

PERTANGGUNGJAWABAN KERUGIAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Hendra Karianga

Abstract

Sources of revenue and expenditure of APBD (regional budget) can be allocated to finance the compulsory affairs and optional affairs in the form of programs and activities related to the improvement of public services, job creation, poverty alleviation, improvement of environmental quality, and regional economic growth. The implications of these policies is the need for funds to finance the implementation of the functions, that have become regional authority, is also increasing. In practice, regional financial management still poses a complicated issue because the regional head are reluctant to release pro-people regional budget policy, even implication of regional autonomy is likely to give birth to little kings in region causing losses to state finance and most end up in legal proceedings. This paper discusses the loss of state finance and forms of liability for losses to the state finance. The result of the study can be concluded firstly, there are still many differences in giving meaning and definition of the loss of state finance and no standard definition of state losses, can cause difficulties. The difficulty there is in an effort to determine the amount of the state finance losses. The calculation of state/regions losses that occur today is simply assessing the suitability of the size of the budget and expenditure without considering profits earned by the community and the impact of the use of budget to the community. Secondly, the liability for losses to the state finance is the fulfillment of the consequences for a person to give or to do something in the regional financial management by giving birth to three forms of liability, namely the Criminal liability, Civil liability, and Administrative liability.

Keywords: *state finance losses, liability, regional finance.*

PENDAHULUAN

Implementasi kebijakan otonomi daerah yang telah diberlakukan sejak 1 Januari 2002 tersebut telah mengubah pola pengelolaan administrasi pemerintahan dan fiskal di Indonesia yang semula bersifat sentralisasi berubah menjadi desentralisasi. Selain itu, telah terjadi pergeseran konsep dari perimbangan keuangan pusat dan daerah menjadi kebijakan desentralisasi fiskal. Implikasi langsung dari kebijakan tersebut adalah kepala daerah diberikan diskresi untuk mengelola pendapatan dan belanjanya secara bertanggung jawab dan pro rakyat sesuai dengan

kebutuhan dan prioritas pembangunan daerah masing-masing daerah otonom.

Sumber pendapatan dan pendanaan dalam APBD dapat dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan dalam bentuk program dan kegiatan yang terkait dengan peningkatan pelayanan publik, penciptaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan, peningkatan kualitas lingkungan, dan pertumbuhan ekonomi daerah. Implikasi dari kebijakan tersebut adalah kebutuhan terhadap dana untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi yang telah menjadi kewenangan daerah juga meningkat. Karena itu, menjadi penting pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan asas *money follows to function* sebagai upaya untuk mendukung pembiayaan berbagai urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah otonom terus dipacu.

Dalam prakteknya, pengelolaan keuangan daerah masih menimbulkan persoalan yang pelik karena masih ada keengganan kepala daerah mengeluarkan kebijakan APBD pro rakyat. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) pro rakyat adalah APBD dalam penganggaran dan pembiayaannya langsung menyentuh pada kepentingan rakyat yang mencakup pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, UKM dan prioritas pembangunan lain sesuai karakteristik kewilayahan masing-masing daerah. Untuk melaksanakan APBD pro rakyat tersebut dibutuhkan keberanian kepala daerah mengeluarkan kebijakan memangkas belanja tidak langsung untuk diarahkan kepada belanja langsung untuk rakyat dan diikuti dengan perbaikan manajemen pengelolaan keuangan daerah dan peningkatan pemahaman tentang tata kelola keuangan yang baik (*good financial governance*) yakni partisipatif, transparan, akuntabel dan keadilan. *Good financial governance* menjadi penting diterapkan agar APBD yang ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah daerah benar-benar bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Paradigma baru pengelolaan keuangan daerah yang dimakud adalah mengubah orientasi pengelolaan APBD dari *profit orientate* menjadi *social orientate* untuk kesejahteraan rakyat, dengan mengubah pola pengelolaan APBD mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban menjadi "*Good Financial Governance*" (GFG) menjadi penting diterapkan agar APBD yang ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah daerah benar-benar bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selain itu, diperlukan pengawasan yang efektif melalui SIP (sistem pengawasan internal), untuk mencegah dan

menanggulangi praktek-praktek tata kelola keuangan yang menyimpang. Peranan inspektorat jendral dan BPKP sebagai auditor internal pemerintah lebih diberdayakan untuk mencegah praktek pengelolaan APBD yang menyimpang.

Dalam realitasnya *euforia* otonomi daerah ternyata banyak memunculkan dampak negatif. Penulis, berpendapat bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang belum optimal dalam kerangka negara kesatuan berpotensi menimbulkan konflik horizontal maupun vertikal yang berdampak terganggunya ketenteraman serta ketertiban masyarakat di suatu daerah. Berdasarkan hasil pengamatan penulis, implikasi otonomi daerah adalah cenderung melahirkan raja-raja kecil di daerah dan sebagian berakhir pada proses hukum.

Hal yang lebih memilukan lagi dari pelaksanaan otonomi daerah yang kurang optimal, adalah sering berujung kepada hukum pidana. Salah satu yang menonjol adalah munculnya "*kejahatan institusional*". Eksekutif maupun legislatif seringkali membuat peraturan yang tidak sesuai dengan logika kebijakan publik. Jika kejahatan *institusional* itu dipraktikkan secara kolektif antara eksekutif dan legislatif. Legislatif yang mestinya mengawasi kinerja eksekutif justru ikut bermain dan melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dengan cara yang "*legal*". "*Legal*" karena dilegitimasi dengan keputusan. Kasus-kasus korupsi APBD yang melibatkan kepala daerah dan pimpinan DPRD adalah fakta yang tidak terbantahkan betapa rapuhnya integritas institusional eksekutif dan legislatif. Kewajiban mereka adalah bekerja untuk kesejahteraan rakyat telah jauh melenceng menjadi bekerja untuk kesejahteraan diri pribadi kroni dan keluarga.

Berbagai problematika yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah yang berujung pada kerugian negara dan menyebabkan semakin tingginya angka korupsi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah menarik penulis untuk menuangkan dalam tulisan ini dengan memfokuskan pada 2 (dua) permasalahan yaitu kerugian negara dalam pengelolaan keuangan daerah dan bentuk pertanggungjawaban atas kerugian negara dalam pengelolaan keuangan daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini, menggunakan tipe penelitian yuridis normatif yaitu usaha penemuan hukum (*in concreto*) yang sesuai untuk diterapkan dalam menyelesaikan suatu masalah hukum tertentu. Untuk menentukan jawaban atas berbagai pertanyaan yang terkandung dalam rumusan masalah

penelitian ini, digunakan pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan tidak melupakan pengungkapan ratio legis dan dasar ontologis lahirnya perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah serta korupsi dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Sesuai dengan fokus utama penelitian yaitu yuridis normatif, maka data-data yang hendak dikumpulkan adalah data-data sekunder dari hukum positif, yang meliputi bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa konvensi internasional, peraturan perundang-undangan, asas-asas dan hasil-hasil penelitian terkait dengan penelitian ini dan bahan hukum sekunder berupa dokumen-dokumen dan literatur/bacaan yang mencakup dasar-dasar teoretik atau doktrin yang relevan serta bahan hukum tertier yaitu yang diperoleh dari internet, hasil seminar, simposium dan hasil lokakarya yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah dan tindak pidana korupsi serta kamus-kamus yang membantu menerjemahkan berbagai istilah hukum yang dipergunakan dalam pembahasan.

PEMBAHASAN

1. Kerugian Negara dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Salah satu unsur hal yang melahirkan pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan negara/daerah adalah keuangan negara dan kerugian negara. Tidak dapat dipungkiri bahwa realitas saat ini menunjukkan perbedaan berbagai peraturan perundang-undangan tentang pengertian keuangan negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara adalah, "semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Arti Pasal ini adalah, pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat. Undang-undang tentang Keuangan Negara memosisikan BUMN Persero dalam tataran hukum

publik. Pada sisi lain, Pasal 11 Undang-Undang BUMN menyebutkan pengelolaan BUMN Persero dilakukan berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya. Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terdapat definisi kerugian negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya, sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagaimana di kemukakan di atas, dapat dilihat bahwa konsep yang dianut adalah konsep kerugian negara dalam arti delik materiil. Suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata. Hal ini berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor yang menjelaskan bahwa kerugian negara dalam konsep delik formil dikatakan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menjelaskan kerugian negara/ daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya, sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Selain menurut UU BPK, BPKP menilaibahwa dalam kerugian keuangan/ kekayaan negara, suatu kerugian negara tidak hanya yang bersifat riil, tetapi juga yang bersifat potensial yaitu yang belum terjadi seperti adanya pendapatan negara yang akan diterima. Terdapat juga pendapat yang melihat bahwa kerugian suatu transaksi yang di dalamnya terdapat unsur negara, dalam hal ini misalnya BUMN, tidak serta merta kerugian itu menjadi kerugian negara.

Erman Rajagukguk, dalam makalahnya yang berjudul "Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara", menyatakan bahwa paling tidak terdapat enam masalah mengenai kerancuan konsep "keuangan negara" dan "kerugian negara" dalam usaha pemberantasan tindak pidana korupsi. Yang *pertama*, apakah aset PT. BUMN (Persero) merupakan keuangan negara? *Kedua*, apakah kerugian dari satu transaksi dalam PT. BUMN (Persero) merupakan kerugian PT. BUMN (persero) dan otomatis menjadi kerugian negara? *Ketiga*, apakah terdapat upaya hukum bagi pemerintah sebagai pemegang saham menuntut direksi atau komisaris apabila tindakan mereka dianggap merugikan pemerintah sebagai pemegang saham? *Keempat*, apakah pemerintah sebagai pemegang saham dalam PT. BUMN (Persero) dapat mengajukan tuntutan pidana kepada direksi dan komisaris PT. BUMN (Persero) apabila

tindakan mereka dianggap merugikan pemerintah sebagai pemegang saham? *Kelima*, apakah yang dimaksud dengan kerugian negara itu sendiri? *Keenam*, langkah-langkah apakah yang perlu dilakukan untuk terciptanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya? Sejumlah uraian di atas menunjukkan tidak seragamnya pengertian kerugian negara dapat menimbulkan kesulitan. Kesulitan tersebut ada dalam upaya menetapkan berapa kerugian keuangan negara

Dalam banyak perkara korupsi, baik penyidik, penuntut umum, bahkan hakim di pengadilan gagal menyepakati penentuan besarnya kerugian keuangan negara pada tindak pidana korupsi yang sedang ditangani. Hal ini terjadi akibat tidak adanya kesatuan cara pandang tentang keuangan negara itu sendiri. Akibatnya, seringkali muncul perbedaan (disparitas) antara Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan hakim mengenai besaran kerugian negara yang dikorupsi oleh terdakwa sebagai penentu pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian negara.

Belum adanya kesamaan pandangan atau pengertian atas makna keuangan Negara dan kerugian Negara telah berakibat ketidakpastian penerapan hukum dalam delik-delik korupsi yang berkaitan dengan kerugian Negara. Konsepsi mengenai kerugian dan keuangan negara dalam beberapa peraturan perundang-undangan dalam pandangan penulis terkesan terbatas pada aspek finansial khususnya kerugian keuangan negara yang bersumber pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Hal ini dapat dilihat pada banyaknya putusan dalam perkara korupsi yang menekankan kerugian negara tersebut berasal dari sumber keuangan negara baik APBN atau APBD. Penulis berpandangan bahwa pembicaraan kerugian negara pada dasarnya tidak hanya sebatas masalah kerugian finansial tetapi lebih dari pada itu masalah kerugian negara harus pula memperhatikan hal-hal nonfinansial misalnya lingkungan hidup, sosial, budaya, pendidikan dll sehingga indikator ideal untuk menentukan ada tidaknya kerugian negara adalah *input, output, outcome, benefit* dan *impact*.

Penentuan kerugian negara/daerah yang terjadi sampai saat ini hanya sekadar menilai kesesuaian antara besarnya anggaran dan pengeluaran tanpa diikuti dengan penentuan keuntungan yang diperoleh oleh masyarakat dan dampak penggunaan anggaran tersebut bagi masyarakat. Jadi, kerugian negara/daerah saat ini yang ditentukan hanya

sebatas keseimbangan neraca debit dan kredit dan belum menyentuh pada manfaat yang dirasakan oleh masyarakat secara langsung.

2. Bentuk Pertanggungjawaban Kerugian dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Negara merupakan suatu organisasi dari rakyat untuk mencapai tujuan bersama dalam sebuah konstitusi yang dijunjung tinggi oleh warga Negara. Indonesia adalah sebuah negara yang berbentuk republik yang memiliki kurang lebih 300 juta rakyat, wilayah darat, laut dan udara yang luas serta terdapat organisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berkuasa. Indonesia memiliki UUD NRI 1945 yang menjadi cita-cita bangsa secara bersama-sama. Fungsi negara yang termuat dalam UUD NRI 1945 adalah melindungi segenap warga negara Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mewujudkan fungsi ini maka batang tubuh UUD NRI 1945 memberikan pengaturan mengenai hal-hal yang akan dijadikan acuan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Salah satu upaya yang dilaksanakan untuk pencapaian tujuan negara Indonesia adalah penyelenggaraan suatu sistem pengelolaan negara yang diatur dalam Bab VIII Pasal 23 UUD NRI 1945 mengatur tentang keuangan negara. Pemegang kekuasaan dalam penyelenggaraan keuangan negara berada di tangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Jadi, Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara merupakan bagian tidak terpisahkan dari kekuasaan pemerintahan. Penyelenggaraan kekuasaan dalam Keuangan Negara dilaksanakan melalui suatu sistem yang disebut pengelolaan keuangan negara .

Pengelolaan dalam arti luas, adalah penerapan fungsi-fungsi manajemen dalam penanganan keuangan negara. Seperti diketahui fungsi manajemen ada empat yang disingkat POAC yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (pengawasan). Jadi pengelolaan keuangan negara dalam pengertian ini adalah rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan sampai pengawasan keuangan negara.

Pengelolaan dalam arti luas, adalah penerapan fungsi-fungsi manajemen dalam penanganan keuangan negara. Seperti diketahui fungsi manajemen ada empat yang disingkat POAC yaitu *planning*

(perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (pengawasan). Jadi pengelolaan keuangan negara dalam pengertian ini adalah rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan sampai pengawasan keuangan negara.

Uraian-uraian di atas menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara merupakan suatu bentuk penerapan fungsi-fungsi manajemen oleh penyelenggaraan kekuasaan negara dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya dalam rangka pencapaian tujuan negara yang termaktub dalam konstitusi sehingga pengelolaan keuangan negara secara filosofis dapat dimaknai sebagai suatu upaya untuk mewujudkan tujuan dan fungsi negara Indonesia.

Pengelolaan Keuangan Daerah pada hakikatnya merupakan pengurusan keuangan daerah. Pengurusan keuangan negara/daerah terbagi dua yaitu pengurusan umum dan pengurusan khusus. Kedua pengurusan ini mempunyai ruang lingkup tersendiri yakni subjek, objek, dan cara pengelolaan serta cara pertanggungjawaban yang berbeda-beda. Pembagian tersebut nyata menunjukkan bahwa pada dasarnya diadakan pemisahan antara penguasa yang berwenang menentukan, yang memerintahkan pembayaran dan pejabat yang melaksanakan perintah itu. Asas pemisahan ini merupakan asas dalam organisasi modern, yang digunakan di tiap organisasi perusahaan modern. Asas ini dituangkan dalam Pasal 78 ICW, yang maksudnya jelas untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan, misalnya penyalahgunaan kewenangan dalam penggunaan negara ini. Pengurusan umum mengandung kekuasaan bertindak dalam arti mengurus dan mengatur hal yang berhubungan dengan pengeluaran dan penerimaan Keuangan Negara dengan berdasarkan/berpedoman pada Anggaran Belanja Pendapatan Negara. Pengurusan khusus mengandung kewajiban mengurus dalam arti menerima, penyimpanan dan membayar uang atau menerima, menyimpan/memelihara dan menyerahkan barang yang merupakan milik atau dikuasai oleh negara, yang didasarkan atas surat keputusan otorisasi dan atau ordenanceing. Pengurus khusus ini lazim atau sering disebut dengan istilah *comptabel*, yang mengandung pengertian “bertanggungjawab”, kemudian diganti dengan istilah “bendaharawan” yang telah digunakan secara resmi dalam perundang-undangan keuangan di Indonesia.

Pengelolaan keuangan daerah memiliki sejumlah dimensi pertanggungjawaban daerah untuk penghargaan, perlindungan dan

pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat dan hak asasi manusia sebagai *'legal rights'* dan *'constitutional rights'* .

Derajat konstitusionalisme dalam pengelolaan keuangan di daerah dapat diukur dari kemampuan pemerintah daerah memiliki komitmen dan mampu mewujudkan jaminan dan hak-hak dasar bagi masyarakatnya sehingga tanpa adanya komitmen dan kemampuan tersebut atau dengan adanya pengurusan yang tidak benar maka hal tersebut merupakan penyimpangan terhadap konstitusi. Hal ini seharusnya menjadi paradigma hukum keuangan daerah.

Upaya untuk pengelolaan keuangan daerah yang bertanggungjawab telah dikawal dengan sejumlah peraturan perundang-undangan yang banyak namun realitas menunjukkan bahwa kerangka normatif tersebut tidak sepenuhnya mampu memberikan suatu kondisi yang optimal dalam mencegah pengelolaan keuangan daerah yang tidak bertanggung jawab. Berbagai prinsip yang diatur secara jelas dalam begitu banyak peraturan ternyata tidak cukup mampu mengurangi praktek-praktek pengelolaan keuangan daerah yang tidak akuntabel dan tidak transparan. Praktek penyuaipan, ketidakpekaan terhadap kebutuhan masyarakat , penggunaan anggaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan dan cenderung banyak pemborosan serta munculnya impunitas pelaku korupsi di mana mereka dapat bebas tanpa sedikitpun tersentuh hukum (*law disenforcement conspiracy*).

UU No.17 Tahun 2003 tentang keuangan negara dan UU No.1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara dan UU No.15 tahun 2004 pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dengan sangat jelas meletakkan norma hukum pengelolaan yang harus dipatuhi oleh pejabat pengelola keuangan negara baik pusat maupun daerah. Pengelolaan keuangan negara yang tidak tertib menimbulkan persoalan hukum baik pidana maupun perdata. Aspek pidana berkaitan dengan perbuatan melawan hukum, menyalagunaan wewenang, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No.20 Tahun 2011 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi (TIPIKOR). Aspek perdata terkait dengan pelanggaran administrasi dalam pengelolaan keuangan negara yang diselesaikan sesuai prosedur MP-TGR (Majelis Pertimbangan -Tuntutan Ganti Rugi) baik pusat maupun daerah berdasarkan pasal 62 dan 63 UU No.1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara.

Dalam sebuah negara hukum, peran lembaga negara dalam mewujudkan supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia sangat dibutuhkan. Oleh karena itu dalam konstitusi, salah satu materi penting dan selalu ada adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antar lembaga negara. Konsep negara hukum mendasari pula penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Konsep negara hukum Indonesia pada dasarnya merupakan konsep negara hukum yang berdasarkan Pancasila di mana diharapkan dengan pengejawantahan Negara hukum tersebut, tujuan negara dalam rangka mensejahterakan masyarakat (*welfare state*) dapat tercapai.

Bernard Rosen, secara tegas menyatakan bahwa "*by making laws that establish what administrative agencies are expected to do and appropriating money to do it, legislative bodies have the ultimate power to hold the administrators accountable*". Jadi, yang bertanggung jawab itu bukan hanya badan eksekutif dan birokrasinya, tetapi juga badan legislatif, badan yudikatif, partai politik dan juga seluruh masyarakat dengan menegaskan bahwa Artinya, legislatif juga mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk membuat suatu pemerintahan bertanggung jawab. Dengan demikian, semua lembaga pemegang kekuasaan negara dan masyarakatnya harus bertanggung jawab baik kepada diri sendiri, kepada pemberi mandat maupun kepada alam lingkungan sekitar.

Pandangan lain dikemukakan oleh Taliziduhu Ndraha, yang selanjutnya mengemukakan tentang materi yang harus dipertanggungjawabkan, yakni meliputi berbagai produk kebijakan legislatif dan eksekutif yang ternyata merugikan rakyat banyak, demikianpun melalui sikap dan perilaku, tutur kata, ucapan, pidato, janji, sumpah jabatan dan komitmen diri aparat legislatif dan eksekutif dalam melaksanakan tugasnya harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Dengan demikian, dari setiap pemegang kekuasaan negara, harus dimintakan pertanggungjawaban atas pemanfaatan wewenang yang dimandatkan yang diperintah. Manakala pemegang kekuasaan da alam negara tidak mempertanggungjawabkan maka akan dilakukan penagihan pertanggungjawaban atas hal tersebut. Hal ini berlaku pula terhadap

pengelolaan keuangan negara/daerah sebagai salah satu penyelenggaraan fungsi pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara.

Seorang pembuat sistem yang hendak memasang tubuh hukum yang hidup pada skemanya yang logis analitis harus bekerja menurut suatu mekanisme atau cara tertentu. Satu dari himpunan ilmu hukum adalah sifat, sistem dan dasar filsafat dari situasi, yang di dalamnya seseorang menagih orang lain supaya ia memberikan atau melakukan sesuatu. Dari hal ini lahirlah suatu istilah kewajiban atau secara lebih luas disebut pertanggungjawaban hukum. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara/daerah ini maka pihak yang dirugikan yang dalam hal ini adalah negara, dapat menempuh 3 (tiga) jalur untuk meminta pertanggungjawaban yaitu Pidana, Perdata dan Administrasi Negara.

1.1. Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban melalui jalur pidana harus melalui proses peradilan pidana. Peradilan Pidana adalah suatu proses yang di dalamnya ikut bekerja beberapa lembaga penegak hukum beserta aparaturnya. Kegiatan peradilan pidana adalah kegiatan bertahap dimulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di persidangan dan diakhiri dengan pelaksanaan putusan oleh lembaga peradilan. Kegiatan ini merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terpadu antara Kepolisian, Kejaksaan, KPK dan Peradilan (Hakim) serta petugas masyarakat, sehingga peradilan pidana ini dapat dikatakan merupakan suatu sistem yang dikenal dengan sistem peradilan pidana. Hal ini berarti bahwa pertanggungjawaban melalui jalur pidana dilakukan secara terintegrasi dan berkesinambungan mulai penyitaan aset dari si pelaku, bersamaan dengan ancaman kurungan penjara, sehingga apabila putusan pidana diputus, maka seluruh aset milik pelaku akan disita dan dijual untuk dikembalikan kepada Negara.

1.2. Pertanggungjawaban Perdata

BW Indonesia menegaskan bahwa Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut (Pasal 1365). Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hati (Pasal 1366).

“Perbuatan Melawan Hukum” ini ditujukan tentu bukan saja kepada perorangan akan tetapi juga Badan Hukum sehingga perorangan

maupun Badan Hukum dapat diminta pertanggung jawabannya secara perdata oleh Negara apabila melakukan kegiatan atau tindakan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah yang merugikan negara.

Negara selaku pihak yang telah dirugikan dapat mengajukan gugatan ganti rugi melalui gugatan perdata ke Pengadilan Negeri. Gugatan yang berlaku dalam hal ini sama dengan gugatan secara umum. Negara dalam pengajuan gugatan diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN).

UU No. 31 tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur secara tegas penggunaan instrumen perdata antara lain dalam Pasal 32, 33, 34, UU no.31 tahun 1999 dan Pasal 38 C UU No. 20 tahun 2001.

Kasus perdata yang timbul berhubungan dengan perkara korupsi dengan penggunaan instrumen perdata tersebut sebagaimana diatur antara lain dalam Pasal 32 ayat (1) UU No. 31 tahun 1999 adalah bahwa Bila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan. Dalam hal ini penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas Tersangka yang telah merugikan keuangan negara tersebut. Beberapa alasan digunakannya instrument hukum perdata dalam kerugian negara yaitu pertama, Sesuai Pasal 33 dan Pasal 34 UU No. 31 tahun 1999 di mana dalam penyidikan perkara korupsi ada kemungkinan tersangka meninggal dunia, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara. Penyidikan terpaksa dihentikan dan penyidik menyerahkan berkas hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka. Bilamana Terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa. Kedua, Pasal 38 C UU No. 20 tahun 2001 bahwa kemungkinan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan, (sedangkan di sidang pengadilan terdakwa tidak dapat membuktikan harta benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi), maka negara dapat melakukan gugatan

perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya. Dalam kasus ini instansi yang dirugikan dapat memberi kuasa kepada JPN atau kuasa hukumnya untuk mewakilinya.

Penggunaan instrument hukum perdata dalam realitasnya belum banyak dilaksanakan hal ini antara lain karena adanya hambatan misalnya waktu penyelesaian diperkirakan untuk sampai pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dapat memakan waktu yang cukup lama (bertahun-tahun). Untuk itulah Undang-Undang Tentang Korupsi mewajibkan pemeriksaan perkara pidana korupsi diberikan prioritas, sedangkan gugatan perdata yang berkaitan dengan perkara korupsi ini tidak begitu diprioritaskan. Hambatan lain adalah ada kemungkinan pihak tergugat menggugat balik kepada negara dan terdapat kemungkinan negara kalah sehingga Negara yang harus mengganti rugi kepada penggugat jika negara kalah.

1.3. Pertanggungjawaban Melalui Jalur Hukum Administrasi Negara.

Salah satu unsur adanya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh perorangan atau badan hukum adalah perbuatan yang dilakukan dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara (Pasal 2 ayat (1) Jo. Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001), sedangkan yang dimaksud dengan kerugian keuangan Negara itu adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang yaitu bisa berasal dari BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), BPKP (Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan), dan Inspektorat baik ditingkat pusat ataupun daerah atau akuntan publik yang ditunjuk.

Adanya kerugian Negara dalam hal ini tentu memberikan kewenangan bagi Negara yang telah dirugikan untuk dapat meminta pertanggungjawaban bukan kepada pelaku korupsi langsung, akan tetapi kepada Pejabat yang berwenang mengelola keuangan. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara di dalam penjelasannya menyebutkan bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik Negara bertanggung jawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya.

Berkaitan dengan tanggung jawab dari keuangan negara ini UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara cukup jelas

menyebutkan di dalam Pasal 53 ayat 1 s/d 4 dan Pasal 54 ayat 1 dan 2.

Jadi pertanggungjawaban untuk pengembalian ganti kerugian keuangan Negara sebagaimana yang ditentukan dimaksud adalah untuk menghindari terjadinya kerugian Negara akibat tindakan melanggar hukum, baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian seseorang Pejabat, sehingga pihak yang bersalah yang telah menimbulkan kerugian keuangan Negara harus menggantinya sehingga keuangan Negara kembali pulih seperti sediakala karena adanya penyalahgunaan kekuasaan.

Akibat dari penyalahgunaan kekuasaan atau wewenangan (*exes depavoir*) yang menimbulkan perbuatan korupsi, maka tentu akan menimbulkan kerugian yang tidak sedikit bagi keuangan negara. Oleh karena itulah Undang-Undang mewajibkan agar pimpinan kementerian Negara atau lembaga dan kepala satuan kerja perangkat daerah untuk segera melakukan tuntutan ganti kerugian Negara setelah mengetahui instansinya telah dirugikan yaitu melalui pertama, Tuntutan Ganti Rugi (TGR) kepada Pegawai Negeri bukan bendahara/pejabat lain yang karena melakukan perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun kelalaiannya, mengakibatkan terjadinya kerugian Negara bukan berupa kekurangan perbendaharaan, dan kompetensi pembebanannya berada pada Menteri atau Pimpinan Lembaga bersangkutan. Kedua, Tuntutan Perbendaharaan (TP) dikenakan kepada Bendahara sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun kelalaian, telah mengakibatkan terjadinya kekuarangan perbendaharaan, kompetensi pembebanan ganti kerugiannya berada pada BPK

Ketiga bentuk pertanggungjawaban yang disebutkan di atas adalah bentuk tanggung jawab yang lahir setelah terjadinya kerugian negara. Penulis berpandangan bahwa membicarakan pertanggungjawaban pada dasarnya tidak secara sempit hanya berbicara mengenai konsekuensi yang lahir setelah terjadinya kesalahan tetapi idealnya pertanggungjawaban meliputi seluruh kegiatan pengelolaan keuangan negara/daerah. Tanggung jawab ini lahir bukan hanya karena perintah peraturan perundang-undangan tetapi lahir sebagai suatu tanggung jawab moral para pelaksana pengelolaan keuangan negara.

Manusia memiliki karakteristik utama dan ideal karena ia merupakan makhluk rasional yang memiliki pemikiran yang tepat

dan benar dan mampu menentukan pemilihan moral . Kemampuan menentukan pilihan ini yang menentukan kualitas dan menjadi indikator nilai manusia tersebut. Jadi dapat dikatakan bahwa derajat manusia sepenuhnya ditentukan oleh dirinya sendiri.

Manusia bebas mencari, memilih dan menentukan nilai-nilai untuk dirinya menuju kesempurnaannya dan manusia tersebut bertanggung jawab atas apa saja yang menjadi pilihannya. Kesimpulan dari hal ini adalah bahwa ujung dari sebuah kebebasan adalah keterikatan seseorang terhadap apa yang telah dipilihnya sebagai suatu nilai. Moral yang melekat pada seorang manusia adalah aktualisasi tujuan penciptaan manusia sehingga menjadikan manusia itu memiliki kebaikan dan kebajikan yang akan membedakan dirinya dari makhluk lain dunia ini.

Taylor mengemukakan bahwa ada empat kondisi yang dapat mengecualikan perbuatan seseorang untuk tidak termasuk dalam perilaku yang mesti dipertanggungjawabkannya, karena subjeknya tidak bebas, di antaranya: *Ignorance of the consequences of actions or conditions for their ignorance, coercion is not avoidable, the lack of the ability of artists to control their action , Lack of opportunities or the ability of the performer or as something to make a choice which he believed " truly " when to do so or specific situations*. Jadi, menurut Taylor, pengecualian bagi seorang manusia untuk tidak mempertanggungjawabkan perbuatannya adalah ketidaktahuan akan konsekuensi-konsekuensi dari suatu perbuatan atau juga ketidaktahuan lingkungan bagi seseorang, keterpaksaan yang tidak dapat dihindari oleh pelaku perbuatan, ketiadaan kemampuan pelaku untuk mengontrol perbuatannya dan ketiadaan kesempatan atau kemampuan pelakunya atau kedua-duanya untuk melakukan sesuatu pilihan dari suatu perbuatan yang dianggapnya “benar” bila melakukannya dalam situasi-situasi tertentu.

Hornold H. Titus mengemukakan bahwa *the questions about reasons and motives of someone in moral action. When one sees a moral action in the context of the behavior of products, so in this case he saw the consequences of acts of moral justification*. (Pertanyaan-pertanyaan ini berkenaan dengan alasan-alasan dan motif-motif seseorang dalam melakukan tindakan moral. Ketika

seseorang melihat tindakan moral dalam konteks produk dari sebuah perilaku, maka dalam hal ini ia melihat pembenaran moral dalam konsekuensi sebuah tindakan).

Pandangan di atas menunjukkan bahwa pembahasan mengenai pembenaran sebuah moral adalah bagaimana seseorang dapat hidup dengan cara yang baik setiap saat. Oleh karena itu pertanyaan spesifik seperti apa yang disebut "yang baik" atau "yang tidak baik", apa "yang pantas" dan apa pula "yang tidak pantas" serta bagaimana cara mengetahuinya merupakan persoalan yang urgen untuk dijawab agar dapat dilihat aktivitas pembenaran moral yang sesungguhnya bagi manusia.

Terkait dengan perilaku moral, Bernard Williams mengemukakan bahwa *There are two views about moral behavior. There is a perception that there is no good value will give birth to crime and / or otherwise that there would be no bad grades would give birth to kindness. Conversely, there is a belief that moral behavior can be seen from the values that exist in this process by saying if an act passed by the full consideration and will give birth to moral procedural products.* Jadi Williams mengemukakan bahwa ada dua pandangan mengenai perilaku moral. Ada yang melihat bahwa tidak ada suatu yang bernilai baik akan melahirkan kejahatan dan / atau sebaliknya bahwa tidak akan ada suatu yang bernilai jahat akan melahirkan kebaikan. Sebaliknya, ada yang berkeyakinan bahwa perilaku moral dapat dilihat dari nilai-nilai yang ada pada proses dengan mengatakan jika suatu tindakan dilalui dengan penuh pertimbangan dan prosedural maka akan melahirkan produk moral. Sebaliknya, jika sebuah tindakan tidak melalui proses dan prosedur moral maka akan terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam berperilaku, sehingga dengan demikian moralitas selalu tampil dalam berbagai sendi, baik dalam proses maupun dalam produk .

Tanggungjawab adalah landasan kukuh bagi kemanusiaan baik dalam struktur maupun dalam makna dan kandungannya. Oleh karena itu, tanggung jawab ditempatkan sebagai lambang bagi ketinggian derajat seorang anak manusia. Hanya orang yang bertanggungjawablah pantas disebut sebagai manusia sejati, dan memang konstruksi inilah yang membedakan dirinya dari eksistensi makhluk-makhluk lain di luar dirinya.

Dikaitkan dengan tanggung jawab moral dalam jabatan, Roscove Pound mengemukakan bahwa dalam suatu masyarakat yang beradab orang akan beranggapan bahwa orang-orang yang berada disekelilingnya adalah orang yang beradab, sehingga dalam hal terjadinya suatu perbuatan yang menyimpang akan meminta pertanggungjawaban kepada pihak yang melakukan perbuatan tersebut sehingga dalam pandangan Roscove Pound, ada 4 (empat) hal yang menjadi dasar untuk menerapkan pertanggungjawaban secara moral yaitu orang lain akan mempunyai pengharapan baik dan sewajarnya yang diciptakan oleh janji atau kelakuan seorang pejabat, pejabat akan menepati janjinya menurut pengharapan yang dilekatkan padanya oleh rasa kesusilaan di dalam masyarakat, mereka akan berbuat rajin dan dapat dipercaya dalam hubungan jabatan dan pekerjaan, mereka akan mengganti apa yang sudah diterimanya secara keliru atau oleh keadaan yang tidak disangka-sangka sudah diterimanya secara keliru atau oleh keadaan yang tidak disangka-sangka, sehingga mereka menerima apa yang seharusnya tidak patut dan tidak akan diterimanya dalam keadaan biasa.

Kemampuan manusia menentukan pilihan dalam moral akan menentukan kualitas dirinya sehingga kebaikan tersebut akan lahir dari diri seorang manusia namun demikian moral tidak tertutup dari pengaruh dan perkembangan sosial masyarakat. Standar moral manusia banyak ditentukan oleh tingkat perkembangan sosialnya, intelegensinya dan ilmu pengetahuan yang berkembang. Moralitas tumbuh dan berkembang dalam kehidupan manusia sebagai pembuka bagi kehidupan yang lebih maju ke arah kehidupan yang membahagiakan dan penuh makna. Oleh karena itu, problem moral bukan sekedar masalah moral itu sendiri, tetapi juga menyangkut persoalan sosial, ekonomi dan juga politik. Oleh karena itu, tanggung jawab moral dalam pengelolaan keuangan negara/daerah pun lahir dari kemampuan para pelaksana untuk menentukan kualitas dirinya dalam memilih moral yang akan menjadi landasan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya mengelola keuangan negara/daerah namun hal ini tetap saja tidak dapat menafikan perkembangan sosial, ekonomi dan politik yang berkembang sehingga untuk dapat mewujudkan suatu pengelolaan keuangan negara/daerah yang dapat dipertanggungjawabkan secara moral maka selain kualitas dari manusia yang menjadi pelaksana

maka perkembangan sosial, ekonomi dan politik harus pula dibenahi secara positif agar memberikan andil yang besar bagi pengembangan nilai moral para pengelola keuangan negara.

PENUTUP

Kerugian negara didefinisikan secara beragam dan terdapat banyak perbedaan dalam memberikan makna dan defenisi tentang kerugian negara. Hal ini dalam realitasnya menimbulkan kesulitan antara lain dalam menetapkan berapa kerugian keuangan negara. Penentuan kerugian negara/daerah yang terjadi sampai saat ini hanya sekedar menilai kesesuaian antara besarnya anggaran dan pengeluaran tanpa diikuti dengan penentuan keuntungan yang diperoleh oleh masyarakat dan dampak penggunaan anggaran tersebut bagi masyarakat. Kedua pertanggungjawaban kerugian negara adalah bentuk pemenuhan konsekuensi bagi seseorang untuk memberikan atau melakukan sesuatu untuk melakukan sesuatu dalam pengelolaan keuangan daerah dengan melahirkan 3 bentuk pertanggungjawaban yaitu Pidana, Perdata dan Administrasi Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin P. Soeria Atmaja. 2009. *Keuangan Publik dalam Praktek Hukum Teori, Kritik, dan Praktek*. Rajawali Press. Jakarta
- Bernard Williams. (1985). *Ethics and the Limits of Philosophy*. Harvard University Press. Cambridge.
- Bohari. (1995). *Hukum Anggaran Negara*. Rajawali Pers : Jakarta.
- Erman Rajaguguk, *Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara*,
- Bernard Rosen. 1998. *Holding Government Bureaucracies Accountble*. Third Adition. Praeger Publisher Wasport. USA.
- Franz Magnis Suseno. (1985). *Etika masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*. Kanisius : Yogyakarta.
- Hendra Karianga melalui <http://portal.malutpost.co.id/en/opini/item/5373-meneropong-pengelolaan-keuangan-negara-tahun-2015>
- Hornold, H. Titus. (1970). *Living Issues in Philosophy*. Van Nostrand Reinhold Company. New York.
- Paul W Taylor. (1967) *Problem of Moral Philosophy*. Dickenson Publishing Company : California.

- Roscoe Pound. (1996). *Pengantar Filsafat Hukum* (terjemahan Muhammad Rajab). Bhratara . Jakarta.
- Taliziduhu, Ndraha. 2001. *Program Pascasarjana Kerjasama Universitas Padjajaran dan Institut Ilmu Pemerintahan*. Jakarta.