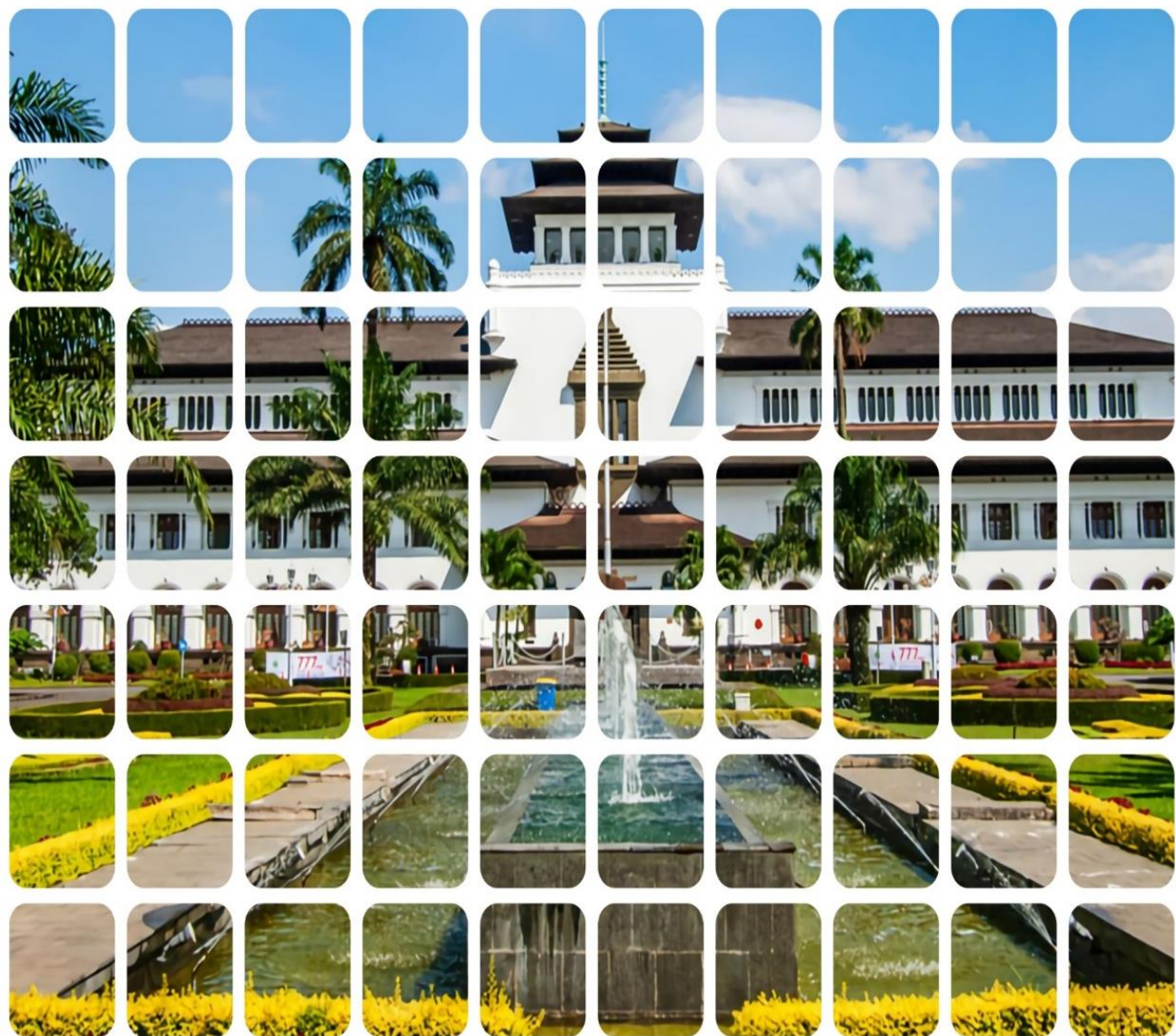


# NASKAH AKADEMIK



Rancangan Peraturan Daerah  
tentang Penyelesaian Tuntutan  
Ganti Kerugian Daerah

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, serta memenuhi pencapaian indikator makro seperti pemberian opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengenai Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD, untuk memperoleh predikat terbaik WTP), Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), Sistem Akutabilitas Kinerja Pemerintah (SAKIP), Indeks Reformasi Birokrasi dan indikator lainnya tentu harus ditempuh mengikuti tuntutan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance* dan *clean government*), dan itu semua tidak terlepas dengan pengelolaan keuangan yang akuntabel, sehingga pada gilirannya akan terwujud kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat yang efisien, efektif, dan sesuai ketentuan.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi hal dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah tadi. Demikian halnya permasalahan mengenai kerugian daerah yang merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah memiliki pengaruh pada indikator tersebut di atas. Di mana berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain dalam Pasal 1 yang dimaksud dengan Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Untuk itu, setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian

dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kerugian daerah. Oleh karenanya setiap kerugian daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang merugikan.

Dengan penyelesaian kerugian tersebut, daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak dapat dipungkiri adanya kemungkinan terjadinya kerugian daerah yang diakibatkan tindakan pelanggaran hukum, kelalaian seseorang, atau penyalahgunaan wewenang, baik oleh Pegawai Negeri bukan Bendahara, atau Pejabat Lain. Perlu diketahui bahwa pegawai negeri bukan hanya pegawai negeri semata tetapi termasuk orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), sedangkan pejabat lain termasuk Penyelenggara Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan hal tersebut, setiap kepala satuan kerja Perangkat Daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti kerugian setelah mengetahui bahwa dalam satuan kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Penyelesaian kerugian daerah perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan daerah yang hilang atau berkurang serta, meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri sipil/pejabat lain pada umumnya, dan para pengelola keuangan khususnya.

Sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan penyelesaian kerugian daerah, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat telah menerbitkan Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelesaian Kerugian Daerah sebagai pengganti ketentuan sebelumnya yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 Tahun 2001 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah, akan tetapi produk hukum tersebut

sudah tidak lagi sejalan dengan peraturan di atasnya saat ini, yakni setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, sebagai amanat pasal 63 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan telah ditindaklanjuti melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

Adapun kondisi kerugian keuangan daerah Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat berdasarkan Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah BPK RI Semester II Tahun Anggaran 2021, simpulannya adalah:

1. Tim Penyelesaian Kerugian Daerah dan Majelis TPTGR belum melaksanakan tugas dan fungsinya dengan optimal.
2. Nilai kerugian, sampai dengan Semester II Tahun Anggaran 2021 sebesar Rp151.693.384.623,28 dan USD.1.100,00 dari sejumlah 803 kasus, yang terkait bendahara 23 kasus, sisanya berbagai pihak, dalam kurun waktu sejak Tahun 1983. Yang telah selesai dipulihkan berupa angsuran dan pelunasan senilai Rp64.565.898.949,04 atau 42,56% , dan USD1.100,00.

Dari sisi kelembagaan, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat belum membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD), baru membentuk Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (MP-TP/TGR) Keuangan dan Barang Daerah dengan Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 951/Kep.1745-Keu/2011 tanggal 29 Desember 2011 yang mengacu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 Tahun 2001 tentang TP-TGR Keuangan dan Barang Daerah, yang unsur-unsurnya sudah tidak sesuai lagi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan belum melaksanakan tugas dan fungsinya. Kemudian nilai pelunasan kasus kerugian daerah yang masih dalam proses dan berupa informasi

belum dapat dinyatakan selesai karena belum melalui proses penetapan kerugian daerah.

Atas dasar tersebut BPK RI merekomendasikan kepada Gubernur Jawa Barat agar:

1. Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.
2. Menetapkan TPKD dan MP-TP/TGR serta kewenangannya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.
3. Menginstruksikan Sekretaris Daerah selaku Ketua MP-TP/TGR untuk:
  - a. Meningkatkan koordinasi antar perangkat daerah terkait yaitu Inspektorat, BPKAD, serta perangkat daerah di mana terdapat kasus kerugian daerah untuk mengoptimalkan upaya penagihan.
  - b. Membentuk tim penelusuran penanggung jawab kasus yang tidak diketahui domisilinya atau sudah meninggal dunia dan ahli warisnya agar penagihan dapat dilakukan kembali.
  - c. Membuat usulan penghapusan untuk kerugian daerah yang penanggung jawabnya sudah tidak diketahui domisilinya atau sudah meninggal dunia dan ahli warisnya tidak ditetapkan/diketahui.
  - d. Memproses penetapan pembebanan ganti kerugian daerah terhadap kasus kerugian daerah yang belum memperoleh penetapan.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka pelaksanaan amanat ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, kondisi kerugian daerah yang disebabkan oleh kelalain berbagai pihak, hasil evaluasi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2012 tentang Penyelesaian Kerugian Daerah, serta kesinambungan kebijakan sebelumnya. Pemerintah Daerah memandang perlu menetapkannya dalam bentuk Peraturan Daerah kembali tentang “Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah”, yang ruang lingkupnya dikhususkan terhadap Kerugian Daerah yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain sesuai materi yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Demikian halnya dari sisi kelembagaan atau pelaksana penyelesaian kerugian ini akan merubah atau disesuaikan dengan peran fungsi dan kewenangan ketentuan saat ini, bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 serta kondisi kerugian daerah tersebut di atas memberi amanat yang cukup besar kepada aparat pengawas internal (Inspektorat Daerah) sebagai Ketua dan Sekretariat TPKD dan unsur utama di Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah.

Dengan Peraturan Daerah ini, diharapkan dapat memberikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah untuk memulihkan Kerugian Daerah yang telah terjadi. Selain itu, Peraturan Daerah juga diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dan efektivitas terhadap penyelesaian Kerugian Daerah serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab Pegawai Negeri Sipil pada umumnya, dan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain pada khususnya, dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah.

Atas dasar kondisi filosofis, sosiologis dan yuridis serta persoalan kerugian di Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat perlu disusun Naskah Akademis. Di mana berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 1 angka 11 disebutkan bahwa: Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan beberapa hal yang telah diuraikan di atas dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi terkait dengan penyelesaian kerugian daerah serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu rancangan peraturan daerah sebagai dasar penyelesaian kerugian daerah?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademis ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan apa yang dihadapi terkait dengan penyelesaian kerugian daerah serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan rancangan peraturan daerah.

3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan.

Sementara itu, kegunaan Penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

#### **D. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan yang berbasiskan metode penelitian keilmuan yang berkaitan dengan pengaturan Kerugian Negara/Daerah dan Pengelolaan Keuangan Daerah umumnya.

Penelitian dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif, yakni metode penelitian yang dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, dokumen produk perundang-undangan lainnya, serta laporan hasil penelitian/hasil pengkajian/hasil pemeriksaan aparat pengawasan, dan referensi lainnya. Penggunaan metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Pendekatan yang digunakan untuk menjawab isu dalam kajian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan berpijak pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan kerugian keuangan



daerah yang dijadikan sebagai landasan yuridis kewenangan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam penyelenggaraan tuntutan ganti kerugian keuangan daerah.

Pendekatan konseptual dilakukan dengan beranjak pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum berkenaan dengan pengaturan pengelolaan keuangan daerah. Pendekatan historis beranjak pada perkembangan pengelolaan keuangan daerah khususnya dalam penyelenggaraan tuntutan ganti kerugian keuangan daerah di Daerah Provinsi Jawa Barat.

Pendekatan filsafat beranjak dari dasar ontologis dan landasan filosofis Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta tujuan dari penyelenggaraan tuntutan ganti kerugian keuangan daerah di lingkungan Provinsi Jawa Barat.

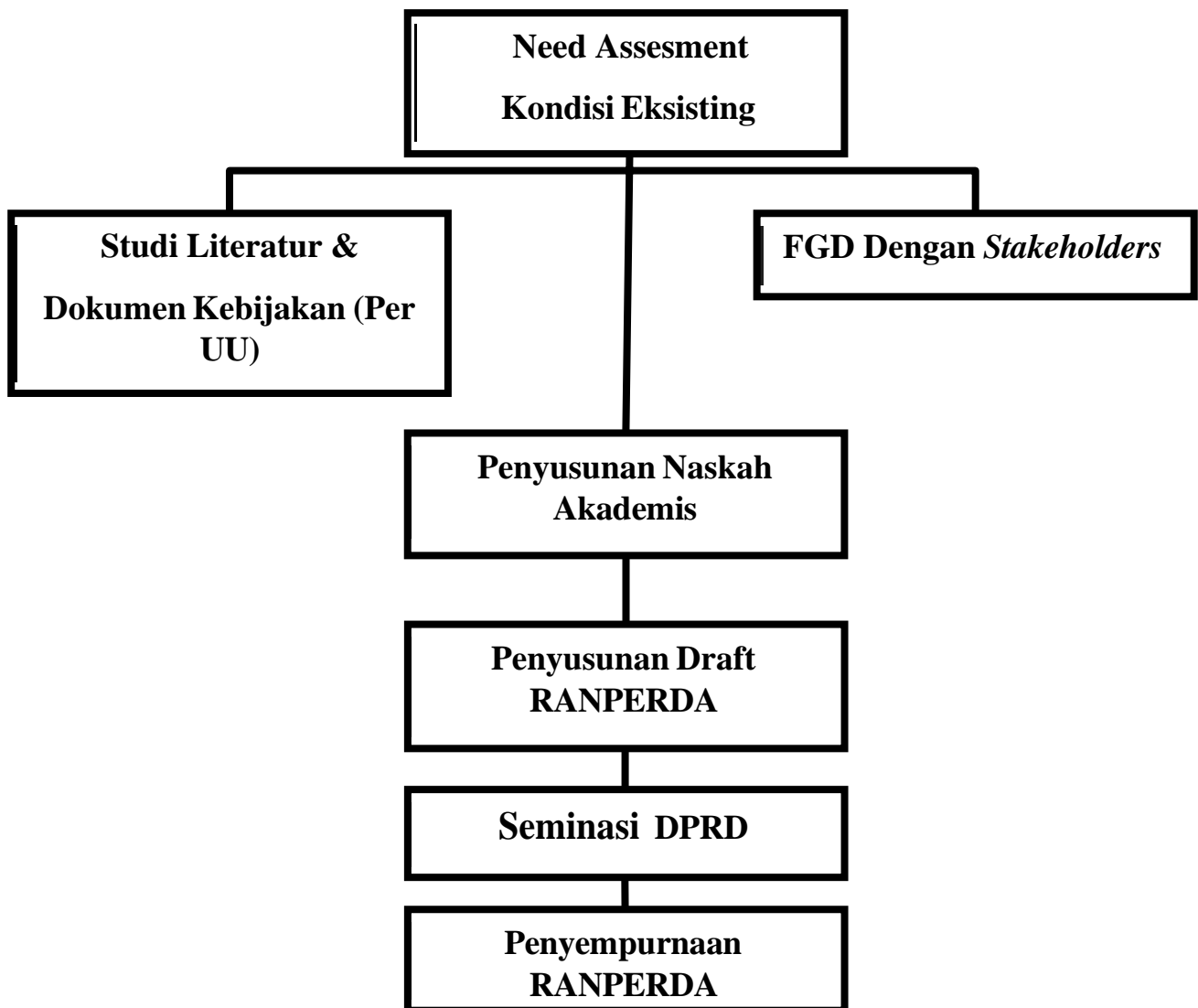
Metoda analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terhimpun dilakukan interpretasi secara "*hermeneutical*", yaitu memahami aturan hukum:

1. Berdasarkan pemahaman tata bahasa (gramatikal), yaitu berdasarkan makna kata dalam konteks kalimatnya;
2. Dipahami dalam konteks latar belakang sejarah pembentukannya (historikal) dan dalam kaitan dengan tujuan yang hendak diwujudkannya (teleologikal) yang menentukan isi aturan hukum positif itu (untuk menentukan ratio logis-nya); dan
3. Dipahami dalam konsteks hubungannya dengan aturan hukum yang lainnya (sistematikal) dan secara kontekstual merujuk pada faktor-faktor kenyataan kemasyarakatan dan kenyataan ekonomi (sosiologikal) dengan mengacu pandangan hidup, nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang fundamendal (filosofikal) dalam proyeksi ke masa depan (*futurological*).

Dalam Naskah Akademik ini tindakan yang dilakukan adalah memahami teks atau kalimat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian kerugian negara/daerah dengan cara menafsirkan dan menerapkannya ke dalam peraturan perundang-

undangan daerah yang mengatur tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

Metode kegiatan dilakukan melalui kajian dokumentasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam kebijakan pemerintah maupun kebijakan daerah guna memperoleh gambaran tentang kewenangan Pemerintah Daerah, dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam penyelesaian kerugian keuangan daerah. Studi ini kemudian dilengkapi dengan kajian teoritis yang dipadukan dengan pendekatan analisis kebijakan pengelolaan keuangan daerah/kerugian daerah. Selain pengumpulan data sekunder melalui dokumen-dokumen dan kebijakan *eksisting*, juga dilakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan mengundang para pihak yang kompeten. Secara sederhana, rangkaian kegiatan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, adalah sebagai berikut:

**ALUR KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIS DAN DRAFT RANPERDA**

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

Kerugian Daerah merupakan akibat dari timbulnya perilaku pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain sebagai penyelenggara negara dan pengelola keuangan daerah yang melakukan perbuatan melawan hukum atau lalai, di bawah ini akan dijelaskan teori pengelolaan keuangan daerah dan kerugian daerah serta teori desentralisasi otonomi.

##### **1. Keuangan Daerah**

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan dinamika dalam perkembangan Pemerintahan Daerah dalam rangka menjawab permasalahan yang terjadi pada Pemerintah Daerah, perubahan ketentuan tersebut telah memberikan dampak yang cukup besar sebagai pegangan Pemerintah Daerah dalam menyusun berbagai peraturan perundang-undangan termasuk peraturan pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 dan angka 2, serta Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah, yang dijabarkan dalam 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 lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan; dan/atau kekayaan Pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Pelaksanaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud pengelolaan keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah, dan diwujudkan dalam APBD yang merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Menindaklanjuti Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat telah menetapkan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

- a. Pengelola Keuangan Daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, Pengelola Keuangan adalah pejabat pengelola keuangan daerah yang melakukan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah, berikut peran dan fungsinya masing-masing:

- 1) Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan

mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

- 2) Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah  
Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan.
- 3) Kuasa Pengguna Anggaran  
Pengguna Anggaran dapat melimpahkan sebagian kewenangan kepada kepala Unit SKPD selaku Kuasa Pengguna Anggaran, berdasarkan pertimbangan besaran anggaran kegiatan/sub kegiatan, lokasi dan/atau rentang kendali.
- 4) Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan  
PA/KPA dalam melaksanakan kegiatan/sub kegiatan menetapkan pejabat pada SKPD/Unit SKPD selaku PPTK, yang bertugas membantu tugas dan wewenang PA/KPA.
- 5) Pejabat Penatausahaan Keuangan Daerah  
Kepala SKPD selaku PA menetapkan PPK-SKPD melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD. Pada SKPKD, PPK-SKPD melaksanakan fungsi tata usaha keuangan sesuai ruang lingkup dan wewenang di SKPKD. Pada pola pengelolaan keuangan BLUD, PPK-SKPD melaksanakan fungsi tata usaha sesuai ruang lingkup dan wewenang BLUD.
- 6) Bendahara  
Kepala Daerah menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan kebendaharan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja dan/atau pengeluaran pembiayaan pada SKPD dan SKPKD atas usul PPKD selaku BUD.  
Dalam hal PA melimpahkan kewenangannya kepada KPA, kepala daerah atas usul PPKD menetapkan Bendahara Pengeluaran Pembantu, yang didasarkan atas pertimbangan besaran anggaran dan rentang kendali.

- 7) Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)
  - a) Dalam proses penyusunan APBD, Kepala Daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah;
  - b) TAPD beranggotakan terdiri atas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pada SKPD lain sesuai dengan kebutuhan.
- b. Hubungan antara Keuangan Daerah dengan Keuangan Negara
 

Keuangan daerah dengan keuangan negara pada dasarnya mempunyai hubungan yang erat dan saling mempengaruhi. Dikatakan demikian karena penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah merupakan subsistem dari pemerintahan negara yang tidak terpisahkan. Pembangunan di daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber-sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

## **2. Kerugian Daerah**

### **a. Pengertian**

Pengertian dan dasar hukum kerugian negara diatur dalam Pasal 1 angka (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang menyatakan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dari pengertian di atas, lebih lanjut bahwa kerugian daerah dapat diuraikan menjadi unsur-unsur: <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah (Jakarta Badan Pemeriksa Keuangan 2018), hlm.11

- 1) Adanya Pelaku/Penanggung Jawab
- 2) Kekurangan uang, surat berharga dan barang;
- 3) Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti; dan
- 4) Tindakan/Perbuatan Melawan Hukum (PMH) baik sengaja maupun lalai.

Keempat unsur tersebut di atas dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Adanya Pelaku/Penanggung Jawab

Mengacu pada Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyatakan: Bendahara, Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang karena perbuatannya melawan hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

Dalam hal yang akan dibahas adalah kerugian daerah yang disebabkan tindakan/perbuatan melawan hukum (PMH) atau kelalaian oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, yang harus diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Pegawai Negeri Bukan Bendahara

Pengertian Pegawai Negeri dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yaitu Aparatur Sipil Negara yang disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 5 menjelaskan bahwa manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang



Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mendefinisikan pegawai negeri yaitu setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 86 ayat (4) 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Selanjutnya menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, diantaranya menjelaskan bahwa:

(1) Pegawai Negeri Sipil wajib:

- (a) mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan;
- (b) melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara;
- (c) melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (d) menggunakan dan memelihara barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- (e) menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Pegawai Negeri Sipil dilarang;

- (a) Menyalahgunakan wewenang;
- (b) menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan

kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan;

- (c) memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
- (d) melakukan pungutan di luar ketentuan;
- (e) melakukan kegiatan yang merugikan negara;
- (f) menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- (g) menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaan;
- (h) meminta sesuatu yang berhubungan dengan jabatan;
- (i) melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;

Selanjutnya sebagaimana Pasal 7 menjelaskan bahwa PNS yang tidak menaati ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dijatuhi hukuman disiplin.

b) Pejabat Negara/Pejabat Lain

Pengertian pejabat negara menurut Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa pejabat negara yaitu:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden;
- (2) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (3) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- (4) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- (5) Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- (6) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Mahkamah Konstitusi;

- (7) Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- (8) Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- (9) Ketua, wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- (10) Menteri dan Jabatan Setingkat Menteri;
- (11) Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh;
- (12) Gubernur dan Wakil Gubernur;
- (13) Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- (14) Pejabat lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

Sedangkan yang dimaksud “Pejabat Lain” menurut Penjelasan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004: “Pejabat lain” sebagaimana dimaksud meliputi pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Selanjutnya menurut Komisi Pemberantasan Korupsi menjelaskan bahwa pejabat penyelenggara negara adalah yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, contohnya:<sup>22</sup>

- (1) Pimpinan dan bendahara proyek;
- (2) Pejabat pembuat komitmen;
- (3) Panitia pengadaan dan panitia barang.

Selanjutnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, Pasal 1 ayat (4) menjelaskan Pejabat Lain adalah pejabat negara dan pejabat penyelenggara

---

<sup>2</sup> Komisi Pemerantasan Korupsi, Dalam Rapat Kerja Penyuluh Anti Korupsi Kujang Bersatu Jawa Barat (PAK KBJB) di BPSDM (Cimahi, tanggal 18-19 Juni 2022)

pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.

2) Kekurangan Uang, Surat Berharga dan Barang

Disebut kerugian negara, apabila nyata-nyata terdapat kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang menjadi tanggung jawab bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat negara/pejabat lainnya. Dalam implementasinya, kekurangan uang tersebut menurut Badan Pemeriksa Keuangan, antara lain dapat berupa:<sup>3</sup>

- a) Selisih pembukuan uang/barang pada pengelolaan kebendaharaan;
- b) Hilang kendaraan;
- c) Membayar harga barang lebih mahal dari nilai yang seharusnya;
- d) Menerima barang dengan nilai lebih rendah dari harga yang dibayar.

3) Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti<sup>4</sup>

- a) Kerugian yang sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai atau uang yang hilang dan harus diganti melalui perhitungan pembukuan; atau
- b) Kerugian yang sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai suatu barang berdasarkan suatu keputusan lembaga/pejabat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan Kepala Daerah tentang Nilai Kendaraan Bermotor atau Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

4) Tindakan/Perbuatan Melawan Hukum (PMH) baik sengaja maupun lalai

Terminologi perbuatan melawan hukum (PMH) yang dikenal dalam hukum perdata dalam Pasal 1365 KUHPerdata bahwa, "Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan

---

<sup>3</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, Op.Cit.hlm.20

<sup>4</sup> Op.Cit.hlm.20

kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut”. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1366 KUHPdata bahwa, “Setiap orang bertanggungjawab, bukan hanya atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan kelalaian atau kesembronannya”. Demikian pula dalam ketentuan Pasal 1367 KUHPdata pada alinea ke-1 bahwa, Seseorang tidak hanya bertanggung jawab, atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.

Selanjutnya unsur-unsur perbuatan melawan hukum adalah sebagai berikut:<sup>5</sup>

a) Unsur adanya perbuatan melawan hukum.

Perbuatan melawan hukum berarti adanya perbuatan atau tindakan dari pelaku yang melanggar/melawan hukum, yakni:

- (1) Melanggar Undang-Undang, artinya perbuatan yang dilakukan jelas-jelas melanggar undang-undang.
- (2) Melanggar hak subjektif orang lain, artinya jika perbuatan yang dilakukan telah melanggar hak-hak orang lain yang dijamin oleh hukum.
- (3) Bertentangan dengan kewajiban si pelaku, artinya kewajiban hukum baik tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk hukum publik.
- (4) Bertentangan dengan kesusilaan, yaitu kaidah moral sesuai Pasal 1334 jo Pasal 1337 KUHPdata.
- (5) Bertentangan dengan sikap kehati-hatian yang sepatutnya dalam masyarakat. Kriteria ini bersumber pada Hukum tak tertulis (bersifat relatif). Yaitu

---

<sup>5</sup> Tulisan Hukum Boris Tampubolon, SH. Unsur-Unsur Perbuatan Melawan Hukum.

perbuatan yang dilakukan bertentangan sikap yang baik/kepatutan dalam masyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.

- b) Unsur adanya kesalahan pada pihak yang melakukan, baik sengaja maupun lalai.

Kesalahan disini ada 2 (dua) hal yaitu karena kesengajaan atau karena kelalaian. Kesengajaan artinya, ada kesadaran dari pelaku yang pasti tahu konsekuensi dari perbuatannya akan menimbulkan kerugian. Sedangkan kelalaian berarti ada perbuatan mengabaikan sesuatu yang seharusnya dilakukan, atau tidak berhati-hati dan tidak teliti sehingga menimbulkan kerugian.

- c) Unsur adanya kerugian

Akibat perbuatan pelaku menimbulkan kerugian baik materil maupun imateril. Materil misalnya, kerugian, kekurangan uang dan barang, hilangnya keuntungan, biaya-biaya yang timbul dan lain halnya. Sedangkan Imateril, misalnya ketakutan, kekecewaan, penyesalan, sakit, dan kehilangan semangat hidup yang pada prakteknya akan dinilai dalam bentuk uang.

- d) Unsur adanya Hubungan Kausalitas antara Tindakan Melawan Hukum dengan Kerugian yang terjadi.<sup>6</sup>

Secara etimologi, kausalitas atau causalities berasal dari kata causa yang berarti sebab. Kata Kausa dalam Kamus Hukum diartikan dengan alasan atau dasar hukum; suatu sebab yang dapat menimbulkan suatu kejadian. Berdasarkan pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kausalitas merupakan suatu yang menyatakan tentang hubungan sebab dan akibat.

Hubungan kausalitas merupakan faktor yang menguatkan bahwa kerugian daerah berupa kekurangan

---

<sup>6</sup> Op.Cit.hlm.16

uang, surat berharga, dan/atau barang yang terjadi benar-benar merupakan akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penanggungjawab kerugian negara/daerah. Artinya hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum dan kerugian daerah merupakan salah satu dasar untuk menentukan ada tidaknya perbuatan melawan hukum dalam penilaian terhadap terjadinya suatu kerugian daerah.

Kausalitas tersebut akan membuktikan ada tidaknya kesalahan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang mengakibatkan terjadinya kerugian. Jika terdapat kesalahan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang bersangkutan sehingga mengakibatkan terjadinya kerugian daerah, maka dapat ditetapkan pembebanan atas kerugian daerah kepada yang bertanggung jawab.

Dari pembahasan di atas dapat diketahui bahwa kerugian daerah dikatakan telah terjadi jika telah terpenuhinya unsur-unsur kerugian daerah. Kerugian daerah telah terjadi jika adanya pelaku/penanggung jawab kerugian yaitu pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain yang telah melakukan tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang mengakibatkan terjadinya kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang yang jumlahnya nyata dan pasti serta memiliki hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum yang dilakukannya tersebut dengan kerugian yang terjadi. Jika pada suatu perkara telah terpenuhi unsur-unsur tersebut maka telah dapat dikatakan telah terjadinya kerugian daerah, yang perlu segera dilakukan prosedur penyelesaian ganti kerugian.

Akan tetapi untuk melakukan penuntutan/prosedur penyelesaian ganti kerugian yang terjadi, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa terkait kerugian yang terjadi dapat dibedakan menjadi kerugian yang dapat dilakukan tuntutan atau gugatan ganti rugi dan sebaliknya yang tidak dapat dituntut yaitu sebagai berikut:<sup>7</sup>

- (1) Kerugian yang dapat dituntut, yaitu kerugian yang terjadi sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai;
- (2) Kerugian yang tidak dapat dituntut, yakni kerugian yang tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban, yang timbul karena di luar kemampuan manusia atau keadaan terpaksa (*force majeure*)
- (3) Terhadap kerugian yang tidak dapat dituntut, tidak dapat dilakukan proses untuk menuntut seseorang agar mengganti kerugian yang terjadi. Hal ini dapat dimaklumi, karena tidak mungkin meminta pertanggungjawaban seseorang yang tidak melakukan suatu kesalahan untuk menanggung akibat yang terjadi. Sebaliknya, seseorang yang karena kesalahan atau kelalaiannya telah melakukan perbuatan yang mengakibatkan terjadinya kerugian, maka wajib mengganti kerugian tersebut.

#### b. **Ganti Kerugian**

Ganti kerugian dalam hal ini kerugian daerah menurut KUHPerdara dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Ganti kerugian karena perbuatan melawan hukum sesuai Pasal 1365 KUPerdara;
- 2) Ganti kerugian karena lalai atau sembrono sesuai Pasal 1366 KUHPerdara; dan.

---

<sup>7</sup> Op.Cit.hlm.17



- 3) Ganti kerugian untuk perbuatan yang dilakukan oleh orang lain sesuai Pasal 1367 KUHPdata, yaitu seseorang tidak hanya bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada dalam pengawasannya (*vicarious liability*).

### c. **Penyelesaian Kerugian**

Sistem dan prosedur penyelesaian kerugian daerah dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain menjelaskan sebagai berikut:

#### 1) Sistem dan Prosedur Kerugian Daerah

Sistem dan prosedur penyelesaian kerugian daerah dimulai dari informasi terjadinya Kerugian Daerah, Gubernur selaku Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah (PPKD) melakukan verifikasi, membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD) yang menjalankan tugasnya, melaporkan hasil pemeriksaan kepada pejabat yang membentuknya sampai laporan tersebut disetujui.

#### 2) Ruang Lingkup Kerugian Daerah

Ruang lingkup kerugian daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yaitu pejabat negara dan pejabat penyelenggaran yang tidak berstatus pejabat negara, serta penyedia barang/jasa dan penerima hibah sesuai perjanjian yang disepakati dengan pejabat lain.

Tuntutan ganti kerugian tersebut berlaku pula terhadap uang dan/atau barang bukan milik daerah yang berada dalam

penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

### 3) Informasi dan Pelaporan Kerugian Daerah

Informasi terjadinya Kerugian Daerah bersumber dari tujuh sumber yaitu pertama hasil yang dilaksanakan atasan langsung, kedua hasil pemeriksaan aparat pengawasan internal pemerintah, ketiga hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, keempat laporan tertulis dari yang bersangkutan, kelima informasi dari masyarakat secara bertanggung jawab, keenam perhitungan *ex officio* dan ketujuh pelapor secara tertulis.

Atas informasi tersebut atasan langsung atau kepala satuan kerja wajib melakukan verifikasi terhadap informasi dan dapat menunjuk pegawai Aparatur Sipil Negara/Anggota TNI/Anggota POLRI/pejabat lain untuk melakukan tugas verifikasi terhadap informasi tersebut. Jika hasil verifikasinya bahwa informasi tidak benar maka permasalahan selesai dan tidak perlu dilanjutkan. Sedangkan jika hasil verifikasi terdapat indikasi kerugian daerah supaya ditindaklanjuti dengan:

- a) Untuk indikasi kerugian daerah terjadi di lingkungan satuan kerja perangkat daerah, Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SPKPD) melaporkan kepada Gubernur dan memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- b) Untuk indikasi kerugian daerah yang dilakukan oleh Kepala SPKPD, Gubernur memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Laporan atas atau pemberitahuan tersebut disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diperoleh informasi terjadinya kerugian daerah. Dalam hal pegawai aparatur sipil negara/pejabat lain tidak melaksanakan kewajiban laporan tersebut, maka dikenakan sanksi administratif sesuai ketentuan perundang-undangan.

#### 4) Proses Penyelesaian Kerugian Daerah

Adapun proses penyelesaian kerugian daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Berdasarkan laporan hasil verifikasi Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah (PPKD) yang merupakan Gubernur dalam hal kerugian daerah yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara di lingkungan Pemerintah Daerah harus menyelesaikan Kerugian Daerah dengan melaksanakan Tuntutan Ganti Kerugian.
- b) Kewenangan yang dimiliki PPKD dapat dilakukan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selaku Bendahara Umum Daerah untuk kerugian yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara di lingkungan Pemerintah Daerah. Jika kerugian daerah dilakukan oleh Kepala SKPKD selaku Bendahara Umum Daerah, kewenangan untuk menyelesaikan kerugian daerah dilakukan oleh Gubernur. PPKD membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD) yang melakukan pemeriksaan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah dibentuk.
- c) Tugas dan wewenang Tim TPKD:
  - (1) menyusun kronologis terjadinya kerugian daerah;
  - (2) mengumpulkan bukti pendukung terjadinya kerugian daerah, bukti diperoleh melalui: pengumpulan dokumen pendukung; dan / atau permintaan / tanggapan / klarifikasi melalui wawancara kepada setiap orang yang terlibat/diduga terlibat/mengetahui terjadinya kerugian daerah yang dituangkan dalam hasil pemeriksaan.

- (3) menghitung jumlah kerugian daerah. Dalam menghitung dapat meminta pertimbangan dari pihak yang memiliki kompetensi;
- (4) menginventarisir harta kekayaan milik Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang dapat dijadikan sebagai jaminan penyelesaian kerugian daerah;
- (5) hasil pemeriksaan kerugian daerah yang dilakukan oleh TPKD disampaikan kepada orang yang diduga menyebabkan kerugian daerah untuk diminta tanggapan:
  - (a) tanggapan disampaikan kepada TPKD paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak surat hasil pemeriksaan disampaikan;
  - (b) dalam hal TPKD menerima dan menyetujui tanggapan, TPKD memperbaiki hasil pemeriksaan, dan apabila TPKD menolak tanggapan. TPKD melampirkan tanggapan atau klarifikasi tersebut dalam hasil pemeriksaan;
  - (c) dalam hal TPKD tidak menerima tanggapan maka dianggap tidak ada keberatan atas hasil pemeriksaan.
- (6) TPKD melaporkan hasil pemeriksaan kepada pejabat yang membentuknya. Laporan hasil pemeriksaan isinya menyatakan:
  - (a) kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang yang disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain;
  - (b) kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang bukan disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri bukan Bendahara atau Pejabat Lain;
  - (c) laporan hasil pemeriksaan paling sedikit memuat pihak yang bertanggung jawab atas terjadinya kerugian daerah dan jumlah kerugian daerah serta paling sedikit memuat jumlah kekurangan uang, surat berharga/barang.

- (d) PPKD atau pejabat yang diberi kewenangan menyampaikan pendapat atau laporan hasil pemeriksaan TPKD, dapat menyetujui laporan hasil pemeriksaan atau tidak menyetujui laporan hasil pemeriksaan.
- (e) Dalam hal laporan hasil pemeriksaan tidak disetujui, PPKD atau pejabat yang diberi kewenangan segera menugaskan TPKD untuk melakukan pemeriksaan ulang terhadap materi yang tidak disetujui, dan dalam hal laporan hasil pemeriksaan TPKD disetujui pejabat yang diberi kewenangan segera menyampaikan laporan kepada PPKD.

Setelah laporan hasil pemeriksaan disetujui oleh PPKD. TPKD segera melakukan penuntutan penggantian kerugian daerah kepada Pihak yang merugikan. Dalam hal pihak yang merugikan berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia. Penggantian kerugian daerah beralih kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris. Proses penuntutan penggantian kerugian daerah, TPKD mengupayakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan Pihak yang Merugikan/Pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris bahwa kerugian terjadi menjadi tanggungjawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dalam bentuk Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM).

(7) Penyelesaian kerugian daerah melalui SKTJM paling sedikit memuat:

- (a) identitas Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris;
- (b) jumlah kerugian daerah yang harus dibayar;
- (c) cara dan jangka waktu pembayaran kerugian daerah;
- (d) pernyataan penyerahan barang jaminan, disertai dengan: pertama daftar barang yang menjadi jaminan, kedua bukti kepemilikan yang sah atas barang yang dijaminakan, dan ketiga surat kuasa menjual; dan
- (e) pernyataan dari Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris bahwa pernyataan mereka tidak dapat ditarik kembali.

Penggantian kerugian daerah berdasarkan penerbitan SKTJM:

- (a) sebagai akibat perbuatan melanggar hukum dibayarkan secara tunai atau angsuran paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak SKTJM ditandatangani; dan
- (b) sebagai akibat kelalaian dibayarkan secara tunai atau angsuran paling lama 24 (dua puluh empat) hari sejak SKTJM dintandatangani.

(8) Penyelesaian kerugian daerah melalui Penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara (SKP2KS), paling sedikit memuat materi:

- (a) identitas Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris;
- (b) perintah untuk mengganti kerugian Daerah;
- (c) jumlah kerugian daerah yang harus dibayar;
- (d) cara dan jangka waktu pembayaran kerugian daerah; dan

- (e) daftar harta milik Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris.

Penggantian kerugian daerah berdasarkan penerbitan SKP2KS dibayarkan secara tunai paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak diterbitkannya SKP2KS.

SKP2KS mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan dilakukan oleh instansi yang berwenang melaksanakan pengurusan piutang negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris dapat menerima atau mengajukan keberatan SKP2KS paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya SKP2KS.

- (9) Penyelesaian kerugian daerah melalui Majelis adalah sebagai berikut:

- (a) PPKD melakukan penyelesaian kerugian daerah mengenai:

- Kekurangan, uang, surat berharga dan/atau barang bukan disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain;
- Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris dinyatakan wanprestasi atas penyelesaian kerugian daerah secara damai;
- Penerimaan atau keberatan Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris atas penerbitan SKP2KS.

- (b) PPKD membentuk Majelis;

- (c) Majelis mempunyai tugas:

- memeriksa dan memberikan pertimbangan kepada PPKD atas:

- ✓ penyelesaian atas kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang bukan disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain;
  - ✓ penggantian kerugian daerah setelah Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris dinyatakan wanprestasi;
  - ✓ penyelesaian kerugian daerah yang telah diterbitkan SKP2KS
- majelis melakukan sidang:
- ✓ penyelesaian atas kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang bukan disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, melakukan hal sebagai berikut:
  - ✓ memeriksa dan mewancarai Pihak Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris;
  - ✓ meminta keterangan/pendapat dari narasumber yang memiliki keahlian tertentu;
  - ✓ memeriksa bukti yang disampaikan; dan/atau
  - ✓ hal lain yang diperlukan untuk penyelesaian kerugian daerah.
  - ✓ Jika hasil sidang dinyatakan terbukti, maka majelis menetapkan putusan hasil sidang, berupa pertimbangan penghapusan yang disampaikan kepada PPKD, yaitu;
    - o uang, surat berharga, dan/atau barang milik daerah yang berada dalam penguasaan pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain; dan/atau
    - o uang, surat berharga, dan/atau barang milik daerah yang berada dalam penguasaan



pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

- ✓ Atas dasar pertimbangan Majelis dalam putusan hasil sidang tersebut, PPKD mengusulkan penghapusan (Pasal 28 ayat (4)).
- ✓ Ketentuan tata cara penghapusan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- ✓ Penyelesaian atas kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, Majelis dapat memerintahkan TPKD melalui PPKD untuk melakukan pemeriksaan kembali dengan menyampaikan hal yang perlu mendapat perhatian.
- ✓ Setelah melakukan pemeriksaan kembali TPKD melalui PPKD menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kembali, dengan disertai dokumen pendukung menyatakan bahwa:  
kekurangan uang, surat berharga dan/atau barang disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.
- ✓ Kekurangan uang, surat berharga dan/atau barang bukan disebabkan perbuatan melanggar hukum Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.
- ✓ Majelis menetapkan putusan berupa pernyataan kerugian daerah dalam hal menyetujui atau tidak menyetujui laporan hasil pemeriksaan kembali TPKD dan disampaikan kepada PPKD.

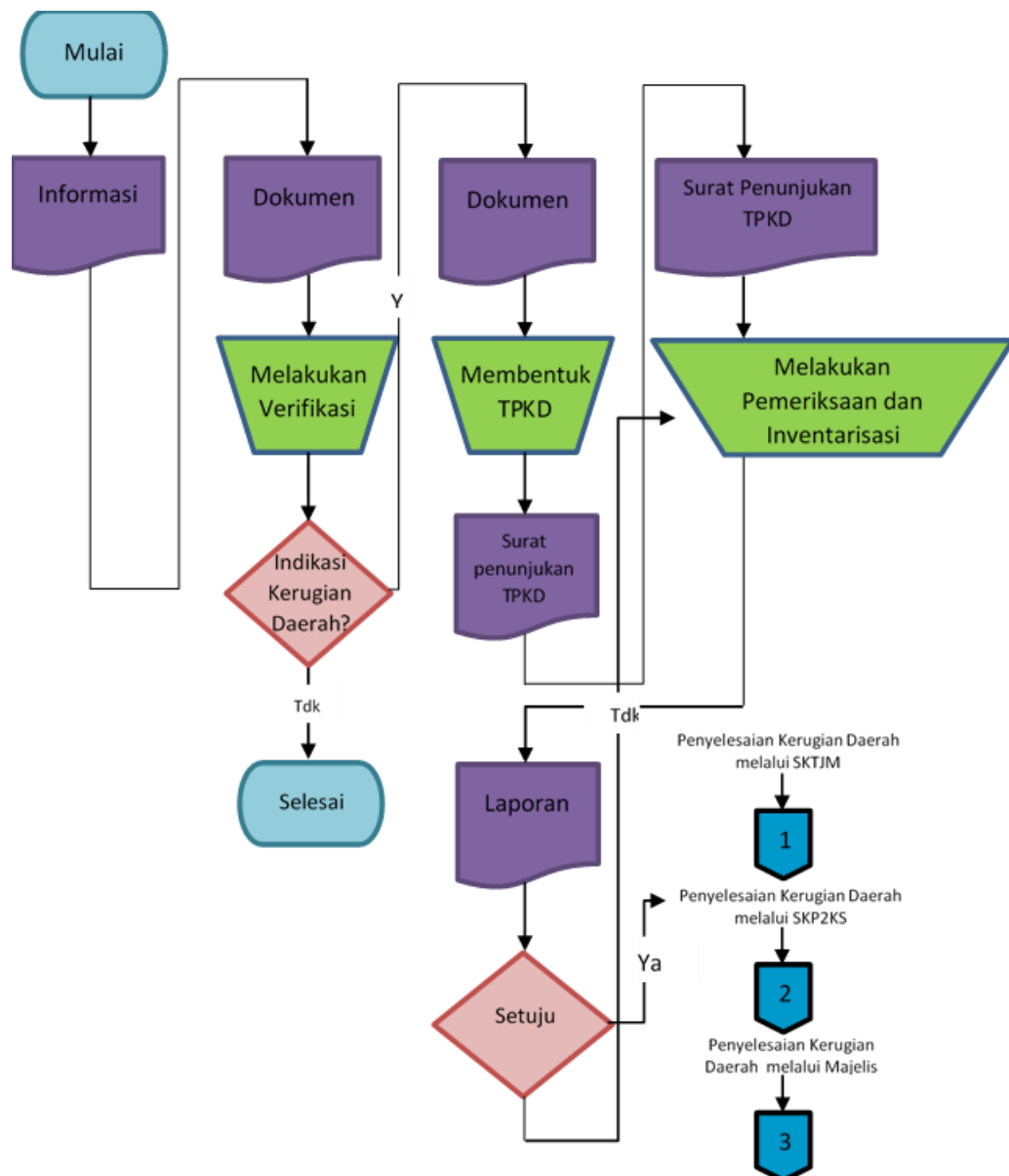
Ditindaklanjuti PPKD melalui proses penyelesaian kerugian daerah.

- ✓ Jika menyetujui laporan hasil pemeriksaan kembali TPKD, Majelis menetapkan putusan berupa pertimbangan penghapusan dan disampaikan kepada PPKD.
- ✓ Atas dasar putusan Majelis, PPKD mengusulkan penghapusan:
  - ✓ uang, surat berharga dan/atau barang milik daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain; dan/atau
  - ✓ uang dan/atau barang bukan milik daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.
- ✓ Ketentuan tata cara penghapusan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- ✓ Setelah melaksanakan sidang, Majelis menyapkan putusan berupa pertimbangan SKP2K yang disampaikan ekapa PPKD untuk menerbitkan SKP2K, paling sedikit memuat:
  - pertimbangan Majelis;
  - identitas pihak yang merugikan/pengampu/ yang memperoleh hak/ahli waris;
  - jumlah kerugian daerah yang harus dipulihkan;
  - penyerahan upaya penagihan kerugian daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang daerah; dan
  - daftar barang jaminan pihak yang merugikan/pengampu/ yang memperoleh hak/ ahli waris yang diserahkan kepada instansi yang menangani pengurusan piutang daerah, dalam

hal Majelis berpendapat bahwa barang jaminan dapat dijual atau dicairkan.

- ✓ SPK2K disampaikan kepada:
  - Badan Pemeriksa Keuangan;
  - Majelis;
  - Instansi yang menangani pengurusan piutang daerah; dan
  - Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris.

#### ALUR PROSES PENYELESAIAN KERUGIAN DAERAH<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Badan Diklat Cimahi, Puji Agust, SST.Ak.,M.Ak.,CA.

d. **Penentuan Nilai Kerugian Daerah**

Dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 menjelaskan bahwa untuk penyelesaian kerugian daerah dilakukan penentuan nilai atas berkurangnya:

- 1) Barang milik daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendaharan atau Pejabat Lain; dan/atau
- 2) Barang bukan milik daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Penentuan nilai kerugian daerah didasarkan:
- 3) Nilai Buku, yaitu nilai perolehan yang dikurangi dengan penyusutan yang telah dibebankan yang muncul selama umur penggunaan aset tersebut; atau
- 4) Nilai Wajar atas barang yang sejenis, yaitu estimasi harga yang akan diterima dari penjualan aset atau dibayarkan untuk penyelesaian kewajiban antara pelaku pasar yang memahami dan berkeinginan untuk melakukan transaksi wajar pada tanggal penilaian/penaksiran.
- 5) Penentuan nilai dilakukan oleh TPKD dengan pertimbangan yang seadil-adilnya.

e. **Penagihan dan Penyetoran**

Penagihan dalam rangka penyelesaian kerugian daerah dilakukan atas dasar:

- 1) SKTJM;
- 2) SKP2KS
- 3) SKP2K

Penagihan kerugian daerah dilakukan dengan surat penagihan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K ditetapkan.

Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris yang telah melakukan penyetoran ganti kerugian daerah ke Kas Daerah Provinsi Jawa Barat sesuai dengan jumlah dan jangka

waktu yang tercantum dalam SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K dinyatakan telah melakukan pelunasan dengan surat keterangan tanda lunas yang ditandatangani oleh PPKD, dan disampaikan kepada:

- 1) Badan Pemeriksa Keuangan;
- 2) Majelis;
- 3) Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris yang melakukan penyeteroran; dan
- 4) Instansi yang berwenang melakukan sita atas harta kekayaan.

**f. Penyerahan Upaya Penagihan Kerugian Daerah Kepada Instansi Yang Menangani Pengurusan Piutang Daerah**

Gubernur menyerahkan upaya penagihan kerugian daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang daerah berdasarkan SPK2K yang diterbitkan atas penggantian kerugian daerah yang dinyatakan wanprestasi, paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak SPK2K diterbitkan.

Jika Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak dapat mengganti kerugian daerah dalam waktu yang ditetapkan SPK2K, Gubernur menyerahkan upaya penagihan kerugian daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

**g. Kedaluwarsa**

Kewajiban Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti rugi, menjadi kedaluwarsa jika dalam 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian daerah tersebut atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian daerah tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap Pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris.

Tanggung jawab Pengampu/ yang memperoleh hak/ ahli waris untuk membayar ganti kerugian daerah menjadi hapus dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak putusan pengadilan yang menetapkan pengampunan kepada Pihak yang merugikan, atau sejak Pihak yang merugikan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, Pengampu/ yang memperoleh hak/ ahli waris tidak diberitahu oleh PPKD mengenai adanya kerugian daerah.

#### **h. Palaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah dan Akuntansi dan Pelaporan Keuangan**

Gubernur melaporkan penyelesaian kerugian daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja setelah tuntutan ganti kerugian dinyatakan selesai.

Akuntansi dan pelaporan keuangan dalam rangka penyelesaian kerugian daerah dilaksanakan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan.

### **3. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

#### **a. Pengertian Desentralisasi**

Dalam hubungan yang besar dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Sistem ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya sistem sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotonomi, melainkan kontinum. Pada prinsipnya,

tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi.

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan seluruh unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah pusat sebagian harus diserahkan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk diurus sebagai urusan rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan rumah tangga inilah yang disebut desentralisasi.

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasan latin yang berarti *de* adalah lepas dan *centrum* adalah pusat, sehingga desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat.<sup>9</sup> Dalam *Encyclopedia of the Social Science* disebut bahwa *the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower.*<sup>10</sup> Bila dilihat dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom).<sup>11</sup>

Sementara itu secara teoritis, Philipus M. Hadjon mengartikan desentralisasi:

“Wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan dibiarkan

---

<sup>9</sup> Shahid Javed Burki, dkk, dalam Agussalim Andi Gadjong. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 1997, hlm. 72.

<sup>10</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik...Op.Cit.*, hlm. 46.

<sup>11</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm.

mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.”<sup>12</sup>

Menurut Bhenyamin Hoessien, desentralisasi adalah pembentukan daerah dan/atau penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah. Selanjutnya menurut Maddick desentralisasi adalah *legal conferring of powers to discharge specified of residual function upon formally contituted local authorities*. Walaupun demikian, wewenang dan fungsi (urusan pemerintahan) yang diserahkan terbatas dalam wewenang dan fungsi pemerintah.<sup>13</sup>

Merujuk pada ketiga pandangan sarjana di atas, bahwa terdapat 2 (dua) elemen pengertian pokok, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum. Dengan kata lain, desentralisasi mencakup unsur pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang.

Berkaitan dengan hal tersebut, Hans Kelsen mengemukakan:

“Desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, karena itu pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara. Negara adalah tatanan hukum. Jadi desentralisasi ini menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralistik menunjukkan adanya berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada (bagian-bagian) wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara disebut kaidah sentral dan kaidah yang berlaku dalam bagian-bagian wilayah lokal.”<sup>14</sup>

Atas pandangan Hans Kelsen di atas, Bagir Manan berkesimpulan bahwa pengertian desentralisasi Hans Kelsen dapat dibedakan menjadi:

---

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 112.

<sup>13</sup> Bhenyamin Hoessien, *Pengaturan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, Makalah, Lokakarya Nasional yang diselenggarakan oleh MIPI dan APPSI, Jakarta, 2008.

<sup>14</sup> Hans Kelsen, *Op.Cit.*, hlm. 430.



- 1) Desentralisasi dalam arti statis, yakni suatu konsepsi desentralisasi yang tidak mencerminkan kewenangan daerah untuk membuat aturan sendiri guna mengatur rumah tangganya sendiri. Sebab kaidah hukum yang berlaku sah untuk bagian wilayah tertentu untuk ditetapkan oleh pemerintah pusat.
- 2) Desentralisasi dalam arti dinamis, yakni yang berkaitan dengan bahan yang membentuk kaidah hukum.<sup>15</sup>

Sementara itu, Hoogerwerf mengemukakan bahwa:

“Desentralisasi sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.”<sup>16</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian desentralisasi yang dikemukakan oleh beberapa pakar di atas, desentralisasi dapat diartikan sebagai peralihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

Pada hakikatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah atau pemerintah daerah. ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subjek dan bukan objek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah. Pengejewantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen

---

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Hubungan...Op.Cit*, hlm. 24-25.

<sup>16</sup> Krisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 11.

mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau disebut dalam amandemen Pasal 18 UUD 1945 adalah urusan pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara pusat dan daerah otonom.

**b. Urgensi Desentralisasi**

Setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama dengan organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai dengan pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal dengan dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri, bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).<sup>17</sup> Jadi desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...Op.Cit.*, hlm. 10.

Dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah setidaknya-tidaknya ada dua tolak ukur yang harus dipertimbangkan. Pertama, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya. Kedua, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas pelbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan. Dari dua tolak ukur tersebut, tolak ukur pertama lebih banyak dianut, sedangkan yang kedua mulai ditinggalkan. Bagi Indonesia, untuk menganut sepenuhnya tolak ukur yang kedua adalah juga tidak mungkin, oleh karena asas pemerataan, kondisi potensi dan sumber daya yang berbeda-beda di masing-masing daerah dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antardaerah yang seimbang serta wawasan nusantara merupakan hal yang asasi dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kesatuan. Oleh karena itu, sebagian besar sumber-sumber keuangan yang berasal dari daerah dipungut secara sentral oleh pusat, kemudian dibagikan kembali kepada daerah.<sup>18</sup>

Shabbir Cheerma dan Rondinelli<sup>19</sup> menyampaikan paling tidak ada empat belas alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

- 1) Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi.
- 2) Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
- 3) Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak

---

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.Cit*, hlm. 78-79.

<sup>19</sup> Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Op.Cit*, hlm. 33-35.

hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.

- 4) Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau oleh elite lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
- 5) Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya alam dan investasi pemerintah.
- 6) Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi, maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan manajerial.
- 7) Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat di daerah. Dengan demikian, pejabat pusat di dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
- 8) Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat data dikoorsinasi secara efektif bersama pejabat di daerah dan sejumlah lembaga swadaya masyarakat di berbagai daerah. Provinsi, kabupaten dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program

pemerintah, khususnya di dunia III di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan.

- 9) Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah.
- 10) Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
- 11) Desentralisasi dapat mengantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasi kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil, dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya.
- 12) Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat di pusat.
- 13) Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.

- 14) Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

c. **Tujuan Desentralisasi**

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat, dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien, lebih inovatif, dan mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>20</sup>

Menurut Joeniarto, tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom.<sup>21</sup>

Adapun tujuan desentralisasi menurut The Liang Gie<sup>22</sup> adalah:

- 1) Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya menimbulkan tirani.
- 2) Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- 3) Dari segi teknik organisasi pemerintahan, alasan mendirikan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama

---

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit, hlm. 75.

<sup>21</sup> Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 213.

<sup>22</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia: Jilid III*, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm. 35.

untuk diurus oleh pemerintahan setempat, pengurusannya diserahkan kepada pemerintahan daerah.

- 4) Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan pada kekuasaan suatu daerah, seperti geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah.
- 5) Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Sedangkan Josef Riwu Kaho mengatakan bahwa tujuan desentralisasi adalah demi tercapainya efektivitas pemerintahan dan demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah.<sup>23</sup>

#### d. **Jenis Desentralisasi**

Van de Pot membagi desentralisasi menjadi desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu, apabila diperlukan, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (undang-undang dan peraturan pemerintah).<sup>24</sup>

Sementara, Amrah Muslim<sup>25</sup> membedakan desentralisasi menjadi:

- 1) Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.

---

<sup>23</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 10.

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Hubungan...*, hlm. 20-21.

<sup>25</sup> Amrah Muslimin, *Op.Cit*, hlm. 5.

- 2) Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu.
- 3) Desentralisasi kebudayaan adalah memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll).

Mengenai desentralisasi kebudayaan mendapatkan tanggapan dari Bagir Manan yang mengatakan bahwa desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintah pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu. Di lain pihak, pemberian atau pengakuan hak minoritas untuk mengatur dan mengurus soal-soal agama dan pendidikan di kalangan mereka sendiri, lebih banyak sebagai perwujudan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia daripada sebagai bagian susunan organisasi negara. Demikian pula dengan pemberian hak kepada kedutaan untuk menyelenggarakan pendidikan sendiri. Kedutaan adalah bagian dari susunan organisasi negara yang mewakilinya.<sup>26</sup>

Irawan Soedjito,<sup>27</sup> membagi bentuk desentralisasi ke dalam tiga macam:

- 1) Desentralisasi teritorial adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri.
- 2) Desentralisasi fungsional adalah pemberian kewenangan dari fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, *Hubungan...Op.Cit*, hlm. 22-23.

<sup>27</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm. 29-34.



diselenggarakan/dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.

- 3) Desentralisasi administrasi (dekonsentrasi) adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan.

Mengenai pengertian desentralisasi politik di atas, menurut Bagir Manan tidak lain adalah desentralisasi teritorial, karena faktor daerah menjadi salah satu unsurnya. Sementara pengertian desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu.<sup>28</sup>

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasikan sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktik administrasi publik.

#### e. **Kebaikan dan Kelemahan Desentralisasi**

Penerapan desentralisasi dalam NKRI yang mempunyai wilayah cukup luas dengan berbagai bentuk susunan masyarakat adat, menurut Dann Suganda<sup>29</sup> memberikan beberapa keuntungan, yaitu:

- 1) Karena banyak urusan pemerintahan dilaksanakan oleh daerah-daerah, maka penyelenggaraannya menjadi lebih efektif dan efisien.
- 2) Dalam rangka demokrasi, desentralisasi lebih mendidik rakyat untuk turut serta dalam masalah-masalah politik (pemerintahan).
- 3) Karena pemerintah-pemerintah daerah lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, maka penyelenggaraan

---

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Hubungan...Op.Cit*, hlm. 22.

<sup>29</sup> Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, CV Sinar Baru, Bandung, 1981.

urusan-urusan dalam pengaturannya akan dapat lebih disesuaikan dengan aspirasi-aspirasi masyarakat setempat atau disesuaikan dengan ekologi daerahnya.

- 4) Hubungan antara masyarakat dengan pemerintah akan lebih dekat lagi hingga masyarakat dapat lebih merasakan eksistensi daripada pemerintah.
- 5) Usaha-usaha pembangunan di daerah akan lebih banyak mengikutsertakan masyarakat di lingkungannya, hingga akan lebih disesuaikan dengan cita-cita mereka.
- 6) Tiap daerah akan berlomba-lomba membangun daerahnya, hingga pembangunan nasional lebih cepat dilaksanakan.

Demikian juga Mariun<sup>30</sup> mengemukakan beberapa kebaikan penerapan desentralisasi, yaitu:

- 1) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan pusat di daerah.
- 2) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
- 3) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- 4) Dalam sisten desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*diferensial*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan/keperluan khusus daerah.
- 5) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
- 6) Dari segi ekologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah.
- 7) Akan memperbaiki kualitas pelayanan, karena ia lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani.

---

<sup>30</sup> Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Sosial dan Politik UGM, Yogyakarta, 1975, hlm. 32-33.

Menurut Bagir Manan, mengemukakan bahwa desentralisasi atau otonomi berhubungan mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintah, baik dari sudut politik, ekonomi, sosial budaya bahkan kebutuhan pertahanan dan keamanan. Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan:

- 1) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
- 2) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan efisien.
- 3) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih efektif.
- 4) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.”<sup>31</sup>

Pemberian otonomi daerah, menurut Junjuna<sup>32</sup>, merupakan jalan terbaik untuk memecahkan ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah. Akan tetapi dalam implementasinya masih membuka peluang terjadinya pemberontakan dan pergolakan yang harus diantisipasi sedini mungkin. Untuk mengatasi terjadinya pemberontakan dan pergolakan di daerah, pemberian otonomi harus memerhatikan dua hal pokok, yaitu:

- 1) Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke daerah-daerah akan mengandung konsekuensi yang cukup serius, dimana akan memungkinkan berkembangnya semangat kedaerahan yang berlebihan.
- 2) Pengalihan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam harus didukung oleh teknologi serta penerapan sebuah sistem distribusi nasional yang baik yang mampu menjembatani persoalan ketimpangan sumber daya alam. Hal ini

---

<sup>31</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...Op.Cit*, hlm. 174-175.

<sup>32</sup> Junjuna, “Otonomi Daerah dan Peluang Disintegrasi Nasional”, dalam Arief Nasution, et.al, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 102.

dimaksudkan untuk memberikan jaminan akan adanya kepuasan ekonomi ke daerah-daerah.

Disamping itu, desentralisasi juga mengandung kelemahan. Menurut Josef Riwu Kaho, beberapa kelemahan desentralisasi antara lain:

- 1) Karena besarnya organ-organ pemerintahan, struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
- 2) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
- 3) Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme.
- 4) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
- 5) Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.<sup>33</sup>

f. **Hubungan Desentralisasi dengan Otonomi Daerah**

Setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi dan desentralisasi. Negara kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan atau oleh Pusat bersama-sama dengan organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sementara, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas dan sistem desentralisasi, jika wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri ataupun bersifat otonom (teritorial maupun fungsional).<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah...*, Op.Cit, hlm. 14.

<sup>34</sup> I Gde Pantja Astawa, *Op.Cit*, hlm. 26.

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, karena esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yaitu proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (otonomi).<sup>35</sup>

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung berada dalam aspek politik (kekuasaan negara) sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administrasi negara. Antara desentralisasi dengan otonomi daerah mempunyai hubungan yang sangat erat sehingga sangat susah untuk dipisahkan antara keduanya karena otonomi daerah lahir karena keberadaan adanya desentralisasi. Otonomi daerah merupakan persoalan seberapa besar kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah.

Sementara I Gde Pantja Astawa mengemukakan:

“Desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Mengapa demikian? Karena esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yaitu proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 26-27.

(otonomi). Dengan perkataan lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang.”<sup>36</sup>

g. **Otonomi Daerah**

Dengan memilih menjadi negara kesatuan yang desentralistik, Indonesia memiliki konstruksi hubungan pusat dan daerah yang berbeda dengan konstruksi yang ada di dalam negara federal. Dalam negara kesatuan, daerah (provinsi dan kabupaten/kota) umumnya dibentuk oleh negara (pusat) melalui peraturan perundang-undangan tertentu. Karena itu, daerah memperoleh kewenangan dari negara, bukan sebaliknya. Negara melalui undang-undang dapat membentuk dan membubarkan daerah, melimpahkan atau menarik kembali kewenangan dan fungsi yang dilimpahkan ke daerah. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah adalah kewenangan eksekutif yang dimiliki presiden, bukan kewenangan penyelenggara negara lainnya. UUD 1945 memberikan kekuasaan pemerintahan tertinggi kepada presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, presiden harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan nasional, termasuk yang dilakukan oleh pemerintahan daerah. Karena itu, presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Sebutan otonomi daerah dimaksudkan untuk membedakan dengan otonomi fungsional. UUD 1945 hanya mengatur otonomi daerah. Tidak ada sistem otonomi fungsional. Otonomi daerah merupakan salah satu sendi penyelenggaraan NKRI sejak merdeka, khususnya sejak ada susunan pemerintahan. Otonomi telah dikenal dan dijalankan oleh pemerintah kolonial dan pemerintah asli Indonesia. Pemerintah kolonial memperkenalkan *provincie*, *regenschap* (kabupaten), dan *gemeente* (kota) yang

---

<sup>36</sup> | Gde Pantja Astawa, *Op.Cit*, hlm. 26-27.

berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Pemerintah kolonial juga mempertahankan desa sebagai pemerintah asli, dengan berbagai pembatasan. Eksistensi otonomi setelah merdeka tetap dipertahankan dengan pertimbangan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan efisien untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial dan sebagai upaya mengangkat nilai-nilai otonomi asli (seperti desa) menjadi unsur pemerintahan modern.<sup>37</sup> Dalam *Black's Law Dictionary*, kata *autonomy* mempunyai arti: (1) *the right of self-government*; dan (2) *a self-governing state*.<sup>38</sup> Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian otonomi daerah berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>39</sup>

Otonomi merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang.<sup>40</sup> Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), tetapi dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), juga utamanya mencakup pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).<sup>41</sup>

Otonomi sering diartikan sebagai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri (*otonoom*). Hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstansdigheid* bukan *onafhankelijkheid*).

---

<sup>37</sup> Bagir Manan, *Problematisasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan pada wisuda Sekolah Tinggi Hukum Pasundan Sukabumi, 11 November 2011, hlm. 1.

<sup>38</sup> Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition 1 & 2, West Group, ST Paul, Minn, 1999, page. 130.

<sup>39</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia: Cekan Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 805.

<sup>40</sup> Krishna D. Darumurti dan Umu Rauta, *Op.Cit*, hlm. 18.

<sup>41</sup> M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 161.

Isi otonomi itu sendiri bisa terbatas bisa juga luas. Tetapi sungguhpun otonomi itu diberikan secara luas, namun tentu ada batasnya. Batasnya adalah daerah-daerah tersebut berada dalam bingkai negara kesatuan. Artinya otonomi itu tidak boleh sedemikian rupa, sehingga seolah-olah berdaulat sendiri.

Amrah Muslim mengartikan otonomi sebagai pemerintahan sendiri. Pengertian tersebut didapat dari kata *auto* yang berarti sendiri dan kata *nomes* yang berarti pemerintahan. Kata pemerintahan ini dalam konteks ini adalah dalam arti luas. Oleh sebab itu, otonomi mencakup empat jenis aktivitas. Pertama, membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*). Kedua, melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*). Ketiga, melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*). Keempat, melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelfpolitie*).<sup>42</sup>

Menurut Asyhar Hidayat, terdapat 7 (tujuh) sendi berkaitan dengan otonomi, yakni:<sup>43</sup>

- 1) Otonomi/pemerintahan otonomi itu didasarkan kepada 2 (dua) prinsip, yaitu otonomi dan tugas pembantuan. Ini koreksi dari cara berpikir lama yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi itu terbagi menjadi 2 (dua) yaitu desentralisasi ketatanegaraan dan desentralisasi manajemen administrasi. Adapun dekonsentrasi merupakan subsistem dari sentralisasi. Dalam desentralisasi itu tidak ada lagi unsur-unsur pusat (seperti kantor wilayah) melainkan semua otonom, tidak ada lagi campur tangan pusat. Walaupun demikian campur tangan pusat masih ada pada aspek pengawasan. Pengawasan dengan otonomi daerah merupakan dua sisi mata koin.

---

<sup>42</sup> Amrah Muslim, *Op.Cit*, hlm. 6.

<sup>43</sup> Asyhar Hidayat, *Kedudukan dan Peranan Pemerintahan Asli (desa dan Nagari) dalam Usaha Mencapai Tujuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, hlm. 47-48.



- 2) Sendi otonomi luas. Hakikatnya, semua fungsi pemerintahan itu adalah wewenang daerah otonom kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat (residual).
- 3) Isi otonomi itu didasarkan pada keanekaragaman, tidak didasarkan pada keseragaman. Maka, tidak ada keharusan seragam, sebab kenyataannya masyarakat kita memang berbeda-beda. Jadi otonomi itu harus didasarkan pada atau sesuai dengan kebutuhan atau keadaan suatu daerah otonom dan kehidupan ekonomi masyarakat daerah otonom.
- 4) Menghormati dan mengembangkan masyarakat hukum adat atau suatu sistem masyarakat asli, (tidak harus seragam), desa, gampong, nagari dan lain-lain tetap hidup.
- 5) Ada bentuk daerah khusus dan daerah istimewa. Bentuk khusus itu ada 2 (dua) yaitu otonomi khusus (Aceh dan Papua) dan Istimewa (Yogyakarta).
- 6) Sendi pemerintahan demokratis atau keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan.
- 7) Hubungan pusat dan daerah secara adil dan wajar.

Di dalam otonomi daerah, hubungan wewenang antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Digolongkan sebagai bentuk otonomi terbatas, jika urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu, sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara- cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya, dan sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan otonomi luas bertolak dari prinsip semua urusan

pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>44</sup>

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu wujud pembagian tersebut adalah daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah, jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga otonomi daerah yang diadopsi.

Esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang menjadi fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan. Sebagai salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan daerah, otonomi mempunyai fungsi:

- 1) Fungsi pengelolaan pemerintahan atau manajemen pemerintahan. Esensi manajemen adalah efisiensi, efektivitas, dan produktivitas. Melalui pemencaran kekuasaan dengan membentuk satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil dan mandiri disertai dengan wewenang, maka diharapkan urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara efisien, efektif dan produktif.

---

<sup>44</sup> Bagir Manan, *Hubungan...Op.Cit*, hlm. 37.

- 2) Fungsi pelayanan publik. Ditinjau dari hubungan dengan rakyat, fungsi pemerintahan modern adalah memberi pelayanan terbaik kepada rakyat. Pelayanan merupakan pekerjaan konkrit pemerintah terhadap rakyat. Pekerjaan ini hanya akan berhasil apabila pemerintah mengetahui hajat hidup rakyat yang memerlukan pelayanan. Hal tersebut hanya dapat diwujudkan kalau satuan pemerintahan didekatkan dengan rakyat. Inilah salah satu fungsi pemerintahan otonom, yaitu lebih dekat dengan rakyat yang wajib dilayani. Kalau semua fungsi pemerintahan dilaksanakan dari pusat (sentralisasi) maka kebijakan pelayanan semata-mata didasarkan pada perkiraan, rata-rata, bahkan mungkin reka-rekaan pejabat yang jauh dari kenyataan.
- 3) Fungsi politik. Fungsi ini terutama berkaitan dengan demokrasi. Demokrasi adalah tatanan pemerintahan yang memberi tanggung jawab kepada rakyat untuk memerintah dan mengatur sendiri. Tanggung jawab akan berjalan jika rakyat bebas mempunyai peluang berpartisipasi atas jalannya pemerintahan. Partisipasi dapat berupa kesempatan duduk dalam pemerintahan atau kesempatan memberi pendapat, mengajukan gugatan, ikut memelihara pemerintahan, melakukan pengawasan, itulah arti partisipasi demokrasi.
- 4) Fungsi polisionil. Fungsi ini mencakup fungsi menegakkan hukum, menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban, membangun disiplin warga.
- 5) Fungsi menjaga persatuan. Desentralisasi (otonomi) memberi peluang menumbuhkan rasa diakui dan diperhatikan. Sampai saat ini, sebagian masih cemas terhadap otonomi, apalagi otonomi luas, karena dianggap dapat mengancam kesatuan dan negara kesatuan. Kenyataan menunjukkan sebaliknya. Pemerintahan yang sentralistik yang tidak mempertimbangkan kenyataan yang berbeda antarderah, justru mudah menimbulkan ketidakpuasan dan perpecahan. Negara-negara

kesatuan di Eropa (Inggris, Perancis dan Belanda) yang menjalankan otonomi tidak menghadapi perpecahan. Sebaliknya Uni Soviet yang sentralistik terpecah menjadi beberapa negara.

- 6) Fungsi keragaman. Otonomi yang memerhatikan keragaman mempunyai peluang berhasil. Bukan saja fungsi pemerintahan dijalankan berdasarkan realitas yang ada. Pelaksanaan otonomi semacam ini dapat memaksimalkan partisipasi karena masyarakat merasa diakui eksistensinya.<sup>45</sup>

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma**

### **1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, terdapat berbagai jenis dan jenjang kebijakan publik yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, definisi peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan pula mengenai jenis dan hierarki peraturan-perundang-undangan sesuai urutan yang tertinggi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
- c. Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- d. Peraturan Pemerintah (PP);

---

<sup>45</sup> Bagir Manan, *Problematisasi...*, Op.Cit, hlm. 2-4.

- e. Peraturan Presiden (Perpres);
- f. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi)
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/Kota)

Berikut ini penjelasan masing-masing peraturan perundang-undangan, yaitu:

**a. Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945**

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)**

Tap MPR merupakan putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR dengan kehadiran minimal 2/3 anggota MPR, yang meliputi Tap MPR Sementara dan Tap MPR yang berlaku. Sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPR Sementara dan Tap MPR 1960 sampai 2002 pada tanggal 7 Agustus 2003. Putusan MPR terdiri dari dua jenis yaitu Ketetapan dan Keputusan. Ketetapan MPR adalah putusan MPR yang mengikat baik ke dalam ataupun keluar majelis. Sedangkan Keputusan adalah putusan MPR yang mengikat ke dalam MPR saja.

**c. Undang-Undang atau Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)**

Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Sedangkan Peraturan Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal yang memaksa.

Mekanisme Undang-undang atau Perpu adalah sebagai berikut: (situs google Arum Sutrisni Putri “Peraturan Perundang- Undangan Jenis dan Hierarkinya”) Perpu diajukan ke DPR dalam persidangan berikut;

- 1) DPR dapat menerima atau menolak Perpu tanpa melakukan perubahan;
- 2) Bila disetujui oleh DPR, Perpu ditetapkan menjadi UU;
- 3) Bila ditolak DPR, Perpu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

**d. Peraturan Pemerintah**

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya. Peraturan Pemerintah berfungsi untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah.

**e. Peraturan Presiden**

Perpres adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

**f. Peraturan Daerah Provinsi**

Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Termasuk Qanun yang merupakan Perda Provinsi Aceh Darussalam, dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

**g. Peraturan Daerah Kab/Kota**

Perda Kabupaten atau Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten atau Kota dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota.

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2011, yang dimaksud “hirarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan. Penjenjangan didasarkan asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas tersebut sesuai dengan Stufen Teory atau Teori Tangga dari ahli hukum Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and State* (1945).

Selain jenis dan hirarki tersebut, masih ada jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadannya yang juga mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, Peraturan perundang-undangan yang dimaksud mencakup peraturan yang ditetapkan oleh: MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Peraturan pengganti Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kab/Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan Menteri yang dimaksud adalah peraturan yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.

Peraturan Daerah adalah peraturan yang di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.

K. Wantik Saleh memberikan pengertian yang berbeda tentang Perundang-undangan adalah “Undang-undang dalam arti luas” atau yang dalam ilmu hukum disebut “Undang-undang dalam arti

materiil” yaitu segala peraturan yang tertulis yang dibuat oleh penguasa (baik pusat maupun daerah) yang mengikat dan berlaku umum, termasuk didalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, penetapan presiden, peraturan provinsi, peraturan kab/kota, dan lain-lain.<sup>46</sup>

## **2. Ruang Lingkup Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 (UUD 1945) menjelaskan bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa segala tindakan pemerintah maupun masyarakat harus berdasarkan hukum. Dalam mengatur kehidupan masyarakat sesuai tatanan berkebangsaan dan bernegara perlu berlandaskan produk hukum yang ditetapkan. Produk hukum yang dapat dihasilkan adalah produk hukum nasional maupun produk hukum daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) adalah merupakan istilah yang lazim dipakai. Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan kata “legal” berarti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau (berarti) hukum. Kata “*Draft*” dalam Kamus Inggris-Indonesia, diartikan sebagai “konsep”, dengan penambahan kata “Ing” maka “*drafting*” berarti “pengonsepan”, “perancangan”. Jadi “*legal drafting*” adalah pengonsepan hukum atau perancangan hukum yang berarti” cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan.<sup>47</sup>

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau

---

<sup>46</sup> Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris* (Jakarta, 2005.hlm.13)

<sup>47</sup> Ibid.hlm.13



pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, sedangkan yang dimaksud dengan pembentukan produk hukum daerah adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan (lihat ketentuan Pasal 1 angka 15 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dengan Demikian kata “pembentukan” berarti “proses perbuatan’, cara membentuk.<sup>48</sup>

Ruang lingkup dalam Racangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, yang menjadi subyek/obyek hukum yaitu:

- a. Subyek, yaitu Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain;
- b. Obyek
  - 1) Uang, surat berharga, dan/atau barang milik daerah
  - 2) Uang dan/atau barang bukan milik daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan

### **3. Asas-asas Pembentukan Perda**

Dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:<sup>49</sup>

#### **a. Kejelasan tujuan**

Yang dimaksud “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

---

<sup>48</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Indonesia, Edisi Kedua (Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm.119)

b. **Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat**

Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

c. **Kesesuain antara jenis, hierarki, dan materi muatan**

Yang dimaksud asas “kesesuain antara jenis dan materi muatan” adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

d. **Dapat dilaksanakan**

Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

---

<sup>49</sup> Ida Zuraida, Teknik Penyusunan Peraturan Daerah, (Sinar Grafika, Jakarta, 2013.hlm.8-10)

e. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. **Kejelasan rumusan**

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. **Keterbukaan**

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) mengatur bahwa selain mencerminkan asas yang disebutkan dalam pasal 6 ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain :

- 1) Dalam Hukum Pidana, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktihad baik.
- 2) Asas-asas baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun materi pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas,

sebaiknya menjadi pedoman bagi setiap orang yang terlibat dalam pembuatan perundang-undangan.

- 3) Dengan pedoman dan pemahaman yang sama dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengurangi perbedaan pendapat yang mungkin saja timbul dalam pembentukannya.

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik *legal drafting* atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika memang diperlukan), ketentuan peralihan (jika memang diperlukan) dan ketentuan penutup.

Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp50.000.000,00.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

**a. pengayoman**

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

**b. kemanusiaan**

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi.

**c. kebangsaan**

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

**d. kekeluargaan**

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

**e. kenusantaraan**

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

**f. bhinneka tunggal ika**

Yang dimaksud dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan

keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

**g. keadilan**

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

**h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

**i. ketertiban dan kepastian hukum**

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

**j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**

Selain mencerminkan asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

#### **4. Teknik Membuat Peraturan Daerah**

Menurut Irawan Soejito Peraturan Daerah terdiri dari beberapa bagian, yaitu:

a. **Penamaan**

Penamaan adalah merupakan penguraian secara singkat dan tegas mengenai isi dari suatu peraturan daerah, sehingga dapat diketahui secara langsung masalah apa yang diatur di dalam peraturan daerah tersebut. Disamping itu di dalam memberikan penamaan suatu peraturan daerah harus jelas, singkat dan tidak terlalu panjang sebab jika panjang dan kurang jelas akan mengaburkan isi daripada peraturan daerah tersebut.

b. **Pembukaan**

Pembukaan terdiri atas :

- 1) Kalimat “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”.
- 2) Pejabat yang berwenang menetapkan peraturan daerah adalah Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah.
- 3) Konsideran, yang dicantumkan kata “Menimbang” dst.

c. **Batang Tubuh**

Menurut Irawan Soejito yang dimaksud dengan batang tubuh peraturan daerah adalah : bagian daripada peraturan daerah yang memuat rumus-rumusan dari peraturan daerah yang bersangkutan, sehingga dengan penamaan, pembukaan, dan penandatanganan itu berada di luar batang tubuh peraturan daerah tersebut.

## **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggara, Kondisi Yang Ada, Dan Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.**

### **1. Praktik Penyelenggara dan Kondisi Yang Ada**

Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat menyelenggarakan urusan pemerintahan bersama-sama dewan perwakilan rakyat daerah dan dibantu oleh perangkat daerah sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas penyelenggaraan pemerintahan dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Yang dimaksud dengan “asas tertib penyelenggaraan” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan daerah. Dalam praktik penyelenggaraan daerah adakalanya terjadi kerugian daerah yang diakibatkan oleh perilaku Pegawai Negeri Bukan Bendahara dan/atau Pejabat Lain selaku penyelenggara keuangan daerah melakukan penyimpangan pengelolaan keuangan daerah, baik disengaja atau lalai (tidak hati-hati).

Sebagai ilustrasi jumlah sisa kerugian daerah dilingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat masih cukup besar, yaitu:

#### **a. Hasil Pemeriksaan BPK<sup>50</sup>**

Berdasarkan data hasil pemantauan BPK atas penyelesaian ganti kerugian daerah pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan BUMD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat menunjukkan jumlah kerugian daerah sampai dengan Semester II TA 2021 adalah 803 kasus senilai Rp151.693.384.623,28 dan USD 1.100,00 terdiri atas:

---

<sup>50</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, Laporan Hasil Pemantauan Penyelesaian Ganti Kerugian Daerah Semester II Tahun Anggaran 2021 pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan BUMD terkait di Bandung, disusun oleh: Auditor Utama Keuangan Negara V Perwakilan Provinsi Jawa Barat, Nomor: 12/LHPt/XVIII.BDG/01/2022, tanggal 14 Januari 2022.



- 1) 23 kasus dalam proses Tuntutan Perbendaharaan senilai Rp5.158.094.357,00;
- 2) 200 kasus TGR Non Bendahara senilai Rp24.001.189.683,97;
- 3) 572 kasus Pihak III senilai Rp120.061.137.644,62; dan
- 4) Delapan kasus pada BUMD sebesar Rp2.472.962.937,69 dan USD 1.100,00.

Dari jumlah kerugian sebanyak 803 kasus senilai Rp151.693.384.623,28 dan USD 1.100,00 tersebut:

- 1) Kasus kerugian daerah terhadap Bendahara yang sedang dalam proses penetapan pernbebanan sebanyak 21 kasus senilai Rp5.069.492.857,00 dan berupa informasi dari basil pemeriksaan BPK sebanyak dua kasus senilai Rp88.601.500,00;
- 2) Kasus kerugian daerah terhadap pegawai negeri bukan Bendahara dan pejabat lain yang telah memperoleh putusan pengadilan sebanyak dua kasus senilai Rp1.035.763.776,00, telah memperoleh penetapan pembebanan sebanyak 77 kasus senilai Rp2.079.411.063,50, masih dalam proses pembebanan sebanyak 10 kasus senilai Rp934.000.249,00 dan berupa informasi sebanyak 111 kasus senilai Rp19.952.014.595,47;
- 3) Kasus kerugian daerah terhadap Pihak III yang telah memperoleh penetapan pembebanan sebanyak 18 kasus senilai Rp17.643.090.606,07 dan berupa Informasi sebanyak 554 kasus senilai Rp102.4J8.047.038,55; serta
- 4) Kasus kerugian daerah pada BUMD yang masih berupa informasi sebanyak delapan kasus senilai Rp2.472.962.937,69 dan USD 1.100,00.

Perkembangan penyelesaian keruglan daerah sampai dengan Semester II TA 2021 menunjukkan bahwa:

- 1) Kasus kerugian daerah terhadap Bendahara yang sedang dalam proses penetapan pembebanan telah diangsur sebanyak lima kasus senilai Rp1.047.717.918,00, telah dilunasi sebanyak 12 kasus senilai Rp2.993.754.438,00 dan telah dilunasi sebanyak dua kasus senilai Rp88.601.500,00

untuk kasus kerugian yang masih berupa informasi dari hasil pemeriksaan BPK;

- 2) Kasus kerugian daerah terhadap pegawai negeri bukan Bendahara dan pejabat lain yang telah memperoleh putusan pengadilan telah dilunasi sebanyak dua kasus senilai Rp77.650.000,00, telah memperoleh penetapan pembebanan sebanyak 42 kasus telah diangsur senilai Rp539.751.100,00 dan 25 kasus senilai Rp475.360.000,00 telah dilunasi, serta berupa informasi sebanyak 23 kasus senilai Rp3.222.026.130,97 telah dilunasi dan sebanyak 66 kasus senilai Rp6.489.675.140,50;
- 3) Kasus kerugian daerah terhadap Pihak III yang telah memperoleh penetapan pembebanan sebanyak satu kasus telah diangsur senilai Rp191.895.550,00 dan 10 kasus senilai Rp2.015.714.519,89 telah dilunasi, serta berupa informasi sebanyak 172 kasus senilai Rp25.889.706.217,26 telah diangsur dan sebanyak 278 kasus senilai Rp21.281.974.246,13 telah dilunasi; dan
- 4) Kasus kerugian daerah pada BUMD yang masih berupa informasi sebanyak empat kasus senilai Rp227.717.280,69 dan USD 1.100,00 telah dilakukan pelunasan.

Sisa kasus kerugian daerah yang belum selesai sampai dengan Semester II TA 2021 sebanyak 762 kasus senilai Rp87.127.485.674,25 dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat
  - a) Penyelesaian ganti kerugian daerah terhadap Bendahara Terdapat 21 kasus yang sedang dalam proses penetapan pembebanan senilai Rp1.028.020.501,00

dan dua kasus senilai Rp88.601.500,00 yang masih berupa informasi dari hasil pemeriksaan BPK.

- b) Penyelesaian ganti kerugian daerah terhadap pegawai negeri bukan Bendahara dan pejabat lain

Terdapat dua kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan senilai Rp958.113.776,00; 46 kasus yang telah memperoleh penetapan pembebanan senilai Rp1.064.299.963,50; 10 kasus yang masih dalam proses senilai pembebanan Rp19.952.014.595,47;

- c) Penyelesaian ganti kerugian daerah terhadap Pihak III  
Terdapat delapan kasus yang memperoleh penetapan senilai Rp15.435.480.536,18 dan 554 kasus yang masih berupa informasi senilai Rp102.418.047.038,55.

- 2) BUMD di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat  
Terdapat delapan kasus masih berupa informasi senilai Rp2.245.245.657,00

#### **b. Hasil Pemeriksaan Inspektorat Provinsi Jawa Barat<sup>51</sup>**

Berdasarkan data hasil pemeriksaan Inspektorat Provinsi Jawa Barat tercatat jumlah sisa kerugian daerah mulai tahun 2011 s.d. tahun 2022 terhadap 242 entitas sebesar Rp4.709.312.761,10 atau 31,64% dari jumlah kerugian daerah sebesar Rp14.819.128.960,40 yang telah dibayarkan sebesar Rp10.131.823.199,30 atau 68,36%.

## **2. Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat**

Ketika terjadi kerugian daerah dan telah ditetapkan pembebanan dengan nilai jumlah kerugian daerah oleh pejabat yang berwenang kepada Pihak Yang Merugikan, pembayarannya seringkali diabaikan (wanprestasi) sehingga terjadi permasalahan yang dihadapi masyarakat, yaitu:

---

<sup>51</sup> Data Kerugian Daerah pada Subagian Perencanaan Inspektorat Daerah Provinsi Jawa Barat atas Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Provinsi Jawa Barat, periode 2011-2022 (Semester I)

- a. Peraturan Gubernur yang menjadi petunjuk atau pedoman pelaksanaan dalam menangani, memproses, dan memulihkan kerugian daerah yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain di lingkungan Pemerintah Provinsi belum ditetapkan;
- b. TPKD dan Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah masih belum dibentuk;
- c. Penanggung jawab atau Pihak Yang Merugikan atas kerugian daerah tidak diketahui domisilinya atau sudah meninggal dunia sementara ahli waris atau pengampu yang harus mengambil alih kewajiban tidak ditetapkan/diketahui;
- d. Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat belum menyampaikan laporan secara resmi kepada BPK, terkait kasus kerugian daerah yang ditimbulkan oleh bendahara disertai bukti-bukti yang diperlukan untuk diproses tuntutan perbendaharaannya.

**D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Beban Aspek Keuangan Daerah**

Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah yang disepakati antara Pemerintah Daerah (Gubernur) Provinsi Jawa Barat dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Barat sesuai dengan kaidah dan kebutuhan daerah, perlu mengetahui bagaimana proses dan tahapan pembuatan Perda tersebut, yaitu:

1. Perda dimulai dari perencanaan penyusunannya melalui Propeda atau Prolegda. Propeda memuat program pembentuk Perda, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyusunan Perda didasarkan atas:
  - a. Perintah perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. Rencana pembangunan daerah;

- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
  - d. Aspirasi masyarakat daerah (Pasal 35 Undang-Undang No.12 Tahun 2011).
2. Pada tahap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari Pemerintah Daerah (Gubernur) atau DPRD disertai dengan Naskah Akademik. Apabila suatu Perda yang rancangannya didahului dengan penyusunan Naskah Akademik, tentu saja dilakukan sesuai dengan prosedur yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan, hal tersebut telah memberi ruang atau media nyata bagi partisipasi masyarakat, diantaranya melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dalam pembentukan Perda tersebut.
  3. Dalam proses pembentukan perundang-undangan, Naskah Akademik merupakan bahan awal bagi perancangan suatu rancangan perundang-undangan atau suatu pemikiran baru. Perda juga harus didahului dengan penyusunan Naskah Akademik yang diharapkan akan memudahkan para perancang untuk membuat perumusan dari suatu rancangan peraturan daerah (Raperda) yang akan disiapkan. Naskah Akademik memuat gagasan-gagasan konkrit yang langsung dapat dioperasionalkan untuk merumuskan norma-norma hukum sebagai materi muatan bagi rancangan peraturan daerah (Raperda). Gagasan-gagasan di dalam Naskah Akademik didasarkan pada hasil kajian, penelitian ilmiah, analisa dan evaluasi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan telah disahkannya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah tentu akan berdampak menjadi beban terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat perlu menyiapkan anggaran belanja daerah yang akan timbul atas terbitnya peraturan daerah tersebut, diantaranya anggaran untuk biaya operasional PPK, TPKD dan Majelis serta biaya- biaya lain yang menyertainya.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN PENYELESAIAN KERUGIAN DAERAH**

Melakukan inventarisasi terhadap seluruh peraturan perundang-undangan untuk dilakukan analisis, melalui penghimpunan pasal-pasal terkait kebijakan dan upaya tuntutan ganti kerugian keuangan negara/daerah khususnya, dan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelesaian Kerugian Daerah, seberapa jauh perubahannya dibandingkan dengan ketentuan di atasnya. Sebagai materi muatan yang akan dituangkan dalam substansi pasal-pasal Rancangan Peraturan Daerah dilandasi dari turunan beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### **A. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Pusat.**

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menggambarkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi dari beberapa peraturan yang relevan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya. Hal ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/acuan utama dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah meliputi:

##### **1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keungan Negara dalam Pasal 34 mengatur:**

- a. Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
- b. Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang

tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

- c. Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan kepada pimpinan Lembaga, Kepala Daerah dan pimpinan unit kerja untuk konsisten, disiplin terhadap anggaran yang telah ditetapkan, dan yang terbukti melakukan penyimpangan terhadap APBD dalam hal ini diancam pidana penjara dan denda sesuai ketentuan undang-undang, dan Presiden memberikan sanksi administratif kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya.

## **2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara**

- a. Pasal 59 mengatur :

- 1) Ayat (1): Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Ayat (2): Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- 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.

b. Pasal 61 mengatur:

- 1) Ayat (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) Ayat (3): Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.
- 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.

c. Pasal 62 mengatur :

- 1) Ayat (1): Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- 2) ayat (2): Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- 3) Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

d. Pasal 63 mengatur :

- 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.

e. Pasal 65 mengatur :

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.

f. Pasal 66 mengatur :

- 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, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan.
- 2) Tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan, atau sejak bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat/yang berwenang mengenai adanya kerugian negara/daerah.

g. Pasal 67 mengatur:

- 1) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.
- 2) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

Beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan ini, menegaskan:

- a. Tanggungjawab setiap pelaku penyebab kerugian atas tindakan melanggar hukum dan kelalaian yang harus segera diselesaikan.
- b. Kewajiban melaporkan secara hierarkis, serta proses pernyataan dan pembebanan penggantian kerugian.
- c. Pengenaan ganti kerugian keuangan negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK RI.
- d. Memberi amanat untuk Tata Cara ganti kerugian negara/daerah diatur dalam peraturan pemerintah.
- e. Mekanisme secara umum kewajiban untuk membayar ganti rugi.
- f. Ketentuan penyelesaian kerugian berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah, dan perusahaan daerah.

### **3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan.**

a. Pasal 22 mengatur:

- 1) BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang

yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah.

- 2) Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 3) Kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan.
- 4) Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.
- 5) Tata cara penyelesaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

b. Pasal 23 mengatur :

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

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan terkait dengan aspek kerugian negara atau daerah ini mengatur tuntutan ganti kerugian terhadap bendahara dan perusahaan negara/daerah yang dilaksanakan oleh BPK RI, batasan waktu penyelesaian

tindaklanjut serta kewajiban BPK RI untuk memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain.

#### **4. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

Pasal 20 mengatur:

- 1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- 2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a) tidak terdapat kesalahan;
  - b) terdapat kesalahan administratif; atau
  - c) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
- 3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administrative sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
- 5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.
- 6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan

administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini, terdapat hal yang perlu menjadi perhatian tentang kerugian negara manakala berdasarkan hasil pemeriksaan Aparat Pengawas Internal terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara akibat penyalahgunaan wewenang ditetapkan 10 hari kerja.

**5. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatur :**

a. Pasal 1 Ayat:

- (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- (4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- (5) Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

- (6) Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Pasal 58:

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara.

- 1) kepastian hukum;
- 2) tertib penyelenggara negara;
- 3) kepentingan umum;
- 4) keterbukaan;
- 5) proporsionalitas;
- 6) profesionalitas;
- 7) akuntabilitas;
- 8) efisiensi;
- 9) efektivitas; dan
- 10) keadilan.

c. Pasal 283 Ayat:

- (1) Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan.
- (2) Pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

d. Pasal 307:

- (1) Barang milik Daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan tidak dapat dipindahtangankan.
- (2) Pelaksanaan pengadaan barang milik Daerah dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dan kebutuhan Daerah

berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan transparansi dengan mengutamakan produk dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Barang milik Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dapat dihapus dari daftar barang milik Daerah dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, disertakan sebagai modal Daerah, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) tidak dapat dijadikan tanggungan atau digadaikan untuk mendapatkan pinjaman.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini secara umum mengatur mengenai kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan agar terselenggara dengan baik, efektif, efisien dan sesuai ketentuan, dalam rangka memberikan pelayanan dan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, termasuk bagaimana pengelolaan keuangan (APBD) dan pengelolaan barang daerah dilaksanakan sebagaimana mestinya.

## **6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain.**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 ini merupakan amanat pelaksanaan pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terdiri dari 12 Bab dan 57 pasal yang ditetapkan Tanggal 12 Oktober 2016.

Dengan rincian per bab sebagai berikut:

Bab 1 Ketentuan Umum

Bab 2 Informasi dan Pelaporan Kerugian Negara/Daerah

Bab 3 Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah



Bab 4 Penentuan Nilai Kerugian Negara Daerah

Bab 5 Penagihan dan Penyetoran

Bab 6 Penyerarahan Upaya Penagihan Kerugian Negara/Daerah Kepada  
Instansi Yang Menangani Pengurusan Piutang Negara/Daerah

Bab 7 Kedaluwarsa

Bab 8 Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian dan akuntansi  
dan Pelaporan Keuangan

Bab 9 Keterkaitan Sanksi tuntutan Ganti Kerugian Dengan Sanksi  
Lainnya

Bab 10 Ketentuan Lain-lain

Bab 11 Ketentuan Peralihan

Bab 12 Ketentuan Penutup.

Berdasarkan semua ketentuan terkait kerugian daerah dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 ini merupakan substansi utama yang menjadi bahan rumusan kebijakan di daerah, untuk menyusun kembali Kebijakan Daerah tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

## **7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.**

Bab XII Penyelesaian Kerugian Keuangan Daerah, Pasal 212 mengatur:

Setiap kerugian Keuangan Daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang wajib segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (1) Setiap bendahara, Pegawai ASN bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, baik langsung atau tidak langsung merugikan Daerah wajib mengganti kerugian dimaksud.

Ayat (2) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 212 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggantian kerugian.

Ayat (3) Tata cara penggantian kerugian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini, mengatur prinsip atau azas-azas pengelolaan keuangan daerah dan dalam hal kerugian daerah memiliki maksud menegaskan bahwa setiap kerugian daerah yang disebabkan tindakan melanggar hukum wajib segera diselesaikan dan mengganti kerugian tersebut, serta mengamanatkan bahwa ketentuan mengenai penyelesaian kerugian daerah berlaku secara mutatis mutandis, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **8. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 tentang Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.**

a. Pasal 1 mengatur;

Ayat (2) menjelaskan bahwa; Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Ayat (3) Pengelola Barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Ayat (6) Penilai adalah pihak yang melakukan penilaian secara independent berdasarkan kompetensi yang dimilikinya.

Ayat (7) Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu obyek penilaian berupa Barang Milik Negara/Daerah pada saat tertentu.

Ayat (23) Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Negara/Daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggungjawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.

Ayat (24) Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan Barang Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Ayat (31) Pihak Lain adalah pihak-pihak selain Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Pasal 27 Ayat (1) Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa;

1. Sewa
2. Pinjam Pakai
3. Kerjasama Pemanfaatan
4. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna, atau
5. Kerjasama Pemanfaatan Infrastruktur.

Ayat (2) Selain bentuk Pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara juga berupa Kerjasama Terbatas Untuk Pembiayaan Infrastruktur.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah ini memberikan pemahaman bahwa ketentuan tersebut menegaskan bahwa barang milik daerah dan pengelolaannya dikatakan sebagai obyek juga subyek unsur kerugian daerah.

## **B. Evaluasi dan Analisis Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelesaian Kerugian Daerah**

Dalam melaksanakan Evaluasi dan Analisis Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan lebih tinggi kedudukannya berkaitan dengan Penyelesaian Kerugian Daerah, menggunakan pendekatan padanan judul Bab dan Subtansi Pengaturan. Pendekatan substansi dengan menampilkan *pokok bahasan (sebagai judul bahasan), Evaluasi dan Analisis serta Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis*, dengan penyajian sebagai berikut :

### 1. Padanan Judul BAB

<b>No</b>	<b>PP 38 Tahun 2016</b>	<b>No</b>	<b>Perda 16 Tahun 2012</b>
1	BAB I KETENTUAN UMUM Bagian Kesatu Pengertian Pasal 1	1	BAB I KETENTUAN UMUM Bagian Kesatu Definisi Pasal 1
	-		Bagian Kedua Asas Pasal 2
	-		Bagian Ketiga Maksud dan Tujuan Paragraf 1 Maksud Pasal 3
	-		Paragraf 2 Tujuan Pasal 4
	Bagian Ketiga Pengamanan Uang, Surat Berharga, dan/atau Barang		Bagian Keempat Subjek, Objek, Sebab, Waktu dan Tempat Kejadian

	Pasal 3		Paragraf 1 Subjek dan Objek Pasal 5
	-		Paragraf 2 Sebab, Waktu dan Tempat Kejadian Pasal 6
	Bagian Kedua Ruang Lingkup <i>Pasal 2</i>		Bagian Kelima Ruang Lingkup <i>Pasal 7</i>
3	BAB III PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA/DAERAH Bagian Kesatu Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Pasal 7 & Pasal 8	2	BAB II TIM PENYELESAIAN Bagian Kesatu Pembentukan Pasal 8
	Bagian Kedua Tim Penyelesaian Kerugian Negara dan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah Pasal 9 sampai dengan 15		Bagian Kedua Tugas dan Fungsi Pasal 9
	Bagian Kelima Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah melalui Majelis Pasal 23 sampai dengan Pasal 38		-
2	BAB II	3	BAB III

	INFORMASI DAN PELAPORAN KERUGIAN NEGARA/DAERAH Pasal 4 sampai dengan 6		INFORMASI DAN VERIFIKASI KERUGIAN DAERAH Bagian Kesatu Informasi Pasal 10
	-		Bagian Kesatu Verifikasi Paragraf 1 Umum Pasal 11 & Pasal 12
	-		Paragraf 2 Tuntutan Perbendaharaan Pasal 13 & Pasal 14
4	BAB IV PENENTUAN NILAI KERUGIAAN NEGARA/DAERAH Pasal 39		Paragraf 3 Tuntutan Ganti Rugi Pasal 15
	-	4	BAB IV PENYELESAIAN TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DAN TUNTUTAN GANTI RUGI Bagian Kesatu Penyelesaian Tuntutan Perbendaharaan Paragraf 1 Umum Pasal 16
	-		Paragraf 2 SKTJM Pasal 17 sampai dengan 22

	-		Paragraf 3 Pembebanan Kerugian Daerah Sementara Pasal 23 & Pasal 24
	-		Paragraf 4 Penetapan Batas Waktu Pasal 25 sampai dengan 27
	-		Paragraf 5 Pembebanan Kerugian Daerah Pasal 28 sampai dengan 30
	-		Paragraf 6 Pelaksanaan Keputusan Pembebanan Pasal 31 sampai dengan 34
	-		Paragraf 7 Pelaksanaan Kerugian Daerah Yang Bersumber dari Perhitungan Ex Officio Pasal 35 & Pasal 36
	-		Paragraf 8 Laporan Pelaksanaan Keputusan Pembebanan Paragraf 1 Umum Pasal 37 & Pasal 38
3	BAB III PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA/DAERAH Bagian Ketiga Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah melalui Penerbitan Surat Keterangan		Bagian Kedua Penyelesaian Tuntutan Ganti Rugi Paragraf 1 Umum Pasal 39 Paragraf 2

	Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) Pasal 16 sampai dengan 18		SKTJM Pasal 40 sampai dengan 45
5	Bagian Keempat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah melalui Penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Pengganti Kerugian Sementara Pasal 19 sampai dengan 22  BAB V PENAGIHAN DAN PENYETORAN Pasal 40 sampai dengan Pasal 44		-
	-		Paragraf 3 Tuntutan Ganti Rugi Biasa Pasal 46
1          4	BAB I KETENTUAN UMUM Bagian Ketiga Pengamanan Uang, Surat Berharga, dan/atau Barang Pasal 3 BAB IV PENENTUAN NILAI KERUGIAAN NEGARA/DAERAH Pasal 39		Paragraf 4 Penyelesaian Kerugian Barang Daerah Pasal 47 sampai dengan 49
	-		Paragraf 5



			Pencatatan Pasal 50
6	BAB VI PENYERAHAN UPAYA PENAGIHAN KERUGIAN NEGARA/DAERAH KEPADA INSTANSI YANG MENANGANI PENGURUSAN PIUTANG NEGARA/DAERAH Pasal 45 sd Pasal 47		-
7	BAB VII KEDALUWARSA Pasal 48 sd Pasal 49	5	BAB V KADALUWARSA Pasal 51
9	BAB IX KETERKAITAN SANKI TUNTUTAN GANTI KERUGIAN NEGARA/DAERAH DENGAN SANKI LAINNNYA Pasal 52 sd Pasal 53	6	BAB VI SANKSI ADMINISTRATIF Pasal 52
8	BAB VIII PELAPORAN PENYELESAIAN TUNTUTAN GANTI KERUGIAN DAN AKUNTANSI DAN PELAPORAN KEUANGAN Pasal 50 sd Pasal 51	7	BAB VII PELAPORAN Pasal 53
10	BAB X KETENTUAN LAIN-LAIN Pasal 54	8	BAB VIII KETENTUAN LAIN-LAIN Pasal 54 sampai dengan 56

11	BAB XI KETENTUAN PERALIHAN Pasal 55	9	BAB IX KETENTUAN PERALIHAN Pasal 57 & Pasal 58
12	BAB XII KETENTUAN PENUTUP Pasal 56 sd Pasal 57	10	BAB X KETENTUAN PENUTUP Pasal 59 sampai dengan 62
	57 pasal		62 Pasal

## 2. Substansi Pengaturan

### a. *Ruang Lingkup Pengaturan sebagai Pokok bahasan Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*

Pasal 2 PP 38/2016, bahwa *Ruang Lingkup* mengatur tata cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah atas Uang, Surat berharga, dan/atau Barang Milik Negara/Daerah yang berada dalam penguasaan : *a. Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau b. Pejabat Lain;*

Dari Tuntutan Ganti Kerugian Negera/Daerah atas Uang, Surat berharga, dan/atau Barang Milik Negara/Daerah tersebut, maka *3(tiga) Peraturan Perundang-Undangan di bawah ini saling mempedomani, yaitu :*

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia 9 Juni Tahun 2020 Nomor 142);*
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/ Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 196, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5934);*

- 3) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);*

Pasal 7 Perda 16 /2012, bahwa *Ruang Lingkup* penyelesaian kerugian

No	Pasal	Judul Bagian/pasal/ayat
1	1 angka 9,17,19	Definisi, Bendahara Tuntutan Perbendaharaan
2	5 huruf a angka 1	Subjek, Objek, Sebab, Waktu dan Tempat Kejadian, ditinjau dari pelakunya, yaitu : Bendahara yang melakukan perbuatan
3	7	Ruang Lingkup
4	9 ayat (1) huruf a	Tugas dan Fungsi, Memproses penyelesaian kerugian Daerah terhadap Bendahara yang pembebanannya ditetapkan BPK;
5	12	Atasan langsung Bendahara
6	13,14	Tuntutan Perbendaharaan
7	23,24	Pembebanan Kerugian Daerah Sementara
8	25,26,27	Penetapan Batas Waktu
9	28,29,30	Pembebanan Kerugian Daerah
10	31,32,33,34	Pelaksanaan Keputusan Pembebanan
11	35,36	Penyelesaian Kerugian Daerah yang Bersumber dari Perhitungan Ex Officio
12	37,38	Laporan Pelaksanaan Keputusan Pembebanan
13	52 ayat (1)	Sanksi Administratif Bendahara atau .....

Daerah terdiri dari : a. *Tuntutan Perbendaharaan (TP)*, dan b. *Tuntutan Ganti Rugi (TGR)*.

Dengan mempedomani pasal 2 PP 38/2016, maka Ruang Lingkup dalam Perda 16/2012 terlalu luas, sehingga pengaturan tentang Tuntutan Perbendaharaan *tidak relevan lagi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*, yaitu sebanyak 24 dari 62 pasal (38,71%) dalam Perda tersebut, dengan rincian sbb: *Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis*,

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Perda 16/2012 dengan PP 38/2016, 24 dari 62 pasal (38.71%) dalam Perda tersebut *direkomendasikan untuk dicabut*

- b. *Kelembagaan dan Ketatalaksanaan Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan Evaluasi dan Analisis Pengaturan*,

Pasal 7 dan 8 PP 38/2016, bahwa *kelembagaan dan ketatalaksanaan penyelesaian kerugian Daerah* terdapat Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (PPKN/D), pasal 9 15 terdapat Tim Penyelesaian Kerugian Negara dan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD), dan pasal 23 sampai dengan 38 terdapat Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah yang selanjutnya disebut Majelis.

Pasal 8 Perda Nomor 16 Tahun 2012, bahwa *kelembagaan dan ketatalaksanaan penyelesaian kerugian Daerah dalam Perda tersebut hanya mengatur pembentukan dan Tugas dan Fungsi* Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD) dalam 2 pasal.

Dengan mempedomani pasal 7 sampai dengan 15 dan pasal 23 sampai dengan 38 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 sebanyak 25 pasal mengatur pembentukan 3 (tiga) *kelembagaan dan Ketatalaksanaan* yaitu PPKD, TPKD dan Majelis, maka dalam Perda 16/2012 pengaturan tentang kelembagaan yang *hanya pembentukan TPKD tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi* sebanyak 25 pasal untuk pembentukan *kelembagaan penyelesain kerugian Daerah* tersebut, dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Bab III, Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah, Bagian Kesatu, Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (PPKN/D), Pasal 7 & Pasal 8;
- 2) Bagian Kedua, Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN) dan Tim Penyelesaian Kerugian (TPKD), Pasal 9 sampai dengan 15;
- 3) Bagian Kelima, Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah melalui Majelis, Pasal 23 sampai dengan Pasal 38;

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Perda 16/2012 dengan PP 38/2016, berkaitan dengan kelembagaan penyelesaian kerugian Daerah, maka dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk ditambahkan 25 pasal tentang 3(tiga) kelembagaan dan ketatalaksanaan dimaksud, yaitu PPKD, TPKD dan Majelis.

- 4) *Penentuan Nilai Kerugian Negara/Daerah Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan,*

*Evaluasai dan Analisis Pengaturan:*

Pasal 39 PP 38/2016, bahwa *Penentuan Nilai Kerugian Negara/Daerah penyelesaian kerugian Daerah sesuai pasal 15* tidak ada substansi mengaturnya dalam Perda 16 /2012, begitu pula dalam pasal 47 sampai dengan 49 Penyelesaian Kerugian Barang Daerah.

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Perda 16/2012 dengan PP 38/2016, berkaitan dengan *Penentuan Nilai Kerugian Negara/Daerah penyelesaian kerugian Daerah*, maka dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk ditambahkan pasal 39 sesuai PP 36/2016.

- 5) *Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah sebagai Pokok bahasan, Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*

Pasal 16 sampai dengan 18 dan pasal 19 sampai dengan 22 PP 38/2016, bahwa *Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah lebih lengkap subtansi pengaturannya dibandingkan pasal 39 Penyelesaian Tuntutan Ganti Rugi dan pasal 40 sampai dengan 45 SKTJM dalam Perda 16 /2012, begitu pula dalam pasal 47 sampai dengan 49 Penyelesaian Kerugian Barang Daerah;*

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 dengan Peraturan pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, berkaitan dengan *Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah, maka dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk ditambahkan pasal 16 sampai dengan 22 sesuai PERATURAN PEMERINTAH 38/2016.*

- 6) *Penagihan dan Penyetoran Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan,*

*Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*

Pasal 40 sampai dengan 44 Peraturan Pemerintah 38 Tahun 2016, bahwa *Penagihan dan Penyetoran penyelesaian kerugian Daerah tidak ada substansi mengaturnya dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012,*

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, berkaitan dengan *Penagihan dan Penyetoran penyelesaian kerugian Daerah, maka dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk ditambahkan pasal 40 sampai dengan 44 sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016.*

- 7) *Penyerahan Upaya Penagihan Kerugian Negara/Daerah kepada Instansi yang menangani pengurusan Piutang Negara/Daerah Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan, Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*  
 Pasal 45 sampai dengan 47 Peraturan Pemerintah 38/2016, bahwa *Penyerahan Upaya Penagihan Kerugian Negara/Daerah kepada Instansi yang menangani pengurusan Piutang Negara/Daerah penyelesaian kerugian Daerah* tidak ada substansi mengaturnya dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012,  
*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*  
 Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Peraturan Daerah 16 Tahun 2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, berkaitan dengan *Penyerahan Upaya Penagihan Kerugian Negara/Daerah kepada Instansi yang menangani pengurusan Piutang Negara/Daerah penyelesaian kerugian Daerah*, maka dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk ditambahkan pasal 45 sampai dengan 47 sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016.
- 8) *Kedaluwarsa Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan*  
*Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*  
 Pasal 48 dan 49 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, bahwa *kedaluwarsa penyelesaian kerugian Daerah* subttansi mengaturnya masih relevan dengan Pasal 51 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah 16 /2012,  
*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*  
 Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Perda 16/2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, berkaitan dengan *kedaluwarsa penyelesaian kerugian Daerah*,

*maka dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk tetap disajikan namun dalam bentuk pasal bukan ayat.*

- 9) *Keterkaitan Sanksi Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah dengan Sanksi lainnya Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan*

*Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*

Pasal 52 dan 53 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, bahwa *Keterkaitan Sanksi Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah dengan Sanksi lainnya penyelesaian kerugian Daerah* dalam substansi mengaturnya *lebih holistik integralistik antara sanksi administratif dan/atau sanksi pidana serta putusan pidana tidak membebaskan Pihak yang Merugikan dari Tuntutan Ganti Kerugian* dibandingkan dengan Pasal 52 Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 *domain sanksi administratif,*

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Perda 16/2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, berkaitan dengan *Keterkaitan Sanksi Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah dengan Sanksi lainnya penyelesaian kerugian Daerah*, maka *dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk menerapkan sanksi administrasi dan/atau sanksi pidana sesuai pasal 52 dan 53 PP 38/2016.*

- 10) *Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian dan Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan*

*Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*

Pasal 50 dan 51 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, bahwa *Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian dan Akuntansi dan Pelaporan Keuangan penyelesaian kerugian Daerah* lebih lengkap substansi mengaturnya dibandingkan



pasal 53 Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012, Melaporkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 60 hari setelah Tuntutan Ganti Kerugian dinyatakan selesai, Akuntansi dan Pelaporan Keuangan dilaksanakan sesuai (berbasis) Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP);

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Perda 16/2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, berkaitan dengan *Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian dan Akuntansi dan Pelaporan Keuangan* penyelesaian kerugian Daerah, maka *dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk menerapkan sesuai pasal 50 dan 51 PP 38/2016.*

- 11) *Ketentuan Lain-lain Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan*

*Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*

Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, bahwa *Ketentuan Lain-lain penyelesaian kerugian Daerah* substansi mengaturnya berbeda dengan pasal 54 sampai dengan 56 Perda 16/2012,

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Perda 16/2012 dengan PP 38/2016, berkaitan dengan *Ketentuan Lain-lain penyelesaian kerugian Daerah*, maka *dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk menerapkan sesuai pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, namun stratanya lebih regional keprovinsian, sehingga pengaturan lebih lanjut tentang Tata Cara Tuntutan Kerugian Daerah ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.*

12) *Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup Penyelesaian kerugian Daerah sebagai Pokok bahasan*

*Evaluasai dan Analisis Pengaturan,*

Pasal 55 dan 56 Peraturan Pemerintah 38/2016, bahwa *Ketentuan Perlihan dan Kentuan Penutup penyelesaian kerugian Daerah* substansi mengaturnya relatif sama dengan pasal 57 sampai dengan 58 dan 59 sampai dengan 62 Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012,

*Rekomendasi terhadap hasil Evaluasi dan Analisis,*

Setelah dilakukan Evaluasi dan Analisis terhadap Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016, berkaitan dengan *Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup* penyelesaian kerugian Daerah, maka *dalam Rancangan Perda direkomendasikan untuk menerapkan sesuai pasal 55 dan 56 PP 38/2016, namun substansi pengaturannya disesuaikan dengan strata pada Pemerintah Daerah Provinsi.*

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis dari peraturan perundang-undangan tidak lain berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat maupun dalam doktrin filsafat resmi dari negara, seperti Pancasila. Oleh sebab itulah setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.<sup>1</sup>

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni :

1. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam Sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
3. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
4. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
5. Nilai-nilai keadilan – baik individu maupun sosial – seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus secara tersurat maupun tersirat tertuang di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan harus bersumber dari kelima nilai filosofis tersebut.

---

<sup>1</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

Selain itu Nilai-Nilai Filosofis terkandung pula di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang dijabarkan dalam Batang tubuhnya.

#### B. Landasan Sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Jika pemahaman seperti ini tidak diindahkan, maka efektifitas pemberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan jelas sangat diragukan.

Dalam kaitannya dengan hal ini Eugen Ehrlich mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat (living law) di pihak lain. Oleh sebab itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat tadi. Berpangkal tolak dari pandangan seperti ini, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada living law tersebut.

Dalam kondisi yang demikian inilah, maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Oleh sebab itu agar diperoleh suatu pengaturan (melalui produk hukum) yang komprehensif dan integral, maka dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat dari bidang politik sampai dengan bidang sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama. Sehingga pada akhirnya penerapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusi kekuasaan untuk melaksanakannya.

Sehubungan dengan hal ini Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum (termasuk peraturan perundang-undangan), yaitu :

1. Teori Kekuasaan (Machttheorie) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.
2. Teori Pengakuan (Annerkennungstheorie). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan dari masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor (teori) kekuasaan yang lebih menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan perundang-undangan. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Terkait dengan dua landasan teoritis yang menyangkut landasan sosiologis bagi suatu peraturan perundang-undangan, Moh. Mahfud MD mengemukakan karakter produk hukum sebagai berikut :

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

maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Pandangan seperti ini sangat relevan jika diletakkan dalam konteks peraturan perundang-undangan sebagai salah satu dari produk hukum (di samping yurisprudensi dan Hukum Adat).

Karena yang ideal dalam pembentukan dan pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan (sebagai produk hukum) adalah berdasarkan pada pengakuan masyarakat (karena mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi kebutuhan masyarakat), maka dalam rangka itu apresiasi (penghargaan) terhadap hukum yang hidup di dalam masyarakat (living law) harus menjadi acuan utama bagi organ yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Cara yang dapat ditempuh adalah dengan selalu melakukan penelitian dan pengkajian terhadap living law ini secara terus menerus. Dengan cara yang demikian itu, maka niscaya munculnya peraturan perundang-undangan yang responsif/populis terhadap kebutuhan masyarakat akan diperoleh. Dan pada akhirnya penerimaan terhadap suatu peraturan perundang-undangan tidak perlu lebih menekankan pada aspek teori kekuasaan/paksaan.

Dalam argumentasi yang lain, Allen mengemukakan bahwa ciri demokratis masyarakat-masyarakat dunia sekarang ini memberikan capnya sendiri tentang cara-cara peraturan perundang-undangan itu diciptakan, yaitu yang menghendaki unsur-unsur sosial ke dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena yang disebut sebagai unsur-unsur sosial adalah bersifat multidimensional dan multisektoral maka tidak dapat disangkal jika proses pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dapat juga disebut sebagai proses pembuatan pilihan-pilihan hukum dari berbagai sektor dan dimensi sosial yang akan dipergunakan sebagai kaidah yang mengikat dan bersifat umum.

Hal ini berarti secara sosiologis perundang-undangan juga akan memasuki ruang lingkup penentuan kebijaksanaan-kebijaksanaan publik dalam bidang politik (baca : kekuasaan). Oleh sebab itulah karakteristik kehidupan politik suatu negara akan sangat berpengaruh

terhadap sifat peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Apakah menitikberatkan pada unsur kekuasaan yang lebih menekankan pada aspek pemaksaan, ataukah unsur pengakuan yang lebih menekankan pada aspek masyarakat berdasarkan rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

### C. Landasan Yuridis

Implikasi peraturan perundang-undangan sebagai salah satu unsur produk hukum adalah adanya prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakkannya yang harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektifitas dalam hal pengenaan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan. Persyaratan yuridis yang dimaksud di sini adalah

:<sup>2</sup>

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Kalau persyaratan ini tidak diindahkan maka menjadikan suatu peraturan perundang-undangan itu *batal demi hukum (van rechtswegenietig)*. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur. Ketidaksesuaian bentuk/jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 14-15.

3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.

Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.



**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI**  
**MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN**  
**TUNTUTAN GANTI KERUGIAN DAERAH**

A. Sasaran yang Akan Diwujudkan dalam Peraturan Daerah

Pengaturan mengenai penyelesaian kerugian daerah di Provinsi Jawa Barat telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelesaian Kerugian Daerah, namun adanya perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat beberapa Peraturan Daerah (Perda) tersebut perlu dilakukan penyesuaian dan pencabutan.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Penyusunan Raperda tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah untuk menghindari terjadinya kerugian daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Perda

Ruang lingkup materi muatan Raperda tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Raperda tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam raperda retribusi.<sup>40</sup> Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan.

Materi yang tidak boleh dimuat telah dikemukakan dalam uraian batas negatif di atas, juga tidak boleh memuat materi yang tidak sesuai dengan keharusan berdasarkan landasan keabsahan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang telah

dikemukakan dalam uraian batas positif tersebut di atas.

Lingkup materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif-normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Raperda tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah. Mengenai materi muatan yang boleh dimuat dalam Raperda tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain.

Pokok-pokok materi muatan yang diatur dalam Raperda tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, meliputi beberapa hal, yaitu:

#### 1. Ketentuan Umum

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan:

- a. Daerah Provinsi yang selanjutnya disebut Daerah adalah Daerah Provinsi Jawa Barat.
- b. Pemerintah Daerah adalah Gubernur sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- c. Gubernur adalah Gubernur Jawa Barat.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat.
- e. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.
- f. Kerugian Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.
- g. Tuntutan Ganti Kerugian adalah suatu proses tuntutan yang dilakukan terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dengan tujuan untuk memulihkan Kerugian Daerah.

- h. Pegawai Negeri Bukan Bendahara adalah Pegawai Negeri Sipil Negara termasuk Calon Pegawai Negeri Sipil yang bekerja/diserahi tugas selain bendahara.
- i. Pejabat Lain adalah Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta pimpinan dan anggota Lembaga nonstruktural yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- j. Pihak yang Merugikan adalah Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang berdasarkan hasil pemeriksaan menimbulkan Kerugian Daerah.
- k. Pengampu adalah orang atau badan yang mempunyai tanggung jawab hukum untuk mewakili seseorang karena sifat pribadinya dianggap tidak cakap atau tidak di dalam segala hal cakap untuk bertindak dalam hukum.
- l. Yang Memperoleh Hak adalah orang atau badan karena adanya perbuatan atau peristiwa hukum, telah menerima pelepasan hak atas kepemilikan uang, surat berharga, dan/ atau barang dari Pihak yang Merugikan.
- m. Ahli Waris adalah anggota keluarga yang masih hidup yang menggantikan kedudukan pewaris dalam bidang hukum kekayaan karena meninggalnya pewaris.
- n. Pejabat Penyelesaian Kerugian Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah pejabat yang berwenang untuk menyelesaikan Kerugian Daerah.
- o. Tim Penyelesaian Kerugian Daerah yang selanjutnya disingkat TPKD adalah tim yang bertugas memproses penyelesaian Kerugian Daerah.
- p. Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah yang selanjutnya disebut Majelis adalah para pejabat/pegawai yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Gubernur untuk menyampaikan pertimbangan dan pendapat penyelesaian Kerugian Daerah.
- q. Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak yang selanjutnya disingkat SKTJM adalah surat pernyataan dari Pegawai Negeri

Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, yang menyatakan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa Kerugian Daerah menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti Kerugian Negara dimaksud.

- r. Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara yang selanjutnya disebut SKP2KS adalah surat yang dibuat oleh Gubernur/Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah dalam hal SKTJM tidak mungkin diperoleh.
  - s. Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian yang selanjutnya disebut SKP2K adalah surat keputusan yang ditetapkan oleh Gubernur yang mempunyai kekuatan hukum tetap tentang pembebanan penggantian Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.
  - t. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Barat.
2. Materi yang akan diatur:
- a. Penyelesaian Kerugian Daerah Melalui Majelis
  - b. Penentuan Kerugian Daerah
  - c. Penagihan Dan Penyetoran
  - d. Penyerahan Upaya Penagihan Kerugian Daerah Kepada Perangkat Daerah Yang Menangani Pengurusan Piutang Daerah
  - e. Kedaluarsa
  - f. Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Dan Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan
  - g. Keterkaitan Sanksi Tuntutan Ganti Kerugian Dengan Sanksi Lainnya
  - h. Ketentuan Peralihan
  - i. Ketentuan Penutup.
  - j. Penjelasan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Secara praktek Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain belum optimal dan belum efektif. Hal ini disebabkan, adanya perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu diganti, dicabut dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
2. Pengaturan mengenai Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain yang sebagian sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sehingga untuk meningkatkan efektifitas dan efeasensi dalam penyelesaian kerugian daerah perlu diperbaharui.
3. Landasan Filosofis Ranperda ini bahwa setiap pegawai negeri sipil bukan bendahara atau pejabat lain wajib melakukan pengamanan terhadap uang, surat berharga dan/atau barang milik daerah atau bukan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya. Landasan sosiologis yakni untuk menghindari terjadinya kerugian daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian dan pembinaan tanggung jawab bendahara dan pengelola barang serta pegawai negeri sipil bukan bendahara dan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2012 tentang Penyelesaian Kerugian Daerah masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan peraturan perundang-undangan, sehingga perlu diganti. Landasan yuridis Raperda ini adalah perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.
4. Sasaran dari Ranperda ini adalah penyelesaian kerugian Daerah di Provinsi Jawa Barat telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 16 Tahun 2012, namun adanya perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat

Peraturan Daerah tersebut perlu dilakukan penyesuaian dan pencabutan. Jangkauan dan arah Pengaturan Raperda ini mencakup untuk menghindari terjadinya kerugian daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian dan pembinaan tanggung jawab bendahara dan pengelola barang serta pegawai negeri sipil bukan bendahara. Ruang lingkup Raperda ini meliputi:

- a. Informasi Dan Pelaporan Kerugian Daerah;
- b. Penyelesaian Kerugian Daerah Melalui Majelis;
- c. Penentuan Kerugian Daerah;
- d. Penagihan Dan Penyetoran;
- e. Penyerahan Upaya Penagihan Kerugian Daerah Kepada Perangkat Daerah Yang Menangani Pengurusan Piutang Daerah;
- f. Kedaluarsa;
- g. Pelaporan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Dan Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan;
- h. Keterkaitan Sanksi Tuntutan Ganti Kerugian Dengan Sanksi Lainnya; dan
- i. Ketentuan Peralihan.

## **B. Saran**

1. Mengingat peran Penyelenggaraan Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain dalam penyelenggaraan pemerintah daerah maka Ranperda ini harus menjadi salah satu Ranperda yang masuk dalam prioritas Propemperda tahun 2023.
2. Dalam rangka menampung aspirasi dari masyarakat secara umum maka perlu dilakukan uji publik atau sosialisasi atas Naskah Akademik ini.
3. Perlu adanya pendelegasian pengaturan mengenai penyelenggaraan tuntutan ganti kerugian daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dengan Peraturan Gubernur.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

1. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.
2. Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta. 1992.
3. Dardji Darmodihardjo, *Santiaji Pancasila*, PT. Gita karya, Jakarta, 1978.
4. Dunn William N, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi ke 2*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Maret 2003.
5. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992.
6. Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Remaja Karya, Bandung, 1989.
7. Moenek, Reydonnyzar dan Suwanda Dadang. *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. 2019.
8. Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3S, Jakarta, 1998.
9. Nicholas Low dan Brendan Glesson, *Politik Hijau: Kritik terhadap Politik Konvensional Menuju Politik Berwawasan Lingkungan dan Keadilan*, Alih Bahasa oleh Dariyanto, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2009.
10. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Prosedur Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah*, Jakarta, 2018.
11. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Hasil Pemantauan Penyelesaian Kerugian Daerah, Semester II TA 2021 pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan BUMD Terkait di Bandung*, No. 12/LHPt/XVIII.BDG/01/2022 tanggal 14 Januari 2022.

**B. Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Republik Indonesia tanggal 4 Djuli 1950) jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 15) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4010).
3. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).



7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 4654.)
8. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757).
10. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801).
11. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 196, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5934).
12. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523).

13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).
14. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6718).

## **C. LAINNYA**

### **1. Internet**

- a. Boris Nainggolan, SH, Unsur-Unsur Perbuatan Melawan Hukum, diakses tanggal 23 Juni 2022.
- b. Badan Diklat Cimahi, Puji Agus, SST.Ak., M.Ak., CA., Penyelesaian Kerugian, diakses tanggal 2 Juli 2022.
- c. Suparda Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris (PT. Perca, Jakarta, 2005), diakses tanggal 4 Juli 2022.
- d. Ida Zuraida, Teknik Penyusunan Peraturan Daerah (Sinar Grafika, Jakarta, 2013), diakses tanggal 4 Juli 2022.

### **2. Pamflet**

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Dalam Rapat Kerja Penyuluh Anti Korupsi Kujang Bersatu Jawa Barat (PAK- KBLB) di BPSDM Provinsi Jawa Barat, tanggal 18-19 Juni 2022.

### **3. Data Laporan Hasil Pemeriksaan Inspektorat Provinsi Jawa Barat**

Data kerugian daerah yang dihimpun dari Laporan Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Provinsi Jawa Barat, Periode 2011- 2021.