

ANALISIS HUKUM TERKAIT PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN NEGARA/DAERAH TERHADAP BENDAHARA

Agus Priyantoro

Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan
Tarakan, Kalimantan Utara, Indonesia
aguspriyantoro@outlook.com

Abstrak

Upaya pemulihan kerugian negara salah satunya dilakukan dengan mekanisme tuntutan perbendaharaan yang telah diatur dalam Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya. Pemerintah Daerah juga membentuk produk hukum yang mengatur tuntutan perbendaharaan di wilayahnya baik dengan Perda maupun Perbup. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti lembaga yang berwenang dalam menangani penyelesaian ganti kerugian terhadap bendahara, dan akibat hukum dari Surat Keputusan Pembebanan dalam tuntutan perbendaharaan yang mendasarkan pada Perda atau Perbup. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lembaga yang berwenang dalam menangani penyelesaian tuntutan perbendaharaan adalah BPK yang diperoleh secara atribusi dari kewenangan asli UU No. 1 Tahun 2004 dan UU No. 15 Tahun 2006 dan merupakan implementasi dari asas dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas komtabilitas, asas pemisahan kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah, serta asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Bentuk dari proses penuntutan ganti kerugian terhadap bendahara yang dilakukan berdasarkan Perda dan Perbup adalah Surat Keputusan Pembebanan dari Bupati. Ditinjau berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 maka Surat Keputusan Pembebanan dari Bupati dalam penetapan ganti kerugian daerah terhadap bendahara tidak sah dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Kata kunci: tuntutan perbendaharaan, kerugian negara/daerah, ganti rugi, TP-TGR

PENDAHULUAN

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintah negara bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan negara harus mengedepankan

kepada pemenuhan kesejahteraan rakyat agar tujuan negara tersebut dapat tercapai. Hal itu pula menjadi ciri bahwa Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) bahwa negara atau pemerintah ditempatkan sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya. Negara atau pemerintah dalam mewujudkan tujuan bernegara tersebut salah satu diantara upayanya adalah dalam bentuk sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 dan paket Undang-Undang Keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam kerangka otonomi daerah juga terdapat peraturan perundang-undangan yang dinamis setelah memasuki Orde Reformasi hingga saat ini terkait dengan pengelolaan keuangan daerah yang terakhir yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

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

terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/ walikota.

Pemerintah daerah juga menerbitkan peraturan terkait penyelesaian ganti kerugian daerah antara lain Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah, Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Di Lingkungan Kabupaten Rembang. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara maupun pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/ gubernur/bupati/walikota.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas dapat diketahui bahwa pelaku kerugian negara antara lain adalah bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Demikian pula cara penyelesaiannya mengikuti pelaku kerugian negara tersebut. Berkaitan dengan cara penyelesaian kerugian negara yang disebabkan oleh bendahara, terdapat ketidaksesuaian pengaturan antara peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017, Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 apabila dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat, termasuk lembaga negara yaitu BPK.

Metode Penelitian

Tipe Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji ketentuan hukum positif tertulis secara sistematis terkait dengan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).

PEMBAHASAN

Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara/Daerah

Dalam bahasan tentang penyelesaian kerugian negara/daerah tidak dapat dilepaskan dari konteks pengelolaan keuangan negara. Penyelesaian kerugian adalah bagian dari pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, akan diuraikan terlebih dahulu mengenai asas pengelolaan keuangan negara sebelum membahas asas yang spesifik mengenai penyelesaian kerugian negara.

1. Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan mengenai asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar

tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

2. Asas Komtabilitas

Komtabilitas menurut kamus besar bahasa Indonesia berarti aturan tentang tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan.¹ Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 pada dasarnya telah mengikuti asas komtabilitas dalam pengelolaan keuangan negara. Misalnya, dalam Pasal 35 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang mengatur bendahara yaitu orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.

3. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dinyatakan bahwa sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan.

¹ <https://kbbi.web.id/komtabilitas> diakses pada 12 November 2021

Perkembangan pengaturan penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara

Sejak Indonesia merdeka sampai dengan Tahun 2003, sebelum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 diundangkan aturan yang berlaku untuk pengelolaan Keuangan Negara masih menggunakan peraturan peninggalan pemerintahan kolonial Belanda. Berikut ini perkembangan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah dan khususnya mengenai pertanggungjawaban serta penyelesaian ganti kerugian negara/daerah termasuk peran BPK dan Pemerintah Daerah.

1. ICW Staatsblad 1925 Nomor 448 mengatur bahwa tuntutan perbendaharaan (TP) dilaksanakan oleh BPK (Pasal 55a, Pasal 58, Pasal 77-88) dan tuntutan ganti rugi (TGR) non bendahara dilaksanakan oleh Pemerintah (Pasal 73-76).
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tidak mengatur tentang TP maupun TGR akan tetapi memuat ketentuan sebagai payung hukum peraturan tentang pertanggungjawaban pegawai (Pasal 75 ayat (3))
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1972 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah mengatur bahwa TP (Pasal 41-50) dan TGR (Pasal 51) dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Pasal 41 ayat (1) menyebutkan bahwa bendaharawan bertanggung-jawab kepada Kepala Daerah.
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 1978 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Materiil Daerah mengatur TP dan TGR oleh Pemerintah Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah tidak mengatur tentang TP maupun TGR akan tetapi memuat ketentuan sebagai payung hukum peraturan tentang pertanggungjawaban keuangan daerah (Pasal 64 ayat (8) dan ayat (9)).

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah mengatur TP (Pasal 40-49) dan TGR (Pasal 50) dilaksanakan oleh Pemda. Pasal 40 ayat (1) menyebutkan bahwa bendaharawan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah tidak mencantumkan ICW sebagai dasar hukum.
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah mengatur TP dan TGR oleh Pemerintah Daerah. Mencantumkan ICW sebagai dasar hukum berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 sebagai ketentuan yang menjadi dasar pembentukan Permendagri ini. Berdasarkan ICW seharusnya BPK yang melakukan TP sehingga Permendagri ini tidak sesuai dengan ICW.
 - c. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah. Seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997, mencantumkan ICW sebagai dasar hukum padahal berdasarkan ICW seharusnya BPK yang melakukan TP sehingga Permendagri ini tidak sesuai dengan ICW.
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pemerintahan Daerah tidak mengatur tentang TP maupun TGR akan tetapi memuat ketentuan sebagai payung hukum pembentukan peraturan perundangan tentang pertanggungjawaban keuangan daerah (Pasal 86 ayat (6)).
- a. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah mengatur TGR (Pasal 44, 45). Pasal 46 perintah untuk membentuk Perda terkait TGR namun tidak mengatur mengenai TP.

5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak mengatur tentang TP maupun TGR akan tetapi dalam Pasal 35 dimuat definisi bendahara dan tanggung jawabnya serta menunjuk UU Nomor 1 Tahun 2004 untuk penyelesaian kerugian negara.
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur TP (Pasal 62 ayat (1)) oleh BPK dan TGR (Pasal 63 ayat (1)) oleh Pemerintah. Pasal 62 ayat (2) mengamanatkan bahwa TP diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pasal 63 ayat (2) mengamanatkan bahwa tata cara TGR diatur dengan peraturan pemerintah.
7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mengatur TP (Pasal 22) dilaksanakan oleh BPK dan TGR (Secara implisit dalam Pasal 23) dilaksanakan oleh Pemerintah. Pasal 22 ayat (4) menyebutkan bahwa tata cara TP ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur tentang TP maupun TGR akan tetapi dalam Pasal 194 diamanatkan bahwa pertanggungjawaban keuangan daerah mengatur dengan Perda dan peraturan pemerintah.
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur TP (Pasal 142 ayat (1)) dilaksanakan oleh BPK dan TGR (Pasal 143) dilaksanakan oleh Pemerintah. Memisahkan TP dan TGR sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur TP (Pasal 321 ayat (1)) dilaksanakan oleh BPK dan TGR (Pasal 322) dilaksanakan oleh Pemerintah. Memisahkan TP dan TGR sejalan dengan UU Nomor 1 Tahun 2004, UU Nomor 15 Tahun 2004 dan PP Nomor 58 Tahun 2005.

9. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur TP (Pasal 10 ayat (1)) dilaksanakan oleh BPK dan TGR (secara implisit dalam Pasal 10) dilaksanakan oleh Pemerintah. Memisahkan TP dan TGR sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.
 - a. Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Terhadap Bendahara mengatur bahwa TP dilaksanakan oleh BPK dan tidak mengatur TGR serta mencabut semua peraturan pelaksanaan ICW tentang TP.
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain tidak mengatur tentang TP, mengatur TGR oleh Pemerintah. Merupakan ketentuan pelaksanaan dari Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Pasal 54 ayat (2) dan ayat (4) memerintahkan untuk membentuk Permendagri tentang TGR.
 - c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain tidak mengatur tentang TP, mengatur TGR oleh Pemerintah.
10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur tentang TP maupun TGR akan tetapi Pasal 330 mengamanatkan bahwa pertanggungjawaban keuangan daerah mengatur dengan peraturan pemerintah.
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak lagi menyebut mengenai TP dan TGR yang dilakukan oleh BPK maupun oleh pemerintah namun dengan redaksi yang lebih umum. Pasal 213 ayat (2) menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 212 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian.

- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah tidak menjabarkan lebih lanjut Pasal 213 PP Nomor 12 Tahun 2019, melainkan memuat ulang redaksi Pasal 213 tersebut. Tidak mengatur TP dan TGR secara khusus namun menyebutkan ketentuan umum terkait pengelolaan penyelesaian kerugian daerah.

Lembaga yang berwenang dalam penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara

Istilah kewenangan atau wewenang disejajarkan dengan istilah *authority* dalam bahasa Inggris atau *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda. Philipus M Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah wewenang dan *bevoegdheid*, bahwa istilah wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik, sedangkan *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum privat maupun hukum publik.² Menurut G.R. Terry, wewenang dalam ranah Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu. Menurut R.C. Davis, wewenang adalah hak yang cukup, yang memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan suatu tugas/kewajiban tertentu. Jadi, wewenang adalah dasar untuk bertindak, berbuat dan melakukan kegiatan/aktivitas perusahaan. Tanpa wewenang, orang-orang tidak dapat berbuat apa-apa.³

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan pengertian mengenai wewenang dalam Pasal 1 angka 5, yakni wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

² Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, h.1.

³ Moh. Mahfud MD, SF. Marbun, *Wewenang Dalam Hukum Administrasi Negara*, Airlangga, Jakarta, 2009, h. 75.

Sedangkan kewenangan disebutkan dalam Pasal 1 angka 6, yakni Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus memiliki legitimasi hukum yang menjadi dasar atau sumber dari kewenangan yang dimilikinya. Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal terdapat tiga sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Pada atribusi, terjadi pembentukan wewenang atau kekuasaan karena berasal dari keadaan yang belum ada wewenang menjadi ada. Oleh karena itu, pembentukan wewenang ini menyebabkan adanya wewenang yang baru yang bersifat asli. Sumber wewenang asli ini terutama adalah Badan Pembentuk Undang-Undang Dasar. Sebab pembentukan wewenang bersamaan dengan pembentukan lembaga yang memperoleh wewenang itu. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Henk Van Maarseveen, bahwa Undang-Undang Dasar merupakan "*reglement van attributie*".⁴ Disamping itu, ada pula sumber wewenang tidak asli, yaitu pembentukan wewenang yang dilakukan oleh suatu institusi yang dibentuk berdasarkan konstitusi, dimana institusi ini membentuk suatu wewenang baru. Dalam kaitan ini, Marcus Lukman mengatakan bahwa atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang Orisinil dan pembentuk Undang-Undang yang diwakilkan.⁵

Badan Pemeriksa Keuangan

Kewenangan yang dimiliki oleh BPK dalam penyelesaian kerugian terhadap bendahara pada dasarnya adalah kewenangan atributif. Kewenangan

⁴ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h. 40.

⁵ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional Di Daerah*, Unpad, Bandung, 1996, h. 123.

tersebut lahir dari perintah Undang-Undang, yakni Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 jo. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 jls. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Kewenangan ini dimiliki bahkan sejak masa *Algemene Rekenkamer* pada masa Hindia Belanda yang diperoleh dari ICW yaitu disebutkan dalam Pasal 55a, Pasal 58, dan Pasal 77-88. Ketentuan dalam ICW tersebut masih digunakan pada masa kemerdekaan sampai akhirnya ICW diganti dengan paket Undang-Undang Keuangan Negara. Sesuai dengan pandangan Marcus Lukman wewenang Badan Pemeriksa Keuangan mendasarkan pada atribusi yang bersifat asli yakni wewenangnya lahir dari Undang-Undang yang dibentuk oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat.

Produk hukum yang dijadikan sebagai dasar hukum atau dasar lahirnya kewenangan BPK dapat ditinjau berdasarkan jenis, hierarki dan materi muatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Wewenang BPK lahir dalam hal ini dari Undang-Undang sebagaimana disebutkan di atas. Undang-Undang sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yaitu "Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden." Suatu undang-undang akan berlaku didasarkan pada adanya asas-asas tertentu, yaitu:⁶

- a. Undang-undang tidak berlaku surut, undang-undang hanya berlaku terhadap peristiwa yang disebutkan di dalam undang-undang dan terjadinya setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku;
- b. Undang-undang yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;

⁶ Ishaq, *Pengantar hukum Indonesia (PHI)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h.38.

- c. Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang terdahulu sejauh undang-undang itu mengatur obyek yang sama (*lex posterior derogat legi priori*);
- d. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai derajat yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*);
- e. Undang-undang yang khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat legi generali*);
- f. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

BPK juga menggunakan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 yang dilihat dari jenisnya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka dikenal dalam tata hukum Indonesia. Peraturan BPK tersebut juga merupakan ketentuan pelaksanaan dari Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dan Pasal 12 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka kedudukan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Undang-Undang sebagai dasar hukum penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengatur tentang tuntutan perbendaharaan sebagai pelaksanaan dari Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Demikian juga Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 merupakan pelaksanaan dari Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai materi muatan sebagaimana di atas terpenuhi oleh Undang-Undang yang digunakan oleh BPK dalam tuntutan perbendaharaan. Kemudian mengenai Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak diatur mengenai materi muatan atas Peraturan yang disebutkan sebagaimana dalam Pasal 8. Pada dasarnya, Peraturan BPK ini adalah pelaksanaan dari Undang-Undang sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, yaitu Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor

15 Tahun 2004 dan Pasal 12 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai peraturan yang melaksanakan Undang-Undang disebutkan pengaturannya dalam Pasal 12, yaitu “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.”

Peraturan BPK ini disebut sebagai Peraturan delegasi/pelaksana (*verordnung*) yaitu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dibentuk sebagai akibat adanya pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (bersumber dari kewenangan delegasi).⁷ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 10, dan Pasal 11 diatur dengan Peraturan BPK.”

Berdasarkan tinjauan dari produk hukum yang dijadikan sebagai dasar hukum atau dasar lahirnya kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam menyelesaikan kerugian negara/daerah terhadap bendahara yakni dinilai dari jenis, hierarki dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan maka Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar Badan Pemeriksa Keuangan dalam kewenangan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan kaidah yang dikenal dalam hukum Administrasi Negara.

Pemerintah Daerah

Sebagaimana telah dikemukakan di awal bahasan ini, Pemerintah Kabupaten Ketapang membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017, dan Pemerintah Kabupaten Rembang membentuk Peraturan

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Cetakan Pertama, Penerbit Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, h. 171.

Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 sebagai dasar melakukan tuntutan perbendaharaan. Wewenang Pemerintah Daerah dalam hal ini menurut Marcus Lukman adalah termasuk wewenang atribusi. Pada atribusi, terjadi pembentukan wewenang atau kekuasaan karena berasal dari keadaan yang belum ada wewenang menjadi ada. Wewenang yang lahir ini adalah wewenang yang bersifat tidak asli atau yang diwakilkan, yaitu pembentukan wewenang yang dilakukan oleh suatu institusi yang dibentuk berdasarkan konstitusi, dimana institusi ini membentuk suatu wewenang baru. Wewenang tidak asli atau yang diwakilkan dimiliki oleh Presiden yang menetapkan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden; Menteri-menteri yang menetapkan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri dan Instruksi Menteri; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah yang membentuk Peraturan Daerah; dan Kepala Daerah yang menetapkan keputusan Kepala Daerah.

Tinjauan dari produk hukum yang dijadikan sebagai dasar hukum atau dasar lahirnya kewenangan melihat dari sisi jenis, hierarki dan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Produk Hukum yang digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Bupati. Peraturan Daerah sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yaitu “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tidak memberikan definisi tentang Peraturan Kepala Daerah seperti halnya Peraturan lain yang jenisnya disebutkan dalam Pasal 8 juga tidak didefinisikan. Dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah “Peraturan Kepala Daerah yang

selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota.”

Hal yang menjadi catatan dalam Peraturan Bupati yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 ini tidak diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi namun dibentuk berdasarkan kewenangannya, yaitu kewenangan atribusi yang tidak asli atau yang diwakilkan.

Pembahasan berikutnya mengenai hierarki Peraturan Perundang-undangan yang memiliki arti penting pula mengingat hukum adalah sah jika hukum tersebut dibentuk atau disusun oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dengan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Berkaitan juga dengan Asas *lex superior derogat legi inferiori* yang bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selain menyebutkan jenis juga menggambarkan hierarki yakni kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Dalam kaitan ini, Peraturan Daerah Kabupaten secara hierarki berada di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Menurut Hamid. S. Attamimi, jika dikaitkan dengan teori Hans Nawiasky (*Stufenordnung der Rechtsnormen*) Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Bupati ini disebut sebagai *Verordnung & Autonome satzung* dan kedudukannya berada dibawah *Formell Gesetz* (undang-undang).⁸

Materi muatan yang harus diatur dalam Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu “Materi muatan Peraturan

⁸*Ibid.*

Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.” Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak disebutkan mengenai materi muatan Peraturan Kepala Daerah namun dapat dilihat pada Peraturan Perundang-undangan yang lain yaitu Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa fungsi Peraturan Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah adalah sebagai peraturan pelaksana Peraturan Daerah. Hal ini disebabkan Peraturan Kepala Daerah dibentuk berdasarkan pendelegasian kewenangan Peraturan Daerah. Adapun ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam Peraturan Kepala Daerah adalah sesuai dengan materi yang didelegasikan oleh Peraturan Daerah. Dengan demikian materi muatan Peraturan Kepala Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari muatan materi pokok yang didelegasikan oleh Peraturan Daerah. Sesuai dengan Pasal 246 ayat (2) yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Kepala Daerah berlaku secara mutatis mutandis dari Peraturan Daerah maka materi muatan Peraturan Kepala Daerah juga tidak lepas dari penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017 di dalam materi muatannya mengatur tentang tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Dalam konsiderans Peraturan Daerah tersebut merujuk salah satunya adalah Pasal 144 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menjadi dasar dibentuknya Peraturan Daerah tersebut. Pasal 144 tersebut menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan peraturan daerah dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.” Dalam ketentuan

tersebut yang diperintahkan untuk diatur dalam Peraturan Daerah adalah tata cara tuntutan ganti kerugian daerah tidak termasuk tuntutan perbendaharaan. Hal tersebut diatur karena dalam Pasal 133 disebutkan bahwa “Penaan ganti kerugian daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh kepala daerah.”

Tuntutan ganti kerugian terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh kepala daerah maka yang diperintahkan untuk diatur dengan Peraturan Daerah hanya mengenai tuntutan ganti rugi saja. Berbeda dengan tuntutan perbendaharaan yang diatur dalam Pasal 142 ayat (2) bahwa “Penaan ganti kerugian daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK.” Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 ini dengan demikian secara materi tidak sesuai dengan Peraturan yang dirujuknya dan dijadikan dasar pertimbangan.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 dalam dasar hukum “mengingat” menyebutkan beberapa Peraturan Perundang-undangan antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Dari Peraturan Perundang-undangan tersebut diketahui bahwa:

- a. Semua Peraturan Perundang-undangan yang dirujuk memisahkan antara tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti kerugian bukan bendahara kecuali Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997.
- b. Berdasarkan isinya, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 ini lebih banyak mengikuti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 yang memang mengatur tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi oleh Pemerintah Daerah. Akan tetapi Peraturan Menteri Dalam Negeri ini tidak berlaku lagi dengan ketentuan Pasal 44 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007.

- c. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 dengan demikian bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan berikutnya yang akan dianalisis yaitu Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Di Lingkungan Kabupaten Rembang. Berdasarkan Peraturan ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi seperti halnya pada Pemerintah Daerah Kabupaten Ketapang. Konsiderans Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 tidak menyebutkan satu Peraturan Perundang-undangan tertentu namun hanya memuat tujuan atau alasan pembentukan Peraturan Bupati tersebut. Pada bagian dasar hukum “mengingat”, disebutkan beberapa Peraturan Perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, dan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007.

Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang dirujuk oleh Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019, diketahui bahwa:

- a. Semua Peraturan Perundang-undangan yang dirujuk memisahkan antara tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi kecuali Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997.
- b. Berdasarkan isinya, Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 ini lebih banyak mengikuti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 yang memang mengatur tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi oleh Pemerintah Daerah. Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri saat ini tidak berlaku lagi karena:
 - 1) dicabut dengan ketentuan Pasal 44 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 yang juga dirujuk oleh Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019;

- 2) digantikan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 54 ayat (2) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016.
- c. Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 dengan demikian bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Kondisi sebagaimana di atas menurut Hans Kelsen dalam bukunya "*Allgemeine der Normen*" disebut sebagai konflik norma. Konflik antara dua norma terjadi apabila antara apa yang diperintahkan dalam ketentuan suatu norma dengan apa yang diperintahkan dalam ketentuan norma lainnya tidak kompatibel/tidak cocok sehingga mematuhi atau melaksanakan salah satu norma tersebut akan niscaya atau mungkin menyebabkan pelanggaran terhadap norma lainnya.⁹ Asas dalam konflik norma yang juga dikenal dengan sebutan *the conflict rules*,¹⁰ *the rules of collision*,¹¹ atau *the principle of derogation*¹² populer didiskusikan dalam dunia hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional. Asas ini digunakan sebagai dasar pengutamaan suatu aturan hukum terhadap aturan hukum lainnya dengan melihat pada tiga kriteria, yaitu: hierarki (*hierarchy*), kronologi (*chronology*), dan kekhususan (*specialization*).¹³ Berdasarkan tiga kriteria ini, dikenal asas, prinsip, atau kaidah hukum (*legal maxim*): "*lex superior derogat legi inferiori*"

⁹ Hans Kelsen, *Allgemeine der Normen*. Manz, Wien, 1979. h.99. sebagaimana dikutip oleh Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, Vol 16 No. 3 - September 2020, h.308.

¹⁰ Jaap C. Hage, *Reasoning with Rules: an Essay on Legal Reasoning and Its Underlying Logic*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, hlm. 180.

¹¹ Andrzej Malec, *Legal Reasoning & Logic. Studies In Logic Grammar & Rhetoric* Volume 4 Nomor 17, 2001, h. 97.

¹² Henry Prakken & Giovanni Sartor, *Logical Models of Legal Argumentation*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997, h. 180.

¹³ François Ost, *Legal System between Order and Disorder*, translated by Iain Stewart. Clarendon Press Oxford, Oxford, 2002, h. 52.

(*the higher rule prevails over the lower*), "*lex posterior derogat legi priori*" (*the later rule prevails over the earlier*), dan "*lex specialis derogat legi generali*" (*the more specific rule prevails over the less specific*).¹⁴ Logika hukum menentukan bahwa di antara asas *lex superior*, *lex specialis*, dan *lex posterior*, asas *lex superior* lah yang lebih diutamakan. Asas *lex specialis* dan *lex posterior* pada dasarnya berada dalam kedudukan yang relatif, di satu sisi dapat saling menguatkan namun di sisi lain dapat pula saling mengesampingkan.¹⁵

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas maka Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017, dan Pemerintah Kabupaten Rembang membentuk Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 dalam materi muatannya yang mengatur tentang tuntutan perbendaharaan semestinya dikesampingkan karena menyelisihi Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

Kedua, prinsip pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Merupakan asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara

¹⁴ Jerzy Stelmach & Bartosz Brożek, *Methods of Legal Reasoning*. Springer, Dordrecht, 2006, h. 162.

¹⁵ Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, Vol 16 No. 3 - September 2020., h. 320.

dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun sehingga objektif dan dapat dipercaya serta dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

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

Penyelesaian kerugian negara/daerah

Makna kerugian negara dalam kaitannya dengan pengertian keuangan negara adalah kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 yang merupakan kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang ditetapkan dalam dokumen anggaran secara nyata dan pasti dan tidak merupakan perkiraan, asumsi, potensi, maupun kemungkinan. Apabila suatu pemeriksaan keuangan menyatakan terdapat potensi kerugian negara, menurut hukum hakikat penyelesaiannya masih dalam ranah administrasi negara, karena terdapat pada dua kemungkinan, yaitu (1) merupakan kerugian yang bersifat administrasi, sehingga penyelesaiannya dilakukan dengan prosedur administratif seperti ganti kerugian ditambah dengan denda/bunga serta sanksi administrasi lainnya yang ditetapkan pejabat administrasi atau (2) merupakan risiko yang dapat diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi atau hukum

keperdataan baik melalui pengembalian kerugian negara maupun pengenaan sanksi keperdataan yang ditetapkan dalam kontrak.¹⁶

Ketika negara mengalami kerugian akibat pengelolaan keuangan negara yang tidak benar, negara wajib mengenakan tuntutan ganti kerugian kepada pihak yang melakukannya. Pengenaan tuntutan ganti kerugian bertujuan untuk memulihkan keuangan negara yang mengalami kekurangan dan dikembalikan pada keadaan semula sehingga dapat digunakan kembali dalam mencapai tujuan negara.¹⁷

Mekanisme penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara

Mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara yang dilakukan oleh BPK dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara. Penyelesaian ganti kerugian diupayakan melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak, atau proses penuntutan. Sedangkan mekanisme penyelesaian melalui Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan Dan Barang Daerah, dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Di Lingkungan Kabupaten Rembang mengatur penyelesaian tuntutan perbendaharaan melalui upaya damai, proses tuntutan perbendaharaan biasa dan tuntutan perbendaharaan khusus.

¹⁶ Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, h. 34.

¹⁷ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Edisi Pertama Rajawali Pers, Jakarta, 2008, h.73.

Keabsahan dari Surat Keputusan Pembebanan dalam Tuntutan Perbendaharaan

Hasil akhir dari proses tuntutan perbendaharaan baik tuntutan perbendaharaan biasa maupun tuntutan perbendaharaan khusus adalah berupa Surat Keputusan Pembebanan yang harus ditindaklanjuti oleh bendahara. Sebagaimana telah diuraikan pada kerangka konsep, Keputusan dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *beschikking*. Dalam hukum administrasi dikenal juga dengan istilah Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara.

Hasil akhir dari proses tuntutan perbendaharaan baik tuntutan perbendaharaan biasa maupun tuntutan perbendaharaan khusus adalah berupa Surat Keputusan Pembebanan yang harus ditindaklanjuti oleh bendahara. Sebagaimana telah diuraikan pada kerangka konsep, Keputusan dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *beschikking*. Dalam hukum administrasi dikenal juga dengan istilah Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara. S.F. Marbun merumuskan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara sebagai berikut:¹⁸

- a. Penetapan tertulis yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Tolok ukur pangkal sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis. Di samping itu, juga merupakan ukuran kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara itu harus tertulis. Namun demikian, masih terdapat juga pengecualian dalam hal putusan tidak tertulis, di mana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Keputusan tertulis itu tidak ditujukan dalam bentuk formalnya, tetapi ada "isi". Oleh karena itu, sebuah nota atau memo dinyatakan memenuhi syarat tertulis;

¹⁸ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, h.138-153.

- b. Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara (*decision of administration law*). Tindakan tersebut harus ditujukan dalam lapangan hukum Tata Usaha Negara, bukan dalam bidang hukum perdata (*civil*). Maksud yang terkandung dalam setiap keputusan adalah terjadinya perubahan dalam lapangan hukum (*publik*). Hubungan yang terjadi bisa dalam arti pembatalan terhadap suatu hubungan hukum yang telah ada, atau juga dalam hal penetapan suatu hubungan hukum yang baru atau memuat suatu penolakan Badan Tata Usaha Negara terhadap suatu hal. Suatu keputusan akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi mereka yang akan terkena keputusan itu dengan tidak sekehendak mereka (bersegi satu);
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap tindakan yang dilakukan harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan. Dan di dalam peraturan itu harus dicantumkan kewenangannya. Badan Tata Usaha Negara tanpa dasar peraturan umum tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan perbuatan hukum publik;
- d. Bersifat konkret, individual, dan final:
 - 1) konkret, yaitu objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu, atau dapat ditentukan. Dalam hal apa dan kepada siapa keputusan itu dikeluarkan, harus secara jelas disebutkan dalam keputusan atau objek dan subjek dalam keputusan harus disebut secara tegas;
 - 2) individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seseorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan disebutkan;
 - 3) final, artinya keputusan tersebut telah bersifat definitif sehingga oleh karenanya telah mempunyai akibat hukum.

- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata. Orang atau *persoon* atau manusia pribadi dalam pengertian yuridis diakui sebagai subjek hukum (*rechtspersoonlijkheid*), yaitu pendukung hak dan kewajiban yang dapat mengadakan hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking/ rechtsverhouding*), baik dengan sesama *persoon* atau manusia maupun dengan badan hukum.

Syarat sah Keputusan oleh E. Utrecht dirangkum menjadi 4 yaitu:¹⁹

1. Ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (*bevoeghd*) (membuatnya).
2. Karena ketetapan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*).
3. Ketetapan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara (*prosedure*) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.
4. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.

Aspek yang menjadi syarat sah suatu keputusan yaitu aspek wewenang, aspek tidak mengandung kekurangan yuridis, aspek bentuk dan prosedur serta aspek isi dan tujuan. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum administrasi negara materiil, syarat sah dari suatu keputusan diatur dalam Pasal 52 yang menyatakan:

“(1) Syarat sahnya Keputusan meliputi:

- a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- b. dibuat sesuai prosedur; dan

¹⁹ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, Bandung, 1960, h.83.

c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan.

(2) Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.”

Adapun akibat hukum dari Keputusan yang tidak sah diatur dalam Pasal 70, yaitu:

“(1) Keputusan dan/atau Tindakan tidak sah apabila:

- a. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
- b. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
- c. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang.

(2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:

- a. tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan
- b. segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

(3) Dalam hal Keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara.”

Keabsahan Surat Keputusan Pembebanan yang diterbitkan oleh BPK dan Pemerintah Daerah dianalisis berdasarkan ketentuan di atas adalah sebagai berikut:

No.	Syarat	BPK	Pemerintah Daerah
-----	--------	-----	-------------------

No.	Syarat	BPK	Pemerintah Daerah
1.	Harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (<i>bevoeghd</i>)	Dibuat oleh BPK (memiliki kewenangan atribusi) - Terpenuhi	Dibuat oleh Bupati (tidak punya wewenang dalam TP) - Tidak terpenuhi
2.	Tidak boleh memuat kekurangan yuridis (tidak ada cacat prosedur, cacat wewenang ataukah cacat substansi)	Mendasarkan pada Per BPK 3/2007 sebagai ketentuan pelaksanaan dari Pasal 22(4) UU 15/2004 dan Pasal 12 jo. Pasal 10(1) 15/2006 - Terpenuhi	Perda Kab. Ketapang 4/2017, Perbup Rembang 8/2019 (cacat prosedur) - Tidak terpenuhi
3.	Ketetapan harus diberi bentuk (<i>vorm</i>) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara (<i>prosedure</i>) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut	Bentuk: Keputusan BPK (SKP) diatur dalam Pasal 10 (2) UU 15/2006 jo. Pasal 25 (1) Pera BPK 3/2007 - Terpenuhi	Bentuk: Keputusan Bupati sesuai Perda Kab. Ketapang 4/2017, Perbup Rembang 8/2019 - Terpenuhi
4.	Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar	Mengganti kerugian negara sesuai dengan UU 1/2004 jo. UU 15/2006 - Terpenuhi	Mengganti kerugian negara. - Terpenuhi

Tidak dipenuhinya unsur-unsur Pasal 52 sebagaimana di atas maka sesuai Pasal 60, Surat Keputusan Pembebanan dari Bupati dalam penetapan ganti kerugian daerah terhadap bendahara tidak sah dan akibat hukumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 70, Surat Keputusan tersebut tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Lembaga yang berwenang dalam menangani penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara adalah BPK yang merupakan atribusi dari kewenangan asli Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Kewenangan seperti ini bahkan telah ada sejak masa *Algemene Rekenkamer* pada masa Hindia Belanda berdasarkan ICW dan masih digunakan pada masa kemerdekaan sampai akhirnya ICW diganti dengan paket Undang-Undang Keuangan Negara. Pemberian kewenangan ini merupakan bentuk implementasi dari asas dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas komtabilitas yang mewajibkan bendahara menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada BPK, asas pemisahan kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah untuk peningkatan pengendalian internal dan *check and balance*, serta asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.
2. Bentuk dari proses penuntutan ganti kerugian terhadap bendahara yang dilakukan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ketapang Nomor 4 Tahun 2017 dan Barang Daerah, dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 8 Tahun 2019 adalah Surat Keputusan Pembebanan dari Bupati. Ditinjau berdasarkan pemenuhan unsur-unsur Keputusan sebagaimana diatur dalam Pasal 52 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 maka Surat Keputusan Pembebanan dari Bupati dalam penetapan ganti kerugian daerah terhadap bendahara tidak sah dan akibat hukumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 70, Surat Keputusan tersebut tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Saran

1. Pemerintah Daerah melakukan pembenahan atau harmonisasi terhadap produk hukum yang berkaitan dengan pengenaan ganti kerugian daerah

terhadap bendahara agar selaras dengan asas-asas pengelolaan keuangan negara/daerah dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Merujuk pada ketentuan Pasal 4 huruf b Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia maka Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan juga dapat melakukan pengharmonisasian atas rancangan Peraturan Daerah kabupaten atau kota.

2. Pemerintah Daerah memberitahukan setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh bendahara kepada BPK untuk dapat diproses sesuai dengan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007. Proses penyelesaian ganti kerugian yang mendasarkan pada Peraturan tersebut lebih memberikan jaminan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah dan juga bendahara yang bersangkutan. hukum bagi Pemerintah Daerah dan juga bendahara yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Cetakan Pertama, Penerbit Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Djafar Saidi, Muhammad, *Hukum Keuangan Negara*, Edisi Pertama Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Hage, Jaap C., *Reasoning with Rules: an Essay on Legal Reasoning and Its Underlying Logic*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997.
- Ishaq, *Pengantar hukum Indonesia (PHI)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Kelsen, Hans, *Allgemeine der Normen*. Manz, Wien, 1979.
- Lukman, Marcus, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional Di Daerah*, Unpad, Bandung, 1996.

- Moh. Mahfud MD, SF. Marbun, *Wewenang Dalam Hukum Administrasi Negara*, Airlangga, Jakarta, 2009.
- Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Ost, François, *Legal System between Order and Disorder*, Clarendon Press Oxford, Oxford, 2002.
- Prakken, Henry & Giovanni Sartor, *Logical Models of Legal Argumentation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Simatupang, Dian Puji Nugraha, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011.
- Stelmach, Jerzy & Bartosz Brożek, *Methods of Legal Reasoning*, Springer, Dordrecht, 2006.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Pajajaran, Bandung, 1960.

Makalah/Jurnal

- Irfani, Nurfaqih, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, Vol 16 No. 3 - September 2020.
- Malec, Andrzej, *Legal Reasoning & Logic. Studies In Logic, Grammar & Rhetoric* Volume 4 Nomor 17, 2001.
- M. Hadjon, Philipus, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997.

Internet

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