

KATA PENGANTAR

Puji syukur penyusun panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dalam pelaksanaannya kadang terdapat kelalaian maupun perbuatan melawan hukum baik oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara maupun pejabat lain di daerah yang berpotensi mengakibatkan kerugian daerah.

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat, khususnya dalam penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, perlu disusun regulasi daerah yang mengatur mengenai penyelesaian ganti kerugian daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, berdasarkan pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, ketentuan Pasal 144 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah. Selanjutnya, untuk menghasilkan sebuah Peraturan Daerah dilakukan penyusunan Naskah Akademik.

Atas selesainya Naskah Akademik ini, penyusun mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu

dalam penyiapan sampai dengan selesainya laporan pelaksanaan kegiatan penelitian ini.

Laporan ini masih jauh dari sempurna, untuk itu kami akan menerima dengan tangan terbuka kritik dan saran guna perbaikannya. Akhirnya kami berharap semoga hasil kajian ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Karanganyar, .. Januari 2018
KEPALA BADAN KEUANGAN DAERAH,



Drs. SUMARNO, M.Si.

Pembina Utama Muda

NIP. 19590702 198102 1 004

DAFTAR ISI

Halaman Judul

Kata Pengantar

Daftar Isi

BAB I. : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang;
- B. Identifikasi Masalah;
- C. Maksud, Tujuan, dan Target Kegiatan;
- D. Kegunaan;
- E. Metode Penelitian.

BAB II. : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis;
- B. Kajian terhadap Asas terkait dengan Penyusunan Norma;
- C. Kajian terhadap Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dalam Penyelesaian Kerugian Daerah di Kabupaten Karanganyar;
- D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Keuangan Daerah.

BAB III. : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV. : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis;
- B. Landasan Sosiologis;
- C. Landasan Yuridis.

BAB V. : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

- A. Jangkauan dan Arah Pengaturan;
- B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan;
- C. Ketentuan Sanksi;
- D. Ketentuan Lain-lain;

E. Ketentuan Peralihan;

F. Ketentuan Penutup.

BAB VI. : PENUTUP

A. Kesimpulan;

B. Saran.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

A. Daftar Kepustakaan;

B. Daftar Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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 Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan yang sangat luas kepada daerah. Undang-undang ini telah menempatkan kewenangan Pemerintahan secara utuh kepada Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (4) yang berbunyi bahwa *“Berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:*

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;*
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;*
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau*
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.”*

Usuran Pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah adalah urusan konkuren yang menjadi kewenangannya. Dalam rangka penyelenggaraan urusan tersebut Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan. Selanjutnya, Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan konkuren berwenang untuk:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan

b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah,

norma, standar, prosedur, dan kriteria berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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 Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sering disebut sebagai pasangan “Undang-Undang Otonomi Daerah” yang mengamanatkan kepada Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah sebaik-baiknya, agar dapat mencapai tujuan otonomi daerah.

Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ditempuh melalui:

1. peningkatan pelayanan umum;
 2. peningkatan partisipasi masyarakat; dan
 3. peningkatan daya saing daerah sesuai dengan kondisi dan potensi, serta karakteristik yang dimiliki masing-masing daerah tersebut,
- dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah itulah, maka Pemerintahan Daerah diberi keleluasaan untuk mengembangkan sumber-sumber pembiayaan pembangunan baik yang berasal dari pendapatan daerah maupun penerimaan pembiayaan daerah yang lain seperti pinjaman daerah, kegiatan investasi/penanaman modal.

Otonomi daerah dilaksanakan memiliki misi utama yang penting dan strategis yaitu meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah. Dengan demikian, misi utama yang penting dan strategis itu bukan sekedar terletak pada keinginan untuk melimpahkan

kewenangan dan pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah.

Atas dasar misi tersebut, maka salah satu argumen pelaksanaan otonomi daerah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan daerah yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan dengan kebijakan otonomi daerahnya, menyelenggarakan kegiatan pembangunan, dan meningkatkan pelayanan publik. Kapasitas keuangan Pemerintah Daerah akan sangat menentukan kemampuan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya, seperti:

1. fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*);
2. fungsi pengaturan (*regulation function*);
3. fungsi pelaksanaan pembangunan (*development function*); dan
4. fungsi perlindungan kepada masyarakat (*protective function*).

Hakekat otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Artinya, Pemerintahan daerah berhak untuk menentukan hal-hal yang ada di daerahnya, baik menyangkut politik, administrasi, dan keuangan daerah. Otonomi yang diselenggarakan berdasarkan norma, pedoman, prosedur, kriteria, dan standar yang ditetapkan pemerintah. Mengingat daerah hakekatnya merupakan sub sistem dari pemerintahan negara (pusat). Menyangkut pengelolaan keuangan, daerah diberi wewenang untuk mengelola keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah hakekatnya merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- a. hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah, serta melakukan pinjaman;

- b. kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan daerah;
- d. pengeluaran daerah;
- e. kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Salah satu bagian dari pengelolaan keuangan daerah adalah penyelesaian kerugian daerah. Kerugian Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Terkait kerugian daerah ini, secara umum diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
4. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
7. Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

8. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
10. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
11. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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 Pemerintahan Daerah;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
16. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain; dan
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah,

berdasarkan hal tersebut, penyebab kerugian daerah dapat disebabkan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain.

Setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bendahara, pegawai negeri 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. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Putusan pidana atas kerugian daerah terhadap bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain tidak membebaskan yang bersangkutan dari tuntutan ganti rugi.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Kabupaten Karanganyar belum mempunyai Peraturan Daerah terkait tata cara tuntutan ganti kerugian daerah, maka dipandang perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, maka Pemerintah Kabupaten Karanganyar melalui Perangkat Daerah yang membidangi pengelolaan keuangan daerah dan hukum, menginisiasi adanya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah. Selanjutnya, untuk mewujudkan sebuah Peraturan Daerah yang ideal, maka dilakukanlah kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Pengelolaan keuangan daerah keseluruhan kegiatan, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dalam pelaksanaannya kadang terdapat kelalaian maupun perbuatan melawan hukum pegawai negeri di daerah yang berpotensi mengakibatkan kerugian daerah. Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk

masyarakat, khususnya dalam penyelesaian kerugian daerah baik yang disebabkan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, “ganti kerugian” didefinisikan sebagai berikut *“sejumlah uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada Negara/Daerah oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”*. Bentuk kerugian Daerah dapat berupa kerugian berupa uang maupun barang yang harus dikembalikan kepada Daerah.

Sumber informasi kerugian daerah diantaranya bersumber dari:

1. Hasil pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung;
2. Aparat Pengawasan Internal Pemerintah;
3. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
4. Laporan tertulis yang bersangkutan;
5. Informasi tertulis dari masyarakat secara bertanggung jawab;
6. Perhitungan *ex officio*; dan/atau
7. Pelapor secara tertulis.

Dalam rangka penyelesaian kerugian daerah tersebut Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Daerah yang berdasarkan pada Keputusan Bupati Karanganyar Nomor 700/33 Tahun 2017 Tanggal 12 Januari 2017 tentang Pembentukan Majelis dan Sekretariat Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah. Tim Penyelesaian Kerugian Daerah ini dalam melaksanakan tugasnya dibantu Sekretariat Tim Penyelesaian Kerugian Daerah.

Tim Penyelesaian Kerugian Daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

1. membantu Bupati dalam penanganan permasalahan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah;
2. memberikan saran, pendapat, dan/atau pertimbangan kepada Bupati, guna penyelesaian penanganan permasalahan tuntutan

perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah;

3. memproses dan melaksanakan eksekusi tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. melaksanakan tugas-tugas lain yang berhubungan dengan tugas majelis pertimbangan dimaksud,

sedangkan Sekretariat Tim Penyelesaian Kerugian Daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

1. mengumpulkan, menatausahakan, menganalisa, dan mengevaluasi permasalahan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah sebagai bahan untuk rapat majelis;
2. menyelenggarakan administrasi kegiatan majelis pertimbangan;
3. melaksanakan tugas-tugas lain yang berhubungan dengan tugas-tugas sekretariat majelis pertimbangan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi keuangan dan barang daerah.

Selanjutnya dalam melaksanakan tugasnya, Tim Penyelesaian Kerugian Daerah Kabupaten Karanganyar berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
2. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
5. Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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 Pemerintahan Daerah;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
12. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain; dan
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; dan
17. Keputusan Bupati Karanganyar Nomor 700/33 Tahun 2017 tentang Pembentukan Majelis dan Sekretariat Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah.

Untuk kelancaran penyelesaian kerugian daerah agar dapat berjalan secara tertib, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, serta

terwujudnya kepastian hukum dalam upaya pemulihan Kerugian Daerah dan menindaklanjuti ketentuan Pasal 144 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain dan Pasal 323 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, perlu diatur penyelesaian Kerugian Daerah yang timbul akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai khususnya yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain.

Terkait dengan maksud dan tujuan pengkajian dalam Naskah Akademis ini, permasalahan yang urgen untuk dikaji sebagai berikut:

1. Apakah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah memiliki kelayakan secara akademis ?; dan/atau
2. Bagaimana materi muatan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah ?.

C. Maksud, Tujuan, dan Target Kegiatan

1. Maksud Kegiatan

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi beberapa permasalahan yang berhubungan dengan tata cara penyelesaian ganti kerugian daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan daerah.

2. Tujuan Kegiatan

Tujuan yang diharapkan dari kegiatan penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terkait dengan permasalahan yang berhubungan tata cara penyelesaian ganti kerugian daerah, sebagai berikut:

- a. untuk mengkaji kelayakan secara akademik atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah;
- b. untuk mengetahui Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang dapat diterima masyarakat, serta dapat diberlakukan secara efektif dan efisien;
- c. untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, sosiologis, dan yuridis, sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang akan diberlakukan dapat efektif dan efisien, serta dapat diterima masyarakat; dan
- d. menghasilkan dokumen yang berisi pokok-pokok pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang aspiratif dan partisipatif.

3. Target Kegiatan

Target dari kegiatan ini sebagai berikut:

- a. tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah; dan
- b. rencana tindak lanjut untuk mengawal proses legislasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang disiapkan.

D. Kegunaan

Kegunaan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademis adalah sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan “yuridis empiris dan yuridis normatif”. Yuridis empiris dimaksudkan untuk melihat permasalahan terkait pertelekomunikasian di lapangan, sedangkan pendekatan yuridis normatif yaitu pengkajian studi dokumen terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan-kebijakan berkaitan dengan pokok permasalahan yang berhubungan dengan penyelesaian ganti kerugian daerah dan laporan hasil dari berbagai pertemuan, *Focus Group Discussion*, *public hearing*, dan sebagainya.

2. Jenis dan Sumber Data

Oleh karena penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, maka data yang digunakan difokuskan pada data sekunder, meskipun dalam beberapa hal digunakan juga data primer. Data sekunder merupakan bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini dikelompokkan dalam 3 (tiga) jenis, terdiri atas:

- a. bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersumber pada ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer guna membantu menganalisis, memahami bahan hukum primer, dan memberikan bahan kajian penelitian, serta bahan hukum yang berupa hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, jurnal dan/atau makalah, buku-buku yang berkaitan dengan materi kajian;

c. bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder (Soerjono Soekanto, 2010:52). Termasuk bahan hukum tersier misalnya kamus, ensiklopedia, internet (*cyber media*), majalah, atau surat kabar.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang bersumber dari bahan hukum baik primer, sekunder, maupun tersier dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka, yang meliputi usaha-usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji, dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

Sedangkan untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara secara mendalam (*indeep interview*) dengan pihak-pihak terkait (khususnya di Inspektorat dan Badan Keuangan Daerah Kabupaten Karanganyar), survei lapangan, serta diskusi intensif dengan narasumber terkait dan kalangan terbatas melalui *Focus Group Discussion*.

4. Metode Analisis Data

Metode tersebut dilakukan secara induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori yang berlaku.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Konsep Keuangan Daerah

Keuangan dan aset daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu, baik uang maupun barang yang dijadikan milik daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Dari uraian di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa keuangan dan aset daerah merupakan hak dan kewajiban. Hak merupakan hak daerah untuk mencari sumber pendapatan daerah berupa pungutan pajak daerah, retribusi daerah, atau sumber penerimaan lain-lain yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan kewajiban merupakan kewajiban daerah untuk mengeluarkan uang dalam rangka melaksanakan semua urusan pemerintah di daerah (Mamesah, 1995:5).

Salah satu faktor penting untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah adalah kemampuan keuangan dan aset daerah. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor yang mempengaruhi tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan dan aset daerah ini Pamudji dalam Kaho (2007:138-139) menegaskan bahwa "Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan ... dan keuangan inilah merupakan dalam 1 (satu) dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri".

Sementara itu, untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Lains dalam Kaho (2007:139-140) merinci ada beberapa cara yang bisa dilakukan oleh daerah untuk memperoleh keuangannya, antara lain:

- a. Daerah dapat mengumpulkan dana dari pajak daerah yang sudah direstui oleh Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang, atau Bank atau melalui Pemerintah Pusat;
- c. Daerah dapat ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut daerah, misalnya sekian persen dari pendapatan sentral tersebut (melalui bagi hasil);
- d. Pemerintah Daerah dapat menambah tarif pajak setral tertentu; dan
- e. Pemerintah Daerah dapat menerima bantuan atau subsidi dari Pemerintah Pusat.

Dalam melaksanakan keuangan dan aset daerah perlu dibuatkan suatu perencanaan agar seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan dapat dikelola dengan baik. Bentuk perencanaan keuangan dan aset daerah inilah yang dikenal dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah.

Seperti halnya dalam kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, jika Pemerintah Daerah menetapkan bahwa kebijakan anggarannya bersifat ekspansif, artinya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan diprioritaskan untuk menstimulasi perekonomian daerah melalui pengeluaran pembangunan. Sebaliknya, jika Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersifat kontraksi, maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kurang dapat diharapkan untuk menggerakkan perekonomian daerah, karena anggaran pembangunan jumlahnya relatif kecil dibandingkan dengan belanja rutin daerah (Saragih, 2003:82).

Menurut Mamesah (1995:16), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai sarana atau alat utama dalam menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, karena fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai berikut:

- a. menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat dari daerah yang bersangkutan;
- b. merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi;
- c. memberikan isi dan arti tanggung jawab Pemerintah Daerah umumnya dan Kepala Daerah khususnya, karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan Pemerintah Daerah;
- d. merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang lebih mudah dan berhasil guna; dan
- e. merupakan suatu pemberian kuasa kepada Kepala Daerah dalam batas-batas tertentu.

Pengelolaan keuangan dan aset daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi diatur secara mendetail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi daerah, Pemerintah Daerah berhak menyelenggarakan pengelolaan keuangan dan aset daerah, yang komponen-komponennya sebagaimana tertuang dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah antara lain:

- a. pendapatan daerah, merupakan hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. pendapatan daerah bersumber dari:
 - 1) Pendapatan Asli Daerah, merupakan modal dasar Pemerintah Daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah (Widjaja, 1998:42). Dan tentunya pendapatan tersebut diperoleh dari hasil yang berada dalam wilayahnya sendiri;

- 2) Dana Perimbangan, dikeluarkan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar Pemerintahan Daerah. Dana Perimbangan yang setiap tahun ditetapkan untuk menjadi hak Pemerintah Provinsi dan Pemerintahan Daerah terdiri atas:
 - a) Dana Bagi Hasil, bagian Daerah bersumber dari penerimaan pajak dan penerimaan dari sumber daya alam;
 - b) Dana Alokasi Umum, dibagi atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal Daerah, sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah; dan
 - c) Dana Alokasi Khusus, dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah. Pemerintah menetapkan kriteria Dana Alokasi Khusus, yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan dan aset daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah, sedangkan kriteria teknis ditetapkan oleh Kementerian Negara/Departemen teknis.
- 3) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah, bertujuan memberi peluang kepada Daerah untuk memperoleh pendapatan selain Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Pinjaman Daerah. Lain-lain pendapatan daerah yang sah ini terdiri atas:
 - a) Hibah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari Pemerintah Negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, badan/lembaga dalam negeri/perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun barang dan/atau jasa termasuk tenaga ahli dan

pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali dan bersifat tidak mengikat;

- b) Dana darurat dari Pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam;
 - c) Dana bagi hasil pajak dari Provinsi kepada Kabupaten/Kota;
 - d) Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh Pemerintah; dan
 - e) Bantuan keuangan dari Provinsi atau dari Pemerintah Daerah lainnya.
- b. Belanja daerah, meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana dan merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.
- c. Pembiayaan Daerah merupakan semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.

Menurut Saragih (2003:82), apapun komposisi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah suatu daerah tentu harus disesuaikan dengan perkembangan keuangan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Setiap daerah tidak harus memaksakan diri untuk menggenjot pengeluaran tanpa diimbangi dengan kemampuan pendapatannya, khususnya kapasitas pendapatan asli daerah. Dikhawatirkan, jika Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan defisit pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerahnya, maka sumber pembiayaan untuk menutupi sebagian atau seluruh defisit anggaran berasal dari pinjaman atau utang.

Oleh sebab itu, masih menurut Saragih (2003:82), yang lebih aman adalah tidak mendesain anggaran daerah yang ekspansif tanpa diimbangi dengan kemampuan pendapatannya. Bisa-bisa keuangan Pemerintah Daerah bangkrut hanya karena mengikuti

ambisi untuk menggenjot pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan. Upaya yang dapat dilakukan untuk menciptakan struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang baik adalah dengan memperkecil (didasari efisiensi dan efektivitas) belanja rutin daerah pada pos-pos yang tidak perlu dan mendesak. Hal inilah yang mendorong perubahan paradigma penganggaran dari yang berbasis tradisional (*line item*) ke arah penganggaran berbasis kinerja. Artinya, penganggaran berbasis kinerja ini melihat penilaian kinerja lembaga berdasarkan besarnya dana yang terserap dari suatu program atau kegiatan. Setiap rupiah yang dikeluarkan harus dapat menghasilkan nilai tambah bagi perekonomian daerah atau kemakmuran masyarakat yang diindikasikan melalui target yang bersifat kuantitatif. Selanjutnya, dalam proses penganggarannya sistem ini juga menghendaki dipertimbangkannya beberapa fungsi, yakni fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

2. Desentralisasi Fiskal

Otonomi daerah dan termasuk di dalamnya desentralisasi fiskal mengharuskan daerah mempunyai kemandirian keuangan yang tinggi. Beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki (Bappenas, 2003:1).

Menurut Saragih (2003:83), yang dimaksud dengan desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik, sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Dan dalam pelaksanaannya, prinsip *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan.

Desentralisasi Fiskal dalam otonomi daerah ditujukan untuk menciptakan kemandirian daerah. Sidik (2002:1) menyatakan bahwa dalam era ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi (keuangan lokal), khususnya pendapatan asli daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat, mengingat ketergantungan semacam ini akan mengurangi kreatifitas lokal untuk mengambil kebijakan terkait dengan penerimaan lokal yang lebih efisien.

Menurut Sidik (2002:2), ada 3 (tiga) sumber daya yang harus mampu dikelola oleh Pemerintah Daerah guna mencapai tujuan yang telah ditentukan, yakni pengelolaan atas pegawai, keuangan, dan kelembagaan. Kemampuan Pemerintah Daerah untuk menyediakan layanan publik dan menjalankan pembangunan sangat tergantung pada kemampuan keuangannya. Tanpa uang, Pemerintah Daerah tidak dapat membayar pegawai, perlengkapan, dan peralatan, serta berbagai kontrak penyediaan layanan lokal, dan lain sebagainya. Desentralisasi fiskal dan devolusi tampak sebagai 2 (dua) sisi yang berbeda dari 1 (satu) koin mata uang yang sama, sehingga desentralisasi fiskal menuntut adanya devolusi dan begitu pula sebaliknya.

Menurut Muluk (2005), desentralisasi fiskal pada dasarnya berkaitan dengan 2 (dua) hal pokok, yakni kemandirian daerah dalam memutuskan pengeluaran guna menyelenggarakan layanan publik dan pembangunan, dan kemandirian daerah dalam memperoleh pendapatan untuk membiayai pengeluaran tersebut. Selain persoalan desentralisasi fiskal, daerah pada dasarnya juga menghadapi persoalan internal yang menyangkut kesanggupan daerah mengelola keuangan daerahnya berdasarkan prinsip 5E (*efficient, effective, economic, equal, and excellent*).

3. Potensi Fiskal Daerah

Potensi fiskal merupakan kemampuan daerah dalam menghimpun dana melalui sumber-sumber yang sah. Potensi fiskal daerah tercermin dari Pendapatan Asli Daerah, meliputi pajak daerah, retribusi daerah, laba Badan Usaha Milik Daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. Salah satu wujud desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai potensinya masing-masing (Firmansyah, 2006:41).

Menurut Halim (2002:320), upaya peningkatan pendapatan daerah tidak terlepas dari 2 (dua) hal pokok, yaitu:

a. Potensi sumber-sumber PAD, terdiri dari:

- 1) Potensi sumber daya alam;
- 2) Potensi sumber daya manusia;
- 3) Potensi sumber daya buatan; dan
- 4) Potensi sumber daya kelembagaan.

b. Faktor-faktor pendukung.

4. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang terbagi dalam bagian-bagian Pemerintahan Daerah, baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota. Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dasar mengenai Pemerintahan Daerah tersebut, memuat pokok pikiran sebagai berikut:

- a. daerah Indonesia akan dibagi atas dasar besar dan kecil yang akan diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, serta

hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa (Manan, Bagir, 2002: 2-3).

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom, antara lain:

- a. penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b. pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab;
- c. pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan Provinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara terjalin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, serta antar-Pemerintahan Daerah;
- e. pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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 Pemerintahan Daerah, dikenal 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah, sedangkan asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban

melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.

5. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pengaturan bidang akuntansi dan pelaporan dilakukan dalam rangka untuk menguatkan pilar akuntabilitas dan transparansi. Dalam rangka pengelolaan keuangan dan aset daerah yang akuntabel dan transparan, Pemerintah Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa:

- a. Laporan Realisasi Anggaran;
- b. Neraca;
- c. Laporan Arus Kas; dan
- d. Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Fungsi pemeriksaan merupakan salah satu fungsi manajemen, sehingga tidak dapat dipisahkan dari manajemen keuangan dan aset daerah.

6. Penyelesaian Kerugian Daerah

- a. melalui upaya damai, penyelesaian kerugian keuangan dan aset daerah melalui upaya damai dilakukan apabila penggantian kerugian keuangan dan aset daerah dilakukan secara tunai sekaligus dan angsuran dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun dengan menandatangani Surat Keterangan Tanggung jawab Mutlak (SKTJM).
- b. melalui tuntutan perbendaharaan, penyelesaian kerugian keuangan dan aset daerah melalui proses Tuntutan Perbendaharaan dilakukan apabila upaya damai yang dilakukan secara tunai sekaligus atau angsuran tidak berhasil. Proses penuntutannya merupakan kewenangan Kepala Daerah melalui Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan

Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah. Apabila pembebanan perbendaharaan telah diterbitkan, Kepala Daerah melakukan eksekusi keputusan dimaksud dan membantu proses pelaksanaan penyelesaiannya.

- c. melalui tuntutan ganti rugi ke pengadilan, penyelesaian kerugian keuangan dan aset daerah melalui proses tuntutan ganti rugi dilakukan apabila upaya damai yang dilakukan secara tunai sekaligus atau angsuran tidak berhasil. Proses penuntutannya menjadi wewenang Kepala Daerah melalui Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah.

Tuntutan Ganti Rugi baru dapat dilakukan, apabila:

- 1) Adanya perbuatan melanggar hukum, kesalahan, atau kelalaian pegawai negeri termasuk melalaikan kewajibannya yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi atau status dalam jabatannya;
- 2) Pegawai negeri yang bersangkutan dalam melakukan perbuatan melanggar hukum/kesalahan itu tidak berkedudukan sebagai bendahara;
- 3) Pemerintah Daerah baik secara langsung maupun tidak langsung telah dirugikan oleh perbuatan melanggar hukum/kelalaian itu,

apabila pembebanan ganti rugi telah diterbitkan, Kepala Daerah melakukan eksekusi keputusan dimaksud dan membantu proses pelaksanaan penyelesaiannya.

- d. melalui cara lain, apabila pelaku kerugian daerah ternyata ingkar janji (wanprestasi), maka daerah dapat melakukan dengan cara tagihan secara paksa melalui Badan/Instansi penagih yang berwenang setelah diputuskan Kepala Daerah bahwa tagihan akan/telah macet.

7. Tuntutan Perbendaharaan

Tuntutan perbendaharaan adalah suatu tata cara perhitungan terhadap bendahara, jika dalam pengurusannya terdapat kekurangan perbendaharaan dan kepada bendahara yang bersangkutan diharuskan mengganti kerugian.

Tuntutan ini berlaku untuk bendahara yang dalam hal ini adalah seseorang yang ditugaskan untuk menerima, menyimpan, dan membayar atau menyerahkan uang daerah, surat-surat berharga dan barang milik daerah, serta bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Yang merupakan objek dari penuntutan ini adalah adanya kekurangan perbendaharaan yang pada dasarnya merupakan selisih kurang antara saldo buku kas dengan saldo fisik kas.

8. Tuntutan Ganti Rugi

Tuntutan ganti rugi adalah suatu proses tuntutan terhadap pegawai dalam kedudukannya bukan sebagai bendahara, dengan tujuan menuntut penggantian kerugian disebabkan oleh perbuatannya melanggar hukum dan/atau melalaikan kewajibannya, atau tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana mestinya, sehingga baik secara langsung maupun tidak langsung daerah menderita kerugian.

Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam pelaksanaan tuntutan ganti rugi ini, sebagai berikut:

a. upaya damai, antara lain:

- 1) Penyelesaian kerugian daerah sedapat mungkin dilakukan dengan upaya damai oleh pegawai/ahli waris baik dengan pembayaran sekaligus (tunai) atau angsuran. Pelaksanaan upaya damai ini dilakukan oleh Inspektorat;
- 2) Dalam keadaan terpaksa yang bersangkutan dapat melakukan dengan cara angsuran paling lama 2 (dua) tahun sejak ditandatanganinya Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) dan harus disertai jaminan barang yang nilainya cukup;

- 3) Pembayaran angsuran yang dilakukan melalui pemotongan gaji/penghasilan, harus dilengkapi dengan surat kuasa pemotongan, jaminan barang beserta surat kuasa pemilikan yang sah, dan surat kuasa untuk menjual;
- 4) Apabila pegawai tidak dapat melaksanakan pembayaran angsuran dalam waktu yang ditetapkan dalam Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM), maka barang jaminan pembayaran angsuran dapat dijual sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Apabila terdapat kekurangan dari hasil penjualan barang jaminan seperti yang dimaksud diatas, maka kekurangan tersebut tetap menjadi kewajiban pegawai yang bersangkutan. Sebaliknya apabila terdapat kelebihan dari hasil penjualan barang jaminan, maka akan dikembalikan kepada pegawai yang bersangkutan;
- 6) Pelaksanaan keputusan tuntutan ganti rugi (eksekusi) dilakukan oleh Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah.

b. tuntutan ganti rugi biasa, antara lain:

- 1) Kerugian daerah yang dituntut dengan tuntutan ganti rugi adalah diakibatkan oleh perbuatan melanggar hukum atau perbuatan melalaikan kewajiban atau tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya yang dipersalahkan kepadanya, serta ada hubungannya dengan pelaksanaan fungsi ataupun dengan status jabatannya baik langsung maupun tidak langsung;
- 2) Tuntutan ganti rugi dilakukan atas dasar pada kenyataan yang sebenarnya dari hasil pengumpulan bahan-bahan bukti dan penelitian Inspektorat terhadap pegawai yang bersangkutan;
- 3) Semua pegawai daerah bukan bendahara atau ahli warisnya, apabila merugikan daerah wajib dikenakan tuntutan ganti rugi;
- 4) Pelaksanaan tuntutan ganti rugi sebagai akibat perbuatan melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang

dipersalahkan kepadanya dan/atau tidak menjalankan kewajiban sebagaimana mestinya diserahkan penyelesaiannya melalui Tim Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah.

- 5) Proses tuntutan ganti rugi dimulai dengan suatu pemberitahuan tertulis dari Kepala Daerah kepada pegawai negeri yang bersangkutan, dengan menyebutkan:
 - a) identitas pelaku;
 - b) jumlah kerugian yang diderita daerah yang harus diganti;
 - c) sebab-sebab, serta alasan penuntutan dilakukan; dan
 - d) tenggang waktu yang diberikan untuk mengajukan pembelaan diri selama 14 (empat belas) hari, terhitung sejak diterimanya pemberitahuan oleh pegawai yang bersangkutan.
- 6) Apabila pegawai yang diharuskan mengganti kerugian dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari tidak mengajukan keberatan/pembelaan diri atau telah mengajukan pembelaan diri, tetapi tidak dapat membebaskannya sama sekali dari kesalahan/kelalaian Kepala Daerah menetapkan Surat Keputusan Pembebanan;
- 7) Berdasarkan surat keputusan pembebanan, Kepala Daerah melaksanakan penagihan atas pembayaran ganti rugi kepada yang bersangkutan;
- 8) Keputusan Pembebanan Ganti Rugi tersebut pelaksanaannya dapat dilakukan dengan cara memotong gaji dan penghasilan lainnya yang bersangkutan, memberi izin untuk mengangsur dan melunasinya paling lama 2 (dua) tahun, dan apabila dianggap perlu dapat meminta bantuan kepada yang berwajib untuk dilakukan penagihan dengan paksa;
- 9) Permohonan banding kepada pejabat yang berwenang dapat diajukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah diterima surat keputusan pembebanan oleh yang bersangkutan;

- 10) Keputusan tingkat banding dari pejabat yang berwenang dapat berupa memperkuat atau membatalkan surat keputusan pembebanan, atau menambah/mengurangi besarnya jumlah kerugian yang harus dibayar oleh yang bersangkutan;
 - 11) Apabila permohonan banding diterima, Kepala Daerah menerbitkan surat keputusan tentang peninjauan kembali.
- c. Pencatatan, antara lain:
- 1) Pegawai negeri yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau melarikan diri tidak diketahui alamatnya, dalam pencatatan wajib dikenakan tuntutan ganti rugi berdasarkan Keputusan Kepala Daerah tentang Pencatatan Tuntutan Ganti Rugi setelah mendapat pertimbangan Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah;
 - 2) Bagi pegawai yang melarikan diri, tuntutan ganti rugi tetap dilakukan terhadap ahli warisnya dengan memperhatikan harta peninggalan yang dihasilkan dari perbuatan yang menyebabkan kerugian daerah tersebut;
 - 3) Dengan diterbitkannya Surat Keputusan Pencatatan, kasus yang bersangkutan dikeluarkan dari administrasi pembukuan;
 - 4) Pencatatan yang telah dilakukan sewaktu-waktu dapat ditagih, apabila yang bersangkutan diketahui alamatnya.
- d. penyelesaian kerugian barang daerah, antara lain:
- 1) Pegawai yang bertanggung jawab atas terjadinya kehilangan barang daerah (bergerak/tidak bergerak), dapat melakukan penggantian dalam bentuk uang atau barang yang sesuai dengan cara penggantian kerugian yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 2) Penggantian kerugian dalam bentuk barang dilakukan khusus terhadap barang bergerak berupa kendaraan bermotor roda 4 (empat) dan roda 2 (dua) yang umur pembeliannya paling lama 1 (satu) sampai dengan 3 (tiga) tahun;

- 3) Penggantian kerugian dalam bentuk uang dapat dilakukan terhadap barang tidak bergerak atau yang bergerak, selain sebagaimana dimaksud pada angka 2) dengan cara tunai atau angsuran paling lama 2 (dua) tahun;
- 4) Nilai taksiran jumlah harga benda yang akan diganti rugi dalam bentuk uang maupun barang, ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. penghapusan

Apabila bendahara/pegawai ataupun ahli waris/keluarga terdekat/pengampu, yang berdasarkan Keputusan Kepala Daerah diwajibkan mengganti kerugian tidak mampu membayar ganti rugi, maka yang bersangkutan harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Kepala Daerah untuk penghapusan atas kewajibannya. Berdasarkan permohonan tersebut, Kepala Daerah memerintahkan Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah untuk melakukan penelitian. Apabila ternyata yang bersangkutan memang tidak mampu, maka setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya Kepala Daerah dengan surat keputusan dapat menghapuskan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi baik sebagian ataupun seluruhnya.

Penghapusan yang telah dilakukan dapat ditagih kembali apabila dikemudian hari terbukti bahwa bendahara/pegawai/ahli waris yang bersangkutan ternyata mampu.

f. pembebasan

Dalam hal bendahara atau pegawai negeri bukan bendahara meninggal dunia tanpa ahli waris atau tidak layak untuk ditagih, yang berdasarkan surat Keputusan Kepala Daerah diwajibkan mengganti kerugian daerah, maka Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah memohon secara tertulis kepada Kepala Daerah yang untuk membebaskan sebagian/seluruh kewajiban yang harus

dipenuhi, dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Menteri Dalam Negeri.

g. penyetoran

Penyetoran/pengembalian secara tunai/sekaligus atau melalui angsuran atas kekurangan perbendaharaan/kerugian daerah atau hasil penjualan barang jaminan/kebendaan harus melalui kas daerah atau dinas/lembaga/perangkat daerah yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah.

Dalam kasus kerugian daerah dimana penyelesaiannya diserahkan melalui pengadilan, Kepala Daerah berupaya agar putusan pengadilan menyatakan bahwa barang yang dirampas diserahkan kepada daerah dan selanjutnya hasil penjualannya disetorkan ke kas daerah.

Khusus penyetoran kerugian daerah yang berasal dari Badan Usaha Milik Daerah, setelah diterima kas daerah segera dipindahbukukan ke rekening Badan Usaha Milik Daerah yang bersangkutan.

h. pelaporan

Kepala Daerah wajib melaporkan perkembangan pelaksanaan penyelesaian kerugian daerah kepada gubernur setiap semester. Selanjutnya, gubernur wajib melaporkan perkembangan pelaksanaan penyelesaian kerugian daerah untuk tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota yang berada di wilayahnya setiap semester kepada Menteri Dalam Negeri untuk dijadikan bahan pemantauan.

i. Lain-Lain

Apabila bendahara atau pegawai negeri bukan bendahara berdasarkan laporan dan pemeriksaan terbukti telah merugikan daerah, maka Kepala Daerah dapat melakukan hukuman disiplin berupa pembebasan yang bersangkutan dari jabatannya dan segera menunjuk pejabat sementara untuk melakukan kegiatannya.

Kerugian daerah yang tidak dapat diselesaikan oleh Pemerintah Daerah dapat diserahkan penyelesaiannya melalui badan peradilan dengan mengajukan gugatan perdata. Apabila proses melalui badan peradilan ini tidak terselesaikan, maka permasalahan ini dikembalikan kepada daerah dan penyelesaiannya dapat dilakukan dengan cara pencatatan atau penghentian/penghapusan.

Keputusan pengadilan untuk menghukum atau membebaskan yang bersangkutan dari tindak pidana, tidak menggugurkan hak daerah untuk tetap melaksanakan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi.

B. Kajian terhadap Asas Terkait dengan Penyusunan Norma

Berlakunya peraturan perundang-undangan dalam arti materiil, dikenal adanya beberapa asas. Asas itu dimaksudkan, agar peraturan perundang-undangan mempunyai akibat yang positif, apabila dijadikan pegangan dalam penerapannya, walaupun untuk hal itu masih diperlukan suatu penelitian yang mendalam, untuk mengungkapkan kebenarannya.

Beberapa asas yang lazim dikenal dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- b. peraturan perundang-undangan dibuat penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, jika pembuatannya sama. Maksudnya adalah terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan peraturan perundang-undangan yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus itu dapat pula diperlakukan peraturan perundang-undangan yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum;
- d. peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan yang terdahulu. Artinya adalah, bahwa peraturan perundang-undangan

lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika peraturan perundang-undangan baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu, akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan peraturan perundang-undangan yang lama tersebut;

- e. peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat; dan
- f. peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat maupun mencapai pribadi, dilakukan melalui pembaharuan dan pelestarian.

Agar supaya pembentukan peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang, maka diperlukan persyaratan sebagai berikut:

- a. keterbukaan, yakni bahwa suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, serta sikap tindakan pihak eksekutif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan diumumkan, agar ada tanggapan dari warga masyarakat yang berminat;
- b. memberikan hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul tertulis kepada penguasa, dengan cara-cara sebagai berikut:
 - 1) Penguasa mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan penting yang menyangkut suatu peraturan perundang-undangan dibidang kehidupan tertentu;
 - 2) Suatu departemen mengandung organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rancangan peraturan perundang-undangan tertentu pula;
 - 3) Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat; dan
 - 4) Pembentukan komisi-komisi penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli-ahli terkemuka (Soerjono Soekanto, 1987:8).
- c. ketertiban dan kepastian hukum, yakni bahwa suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatannya harus mampu mewujudkan ketertiban dan jaminan kepastian hukum dalam masyarakat.

Secara logis tidak mungkin peraturan perundang-undangan akan dapat mencakup dan memperhitungkan semua perkembangan yang

terjadi dalam masyarakat untuk mengurangi kelemahan-kelemahan tersebut, maka dapatlah ditempuh cara-cara sebagaimana dikemukakan di atas. Namun demikian, harus tetap diakui bahwa pengaruh pribadi pasti akan ada pada peraturan perundang-undangan (Soerjono Soekanto, 1987:8).

Erat hubungannya dengan asas peraturan perundang-undangan adalah tata urutan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Penyelesaian Kerugian Daerah dan Permasalahan yang dihadapi Masyarakat

Saat ini permasalahan terkait penyelesaian kerugian daerah dilaksanakan Tim yang dibentuk oleh Bupati untuk menyelesaikan kerugian daerah. Tim Penyelesaian Kerugian Daerah ini dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Karanganyar Nomor 700/33 Tahun 2017 Tanggal 12 Januari 2017 tentang Pembentukan Majelis dan Sekretariat Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah. Susunan dan kedudukan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah Kabupaten Karanganyar saat ini, sebagai berikut:

No.	Jabatan dalam Dinas	Jabatan dalam Tim
1	Bupati Karanganyar	Pengarah
2	Wakil Bupati Karanganyar	Penasehat
3	Sekretaris Daerah	Ketua merangkap Anggota
4	Inspektur	Wakil Ketua merangkap Anggota
5	Asisten Pemerintahan Sekda	Wakil Ketua merangkap

		Anggota
6	Asisten Pembangunan Sekda	Wakil Ketua merangkap Anggota
7	Asisten Administrasi Sekda	Wakil Ketua merangkap Anggota
8	Kepala Badan Keuangan Daerah	Sekretaris
9	Kepala Badan Kepegawaian dan pengembangan Sumber Daya Manusia	Anggota
10	Kepala Bagian Hukum Setda	Anggota
11	Kepala Bidang Aset Daerah pada Badan Keuangan Daerah	Anggota
12	Kepala Bidang Perbendaharaan pada Badan Keuangan Daerah	Koordinator merangkap Anggota
13	Kepala Sub Bagian Produk Hukum Daerah pada Bagian Hukum Setda	Anggota
14	Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada Inspektorat	Anggota
15	Kepala Sub Bidang Penegakan Disiplin pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia	Anggota
16	Kepala Seksi Perbendaharaan Bidang Perbendaharaan dan Kas Daerah pada Badan Keuangan Daerah	Anggota
17	Pengolah LHP dan Pengaduan pada Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada Inspektorat	Anggota

18	Auditor Pertama pada Inspektorat	Anggota
19	Verifikator SPP dan SPM pada Seksi Perbendaharaan pada Badan Keuangan Daerah	Anggota
20	Pengadministrasi SPP dan SPMU pada Seksi Perbendaharaan pada Badan Keuangan Daerah	Anggota
21	Calon Perancang Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda	Anggota

Sumber: Badan Keuangan Daerah Kabupaten Karanganyar

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah dibentuk dalam rangka melengkapi regulasi di daerah dalam bidang pengelolaan keuangan daerah. Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan dan aset daerah secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab, khususnya dalam penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, perlu ada regulasi daerah mengenai Penyelesaian Ganti Kerugian Daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka sebagai dasar pelaksanaan kebijakan Penyelesaian Ganti Kerugian Daerah dibutuhkan adanya Peraturan Daerah yang mengatur mengenai Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

Selanjutnya implikasi dari penerapan sistem baru dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, antara lain:

- a. *Pertama*, mengingat selama ini keberadaan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah yang diberi tugas melakukan tuntutan atas kerugian daerah hanya didasarkan pada Keputusan Bupati mengenai

pembentukannya. Selanjutnya, dengan Peraturan Daerah yang baru nantinya lembaga tersebut akan menjadi lembaga, yang secara kelembagaan lebih kuat karena dibentuk dengan amanat Peraturan Daerah;

- b. *Kedua*, dengan adanya Peraturan Daerah ini maka tanggung jawab Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 144 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain sudah bisa dilaksanakan. Sekaligus, keberadaannya dapat menjadi dasar pijakan bagi Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam melaksanakan tuntutan ganti kerugian daerah; dan
- c. *Ketiga*, diharapkan dengan Peraturan Daerah ini akan lebih memberikan jaminan penyelesaian kerugian daerah secara efektif dan adanya kepastian hukum. Dengan dapat dikembalikannya kerugian daerah, maka keuangan dan aset daerah dapat dikatakan dikelola dengan baik.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Suatu peraturan perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Menurut Amiroeddin Syarif (1997:78), berdasarkan asasnya dapat diperinci hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat;
2. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;
3. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti, atau dicabut oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
4. Materi yang seharusnya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah,

asas tersebut penting untuk ditaati. Tidak ditaatinya asas tersebut akan menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakpastian dari sistem peraturan perundang-undangan, bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran peraturan perundang-undangan.

Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. *Lex superior derogat lex aetheriori* dan *lex superior lex inferiori*, yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogat lex generalis*, yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum;
3. *Lex posteriori derogat lex priori*, yang berarti hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama;
4. *Delegata potestas non potest delegasi*, yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, memiliki relevansi dengan substansi yang diatur dalam:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa:

Pasal 18

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal tersebut memberikan amanat bahwa dalam menyelenggarakan otonomi daerah, Pemerintahan Daerah diberi wewenang menetapkan Peraturan Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah, menyatakan bahwa:

Pada konsideran "Menimbang":

bahwa telah tiba waktunya untuk membentuk Daerah-daerah Kabupaten, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Provinsi Jawa Tengah termaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menyatakan bahwa:

Pada konsideran "Menimbang":

- b. bahwa untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan Negara;
- c. bahwa praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dan pihak lain, hal ini dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara.

dan

Pasal 3

Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

- a. Asas Kepastian Hukum;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- c. Asas Kepentingan Umum;
- d. Asas Keterbukaan;
- e. Asas Proporsionalitas;
- f. Asas Profesionalitas; dan
- g. Asas Akuntabilitas.

5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa:

Pada konsideran "Menimbang":

- a. bahwa tindakan pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional,

sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. bahwa akibat tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini selain merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi.

dan

Pasal 4

Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa:

Pasal 35

- (1) 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.
- (2) Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- (3) Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.
- (4) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.

7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyatakan bahwa:

BAB XI

PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA/DAERAH

Pasal 59

- (1) Setiap kerugian negara/daerah yang di sebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- (3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.

Pasal 60

- (1) Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian negara 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) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud.

- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

Pasal 61

- (1) Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- (2) 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 tanggungjawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.
- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak 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.

Pasal 62

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pasal 63

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota.
- (2) Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 64

- (1) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.
- (2) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

Pasal 65

Kewajiban bendahara, pegawai negeri 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.

Pasal 66

- (1) Dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara/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,