas kasus penyimpangan dalam pengelolaan, maka semakin tinggi hak tagih atas kerugian tersebut, sehingga memperuhi kinerja laporan keuangan Pemerintaha Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Perlu diketahui bahwa permasalahan dalam opini yang diberikan BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah itu banyak berkaitan kepemilikan aset tetap. Kepemilikan aset tetap yang tidak jelas ini berkaitan dengan kehilangan dokumen-dokumen kepemilikan aset tetap.

5. Pihak yang Berwenang Menghitung Kerugian Daerah

Permasalahan terkait dengan Pihak yang Berwenang Menghitung Kerugian Daerah yaitu selama ini menjadi simpang siur dalam perhitungan akan kerugian keuangan daerah. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2016 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dikatakan bahwa BPK sebagai pihak auditor eksternal berhak melakukan perhitungan kerugian keuangan daerah, baik itu yang terjadi di internal pemerintahan maupun di luar lingkungan pemerintahan. Sementara kewenangan BPKP hanya menghitung kerugian di internal pemerintahan. Jika terjadi kerugian sebagian

modal yang disetor di perusahaan BUMD maupun di perusahaan-perusahaan swasta, maka ini merupakan ranahnya BPK dalam menghitung kerugian keuangan daerah. Bagaimana kedudukan auditor internal yang lain seperti Inspektorat Provinsi, di mana kedudukannya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, dikatakan bahwa Inspektorat Provinsi melakukan reviu atas laporan keuangan pemerintah daerah provinsi sebelum disampaikan gubernur kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Jika ada indikasi terjadi kerugian daerah di perusahaan swasta yang sebagian saham (kurang dari 50%) oleh pemerintah daerah, maka seharusnya menggunakan jasa Kantor Akuntan Publik dan bukan BPK maupun BPKP. Ironi yang terjadi selama ini, di mana jika terjadi kerugian di perusahaan-perusahaan swasta pihak auditor pemerintah tersebutlah yang melakukan audit kerugian keuangan negara/daerah. Hal ini mengacu contoh kasus pada yang merupakan hasil penelian oleh Tim ICW (2014) menggambarkan bahwa BPK dan BPKP beralasan bahwa Bank Bukopin bukan merupakan BUMN. Saham pemerintah di Bukopin juga hanya 14 persen. Apabila Bukopin tidak masuk kategori BUMN sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maka pihak BPK dan BPKP tidak bisa mendefinisikan lingkup keuangan negara sesuai Undang-Undang Tipikor.

Tim ICW (2014) menemukan hal bertentangan juga yaitu jika menggunakan jasa Kantor Akuntan Publik akan menimbulkan polemik. Pengajar Hukum Anggaran Negara dan Keuangan Publik Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Dian Puji Simatupang berpendapat Kantor Akuntan Publik tidak berwenang menghitung kerugian keuangan negara. Sesuai Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, lembaga yang berwenang adalah BPK. BPK berwenang memeriksa, menetapkan, dan menilai kerugian negara. BPKP sudah tidak lagi berwenang memeriksa dan menghitung kerugian negara pasca diterbitkannya Keppres Nomor 103 Tahun 2001. Dian menyatakan, Kantor Akuntan Publik dimungkinkan menghitung kerugian negara asalkan BPK memberi mandat sesuai UU BPK.

Dari temuan kasus kerugian dalam pengelolaan uang dan barang negara/daerah oleh APIP maupun oleh BPK, selama ini ditemukan begitu besar kerugian negara yang

belum terselesaikan baik melalui penyelesaian administrasi maupun tuntutan ganti ruginya. Dari yang disajikan dalam tabel maupun gambar sebelumnya, jelas terlihat bahwa keempat instansi tersebut memiliki kemampuan berbeda-beda dalam penyelesaian piutang kerugian atas pengelolaan uang dan barang negara/daerah. Di satu sisi kinerja dalam menyelesaikan kasusnya cukup baik tetapi belum tentu berbanding lurus dengan penyelesaian nilai moneterinya. Sebaliknya penyelesaian kerugian dilihat dari sisi perhitungan nilai moneterinya baik tetapi belum tentu diikuti dengan penyelesaian jumlah banyaknya kasus temuan. Hal ini akan berdampak pada pengukuran kinerja setiap instansi, di mana pada tingkat instansi Pemerintah Provinsi NTT, kinerja dari Inspektorat Daerah Provinsi NTT baik dalam penyelesaian jumlah banyaknya kasus temuan, tetapi belum tentu baik dalam kinerja penyelesaian nilai moneter oleh Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT. Sebaliknya penilaian kinerja baik untuk Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT karena mampu menyelamatkan uang dan barang negara/daerah, tetapi belum tentu penilaian kinerja yang baik untuk Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam penyelesaian kasus atas temuan kerugian keuangan negara/daerah. Ini menjadi permasalahan yang harus dibuat pemisahan yang jelas dalam penilaian kinerja setiap instansi. Apakah penilaian kinerja dari sisi nilai moneterinya atautkah dari sisi jumlah banyaknya kasus yang dapat terselesaikan.

Mengacu pada kondisi dimaksud sebelumnya, jika tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah ini tidak diatur secara tegas dan jelas mengenai substansi dan kelembagaan, mekanisme atau prosedur penegakannya melalui peraturan daerah, akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang berakibat pada tidak dapat dituntutnya kerugian keuangan dan barang daerah secara optimal.

Karena itu, dalam rangka menciptakan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan di masyarakat, termasuk Peraturan Daerah di Provinsi NTT, maka pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara terarah dan sistematis melalui tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan dan penetapan, tahapan pengundangan; serta dalam setiap tahapan harus didukung oleh adanya penyebarluasan. Tahapan tersebut tentunya dilakukan berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan. Apabila tahapan tersebut dilakukan secara benar, tentu akan menghasilkan Peraturan Daerah yang menjamin nilai kepastian hukum, nilai kemanfaatan hukum, serta nilai keadilan sebagai wujud nyata sinergi antara nilai kepastian hukum dan nilai kemanfaatan hukum. Untuk itu maka sebagai langkah awal dalam kegiatan pembentukan peraturan daerah ini perlu disusun Naskah Akademik sebagai acuan dalam pembentukan peraturan daerah dimaksud.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah secara mutatis mutandis mengikuti pengaturan tentang tahapan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi. Salah satu tahapan dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah tahap penyusunan yang meliputi penyusunan naskah akademis dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn mengamanatkan bahwa : Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan, dan/atau naskah akademik. Begitupun dalam Pasal 19 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah disertai Naskah Akademik, dengan sistematika sebagaimana diatur dalam ayat (2).

Selanjutnya mengenai teknik penyusunan naskah akademik maka Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan tehnik penyusunan naskah akademik. Kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa ketentuan mengenai tehnik penyusunan naskah akademis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Angka 1 Lampiran I Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn yang mengatur Tehnik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, menyatakan bahwa naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil

penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan naskah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Keberadaan naskah akademik tersebut menjadikan naskah akademik memiliki urgensi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah. Selain pengaturan angka 1 Lampiran I Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Pentingnya keberadaan naskah akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah didasarkan pada argumentasi berikut.

1. Keberadaan naskah menjadi dasar kajian agar pembentukan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah sesuai dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem hukum nasional, mekanisme pembentukan produk hukum daerah dalam Pemerintahan Daerah Provinsi NTT, dan sesuai dengan perubahan sosial masyarakat di provinsi ini.
2. Dengan digunakannya naskah akademik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah, diharapkan peraturan Peraturan Daerah tersebut tidak menghadapi masalah dikemudian hari.
3. Naskah Akademik berisikan rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah, konsepsi, asas dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntutan dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang

-
4. Kajian dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait.
 5. Bahan dasar keterangan pembentuk Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah untuk disampaikan Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi NTT.
 6. Dalam tataran implementasi, Peraturan Daerah yang terbentuk menjadi tepat sasaran sesuai dengan tujuan pembentukan dan ditetapkannya Peraturan Daerah; dan membawa manfaat dan kebaikan bagi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang pemikiran sebagaimana dalam deskripsi sebelumnya maka Pemerintah Daerah Provinsi NTT menyusun naskah akademik sebagai dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah

I.2. Identifikasi Masalah

Penyusunan naskah akademik ini dilakukan berdasarkan pembatasan masalah sebagai berikut.

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah serta bagaimana permasalahan tersebut diatasi?
2. Mengapa perlu disusun Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah ?
3. Bagaimanakah substansi pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah?
4. Sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan seperti apakah yang akan diwujudkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah?

I.3. Tujuan dan Kegunaan

I.3.1. Tujuan

- a) Merumuskan permasalahan hukum yang akan dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah.
- b) Merumuskan alasan perlunya Rancangan Peraturan daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah
- c) Merumuskan dasar filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai dasar justifikasi bagi Pemerintah Provinsi NTT untuk menetapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah
- d) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah

I.3.2. Kegunaan

Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan berbagai aspek Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah.

I.4. Metode

Penulisan naskah akademik ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif-analitis. Data dan informasi diperoleh dari literatur, peraturan perundang-undangan, hasil kajian, survey, dideskripsikan secara terstruktur dan sistematis. Selanjutnya akan dilakukan analisa dari data dan informasi yang disajikan. Analisis menyangkut isi dari data dan informasi yang disajikan serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-

undangan. Data dan informasi yang diperoleh digolongkan dalam dua jenis yaitu data primer dan data sekunder.

Metode penelitian yang dipergunakan adalah Penelitian Yuridis Normatif atau Penelitian Hukum Doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data sekunder, yang diperoleh dari studi dokumentasi bukan diperoleh langsung dari lapangan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer ialah bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa antara lain hasil penelitian, doktrin. Bahan hukum tertier ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

Studi dokumentasi dimaksud terhadap peraturan dan regulasi terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, sejarah dan konsep dasar pengelolaan pengelolaan keuangan daerah,

Selain itu, juga dilakukan penelitian empiris untuk memperoleh data primer terkait dengan pengelolaan keuangan daerah di Pemda Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan teknik/metode:

a. Wawancara,

Metode ini menekankan dialog secara langsung dengan sumber-sumber informasi. Kegunaan metode ini adalah untuk menggali secara dalam informasi tertentu dari narasumber termasuk opini dan perspektif yang dimiliki oleh narasumber atas informasi tertentu. Beberapa informasi yang diperoleh melalui wawancara ini adalah masalah-masalah yang berhubungan pengelolaan barang milik daerah di Pemda Provinsi Nusa Tenggara Timur, bagaimana hambatan atau masalah yang dihadapi petugas dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah, dan opini yang muncul di tengah masyarakat terkait dengan pengelolaan keuangan daerah.

b. *Focus Group Discussion*

Metode ini memfokuskan kepada pembahasan satu atau beberapa tema secara terfokus dan berdasar kompetensi peserta yang terlibat. Melalui FGD, isu-isu yang

muncul dapat terklarifikasi atau bahkan terbantahkan secara data atau teoritis. Tema-tema FGD dipilah berdasar tingkat kontroversi atau variasi yang kompleks. Semakin kompleks maka isu tersebut membutuhkan FGD sebagai forum klarifikasi.

I.5. Analisis Data.

Data sekunder dan primer yang diperoleh kemudian dianalisis dalam penyusunan naskah akademik ini, dilakukan dengan 2 (dua) pendekatan, yaitu analisis deskriptif (*descriptive analysis*) dan analisis isi (*content analysis*).

- a. Analisis deskriptif bersifat kualitatif melalui narasi-narasi ilmiah yang bersifat deskriptif. Pengelolaan keuangan daerah dijelaskan secara runtut melalui logika induktif yang berawal dari konteks, masalah yang teridentifikasi, formula teoretis, kajian empiris, dan konstruksi perbaikan. Melalui logika induktif ini, pengelolaan keuangan daerah sebagai lokus kajian naskah akademik ini dideskripsikan secara runtut sesuai dengan data yang ditemukan. Pada dasarnya, analisis deskriptif tidak sampai pada kesimpulan akhir, hal ini karena secara kualitatif, analisis bersifat *on going* dan akan berakhir ketika mengalami kejenuhan. Indikator kejenuhan adalah apabila tidak ditemukan data baru dalam satu periode kajian tertentu.
- b. Analisis isi (*content analysis*) dilakukan mengingat pengelola keuangan daerah tidak bisa lepas dari regulasi lain yang mengitarinya. Maka upaya perbaikan pengelolaan keuangan daerah yang akan dijalankan tidak bisa lepas dalam konteks regulasi tersebut. Untuk memastikan kerangka perbaikan tidak lepas konteks, maka analisis dilakukan melalui kajian terhadap isi undang-undang dan peraturan lain yang melingkupinya. Dengan demikian, setiap konsep yang dimunculkan sebagai inisiatif perbaikan pengelolaan keuangan daerah memiliki keterkaitan dengan berbagai referensi atau regulasi-regulasi yang mengitarinya.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

II.1.1. Kajian Teoretis

Setiap pendapat baik diungkapkan dalam tulisan maupun secara lisan, harus dibangun dalam kerangka teori yang kuat. Naskah akademik ini pun merupakan bagian dari tulisan ilmiah yang dibangun pun dengan kerangka teori yang kuat dalam membuat suatu peundang-undangan termasuk peraturan daerah. Kerangka berpikir (*school of think*) merupakan acuan dalam melakukan analisis pembahasan akan suatu peraturan daerah yang akan dibuat.

A. Konsep Negara Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen ketiga dirumuskan secara tegas dalam Pasal 1 Ayat (3). bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekwensi dari penegasan konstitusi dimaksud tentang negara hukum atau *rechtsstaat* maka segala kewenangan dan tindakan alat perengkapan negara atau aparatur negara dan warga negara atau masyarakat harus berdasarkan atas hukum atau diatur oleh hukum serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Salah satu prinsip dalam suatu negara hukum atau *rechtsstaat* adalah adanya persamaan menurut hukum bagi semua orang dan adanya prinsip bahwa hukum mengatasi segala-galanya (Wahyono, 1983). Demikian pula kekuasaan tumbuh pada hukum dan semua orang tunduk pada hukum (Kusumaatmadja, 2006). Negara Indonesia selain sebagai negara hukum, juga merupakan negara kesejahteraan, sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat UUD Tahun 1945 ” ...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,....; begitupun ditegaskan dalam sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Konsekuensi dari negara kesejahteraan tidak lain adalah menciptakan kesejahteraan bagi warga negaranya; negara dituntut untuk mencampuri segala aspek kehidupan

masyarakat, menguasai segala urusan sejak manusia itu lahir sampai meninggal dunia (*from the cradle to the grave*) (Muchsan, 1981). Dengan kata lain, tidak satupun aspek kehidupan masyarakat yang terlepas dari campur tangan negara. Negara dalam konteks mensejahterakan warganya berkedudukan sebagai pengurus atau *verzorging* terhadap kehidupan masyarakatnya (Indrati, 2007), negara berkewajiban memberikan perlindungan hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 D Ayat (1) UUD 1945 bahwa: setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.

Salah satu wujud kewajiban negara tersebut tampak dari proses pembuatan atau *law making* berbagai jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan serta ditegaskan atau *law inforcement* dalam kehidupan benegara dan bermasyarakat; Pembuatan hukum atau peraturan perundang-undang merupakan proses hukum, baru menyelesaikan satu tahap dari suatu perjalanan panjang untuk mengatur masyarakat. Tahap pembuatan hukum masih harus disusul oleh pelaksanaannya secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Inilah yang dimaksud dengan penegakkan hukum (Rahardjo, 2007).

B. Otonomi Daerah

Konsekuensi dari reformasi tahun 1998 telah terjadi perubahan sistem bernegara dari sistem sentralistik menuju sistem desentralistik yang melahirkan otonomi daerah sebagai sarana mewujudkan kemandirian dan demokratisasi di daerah termasuk pembuatan hukum ditingkat daerah secara demokratis bagi kesejahteraan segenap masyarakat. Salah satu wujud penguatan komitmen terhadap pelaksanaan otonomi daerah maka dibentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah dicabut/ diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah sebagai bentuk penguatan dan kemandirian daerah dalam konteks otonomi daerah memberi ruang partisipasi public seluas-luasnya bagi masyarakat untuk turut serta dalam mengambil kebijakan ditingkat lokal. Sebagai langkah konkrit mewedahi hak dan kewajiban pemerintah daerah yang dituangkan dalam instrument

yuridis ditingkat lokal berupa peraturan daerah sebagai dasar dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan pembangunan di daerah.

Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa Peraturan Daerah atau Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi serta muatan lokal sesuai peraturan perundang-undangan. Pasal 246 Ayat (1) untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan perkada; Ayat (2) ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan perda berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, erta pembentukan perkada.

Kajian akademik teoretik ilmu perundang-undangan tidak lepas dari aspek politik yang berjalani secara berdampingan dengan aspek hukum dalam koridor politik hukum ketatanegaraan. Politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud MD, 2009). Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan-pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan dan pilihan tentang hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Menurut Bagir Manan (1996), politik hukum tidak lain adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakannya. Lebih lanjut dikatakan secara internal ada tiga lingkup utama politik hukum yaitu (a). politik pembentukan hukum, (b). politik mengenai isi (asas dan kaidah) hukum, (e). politik penegakan hukum;

Terkait dengan politik pembentukan hukum telah dituangkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dirubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 15

Tahun 2019) yang secara filosofis dalam konsiderans huruf (a) dan (b) menyatakan bahwa: pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan harus benar-benar mencerminkan kedaulatan berada ditangan rakyat dan menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Lebih lanjut untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.

Penegasan dimaksud di atas, mengisyaratkan bahwa pembangunan hukum secara substansi harus mencerminkan kedaulatan rakyat, menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dan secara teknik pembentukan harus ada perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.

Menurut Ketentuan Pasal 1 angka (14) UU No.15 Tahun 2019, menyatakan bahwa Pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui pencapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatan bagi negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Pasal 1 angka (1) UU No.15 Tahun 2019 menyatakan bahwa Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan dan pengundangan. Selain aspek substansi dan teknik atau metode, aspek asas hukum juga memegang peranan penting dalam menghasilkan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik.

Menurut Homes dalam Mertokusumo (2004), “asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.” Lebih lanjut Sudikno Mertokusumo menegaskan bahwa:” asas hukum bukanlah kaedah hukum yang konkrit, melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum atau abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam atau dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim

yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut”.

Menurut Rahardjo (2000), peraturan hukum itu diturunkan dari asas hukum dan bahwa asas hukum itu merupakan jantungnya peraturan hukum. Disamping itu, asas hukum juga merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan hukum pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut dasar/ landasan, asas hukum ini juga lazimnya disebut sebagai *ratio logis* dari peraturan hukum.

C. Pengelolaan Keuangan Daerah

Keuangan daerah atau anggaran daerah merupakan rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu. Selanjutnya anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah (Mardiasmo, 2002:9).

Pengelolaan keuangan daerah seringkali diartikan sebagai mobilisasi sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu daerah. Pandangan seperti ini terlalu menyederhanakan dan cenderung menghasilkan rekomendasi kebijakan yang reaktif dan sepihak. Bagi penganut pandangan ini otonomi daerah akan sulit terwujud karena dari segi kualitas, sumber-sumber pembiayaan yang tersedia bagi daerah otonom sangat ”kurus”, sedangkan dari sudut kuantitas sumber-sumber pembiayaan tersebut sangat sedikit. Ada pula pendapat dari Halim (2007:24), keuangan daerah dapat diartikan sebagai: “semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala satuan, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa: (1) laporan realisasi; (2) neraca; (3) laporan arus kas; (4) catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan terlebih dahulu harus diperiksa oleh BPK (Ahmad Yani, 2002: 356).

Pengelolaan Keuangan Daerah mengandung arti bahwa setiap daerah otonom dapat mengurus dan mengatur keuangannya sendiri dengan menggunakan prinsi-prinsip pengelolaan keuangan daerah menurut Mardiasmo (2002:105) antara lain:

a. **Transparansi**

Masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran, karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.

b. **Akuntabilitas**

Prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

c. *Value of Money*

Prinsip ini sesungguhnya merupakan penerapan tiga aspek yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektifitas. Ekonomi, berkaitan dengan pemilikan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu ada harga yang lebih murah. Efisiensi, penggunaan dana masyarakat harus dapat menghasilkan *output* maksimal atau berdayaguna. Efektif merupakan penggunaan anggaran harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah, terdapat beberapa asas umum yang menjadi norma dan prinsip dasar yang harus menjadi pedoman agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Menurut Yani (2002: 359) asas-asas pengelolaan keuangan daerah meliputi keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Masih menurut menurut Yani (2002: 360) menjelaskan bahwa efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. Ekonomis merupakan pemerolehan pemasukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu

dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya. Serta kepatuhan merupakan tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

Pengelolaan keuangan daerah harus mengedepankan prinsip transparansi. Mengacu pada Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah (2002, h.18) transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

oleh eksternal auditor, yaitu BPK di daerah.

- c. Nilai uang (*value for money*), yaitu penerapan 3 (tiga) prinsip dalam proses penganggaran, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.
- 1) Ekonomi. Maksud dari pembelian barang dan jasa dengan kualitas tertentu pada harga terbaik. Artinya, barang dan jasa dibeli dengan mengeluarkan sejumlah dana harus sesuai dengan kualitasnya.
 - 2) Efisiensi. Maksudnya adalah suatu produk atau hasil kerja tertentu dicapai dengan penggunaan dana yang ada.
 - 3) Efektivitas. Hubungan antar keluaran (hasil) dengan tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Artinya, hasil yang dicapai harus sesuai dengan dana, waktu, dan tenaga yang dikorbankannya.

D. Pengelolaan Barang Milik Daerah

Untuk mendukung pengelolaan aset daerah secara efisien dan efektif serta menciptakan transparansi kebijakan pengelolaan aset daerah, maka pemerintah daerah perlu memiliki atau mengembangkan sistem informasi manajemen yang komprehensif dan handal sebagai alat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, sistem informasi tersebut juga bermanfaat untuk dasar pengambilan keputusan mengenai kebutuhan barang dan estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD, dan untuk memperoleh informasi manajemen aset daerah yang memadai maka diperlukan dasar pengelolaan kekayaan aset yang memadai juga, di mana menurut Mardiasmo (2002: 87) terdapat tiga prinsip dasar pengelolaan kekayaan aset daerah yakni: (1) adanya perencanaan yang tepat, (2) pelaksanaan/pemanfaatan secara efisien dan efektif, dan (3) pengawasan (*monitoring*).

Menurut Mardiasmo (2002: 35), pada dasarnya kekayaan daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis yaitu:

- a. Kekayaan yang sudah ada (eksis) sejak adanya daerah tersebut. Kekayaan jenis ini meliputi seluruh kekayaan alam dan geografis kewilayahannya. Contohnya adalah tanah, hutan, tambang, gunung, danau, pantai dan laut.
- b. Kekayaan yang akan dimiliki baik yang berasal dari aktivitas pemerintah daerah yang didanai APBD serta kegiatan perekonomian daerah lainnya. Contohnya adalah

jalan, jembatan, kendaraan, dan barang modal lainnya.

Kekayaan milik daerah harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Masyarakat dan DPRD yang harus melakukan pengawasan (*monitoring*) terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan kekayaan milik daerah. Hal yang cukup penting diperhatikan pemerintah daerah adalah perlunya dilakukan perencanaan terhadap biaya operasional dan pemeliharaan untuk setiap kekayaan yang dibeli atau diadakan. Hal ini disebabkan sering kali biaya operasi dan pemeliharaan tidak dikaitkan dengan belanja investasi/modal. Mestinya terdapat keterkaitan antara belanja investasi atau modal dengan biaya operasi dan pemeliharaan yang biaya tersebut merupakan *commitment cost* yang harus dilakukan. Selain biaya operasi dan pemeliharaan, biaya lain yang harus diperhatikan misalnya biaya asuransi kerugian. Pengelolaan kekayaan daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Menurut Mardiasmo (2000 : 40) Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi paling tidak meliputi:

- a. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probabality and legality*), terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*) oleh pejabat dalam penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan kekayaan publik.
- b. Akuntabilitas proses (*process accountability*), terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah, termasuk didalamnya dilakukan *compulsory competitive tendering contract (CCTC)* dan penghapusan *mark-up*. Untuk itu perlu kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.
- c. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*), terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah.

Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Keterlibatan auditor internal dalam proses pengawasan ini sangat penting untuk menilai konsistensi antara praktik yang dilakukan oleh pemerintah daerah

dengan standar yang berlaku. Selain itu, auditor juga penting keterlibatannya untuk menilai kebijakan akuntansi yang diterapkan menyangkut pengakuan aset (*recognition*), pengukurannya (*measurement*), dan penilaiannya (*evaluation*). Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpangan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah.

Menurut Yusuf (2011) dalam bukunya 8 Langkah Pengelolaan Aset Daerah mengatakan siklus pengelolaan aset adalah tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam manajemen aset. Dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengelolaan Barang Daerah adalah suatu rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap daerah yang meliputi:

1. Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran

Perencanaan kebutuhan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan barang milik daerah untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang.

2. Pengadaan

Pengadaan merupakan kegiatan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan barang daerah dan jasa.

3. Penggunaan

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan barang milik daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD yang bersangkutan.

4. Pemanfaatan

Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

5. Pengamanan dan Pemeliharaan

Pengamanan adalah kegiatan tindakan pengendalian dalam pengurusan barang milik daerah dalam bentuk fisik, administratif dan tindakan upaya hukum. Pemeliharaan adalah kegiatan atau tindakan yang dilakukan agar semua barang milik daerah

selalu dalam keadaan baik dan

siap untuk digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Setiap aset yang dibeli perlu dilakukan pemeliharaan agar aset yang ada tetap terawat dan umur ekonomisnya dapat bertambah.

6. Penilaian

Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa barang milik daerah pada aset tertentu.

7. Pemindahtanganan

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal Pemerintah Daerah.

8. Pemusnahan

Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan atau kegunaan barang milik daerah.

9. Penghapusan

Penghapusan adalah tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengguna dan atau kuasa pengguna dan atau pengelola yang berada dalam penguasaannya.

E. Kerugian Keuangan Daerah

Menurut Karianga (2018) pengelolaan keuangan daerah pada hakikatnya merupakan pengurusan keuangan daerah. Pengurusan keuangan negara/daerah terbagi dua yaitu pengurusan umum dan pengurusan khusus. Kedua pengurusan ini mempunyai ruang lingkup tersendiri yakni subjek, objek, dan cara pengelolaan serta cara pertanggungjawaban yang berbeda-beda. Upaya untuk pengelolaan keuangan daerah yang bertanggung jawab telah dikawal dengan sejumlah peraturan perundang-undangan yang banyak namun realitas menunjukkan bahwa kerangka normatif tersebut tidak sepenuhnya mampu memberikan suatu kondisi yang optimal dalam mencegah pengelolaan keuangan daerah yang tidak bertanggung jawab. Berbagai prinsip yang diatur secara jelas dalam begitu banyak peraturan ternyata tidak cukup mampu

mengurangi praktek-praktek pengelolaan keuangan daerah yang tidak akuntabel dan tidak transparan. Praktek penyuapan, ketidakpekaan terhadap kebutuhan masyarakat, penggunaan anggaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan dan cenderung banyak pemborosan serta munculnya impunitas pelaku korupsi di mana mereka dapat bebas tanpa sedikitpun tersentuh hukum (*law disenforcement conspiracy*).

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagaimana dikemukakan di atas, dapat dilihat bahwa konsep yang dianut adalah konsep kerugian negara dalam arti delik materiil. Suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata. Hal yang sama juga di dijelaskan dalam pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya, sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Selain menurut Undang-Undang BPK, BPKP menilai bahwa dalam kerugian keuangan atau kekayaan negara, suatu kerugian negara tidak hanya yang bersifat riil, tetapi juga yang bersifat potensial yaitu yang belum terjadi seperti adanya pendapatan negara yang akan diterima.

Pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan, sehingga dalam pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa: setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Kewajiban bagi setiap pejabat negara dan PNS bukan bendahara wajib melakukan ganti rugi jika ditemukan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah merugikan keuangan negara/daerah, hal ini ditegaskan pula dalam pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

F. Tuntutan Perbendaharaan

Pada pasal 59 ayat (1) dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara dikatakan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-

undangan yang berlaku. Tuntutan perbendaharaan ini lebih diarahkan untuk pengembalian kelebihan penggunaan uang atau kas dan barang daerah dan bukan tuntutan ganti rugi. Andaikata seorang PNS sudah purna bakti tugas pengabdianya dan barang daerah masih ada di tangannya, maka pihak pengelolaan keuangan daerah menerbitkan surat pengambil barang daerah tersebut.

Pada pasal 61 ayat (1) dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara dikatakan bahwa setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui. Selanjutnya dalam ayat (2) dikatakan bahwa segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.

Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara tersebut harus benar-benar diperhatikan jika seseorang diberikan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga bersifat mengikat jika yang bersangkutan melakukan tindakan baik sengaja maupun tidak dengan sengaja dan mengakibatkan kerugian daerah. Jika seandainya SKTJM tersebut tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/ walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan (ayat (3)). Hal ini untuk memastikan bahwa yang bersangkutan tetap harus mengurus hal-hal berkaitan tuntutan perbendaharaan atas terjadinya kerugian daerah.

G. Tuntutan Ganti Rugi

Ganti rugi di dalam suatu perikatan adalah perbuatan yang wajib dilaksanakan pihak yang berwanprestasi, yang menjadi hak pihak yang menderita akibat langsung dari wanprestasi tersebut (Basrah, 1974: 2). Mengenai ganti rugi ini, Wirjono Prodjodikoro mengatakan bahwa (Prodjodikoro, 1973:51): “Dalam hal-hal lain hanya ada satu sanksi,

yaitu membebankan pada pihak yang berwajib suatu kewajiban untuk mengganti kerugian yang diderita oleh pihak berhak.” Secara umum kerugian dapat diartikan sebagai salah satu akibat dari suatu perbuatan yang dialami oleh seseorang atau satu pihak yang dianggap bersifat menghilangkan keuntungan (*winderving*).

Kerugian dalam pandangan Abdulkadir (2000: 255-256) dapat bersifat material atau immaterial. Unsur-unsur kerugian dan ukuran penilaian ganti kerugian dalam perbuatan melawan hukum dapat diterapkan secara analogis, dengan demikian penghitungan ganti kerugian didasarkan pada kemungkinan adanya unsur biaya, kerugian yang sesungguhnya, dan keuntungan yang diharapkan (bunga).

Hal yang berkaitan berkenaan dengan ganti rugi kerugian daerah, maka dalam pasal 22 Undang-Undang BPK dikatakan 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. 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 negara/daerah kepada bendahara bersangkutan. Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.

H. Pengakuan Pencatatan atas Kerugian

Menurut Astuti dan Chariri (2015 Badan Pemeriksaan Keuangan merupakan pihak yang berwenang untuk melaporkan suatu kasus kerugian negara yang diyakini mengandung unsur tindak pidana korupsi kepada para aparat penegak hukum. Aparat penegak hukum yang dimaksud adalah kejaksaan, kepolisian, dan dapat dilaporkan langsung ke pengadilan. Sebagai pihak yang berwenang melaporkan, tentunya para auditor BPK terlebih dahulu harus menghitung kerugian negara yang terjadi. Selain menghitung kerugian negara tersebut, para auditor BPK juga harus memeriksa apakah terdapat unsur tindak pidana korupsi atau tidak. Dalam menentukan unsur tindak pidana korupsi inilah, para auditor BPK menggunakan konsep materialitas kualitatif untuk

pemeriksaannya.

Masih menurut pendapat Astuti dan Chariri (2015) mengatakan bahwa penghitungan kerugian negara dapat dihitung dengan cara menghitung selisih antara yang seharusnya dan yang nyata nya diperoleh atau dikeluarkan. Selisih tersebut dapat dikatakan sebagai salah saji karena memiliki hasil penghitungan akhir yang berbeda. Akan tetapi selisih tersebut harus dinilai lagi dengan konsep materialitas. BPK dalam penilaian materialitasnya tidak hanya menggunakan konsep materialitas kuantitatif saja, hal ini dikarenakan meskipun tingkat materialitasnya kecil dari segi kuantitatif, akan tetapi suatu kerugian negara dapat masuk ke dalam tindak pidana korupsi jika terdapat salah saji material kualitatif. BPK menggunakan dua konsep di atas karena titik kunci pembagian kerugian negara masuk ke tindak pidana korupsi atau tidak dilihat dari apakah terdapat unsur-unsur tindak pidana korupsi pada kasus kerugian negara tersebut. Unsur-unsur tindak pidana korupsi tidak dapat terlihat jika menilai materialitas hanya dari konsep materialitas kuantitatif saja.

Jika menggunakan konsep materialitas kualitatif maka akan ada faktor pertimbangan bagi pemeriksa untuk menentukan tingkat materialitas. Faktor yang dimaksud adalah berupa tingkat kepentingan para pihak terhadap objek yang diperiksa serta batasan materialitas untuk penugasan pemeriksaan. Dalam menghitung serta menetapkan batas materialitas, BPK memiliki standar khusus. Standar tersebut adalah berupa Petunjuk Teknis Penetapan Batas Materialitas BPK Tahun 2013. Pada petunjuk teknis tersebut dijelaskan bahwa dalam pemeriksaan laporan keuangan, pemeriksa perlu menetapkan nilai materialitas yang terdiri dari (Astuti dan Chariri, 2015):

a. Materialitas Awal (*Planning Materiality*)

Merupakan batas maksimum yang menjadi batas pemeriksa untuk meyakini bahwa semua salah saji yang diatas nilai tersebut dianggap material dan dapat mempengaruhi keputusan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Materialitas awal (PM) ini ditetapkan untuk tingkat keseluruhan laporan keuangan.

b. Salah Saji Tertoleransi (*Tolerable Misstatement*)

Merupakan materialitas terkait dengan kelas-kelas transaksi, saldo akun, dan pengungkapan. *Tolerable misstatement* (TM) mencakup kesalahan yang tidak disengaja

(*error*) dan kesalahan yang disengaja (*fraud*).

Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam penetapan jumlah nilai materialitas dapat dilihat pada gambar sebagai berikut.

Gambar 2.2
Tahapan Penetapan Nilai Materialitas



Sumber: Astuti dan Chariri (2015)

Menueurt Astuti dan Chariri (2015) mengatahakan bahwa dalam melakukan pemeriksaan, BPK menganjurkan kepada pemeriksa untuk menggunakan tingkat materialitas yang paling rendah (paling konservatif). Konservatisme digunakan pada laporan keuangan entitas yang baru pertama kali diperiksa. Hal ini dilakukan karena pemeriksa belum memahami secara detail atas entitas tersebut. Tingkat materialitas yang konservatif juga harus digunakan pada pemeriksaan atas laporan keuangan entitas-entitas dengan resiko pemeriksaan yang tinggi atau belum mempunyai sistem pengendalian intern yang memadai. BPK dalam melakukan pemeriksaan dan menetapkan tingkat materialitas menggunakan dua macam konsep. Kedua konsep materialitas ini digunakan dengan saling berkesinambungan. Pemeriksa harus menggunakan kedua konsep materialitas dalam melakukan pemeriksaan. Hal ini dlakukan karena BPK dalam pemeriksaannya juga wajib untuk melaporkan apabila telah ditemukan unsur-unsur terjadinya kecurangan (*fraud*) atas kasus tindak pidana korupsi.

Oleh karena itu, digunakan konsep materialitas kualitatif untuk menemukan adanya unsur tindak pidana korupsi atau tidak.

Faktor-faktor kualitatif yang dipertimbangkan oleh pemeriksa meliputi (Astuti dan Chariri, 2015):

- a. Opini pemeriksaan tahun sebelumnya;
- b. Risiko pemeriksaan (AR) pada saat perencanaan pemeriksaan; dan
- c. Faktor-faktor yang memengaruhi materialitas, baik berasal dari pemeriksaan tahun
- d. sebelumnya maupun tahun berjalan.

II.1.2. Kajian Azas/ Prinsip terkait Penyusunan Norma Ranperda

1.2.1. Asas terkait dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas yang menjadi rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 dan penjelasannya UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembuat yang tepat, adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis, hirarki peraturan perundang-undangan;

-
-
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis;
 - e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - f. Asas kejelasan rumusan, adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
 - g. Asas keterbukaan, adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

1.2.2. Asas terkait dengan substansi Peraturan perundang-undangan

Lebih lanjut asas hukum yang harus diperhatikan dalam perumusan isi atau substansi dari peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Pasal 6 Ayat (1) dan penjelasan UU No. 15 Tahun 2019 menyatakan sebagai berikut:

- a. Asas pengayoman, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. Asas kemanusiaan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Asas kebangsaan, adalah setiap materi muatan Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

-
- d. Asas kekeluargaan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - e. Asas kenusantaraan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
 - f. Asas Bhineka Tunggal Ika, adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - g. Asas Keadilan, adalah setiap materi muata peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
 - h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status social;
 - i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;
 - j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara;

Selain itu, mengacu pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana disebutkan dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas

proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas. Makna dari asas-asas tersebut adalah sebagai berikut.

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu menjadi landasan keteraturan, keserasian, keseimbangan dalam pengabdian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan kolektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak 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.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengacu pada uraian di atas, menunjukkan bahwa pembuatan peraturan perundangan khususnya pembuatan Perda tentang pengelolaan ruang laut dan penyelenggaraan pelayaranselain mempertimbangkan aspek metode pembuatan maupun asas yang terkait dengan materi muatan dari peraturan perundangan yang akan dibuat; pelanggaran terhadap asas-asas pembuatan peraturan perundangan berakibat pada dibatalkan atau batal demi hukum peraturan perundangan yang dibuat.

Secara faktual, banyak kemajuan telah dicapai dalam rangka pembentukan peraturan daerah namun demikian dalam implementasinya masih juga menimbulkan berbagai persoalan mendasar yaitu pada tahun 2016 terdapat pembatalan 3143

Peraturan daerah/ Peraturan Kepala Daerah (www.kemendagri.go.id) melalui mekanisme eksekutif review yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan melalui mekanisme *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini menunjukkan bahwa masih adanya permasalahan hukum pada pembentukan regulasi ditingkat daerah atau lokal yang berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Karena itu, dalam kaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah, acuan-acuan dimaksud di atas menjadi dasar dalam perumusan rancangan peraturan daerah dimaksud.

III.2.3. PRAKTIK EMPIRIS

Selama ini di lingkungan pemerintahan daerah aturan berkaitan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah hampir dikatakan semua daerah sudah memiliki peraturan daerahnya. Permasalahan di lapangan sering terjadi kesimpang siuran dan tarik urut akan benturan kepentingan (*interest conflict*) baik itu oknum pegawai maupun institusinya sendiri. Realita di lapangan menunjukkan banyak kasus yang sebenarnya dimulai dari salah kelola dan salah urus masalah baik uang maupun aset itu sendiri, sehingga berdampak kerugian yang tidak sedikit. Permasalahan ini muncul pada berbagai tahap pengelolaan dan saling berkaitan. Bagian selanjutnya menguraikan berbagai praktik pengelolaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP-TGR) yang terjadi selama ini di lapangan.

2.3.1 Praktik Pengelolaan Uang atau Kas Daerah

Dalam lingkungan instansi pemerintah maupun swasta, sudah menjadi rahasia umum bahwa seorang bendahara instansi ada terkesan memperkaya diri sendiri dari kroni-kroninya. Hal ini berlaku pula bendahara di instansi pemerintah, di mana ada terkesan pembiaran perilaku ini, sejauh orang yang melihat, mendengar dan merasakan sejauh perbuatan bendahara tersebut tindak merugikan yang bersangkutan. Bahkan bersifat *mimetic* dengan lingkungan di instansi tersebut. pembiaran ini lama-lama menjadi budaya tersendiri. Di satu sisi ada anggapan bahwa jenis dan kegiatan di

lingkungan instansi ini dengan nilai kegiatan yang tidak seberapa, pasti akan jarang menjadi temuan oleh tim auditor.

Budaya yang terjadi di atas juga terjadi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Banyak bendahara yang dekat dengan penguasa, sering melakukan tindakan-tindakan seperti ini. Dari pengamatan selama ini di beberapa instansi di Pemprov NTT dengan penampilan sedikit eksklusif, menggambarkan bahwa ada sesuatu yang tidak beres dalam jabatan yang diemban padanya. Hal ini diperkuat dengan sering kami berdiskusi beberapa auditor BPK dan BPKP yang tergabung dalam Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) Wilayah Nusa Tenggara Timur. Terkesan perbiaran dengan memaklumi tindakan-tindakan demikian dari waktu ke waktu sudah biasa.

Lain kasus lain ceritanya, di mana bendahara yang penampilan yang mengecoh tindakannya. Selama ini penampilan bendahara selalu eksklusif tetapi dalam kasus ini lain membedakan dari cerita di atas, di mana dengan penampilan sederhana dan menggambarkan orangnya pasti jujur, tetapi tindakan-tindakan mengejutkan yaitu bisa mengecoh pegawai di lingkungan instansi tersebut atau siapapun orang di luar instansi yang melihatnya. Tindakan-tindakan yang mengecoh seperti *lapping*, *kitting* dan *window dressing*. Oleh karena itu, kita bisa membenarkan idiom dalam Bahasa Inggris *don't judge the book by the cover*, jangan menilai dari penampilan seseorang, sehingga pihak auditor baik internal maupun eksternal harus jeli dan peka untuk melakukan audit pengelolaan uang atau kas di setiap instansi pemerintah di Pemprov NTT.

Pengawasan dan pengendalian uang atau kas daerah masih lemah, hal ini dikarenakan seringkali terjadi persengkongkolan (kolusi) antara pengelola uang atau kas daerah yaitu bendahara dengan pegawai sebagai pengguna uang atau kas daerah tersebut. Begitu rapinya permainan antara pengelola dan pengguna uang atau kas daerah ini, sehingga baru bisa terendus beberapa tahun kemudian. Perlunya keberanian para pegawai siapapun yang memegang jabatan untuk berani mengungkapkan permainan (*fraud*) ini. Seharusnya ada payung hukum yang memastikan bahwa pengungkap (*whistle blower*) tersebut dilindungi. Harus dipertegasakan lagi tupoksi dari setiap pemangku jabatan dan garis komando yang jelas, sehingga pengawasan dan pengendalian uang atau kas daerah benar-benar sesuai diperuntukan. Jika kelebihan

penggunaan uang dan kas tersebut harus dengan itikat baik untuk mengembalikan ke bendahata instansi tersebut. SPJ harus benar-benar dilampirkan dokumen pendukung, sehingga bisa ditelusuri kebenaran penggunaan uang atau kas daerah tersebut.

2.3.2. Praktik Pengelolaan Barang Milik Daerah

Praktik pengelolaan barang milik daerah lebih rawan penyelewengan (korupsi) jika dibandingkan dengan praktik pengelolaan uang yang nilainya lebih kecil dan mudah ditelusuri jika terjadi penyelewengan seperti *kitting*, *window dressing* dan *lapping*. Dalam hal ini secara empiris dalam analisisnya ada beberapa faktor yang cukup mempengaruhi penatausahaan aset tetap di Provinsi Nusa Tenggara Timur yaitu adanya ketidakpastian perangkat daerah terhadap penatausahaan barang milik daerah dan kurang pemahannya perangkat daerah terhadap peraturan yang berlaku. Aset tetap merupakan salah satu unsur yang harus dikelola dengan baik agar menghasilkan informasi yang andal dalam laporan keuangan daerah. Penatausahaan aset tetap merupakan upaya meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset, menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan kemampuan daerah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat.

2.3.3. Praktik Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran

Pada praktek perencanaan kebutuhan dan penganggaran di daerah, pejabat yang bersangkutan sering menganggarkan sesuatu yang tidak dibutuhkan, sedangkan yang benar-benar dibutuhkan tidak dianggarkan. Hal ini menjadikan penggunaan dan pemanfaatannya menjadi tidak optimal. Kerap kali program kerja yang disusun disesuaikan dengan anggaran, bukan sebaliknya, sehingga celah penyimpangan semakin terbuka untuk dimanfaatkan bagi kepentingan tertentu. Hal tersebut banyak terjadi karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu, seperti rente, yang diterima oleh aparatur daerah sebelum pengadaan barang dilaksanakan. Banyaknya celah penyimpangan perencanaan kebutuhan dan anggaran yang rawan korupsi tersebut disebabkan karena lemahnya pengelolaan keuangan negara.

Selama ini ada kecenderungan masing-masing OPD seolah berlomba-lomba untuk mendapat alokasi belanja modal yang besar sehingga kurang memperhitungkan

berapa banyak unit barang milik daerah yang sebenarnya dibutuhkan. Akibatnya, pada sebagian instansi terjadi penumpukan barang milik daerah, sedangkan pada yang lain dapat terjadi hal yang sebaliknya. Hal-hal tersebut terjadi karena selama ini alokasi dana pemeliharaan belum mempertimbangkan kondisi dan kuantitas barang milik daerah, alokasi belanja modal belum mempertimbangkan jumlah barang milik daerah yang dimiliki dan belum dilakukan evaluasi alternatif pembiayaan pengadaan barang milik daerah berdasarkan karakteristik kebutuhan barang milik daerah.

2.3.4. Praktik Pengadaan

Pengadaan barang dan jasa di daerah rawan dengan praktik korupsi. Sering juga barang yang datang atau dibeli tidak sesuai yang diminta (tidak sesuai *spek*-nya). Banyak tuduhan bahwa Kelapa Daerah, Kepala Satuan Kerja, PPK/Pimpro, Panitia Pengadaan dapat menerima “sesuatu” dari peserta atau pemenang lelang terutama melalui mekanisme penunjukan langsung. Sistem Penunjukan Langsung (PL) dalam pengadaan barang dan jasa di daerah dianggap paling “aman” dan mudah. Sistem transaksi seperti demikian rawan terjadi praktek korupsi. Pengadaan Barang dan jasa secara konvensional seperti demikian selain rawan terjadi praktek KKN juga menghambat percepatan pelaksanaan proyek. Proses yang berbelit-belit dan terlalu lama mengakibatkan pelaksanaan proyek sering terlambat dari waktu yang dijadwalkan.

Akibat dari sistem penunjukan langsung yang demikian adalah masyarakat pelaku bisnis yang menjadi korban, karena hanya yang memiliki koneksi khusus dengan panitialah yang paling mungkin mendapatkan “duriannya”. Hal tersebut melanggar prinsip adil atau tidak diskriminatif dari sistem pengelolaan barang milik daerah. Tidak jarang pemenang tender berasal dari luar daerah dan/atau yang memiliki hubungan khusus dengan panitia sehingga tidak memihak dan tidak memberikan kesempatan pada perusahaan lokal atau daerah.

2.3.5. Praktik Penggunaan

Terkait penggunaan barang milik daerah, persoalan yang sering muncul adalah berupa penggunaan barang milik daerah yang tidak sesuai tupoksi dan terjadinya inefisiensi. Persoalan ini disebabkan karena barang berlebih dan karena kecenderungan melanggar atau kekurangpahaman terhadap penggunaan suatu aset.

Dalam praktiknya penetapan status penggunaan ternyata capaiannya sangat minim, hal ini menjadi kontras apabila kita lihat amanat penetapan status penggunaan dalam PP 27 tahun 2014 dimana pengguna barang melaporkan BMD yang diterimanya kepada pengelola barang disertai dengan usul penggunaan. Dengan kata lain, terdapat kendala krusial dalam penetapan status penggunaan. Kendala dimaksud dapat berasal dari dua hal: (a) kurangnya kesadaran pengguna barang terkait ketentuan penetapan status penggunaan dan (b) belum adanya dokumen kepemilikan (untuk tanah tentu sertifikat) yang menjadi salah satu dokumen pendukung penetapan status penggunaan. Di lapangan juga didapatkan kenyataan adanya barang milik daerah yang belum diserahkan status penggunaannya oleh Kepala Daerah sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Penggunaan asset milik ataudi bawah penguasaan pemerintah daerah dinilai kurang atau belum maksimal, bahkan masih banyak aset yang berupa bangunan maupun tanah yang terlihat tidak terawat/kosong/mangkrak/*idle* yang berada di beberapa tempat. Kemudian yang rawan terjadi adalah asset berupa bangunan atau tanah tersebut dipergunakan oleh pihak lain tanpa status yang jelas. Jika hal ini dibiarkan tanpa status hukum yang jelas maka akan menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

2.3.6. **Praktik Pemanfaatn**

Setelah terjadi perolehan aset, sering tidak difungsikan dengan baik oleh pemerintah, pemanfaatannya kurang sesuai peruntukkan dan belum menguntungkan. Hal ini antara lain disebabkan karena pihak pengelola tidak mempunyai kapabilitas yang baik dalam memfungsikan aset. User atau pengelola aset kurang memiliki kemampuan teknis untuk dapat mengoperasikan aset dan memberikan nilai tambah bagi kinerja pemerintahan. Hal ini sering terjadi untuk aset berupa aset bergerak klasifikasi aset tak berwujud, berupa aplikasi komputer.

Pemerintah mempunyai banyak aset berupa aset tak berwujud, yang mempunyai fungsi guna sebagai tools dalam menunjang kinerja pemerintahan, namun aset ini sering tidak didayagunakan dengan baik karena rendahnya kualitas sumber daya

manusia, ataupun kurang bagusnya pengelolaan sumber daya manusia itu sendiri.

Seiring terjadi tidak tertibnya dalam hal penguasaan aset, terutama untuk aset dalam penguasaan pejabat yang purna tugas, ataupun aset yang digunakan oleh pihak ketiga. Hal ini dikarenakan kurang tegasnya dari pihak pengelola aset untuk menarik kembali aset yang telah selesai dalam masa pakai.

2.3.7. Praktik Pengamanan dan Pemeliharaan

Setiap pemerintah daerah menginginkan opini atas laporan keuangan diberikan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Opini laporan keuangan Provinsi Nusa Tenggara Timur sampai saat ini masih perlu ditingkatkan kualitasnya. Dari aspek pengamanan dan pemeliharaan, ini terjadi oleh salah satunya tidak diketahuinya nilai aset khususnya yang berupa tanah dikarenakan tidak adanya kelengkapan administrasi (sertifikat) sehingga hak atas aset tersebut tidak jelas dan rawan terhadap penyalahgunaan.

Barang bergerak (mobil atau motor) yang seharusnya menjadi fasilitas untuk jabatan tertentu, namun fenomena yang terjadi di lapangan fasilitas mengikuti NIP sehingga pejabat yang sudah pindah ke tempat tugas lain masih membawa mobil/motor yang secara administrasi tercatat sebagai aset pada instansi tempat asal pejabat tersebut bertugas. Tentunya hal ini mempengaruhi kesemrawutan administrasi pada buku inventaris. Bahkan pegawai yang sudah pensiun pun masih menyimpan aset tetap yang mudah dibawa di rumahnya dan belum dikembalikan, sebagai contoh laptop.

Banyak terdapat aset-aset yang mempunyai masa pakai masih sedikit, namun yang banyak mengalami kerusakan ataupun tidak dapat digunakan lagi. Tidak berfungsinya aset-aset yang masa pakai masih sedikit ini sebagai akibat dari kurangnya pemeliharaan dari aset. Kurang pemeliharaan ini diakibatkan karena membudayanya dan terpatritasi dalam pemahaman pegawai dan masyarakat pada umum bahwa aset tersebut merupakan barang milik negara atau daerah, sehingga terjadi pembiaran sampai rusak karena dimakan dengan sendirinya.

2.3.8. Praktik Penilaian

Banyak instansi yang belum dapat menyajikan data secara pasti, berapa sesungguhnya nilai aset tersebut. Pencatatan yang ada pada instansi pemakai barang masih banyak yang sudah ketinggalan zaman karena nilai yang tercatat pada umumnya

didasarkan atas nilai perolehan yang tentu tidak mencerminkan nilai sesungguhnya.

Pihak pengelola barang milik daerah sering menganggap remeh mengenai penilaian dan rekonsiliasi. Padahal dengan rekonsiliasi dapat diketahui nilai kesesuaian nilai aset dengan nilai wajar. Dengan demikian dapat diketahui apakah aset tersebut perlu dilakukan penilaian ulang atau tidak. Apabila terdapat ketidaksesuaian mengenai rekonsiliasi maka hal ini dapat diangkat menjadi temuan. Adanya temuan ini akan bermuara pada penilain laporan keuangan.

2.3.9. Praktik Pemindahtanganan

Secara sekilas banyak sekali aset-aset pemda yang tidak dioptimalkan/dimanfaatkan, misalnya banyaknya tanah, gedung dan barang milik daerah lainnya yang terlantar. Salah satu alasan mengapa hal tersebut terjadi adalah bagi pengelola barang milik daerah, antara resiko hukum dan insentif yang diterima, bagi yang berhasil melakukan optimalisasi atau pemanfaatan barang milik daerah tidak sebanding. Artinya, ketika pengelola barang berhasil melakukan pemanfaatan dan pemindahtanganan yang akan meningkatkan PAD, jika terjadi dugaan kerugian daerah bisa terjat korupsi, dan bila terjadi peningkatan PAD dari hasil pemanfaatan barang milik daerah. Dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 pasal 336, pihak-pihak sebagai Pengelola Barang dalam pemindahtanganan tanah dan bangunan harus mendapat persetujuan gubernur, termasuk barang milik daerah selain tanah dan bangunan pun tetap mendapat persetujuan gubernur (pasal 337). Pihak-pihak ditunjuk sebagai Pengelola Barang dalam melakukan penjualan tersebut benar-benar kompeten setelah mendapat persetujuan dari gubernur. Penjualan barang milik daerah seperti bangunan atau tanah harus mendapat persetujuan DPRD (pasal 352). Tapi pada kenyataan selama ini terkesan ada unsur KKN di mana pejabat atau pegawai yang melaksanakan pengelolaan barang milik daerah diberikan insentif.

2.3.10. Praktik Penghapusan

Dalam praktik pengelolaan barang milik daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur masih ditemui persoalan penghapusan. Masalah penghapusan, di mana barang yang sudah tidak dapat digunakan atau tidak memberikan kontribusi terhadap kegiatan operasional pemerintah menumpuk di kantor tersebut dan terus membebani biaya

pemeliharaan karena tetap diajukan anggaran biaya pemeliharaannya. Hal ini disebabkan karena alasan tertentu tidak dilakukannya penghapusan. Pada kondisi lainnya justru terjadi sebaliknya, dimana terdapat barang milik daerah yang telah dipindahtangankan namun tidak melalui proses penghapusan bahkan ada pula instansi yang mengajukan pengusulan penghapusan terhadap barang milik daerah yang sebenarnya masih layak pakai.

Ditemukan pula kenyataan barang milik daerah hasil tukar menukar belum dicatat dalam Laporan Mutasi Barang dan Buku Inventaris Barang sedangkan aset pengganti untuk proses tukar menukar belum dihapuskan dari Daftar Barang Milik Daerah Pemerintah Daerah. Demikian pula terdapat beberapa jenis aset dengan kondisi rusak berat yang tidak efisien untuk diperbaiki belum diusulkan untuk dihapuskan.

2.3.11. Praktik Penatausahaan

Adanya persoalan yang menjadi temuan ini terjadi karena OPD kurang memiliki data yang jelas mengenai barang milik daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Karena banyak barang milik daerah yang tidak teridentifikasi dengan jelas, optimalisasi sumber daya tidak bisa dilakukan secara maksimal. Administrasi barang yang kurang tertib di OPD juga berakibat menimbulkan persoalan dalam pemeliharaan. Sulit mengetahui apakah suatu alat produksi sudah saatnya untuk diganti atau masih layak untuk di maintenance, apabila harus di-*maintenance* kapan waktu yang tepat untuk melakukan hal tersebut, apabila harus diganti apakah dengan jenis alat yang sama atau ada alternatif lain yang lebih baik. Keputusan akan pilihan-pilihan dalam pengelolaan aset hanya bisa terjawab dengan tepat bila kita memiliki informasi atau data yang jelas tentang aset tersebut.

Administrasi terhadap bukti kepemilikan aset daerah masih banyak yang tidak tertib. Ketidakterbitan administrasi bukti ini memunculkan adanya hasil pengadaan barang milik daerah yang belum dicatat dalam Laporan Hasil Pengadaan Barang dan ada juga yang belum dicatat dalam Buku Inventaris OPD. Proses inventarisasi aset daerah sering terkendala berbagai hal sehingga data mengenai jumlah, nilai, kondisi, dan status kepemilikannya belum lengkap/menyeluruh. Salah satu kendala yang

muncul yaitu berbagai data mengenai kekayaan daerah umumnya baru menunjuk kepada nilai historis. Inventarisasi asset yang belum menyeluruh demikian mengakibatkan tidak ada kepastian hukum mengenai berapa sebenarnya nilai aset tersebut.

2.3.12. Praktik Pengawasan dan Pengendalian

Berbagai persoalan yang masih terjadi dalam pengelolaan uang atau kas dan barang daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur menjadi indikasi bahwa bahwa pengawasan dan pengendalian uang atau kas dan barang daerah masih kurang memadai. Lemahnya pengawasan dan pengendalian (sistem pengendalian internal) ini terjadi hampir di semua tahap pengelolaan dan hampir di semua OPD. Beberapa tahun terakhir dari temuan audit BPK terhadap laporan keuangan Provinsi Nusa Tenggara Timur diketahui bahwa kelemahan pengawasan dan pengendalian sangat nyata pada kegiatan inventaris dan penyajian laporan keuangan. Hal ini sudah jauh-jauh hari dalam catatan auditor internal baik itu BPKP maupun Inperktoran Daerah Provinsi sudah memberi arahan untuk dibenahi dalam pengawasan dan pengendalian barang milik daerah.

Dalam pengawasan dan pengendalian barang daerah harus dipastikan benar-benar dilaksanakan. Harus dilakukan inventarisasi kembali untuk barang daerah baik itu yang dalam pengelolaan di instansi terkait maupun pengelolaan diserahkan ke masyarakat (dalam bentuk dana bergulir). Sering terjadi jika kantor tersebut direhap, maka harus pindah sementara ke gedung pemerintah lain yang dianggap layak untuk dijadikan kantor sementara, yang terjadi adalah pemindahan barang-barang daerah pun harus mengikuti, tetapi ada beberapa barang daerah raib entah kemana seperti jam dinding, televisi, *sound system*, *speaker active*, *infocus (LCD)* dan beberapa barang yang mudah dipindahkan.

2.3.13. Praktik Tuntutan Perbendaharaan

Dalam pengelolaan keuangan daerah dan jika dalam pemeriksaan oleh auditornya ditemukan ada kerugian daerah, maka pihak auditor membuat laporan menindaklanjuti kerugian tersebut dengan tuntutan perbendaharaan berkaitan penggunaan pengguna uang atau kas dan barang daerah. Sering terjadi selama ini

penggunaan uang atau kas untuk perjalanan dinas, tidak menunjukkan dokumen aslinya, seharusnya pihak bendahara harus meminta pengembalian kelebihan penggunaan yang jika tidak ditemukan dokumen pendukungnya, bukan menunggu sampai menjadi temuan dari pihak auditor pemerintah. Sikap apatis baik itu pengelola uang atau kas daerah ini menyebabkan pada akhir periode dan dilakukan pemeriksaan oleh auditor pemerintah dan menjadi temuan, sehingga harus dituntut untuk mengembalikan kelebihan penggunaan uang atau kas daerah tersebut.

Sama halnya dengan penggunaan barang daerah, di mana sering ditemukan pada saat pemeriksaan nilai aset ada di laporan keuangan dan ada dokumen kepemilikannya tetapi aset tetap seperti motor tidak ada di pengelola barang daerah dalam hal ini instansi terkait. Sering pula ditemukan sepeda motor di pejabat yang sudah pindah tugas atau pindah jabatan, di mana sepeda motor tersebut pun mengikuti kepindahan pegawai tersebut. Ini hal sering diabaikan, karena ada rasa *ewuh pakawuh* untuk meminta dikembalikan sepeda motor tersebut karena senioritas atau karena jabatan atau karena hubungan khusus (keluarga) dengan penguasa dari pegawai tersebut. Jika pada saat pemeriksaan oleh auditor pemerintah dan menjadi temuan, maka dituntut harus mengembalikan sepeda motor beserta tuntutan perbendaharaan untuk mengembalikan berkaitan dengan dokumen-dokumen dari sepeda motor tersebut. Selama ini tuntutan perbendaharaan oleh auditor dari Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur oleh sebuah Unit yaitu Majelis Pertimbangan yang berwenang dalam hal tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah.

Sering pula ditemukan oleh auditor pemerintah pada saat pemeriksaan nilai aset di dalam laporan keuangan Pemprov NTT dengan dilanjutkan pemeriksaan fisik dan dokumen. Jika uraian di atas menjelaskan dokumen ada tetapi barangnya tidak ada, tetapi ini sebaliknya barangnya ada tetapi dokumen tidak ada. Sering dilakukan inventarisasi kembali barang daerah harus disertakan dengan kesiapan dokumennya. Jika hasil temuan ditemukan bahwa kelengkapan dokumen tidak ada atau kurang lengkap, maka pihak instansi terkait harus mengikuti laporan tuntutan perbendaharaan berkaitan dengan kelengkapan dokumen dari aset tersebut. Sama seperti sebelumnya tuntutan perbendaharaan selama ini di Pemprov NTT di bawah wewenang Majelis

Pertimbangan.

Ditemukan pula ada aset roda empat milik Pemprov NTT beralih tangan kepemilikannya yang bukan pegawai Pemprov NTT. Apakah aset roda empat sudah pemutihan atau belum, tidak ada kejelasan. Hasil pengamatan kami pada saat perpanjangan STKN, yang bersangkutan meminta BPKB aset roda empat ini ke dinas yang mengelola aset ini sebelumnya. Sampai saat ini aset roda empat tersebut masih di tangan yang bersangkutan dan dalam kondisi layak pakai. Menjadi pertanyaannya mengapa sampai saat ini belum menjadi temuan keberadaan aset roda empat.

2.3.14. Praktik Tuntutan Ganti Rugi

Banyak temuan kerugian daerah yang merupakan hasil temuan auditor pemerintah, yang tidak diikuti dengan tuntutan ganti rugi. Banyak aset dana bergulir yang penyetorannya tersendat-sendat bahkan tidak ada sama sekali. Bahkan aset yang pengelolannya diserahkan kepada masyarakat hilang dengan sendirinya atau dihilangkan. Sebagai contoh ditemukan bantuan sapi dari pemerintah yang menggunakan pola dana bergulir, yang terjadi malah dijual atau menjadi binatang disertakan dalam seserahan adat istiadat perkawinan, di mana dilaporkan hewan tersebut mati dengan sendiri. Hal ini bagaimana pihak Pemprov NTT mau menuntut ganti ruginya.

Ditemukan pada sejak tahun 2019 sampai saat ini ada beberapa kapal fery dibeli dengan APBD Provinsi NTT, yang pengelolaan diserahkan kepihak PT ASDP. Jika ditelusuri pada saat pengelolaan oleh pihak PD Flobamora selalu mengalami kerugian selama beroperasi kapal fery ini. Menjadi pertanyaannya pihak mana yang seharusnya melakukan penilaian atas kerugian tersebut, apakah oleh auditor pemerintah atau auditor dari Kantor Akuntan Publik. Jika dari hasil audit ditemukan adanya kerugian daerah baik pada saat dikelola oleh PD Flobamora maupun pada saat ini dikelola oleh PT ASDP, maka sejauh mana pelaksanaan tuntutan ganti rugi atas barang daerah ini.

Dari pengamatan kami sebagai akademisi dan akuntan pendidik, di mana selama ini ada aset tidak bergerak yaitu tanah di Fatululi yang dulu hamparan tanah kosong, dan sejak tahun 2014 dikontrak oleh Lippo Group dengan berbagai fasilitas yang ada di dalamnya seperti RS Siloam, Lippo Plaza, Sekolah Dian Harapan, dan Hotel Naka.

Aset ini dalam metode akuntansi pengakuannya berbeda dengan aset tanah dan bangunan lama yang saat ini menjadi lokasi pembelanjaan modern yaitu Hypermart berlokasi di Bundaran PU yang menjadi milik Pemda Kabupaten Kupang. Kedua aset ini diakui sebagai aset *Built Operating Transfer* (BOT) atau dikenal sebagai aset Bangun Guna Serah (BGS) tetapi perlakuan akuntansinya berbeda. Untuk aset tanah di Fatululi ini jika sudah dikontrak bagaimana metode bagi hasilnya, jika terjadi kerugian daerah di mana nilainya tidak sesuai dengan nilai wajarnya (*fair value*), maka sejauh mana tindakan tuntutan ganti ruginya. Ini membutuhkan keberanian yang luar biasa karena sudah masuk ke ranah politik, dan melibatkan *the big boss* bahkan melibatkan penguasa pusat.

II.4. Implikasi Penerapan Sistem Baru

Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah adalah suatu sistem baru yang hendak diterapkan. Implikasi dari adanya Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan ganti rugi barang dan uang adalah adanya dasar legitimasi pada tingkat daerah untuk melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah sehingga dapat meminimalisir bahkan dapat meniadakan kerugian keuangan daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pada bab ini berisi dasar pertimbangan penyusunan peraturan daerah tentang tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah dari hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dan kondisi hukum yang ada. Perlu pertimbangan lain berkaitan dengan undang-undang dan peraturan daerah yang baru dengan peraturan Perundang-undangan lain, serta harmonisasi secara vertikal dan horisontal.

Ketentuan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Lebih lanjut ayat (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang No.32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No.12 Tahun 2008 Pemerintah Daerah (UU Pemda), sebagaimana telah dicabut dengan UU No.23 Tahun 2014 menyatakan bahwa: pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai UUD tahun 1945.

Kehadiran UU Pemda sebagai bentuk penguatan dan kemandirian daerah dalam konteks otonomi daerah memberi kewenangan bagi pemerintah daerah untuk membuat instrumen yuridis di tingkat lokal berupa peraturan daerah sebagai dasar dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan tujuan pembangunan di daerah.

Ketentuan Pasal 236 UU Nomor 23 tahun 2014 Pemda pada pokoknya menyatakan bahwa peraturan daerah (perda) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi dan muatan lokal sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta Peraturan Daerah (Perda) dimaksud dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Mengacu pada ketentuan-ketentuan di atas secara tegas dapat dikatakan bahwa sebagai konsekwensi dari pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintah daerah baik pada provinsi maupun pada kabupaten/ kota memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah sesuai dengan jenjang pemerintah daerah.

Terkait dengan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

A. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003

Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (sekarang dengan berubah nama menjadi Organisasi Pemerintah Daerah) bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan. Sebagai konsekuensinya, dalam undang undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri / pimpinan lembaga / gubernur / bupati / walikota, serta Pimpinan unit organisasi kementerian negara / lembaga / Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan / kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN / Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-Undang tentang APBN atau Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara

dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

1. Pengelolaan Uang atau Kas Daerah

Dalam pengelolaan kas umum daerah, maka menurut undang-undang ini untuk pengelolaan uang mengacu pada pasal 27 dikatakan dalam ayat-ayat tersebut bahwa:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan rekening pemerintah daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah membuka rekening Kas Umum Daerah pada bank yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota.
- (2) Dalam pelaksanaan operasional penerimaan dan pengeluaran daerah, Bendahara Umum Daerah dapat membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran pada bank yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.
- (3) Rekening penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk menampung penerimaan daerah setiap hari.
- (4) Saldo rekening Penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke rekening Kas Umum Daerah.
- (5) Rekening Pengeluaran pada bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi dengan dana yang bersumber dari rekening Kas Umum Daerah.
- (6) Jumlah dana yang disediakan pada Rekening Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam APBD.

Selanjutnya pada Pasal 30 untuk pelaksanaan penerimaan daerah oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu: pada ayat (1) gubernur/bupati/walikota dapat memberikan ijin pembukaan rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ayat (2) gubernur/bupati/walikota mengangkat bendahara untuk menatausahakan penerimaan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya.

2. Pengelolaan Barang Daerah

Dalam pasal 43 dikatakan bahwa gubernur/bupati/walikota menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah. Dalam pengelolaan barang milik daerah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh gubernur/ bupati/ walikota. Selanjutnya kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah pengguna barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Pada pasal 44, 45 dan 47 dikatakan bahwa pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib mengelola dan menatausahakan barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, barang milik negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan. Jika terjadi pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD. Persetujuan DPRD itu yaitu untuk hal:

- a. Pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
- b. Tanah dan/atau bangunan ini tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang:
 - 1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
 - 2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
 - 3) diperuntukkan bagi pegawai negeri;
 - 4) diperuntukkan bagi kepentingan umum;
 - 5) dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.
- c. Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dilakukan setelah

mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota.

Pada pasal 49 dikatakan bahwa barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat/daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia atau pemerintah daerah yang bersangkutan. Selanjutnya bangunan milik negara/daerah itu harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib. Untuk jenis tanah dan bangunan milik negara/daerah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah. Oleh karena itu, barang milik negara/daerah dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat/daerah, dan juga barang milik negara/daerah dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.

Dari uraian di atas jelas bahwa barang milik daerah tidak serta merta mudah dipindahtangankan. Setiap barang milik daerah bernilai lebih dari Rp5 milyar wajib mendapat persetujuan dari DPRD. Jika terjadi pemindahtanganan barang milik daerah tanpa persetujuan DPRD maka ini berindikasi adanya penyimpangan yang merugikan keuangan daerah.

C. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Dalam hal pengenaan ganti kerugian negara/daerah, maka menurut pasal 22 mengatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Selanjutnya bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan tersebut. Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara yang bersangkutan.

Dalam pasal 22 dijelaskan bahwa untuk tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Tata cara penyelesaian ganti kerugian tersebut berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

Jika membaca kalimat dalam klausula ini, di mana Perusahaan Daerah (PD) saham kepemilikan semuanya oleh pemerintah daerah, maka ranah menjadi ranahnya BPK. Sebaliknya ada saham perusahaan swasta kepemilikan saham oleh pemerintah daerah kurang dari 50% maka pihak auditor mana yang memiliki wewenang dalam pemeriksaan dan mengatur tata cara penyelesaian ganti kerugian daerah tersebut. Sampai saat ini masih menjadi wacana tarik ulur berkaitan dengan kewenangan entah itu auditor pemerintah atau auditor Kantor Akuntan Publik, dan juga masih menjadi tarik ulur untuk wacana antara pihak BPK atau BPKP.

Pada pasal 23 menjelaskan bahwa menteri / pimpinan lembaga / gubernur / bupati / walikota / direksi perusahaan negara dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah diketahui terjadinya kerugian negara/daerah dimaksud. BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah

Peraturan pemerintah ini mengatur mengenai pertanggungjawaban, akuntansi dan pelaporan uang negara/daerah. Dalam pasal 38 dikatakan bahwa: (1) Bendahara umum negara/daerah, menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/kepala kantor atau satuan kerja di pusat maupun di daerah bertanggung jawab atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya. (2) Bendahara umum negara/daerah, kementerian negara / lembaga / pemerintah daerah dan semua unit kerja yang berada di bawahnya, yang menguasai uang negara/daerah, melakukan

akuntansi atas pengelolaan uang negara/daerah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan. (3) Pelaporan pengelolaan uang negara dalam rangka pertanggungjawaban pemerintah pusat dalam bentuk laporan keuangan pemerintah pusat dilakukan secara periodik dan berjenjang. (4) Pelaporan pengelolaan uang daerah dalam rangka pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan secara periodik.

Perlunya pengawasan atas pengelolaan uang negara/daerah tersebut. Pada pasal 39 dikatakan bahwa: (1) Pengendalian internal terhadap pengelolaan uang negara/ daerah dilakukan oleh menteri/ pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota/ kepala kantor/ satuan kerja. (2) Pengawasan fungsional terhadap pengelolaan uang negara/daerah dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional pusat/daerah dan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Jika terjadi kerugian atas uang atau kas daerah, maka ada bentuk sanksi yang diberikan kepada pegawai bersangkutan. Sanksi tersebut seperti tertuang dalam pasal 41 yang mengatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dapat dikenakan hukuman administratif, denda dan/atau tuntutan pidana sesuai ketentuan yang berlaku.

E. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan pemerintah ini mengatur hal-hal yang menjadi kepatuhan bagi setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berkaitan dengan pengelolaan dan penggunaan keuangan daerah, maka beberapa hal penting menjadi kewajiban bagi setiap PNS seperti dituangkan dalam pasal 1 yaitu: (a) bekerja dengan jujur; (b) melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat merugikan negara atau pemerintah terutama di bidang keuangan; (c) menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya. Selanjutnya adapula berkaitan dengan hal-hal menjadi larang bagi setiap PNS sesuai pasal 4 yaitu: (a) menyalahgunakan wewenang; (b) menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain; (c) memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan

barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah; (d) menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya.

Ketentuan berbaikan dengan kewajiban dan larang bagi setiap PNS untuk dilaksanakan dengan baik-baiknya dalam tugas kedinasannya. Munculnya kerugian akan pengelolaan dan penggunaan uang atau kas dan barang daerah akibat, oknum PNS tersebut tidak patuh akan kewajiban dan larangan tersebut. Oleh karena itu, kewajiban dari oknum PNS tersebut harus menggantikan kerugian yang terjadi atas keuangan daerah tersebut. Jika oknum PNS tersebut tidak mengindahkan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah, maka ia akan dijatuhi hukuman disiplin sesuai dengan tingkat hukuman disiplin seperti tertuang dalam pasal 7 ayat (1).

F. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tatacara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri bukan Bendahara atau Pejabat Lain

1. Tahap Penentuan Nilai Kerugian Negara/Daerah

Dalam pasal 39 mengatakan bahwa: (1) Dalam rangka penyelesaian kerugian negara/daerah, dilakukan penentuan nilai atas berkurangnya: (a) barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain; dan/atau (b) barang bukan milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan; (2) Penentuan nilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada: (a) nilai buku; atau (b) nilai wajar atas barang yang sejenis; (3) Dalam hal baik nilai buku maupun nilai wajar dapat ditentukan, maka nilai barang yang digunakan adalah nilai yang paling tinggi di antara kedua nilai tersebut.

2. Tahap Penagihan dan Penyetoran

Pada pasal 40 merincikan sebagai berikut: (1) Penagihan dalam rangka penyelesaian Kerugian Negara/Daerah dilakukan atas dasar: (a) SKTJM; (b) SKP2KS; atau c. SKP2K; (2) Penagihan dilakukan dengan surat penagihan; (3)

Surat penagihan diterbitkan oleh PPKN/D paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K ditetapkan. Sementara pada pasal 41 menjelaskan bahwa berdasarkan surat penagihan, pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris menyetorkan ganti kerugian negara/daerah ke kas negara/daerah.

Pada pasal 42 merincikan lagi mengenai: (1) Pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau ahli waris yang telah melakukan penyetoran ganti kerugian negara/daerah ke kas negara/daerah sesuai dengan jumlah dan jangka waktu yang tercantum dalam SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K, dinyatakan telah melakukan pelunasan dengan surat keterangan tanda lunas. (2) Surat keterangan tanda lunas ditandatangani oleh PPKN/D, untuk SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K. (3) Surat keterangan tanda lunas paling sedikit memuat: (a) Identitas pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau ahli waris; (b) Jumlah kerugian negara/daerah yang telah dibayar sesuai dengan jumlah dan jangka waktu yang ditetapkan dalam SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K; (c) Pernyataan bahwa Pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau ahli waris telah melakukan pelunasan ganti kerugian negara/daerah; (d) Pernyataan pengembalian barang jaminan, dalam hal surat keterangan tanda lunas yang diterbitkan atas dasar pelunasan SKTJM; dan (e) pernyataan pengembalian harta kekayaan yang disita, dalam hal surat keterangan tanda lunas yang diterbitkan atas dasar pelunasan SKP2KS atau SKP2K. (4) Dalam hal surat keterangan tanda lunas diterbitkan atas dasar pelunasan SKTJM, pemberian surat keterangan tanda lunas kepada pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris disertai dengan pengembalian dokumen yang terkait dengan penyerahan barang jaminan. (5) Dalam hal terdapat harta kekayaan pihak yang merugikan yang telah disita atas dasar SKP2KS atau SKP2K, pemberian surat keterangan tanda lunas kepada Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris disertai dengan surat permohonan pencabutan sita atas harta kekayaan kepada instansi yang berwenang. (6) Surat keterangan tanda lunas disampaikan kepada: (a) Badan Pemeriksa Keuangan; (b) Majelis; (c) Pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh

hak atau ahli waris yang melakukan penyetoran ganti kerugian negara/daerah; dan d. Instansi yang berwenang melakukan sita atas harta kekayaan.

Pada pasal 43 dijelaskan bahwa: (1) Atas dasar surat keterangan tanda lunas, PPKN/D mengusulkan penghapusan: (a) uang, surat berharga, dan/atau barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri bukan bendahara atau pejabat lain; dan/atau (b) Uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. (2) Ketentuan tata cara penghapusan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara pada pasal 44 dijelaskan bahwa: (1) Dalam hal dapat dibuktikan bahwa jumlah kerugian negara/daerah yang telah ditagih ternyata lebih besar daripada yang seharusnya, pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau ahli waris dapat mengajukan permohonan pengurangan tagihan negara/daerah. (2) Dalam hal pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau ahli waris telah melakukan penyetoran ke kas negara/daerah, pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau ahli waris dapat mengajukan permohonan pengembalian kelebihan setoran atas kerugian negara/daerah atas dasar pengurangan tagihan. (3) Tata cara pengembalian kelebihan tagihan negara/daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Tahap Penyerahan Upaya Penagihan Kerugian Negara/Daerah kepada Instansi yang Menangani Pengurusan Piutang Negara/Daerah

Pada pasal 45 mengatakan bahwa: menteri/pimpinan lembaga/gubernur, bupati, atau walikota menyerahkan upaya penagihan kerugian negara/daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang negara/daerah berdasarkan SKP2K yang diterbitkan atas penggantian kerugian negara/daerah yang dinyatakan wanprestasi, paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak SKP2K diterbitkan. Pasal 46 dalam hal pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau ahli waris tidak dapat mengganti kerugian negara/daerah dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam SKP2K, menteri/pimpinan

lembaga/gubernur, bupati, atau walikota menyerahkan upaya penagihan kerugian negara/daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang negara/daerah. Dalam pasal 47 menjelaskan berkaitan dengan penyerahan upaya penagihan kerugian negara/daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang negara/daerah dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Tahap Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian dan Akuntansi dan Pelaporan Keuangan

Pada pasal 50 mengatakan bahwa: menteri / pimpinan lembaga / gubernur, bupati, atau walikota melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah tuntutan ganti kerugian dinyatakan selesai. Pada pasal 51 mengatakan bahwa: akuntansi dan pelaporan keuangan dalam rangka penyelesaian kerugian negara/daerah dilaksanakan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan.

5. Kedaluwarsa

Dalam pasal 48 ini menjelaskan bahwa kewajiban pihak yang merugikan / pengampu / yang memperoleh hak atau 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 atau ahli waris. Sementara dalam pasal 49 menjelaskan pula bahwa tanggung jawab pengampu atau yang memperoleh hak atau ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara/daerah menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak putusan pengadilan yang menetapkan pengampunan kepada pihak yang merugikan, atau sejak pihak yang merugikan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu atau yang memperoleh hak atau ahli waris tidak diberi tahu oleh PPKN/D mengenai adanya kerugian negara/daerah.

6. Keterkaitan Sanksi Tuntutan Ganti Kerugian Dengan Sanksi Lainnya

Pada pasal 52 mengatakan bahwa pihak yang merugikan yang telah

ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Selanjutnya pada pasal 53 mempertegas kembali bahwa putusan pidana tidak membebaskan pihak yang merugikan dari tuntutan ganti kerugian.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah ini mengatur hal berkaitan dengan penyelesaian kerugian keuangan daerah. Pada pasal 212 menjelaskan bahwa setiap kerugian keuangan daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang wajib segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara dalam pasal 213 menrincikan mengenai: (1) 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; (2) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian; (3) Tata cara penggantian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

H. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini pun mengatur hal mengenai kerugian daerah. Pada pasal 315 menjelaskan bahwa: (1) Setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. (2) Bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan daerah, wajib mengganti kerugian tersebut. (3) Kepala SKPD dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam SKPD yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.

Pada pasal 316 mengatur mengenai: (1) Kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala SKPD kepada kepala daerah dan diberitahukan

kepada BPK paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui. (2) Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud. (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, kepala daerah segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

Pada pasal 317 mengatur juga mengenai: (1) Dalam hal bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian daerah berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu / yang memperoleh hak / ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan. (2) Tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti kerugian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan, atau sejak bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu / yang memperoleh hak / ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian daerah.

Pada pasal 318 menjelaskan bahwa: (1) Ketentuan penyelesaian kerugian daerah sebagaimana diatur dalam peraturan menteri ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. (2) Ketentuan penyelesaian kerugian daerah dalam peraturan menteri ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah, sepanjang

tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri.

Pada pasal 319 menjelaskan bahwa: (1) Bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (2) Putusan pidana atas kerugian daerah terhadap bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara dan pejabat lain tidak membebaskan yang bersangkutan dari tuntutan ganti rugi.

Selanjutnya pada pasal 320 menjelaskan mengenai kewajiban bendahara, pegawai negeri sipil bukan bendahara, atau pejabat lain untuk membayar ganti rugi, menjadi kedaluwarsa 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. Sementara pada pasal 321 merincikan mengenai: (1) Pengenaan ganti kerugian daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK. (2) Apabila dalam pemeriksaan kerugian daerah ditemukan unsure pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 322 menjelaskan mengenai pengenaan ganti kerugian daerah terhadap pegawai negeri sipil bukan bendahara ditetapkan oleh kepala daerah. Pada pasal 323 pun mempertegas berkaitan dengan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan peraturan daerah dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur mengenai hal-hal berakaitana dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditunjukkan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perihal berkaitan dengan tindak lanjut hasil pemeriksaan, di mana seperti pada pasal 17 dikatakan bahwa hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah yang ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi. Selanjutnya wakil

gubernur dan wakil bupati/wakil walikota bertanggung jawab mengoordinasikan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut. Jika SKPD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Pejabat Pengawas Pemerintah, maka dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sesuai penegasannya dalam pasal 18.

Dalam hal pemantauan dan pemutakhiran penyelesaian tindak lanjut oleh pemerintah daerah seperti pada pasal 19 dijelaskan bahwa Inspektur Jenderal, Inspektur Provinsi dan Inspektur kabupaten/kota melakukan pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan. Selanjutnya hasil pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut tersebut disampaikan kepada menteri, gubernur atau bupati/walikota. Pada pasal 20 dikatakan bahwa pemutakhiran hasil pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun. Selanjutnya pada pasal 21 menjelaskan kembali berkaitan dengan mekanisme dan sistematika laporan pemantauan/pemutakhiran hasil pengawasan tercantum dalam lampiran IV peraturan ini.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

IV.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi cita-cita sewaktu menuangkan hasrat/ keinginan ke dalam suatu rancangan/draft peraturan perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia dasar filosofis dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah nilai-nilai dalam sila Pancasila.

Peraturan perundang-undangan berlaku secara filosofis artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi. Setiap Masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya ketertiban, keadilan, kemanfaatan maupun kesejahteraan.

Menurut Radbruch (2001), cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa Cita Hukum, hukum akan kehilangan maknanya. Lebih lanjut Radbruch (dalam Mertokusumo, 2004), mengembangkan ajaran cita hukum atau *idee des recht* menyebut 3 (tiga) unsur cita hukum yang wajib diperhatikan dalam penegakan hukum yaitu unsur kepastian hukum atau *rechtssicherheit*, keadilan atau *gerechtigheit* dan unsur kemanfaatan atau *sweckmassigkeit*.

Ketiga unsur cita hukum ini merupakan satu kesatuan; ketiganya harus diusahakan ada dalam setiap aturan hukum maupun dalam penegakan hukumnya. Keadilan tidak akan tercapai jika masyarakat berada dalam situasi tidak tertib, kacau atau *chaos*, ketertiban masyarakat membutuhkan kepastian. Sebaliknya kepastian tidak ada gunanya jika hukum dan penegakan hukum itu tidak adil dan tidak bermanfaat bagi masyarakat. Mengacu pada uraian di atas, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik tersurat maupun tersirat nilai-nilai filosofis atau

cita hukum dimaksud tertuang dalam peraturan perundangan yang dibuat, termasuk peraturan daerah.

Pastor bernama Luca Pacioli sebagai peletak dasar akuntansi yang kita pelajari sampai saat ini menyatakan bahwa pencatatan sebelah menyebelahi yaitu debit dan kredit ini menggambarkan pencatatan setiap akun transaksi yang terjadi. Kredit secara etimologi dalam dari Bahasa Inggris *credit* yang sesungguhnya berawal dari Bahasa Eropa kuno yaitu Bahasa Latin dari kata *credere* yang berarti mempercayai. Dalam ilmu akuntansi “rugi” sebagai inti dari pembahasan dalam peraturan daerah ini, di mana “rugi” merupakan suatu akun dari kelompok ekuitas atau modal.

Dalam pengelolaan keuangan perlu juga adanya tindakan perbendaharaan, seperti pembayaran denda diakibatkan keterlambatan pembayaran atau pelunasan atas tagihan yang menjadi hak dari pemerintah daerah. Keterlambatan ini menjadi kesempatan bagi pemerintah daerah dalam menambah pendapatan pemerintah daerah. Selain denda ada pula penyeteroran kembali kelebihan pemakaian uang atau kas daerah sebagai contoh perjalanan dinas ke kas daerah. Sering terjadi malah adanya kelalaian dalam pembayaran denda maupun penyeteroran kembali kelebihan pemakaian uang atau kas daerah tersebut dan berakibat merugikan pemerintah daerah, maka diperlukan suatu tindakan yaitu melalui tuntutan perbendaharaan.

Selain tuntutan perbendaharaan, ada pula tuntutan rugi atas penggunaan uang atau kas dan barang daerah. Jika terjadi penyelewengan (korupsi) penggunaan uang atau barang daerah, maka harus diganti dalam bentuk uang dan barang sesuai dengan nilai yang telah ditentukan. Jika seseorang yang sudah dipidana penjara kasus korupsi, maka tuntutan ganti rugi harus tetap dijalankan. Jika barang milik daerah dalam pengelolaannya hilang atau rusak, maka mengakibatkan pemerintah daerah menderita rugi atas barang daerah, atau nilai yang dijual barang tersebut di bawah nilai wajar (*fair value*) dan kelalaian berakibat rusaknya barang tersebut.

Akun rugi ini merupakan sub akun dari kelompok akun modal atau ekuitas. Modal atau ekuitas adalah kepercayaan dari rakyat uang menanamkan uangnya baik dalam bentuk nilai moneter maupun dalam bentuk benda (bergerak maupun tidak bergerak ataupun tidak bisa dilihat). Jika ekuitas atau modal itu bertambah, maka ada

tambahan kepercayaan (*credere*) dari rakyat kepada pemerintah sebagai pengelola uang rakyat tersebut. Sebaliknya jika ekuitas atau modal itu berkurang berarti berkurangnya kepercayaan dari rakyat kepada pengelola uang tersebut. Berkurangnya di sini dapat dilihat dari dua sisi yaitu memiliki arti bisa positif atau bisa negatif. Dalam arti positif artinya jika pemerintah daerah memiliki saham atas nama pemerintah daerah yang beredar di masyarakat dan ditarik kembali (*treasury stock*), artinya pemerintah daerah membeli sahamnya sendiri (aliran kas keluar). Apabila dalam arti negatif, di mana terjadi rugi akibat manajemen keuangan yang kurang bagus, maka mengakibatkan berkurangnya ekuitas atau modal tersebut.

Rugi dalam pengelolaan keuangan daerah di sini, diakibatkan kesalahan manajemen (*mismanagement*). Ini sama seperti yang terjadi dalam pembahasan peraturan daerah ini. Rugi dalam pengelolaan uang atau kas daerah diakibatkan oleh hilangnya uang, tidak kembalinya kelebihan penggunaan uang, dan lain sebagainya. Rugi dalam pengelolaan barang milik daerah pun diakibatkan oleh hilangnya barang, kerusakan barang akibat kelalaian pengguna barang, penjualan barang di bawah nilai wajar (*fair value*).

Dalam proses pengelolaan uang atau kas dan barang daerah, di mana pemerintah daerah mengalami atau mengakibatkan posisi keuangan daerah menjadi rugi, maka harus dilakukan suatu tindakan tuntutan perbendahraan maupun tuntutan ganti rugi. Tuntutan perbendahraan dan tuntutan ganti rugi ini dengan tujuan mengembalikan kepercayaan masyarakat atas uangnya yang dikelola oleh daerah. Secara filosofis jika rugi tidak diselesaikan secara administrasi maka akan berdampak pengurangan modal atau ekuitas pemerintah daerah.

IV.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis atau *sociologische gelding* dari peraturan daerah adalah kenyataan (hukum) yang hidup dalam masyarakat atau *living law*, termasuk pula harap-harapan masyarakat. Menurut Ehrlich (dalam Rasjidi, 1991), terdapat perbedaan antara hukum positif disatu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat atau *living law* pada pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku

yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Mengacu pada pandangan di atas, pembentukan peraturan daerah akan mempunyai daya berlaku secara efektif jika dalam perumusannya bersumber atau sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Hal ini pula hendak ditegaskan bahwa perumusan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari gejala social yang ada didalam masyarakat dimana hukum positif dimaksud dirumuskan. Lebih lanjut Soekanto dan Purbacaraka (dalam Bagir Manan, 2002), mengemukakan landasan teoretis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaedah termasuk peraturan daerah adalah:

- a. Teori kekuasaan atau *machttheorie*, menyatakan bahwa secara sosiologis kaedah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori Pengakuan atau *anerkennungstheorie*, menyatakan bahwa kaedah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku;

Terkait dengan landasan teoretis menyangkut landasan sosiologis bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan maka Mahfud MD (1998), mengemukakan karakter produk hukum sebagai berikut:

- a. Produk hukum responsive/ populis adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok social atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsive terhadap tuntutan-tuntutan kelompok social atau individu dalam masyarakat.
- b. Produk hukum konservatif/ ortodoks/ elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi social elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumentalis yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relative kecil.

Berdasarkan landasan teoretis tersebut maka pembentukan dan pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan jika ditinjau dari landasan sosiologis, tentunya sangat idial jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat peraturan daerah dimaksud berlaku, sebagai produk hukum yang responsif bukan karena paksaan dari penguasa sebagai produk hukum yang elitis. Karena yang idial dalam pembentukan dan pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan (sebagai produk hukum) adalah berdasarkan pada pengakuan masyarakat, karena mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Uang atau kas dan barang daerah itu adalah milik rakyat yang berasal dari uang rakyat. Oleh karena itu, uang atau kas dan barang daerah itu harus dikelola dengan baik untuk kesejahteraan rakyat. Perlu adanya kesadaran untuk menjadi tanggung jawab bersama baik itu pengelola maupun pengguna uang atau kas dan barang daerah. Perlu disadari bahwa semenjak sebagian besar urusan pemerintah pusat diserahkan ke pemerintahan daerah, maka diikuti pula perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Hal ini sesuai dengan peraturan peundang-undang keuangan negara yang berlaku. Tuntutan *good government*, diikuti dengan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel. Di sini dibutuhkan peran masyarakat dalam mengawasi setiap tahapan pengelolaan keuangan daerah tersebut.

Untuk melaksanakan berbagai urusan yang menjadi kewenangan daerah tersebut diperlukan sarana dan prasarana yang memadai agar urusan yang dilaksanakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Oleh karena itu, perlu adanya aturan atau instrument yang komprehensif dalam pengelolaan uang atau kas dan barang daerah, sehingga akan dapat mendorong dan mewujudkan pengelolaan uang atau kas barang daerah yang profesional, transparan, akuntabel, efisien, efektif dan ekonomis mulai dari perencanaan, pendistribusian, pemanfaatan, serta pengawasannya. Jika terjadi kelalaian, kealpaan, kehilangan, kerusakan atau ketidakwajaran atas pengelolaan dan penggunaan uang atau kas dan barang daerah, maka ada payung hukum sebagai acuan bagi setiap orang (termasuk masyarakat) yang melihat atau mendengar terjadi penyimpangan atas uang atau kas dan barang daerah tersebut. Dengan demikian, akan dapat mewujudkan tertib administrasi dan tertib pengelolaan uang atau kas dan barang

daerah.

Dalam asas hukum dikenal *errare humanum est, turpe in errore perseverare* artinya manusia itu pasti berbuat salah, tetapi kelasahan terus menerus tidak bisa dimaafkan. Tetapi perlu diperhatikan bahwa dalam melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah ini, terlebih dahulu dikedepankan penyelesaian secara kekeluargaan. Hal ini harus dipertimbangkan sisi kemanusiannya artinya jika kesalahan itu tidak sengaja atau menjadi korban karena ketidaktahuannya, maka perlu dipertimbangkan dari aspek ini.

Dengan demikian secara sosiologis Rancangan Peraturan Daerah tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah memiliki landasan yang cukup kuat. Pada akhirnya diharapkan dengan melalui proses dan tahapan pembentukan peraturan daerah yang baik, dan tidak menutup kemungkinan ke depannya untuk pemberlakuan peraturan daerah ini, niscaya nantinya Peraturan Daerah tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah tidak akan mendapatkan penolakan, tetapi justru dibutuhkan, baik itu dari pengelola dan pengguna uang atau kas daerah dan barang daerah khususnya maupun masyarakat pada umumnya.

IV.3. Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan atau *gesetzgebungslehre* (Halim, dkk, 2010), diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum haruslah mempunyai dasar berlakunya secara yuridis atau *juridische gelding*. Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah. Menurut Bagir Manan, dalam pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan persyaratan yuridis sebagai berikut:

- a) Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Akibatnya, apabila tidak dipenuhinya persyaratan dimaksud

maka peraturan perundang-undang dimaksud batal demi hukum atau *van rechtswegnietig*;

- b) Adanya kesesuaian bentuk/ jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur,
- c) Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan;
- d) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya;

Ketentuan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Lebih lanjut ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Lebih lanjut ayat (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No.23 Tahun 2014, menyatakan bahwa: pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945.

Ketentuan Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan Peraturan Daerah atau Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi serta muatan lokal sesuai peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada ketentuan-ketentuan di atas secara tegas dikatakan bahwa DPRD dan kepala daerah baik pada provinsi maupun pada kabupaten/ kota memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan daerah sesuai dengan jenjang pemerintah daerah masing-masing.

Terkait dengan Tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan

barang daerah, telah diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; UU.No.15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan, pengelolaan dan Tangungjawab Keuangan negara; PP No. 39 tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah dan PP.Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri; PP No.38 Tahun 2016 tentang Tatacara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/ Daerah terhadap Pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, PP.No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Menurut PP.No. 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah, dalam Pasal 224 Ayat (1) menyatakan bahwa Peraturan pelaksanaan dari PP.No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan pemerintah ini; Ayat (2) Peraturan pelaksanaan dari PP ini harus ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak PP ini diundangkan. Pasal 213 Ayat (3) menyatakan Tata Cara penggantian kerugian daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa Permendagri 13 Tahun 2006 masih berlaku sehingga ada ruang terhadap tatacara penggantian kerugian daerah tetap mengacu pada Permendagri No. 13 tahun 2006 dan pembentukan regulasi tentang tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah dalam bentuk Peraturan daerah (perda), sebagaimana diatur dalam Pasal 323 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang mengatakan bahwa: ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan **peraturan daerah** dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan

Imperatif dari UU dan PP serta Permendagri 13 Tahun 2006 sepanjang permendagri 13 belum diganti maka Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah harus ditetapkan melalui peraturan daerah.

Secara substansial dalam melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah, maka perlu ada acuan hukum yang jelas dan pasti bagi setiap orang baik sebagai yang dituntut maupun yang menuntut. Perlu disadari bahwa setiap aturan perundang-undang yang berlaku selalu ada perubahan karena berubah mengikuti perubahan jaman atau perubahan dinamika politik yang

berkembang, bahkan terjadi kesalahan atau kekurangan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan di kemudian hari terjadi perubahan atas peraturan yang dibuat ini.

Pengelolaan keuangan yang dimaksud yaitu pengelolaan uang atau kas dan barang milik daerah, sehingga mutlak dilakukan dalam penyelenggaraan daerah. Setidaknya, telah banyak aturan yang memberikan arahan dan pedoman dalam pengelolaan barang milik daerah, baik di tingkat undang-undang, peraturan pemerintah sampai pada di tingkat peraturan menteri. Pengelolaan keuangan daerah juga mengatur penyelesaian kerugian keuangan daerah, ini dibahas dalam pasal 212 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatakan bahwa: setiap kerugian Keuangan Daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang wajib segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Justru secara eksplisit dipertegas lagi dalam Pasal 213 ayat:

- (1) 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.
- (2) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 212 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian.
- (3) Tata cara penggantian kerugian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pengelolaan keuangan daerah jika terjadi kerugian keuangan daerah harus mengedepankan azas-azas yang digunakan dalam penyusunan peraturan daerah berkaitan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah (TP-TGR) tersebut adalah:

1. Azas Fungsional

Pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah berkaitan dengan kerugian keuangan daerah dan ditindaklanjuti dengan tahapan TP-TGR, maka fungsi, wewenang, dan tanggung jawab apakah sebagai pengelola atau sebagai pengguna uang atau kas dan barang daerah, maupun sebagai pihak yang menuntut

dan dituntut.

2. Azas Kepastian Hukum

Kerugian keuangan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah dan dilanjutkan dengan tahap TP-TGR, maka harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta azas kepatutan dan keadilan.

3. Azas Transparansi

Penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah harus transparan dan membuka diri terhadap hak dan peran serta masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar dan keikutsertaannya dalam pengelolaan keuangan daerah. Jika terjadi kerugian keuangan daerah tersebut, maka harus ditindaklanjuti ke tahap TP-TGR, sehingga masyarakat percaya akan kinerja pemerintah daerah

4. Azas Efektif

Terjadinya kerugian dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut, harus benar-benar efektif untuk dilakukan TP-TGR, sehingga pihak pengelola dan pengguna uang atau kas dan barang daerah benar-benar bertanggung jawab jika terjadi penyelewengan.

5. Azas Akuntabilitas Publik

Setiap kerugian keuangan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik atas uang dan barang tersebut.

6. Azas Kepastian Nilai

Jika terjadi kerugian keuangan daerah, maka harus didukung adanya akurasi jumlah dan nominal uang atau kas dan barang daerah yang dinilai terjadinya rugi. Kepastian nilai ini merupakan salah satu dasar dalam melakukan TP-TGR.

Mengacu pada landasan yuridis sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka secara jelas dan tegas dikatakan bahwa DPRD Provinsi NTT bersama Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan untuk dapat menetapkan Peraturan Daerah tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah, sesuai dengan prosedur dan tata cara yang telah ditetapkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan perundangan sebagaimana telah dirubah dengan UU

Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Penyusunan Naskah Akademik ini berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Arah dari Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah adalah mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi pihak-pihak terkait dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya dalam melaksanakan kebijakan berkaitan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah juga sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum, penyederhanaan dalam pengaturan dan pengurusan atas kerugian keuangan daerah, sehingga dapat:

- a. Menunjang kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah serta dalam rangka melaksanakan tertib administrasi memperlancar dalam pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah.
- b. Terwujudnya transparansi dan akuntabilitas berkaitan dengan tuntutan kerugian keuangan daerah.
- c. Terwujudnya dalam pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah yang tertib, efisien dan efektif, ekonomis, fleksibel dan optimal serta sesuai dengan asas-asas pelaksanaan tuntutan atas kerugian keuangan daerah.

B. Ruang Lingkup Materi

Ruang lingkup Peraturan Daerah tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum
2. Maksud dan Tujuan
3. Asas-Asas
4. Tuntutan perbendaharaan
5. Tuntutan ganti rugi keuangan dan barang milik daerah;
6. Pemberlakuan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi
7. Informasi pelaporan dan pemeriksaan
8. Penyelesaian tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi
9. Penyelesaian kerugian daerah
10. Daluwarsa
11. Penghapusan
12. Pembebasan
13. Penyetoran
14. Pelaporan
15. Majelis Penyelesaian Kerugian Daerah
16. Pembinaan Dan Pengawasan
17. Pemeriksaan
18. Ketentuan Peralihan
19. Ketentuan Penutup

BAB VI

P E N U T U P

a. **Simpulan**

Mengacu pada uraian pada bab-bab terdahulu, pada bagian berikut ini disampaikan simpulan sebagai berikut.

- a) Pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki kewenangan untuk menetapkan Peraturan daerah tentang Tuntutan Perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah sepanjang permendagri No.13 Tahun 2016;
- b) Dalam rangka menciptakan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan di masyarakat, termasuk Peraturan Daerah di Provinsi NTT dimaksud divatas, maka pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara terarah dan sistematis melalui tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan dan penetapan, tahapan pengundangan; serta dalam setiap tahapan harus didukung oleh adanya penyebarluasan. Untuk itu maka sebagai langkah awal dalam kegiatan pembentukan peraturan daerah ini perlu disusun Naskah Akademik sebagai acuan dalam pembentukan peraturan daerah dimaksud.
- c) Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan berbagai aspek Rancangan Peraturan Daerah Provinsi NTT tentang Tuntutan Perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah

6.2. Saran

Berdasarkan uraian dan simpulan di muka, maka dalam rangka penyusunan naskah akademik ini, disarankan beberapa hal yang perlu mendapat perhatian.

- a. Sebagaimana diamanatkan dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan UU. No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,

maka penyusunan Peraturan Daerah tentang tentang Tuntutan Perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah harus didahului dengan penyusunan Naskah Akademik.

- b) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud, disusun dengan materi muatan yang mencakup: Ketentuan Umum; Maksud dan Tujuan; Asas-Asas, Tuntutan perbendaharaan, Tuntutan ganti rugi keuangan dan barang milik daerah, Pemberlakuan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi, Informasi pelaporan dan pemeriksaan, Penyelesaian tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi, Penyelesaian kerugian daerah, Daluwarsa, Penghapusan, Pembebasan, Penyetoran, Pelaporan, Majelis Penyelesaian Kerugian Daerah, Pembinaan Dan Pengawasan, Pemeriksaan, Ketentuan Peralihan, Ketentuan Penutup

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Halim. 2012. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Edisi Ketiga. UPP STIM YKPN. Yogyakarta
- Abdulkadir, Muhammad. 2000. *Hukum Perdata Indonesia*. PT Citra Aditya. Bandung
- Abdulrahman., 1995. *Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti
- Ahmad, Yani. 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Grafindo. Jakarta
- Astuti, Chandra Ayu dan Anis Chariri. 2015. "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi." *Diponegoro Journal Of Accounting*. Volume 4, Nomor 3, Tahun 2015, Halaman 1-12. ISSN (Online): 2337-3806
- Badan Perencanaan Nasional dan Departemen Dalam Negeri. 2002. *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*. Jakarta.
- Basrah H., 1974. *Ganti Rugi Menurut Ketentuan di Dalam Buku III KUHPperdata*, FH USU. Medan
- Friedmann, Lawrence M. 1996. *The Legal Sistem: A Social Science Perspective*. New York: Russel Soge Foundation.
- Hallan, Markus AKB. 2014. "Evaluasi Perlakuan Akuntansi Atas Akun Dana Bergulir Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Flores Timur." *Tesis*. Maksi FEB UGM. Tidak Dipublikasikan
- Halim, Abdul. 2007. *Akuntansi Sektor Publik. Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi 3. Penerbit Salemba Empat. Jakarta
- Halim, Abdul dan Muhammad Syah Kusufi. 2012. *Akuntansi Sektor Publik. Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi 4. Penerbit Salemba Empat. Jakarta
- Indrati, Maria Farida. 2007, *Ilmu Per-Undang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius.
- Karianga, Hendra. 2018. "Pertanggungjawaban Kerugian Negara dalam Pengelolaan Keuangan Daerah." *Edukasi - Jurnal Pendidikan*. Vol. 16 No.1 Januari 2018. ISSN

1693-4164

Kusumaatmadja, Mochtar. 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: PT Alumni, cetakan kedua.

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

Mahfud, Moh. MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada.

Mahfud, Moh. MD., 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3S.

Manan, Bagir. 1996. *Politik perundang-undangan dalam rangka mengantisipasi liberalisasi Ekonomi*, makalah disampaikan dalam seminar nasional tentang Perseroan Terbatas, di Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung tanggal 9 Maret 1996.

Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hil Co.

Muchsan, 1981, *Peradilan Administrasi Negara (Seri Hukum Administrasi Negara)*, Yogyakarta: Liberty.

Prodjodikoro, Wirjono. 1973. *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Sumur. Bandung.

Tim ICW. 2014. *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*. Indonesia Corruption Watch (ICW kerja sama dengan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Lembaga Bantuan Hukum Semarang. Jakarta

Tuanakotta, Theodorus. M. 2009. *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Salemba Empat. Jakarta

Saparini, Hendri dan Tim. 2011. *Analisis atas Temuan BPK tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*. Bagian Analisa Pemeriksaan BPK dan Pengawasan DPD Bekerja Sama Dengan Tenaga Konsultan

Yusuf, M. 2011. *8 Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik*, Cetakan Kedua. Salemba Empat, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 74 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2003 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksanaa, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah