



A.P. Edi Atmaja

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia
Jalan Jenderal Sudirman Nomor 721,
Pekanbaru 28282
ahmad.atmaja@bpk.go.id



RECOVERY OF REGIONAL LOSSES THROUGH DEPOSITS TO THE STATE TREASURY: A DOCTRINAL LEGAL STUDY

PENYELESAIAN KERUGIAN DAERAH MELALUI PENYETORAN KE KAS NEGARA: SUATU KAJIAN HUKUM DOKTRINAL

ABSTRACT / ABSTRAK

Regional losses is a subsystem of state loss concept that originates from the concept of state finance which is explicitly enshrined in the constitution. During this time the regional loss payments by the local government are done to the regional treasury even though it is not explicitly stated in the legislation. Using doctrinal legal research methods and by utilizing secondary data, this study examines the discourse of regional losses settlement through deposits to the state treasury in the juridical construction of state finances and its derivatives. The conclusion obtained is the absence of strict norms that regulate the necessity of regional losses settlement through deposit to the local treasury, so that the discourse of regional losses settlement through deposit to the state treasury becomes legitimate and possible.

KEYWORDS:

financial state; regional losses; state treasury

Kerugian daerah merupakan subsistem dari konsep kerugian negara yang berinduk dari konsep keuangan negara yang secara tegas termaktub dalam konstitusi. Selama ini penyelesaian kerugian daerah oleh pemerintah daerah dilakukan melalui penyetoran ke kas daerah, meskipun hal tersebut tidak secara tegas dinyatakan dalam peraturan perundangan. Menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dan dengan memanfaatkan data sekunder, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara dalam konstruksi yuridis atas keuangan negara beserta turunannya. Kesimpulan yang diperoleh adalah belum terdapatnya norma yang tegas yang mengatur keharusan penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas daerah, sehingga diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin.

KATA KUNCI:

keuangan negara; kerugian daerah; kas negara

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: 13 September 2017

Dinyatakan dapat dimuat: 19 Desember 2017

PENDAHULUAN

Posisi ambigu antara pusat dan daerah sejak tahun 1950an menjadi masalah pokok dalam pembentukan negara-bangsa Indonesia (Raben, 2011). Pembentukan wilayah dan pemerintahan daerah, pembentukan dewan-dewan perwakilan rakyat dan departemen-departemen di daerah, reorganisasi dan tata nama resimen-resimen tentara Indonesia, penerapan sistem pajak, dan lahirnya cabang-cabang lokal partai-partai politik nasional dilakukan dengan perspektif daerah dan dikendalikan oleh kepentingan daerah.

Pemberlakuan otonomi daerah akan berimplikasi pada perubahan anatomi keuangan daerah yang memungkinkan pemerintah daerah memperoleh kebebasan untuk mengelola keuangannya sendiri, tetapi tetap dalam koridor negara kesatuan. Belajar dari krisis ekonomi tahun 1998, kendati pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mengelola keuangannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, tetap harus ada pertanggungjawaban yang transparan dan akuntabel atas pengelolaan keuangan daerah dalam wujud laporan keuangan pemerintah daerah yang diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Konsep negara kesatuan (*unitary state*) seperti Republik Indonesia sesungguhnya tidak mengenal konsep otonomi daerah, sebab dalam negara kesatuan segalanya terpusat pada pemerintahan yang satu, tidak ada negara dalam negara. Sehingga apabila terdapat otonomi daerah pada sebuah negara kesatuan, itu sejatinya hanya “pematangan konsep federalisme” (*federal arrangement*), yakni pengadopsian prinsip-prinsip sistem federalisme dalam bentuk otonomi daerah pada suatu negara kesatuan (Jati, 2012).

Terkait pelaksanaan otonomi daerah dan pengelolaan keuangan daerah terdapat persoalan yang cukup krusial dan menarik untuk didiskusikan, yakni mengenai keku-

rangtegasan, kekurangcermatan, dan ketidak-konsistenan instrumen yuridis dalam mengatur apa yang dimaksud dengan kerugian daerah, bagaimana hubungan antara keuangan negara dan keuangan daerah, bagaimana hubungan antara kerugian daerah, kerugian negara, dan frasa “merugikan keuangan negara” serta bagaimana mekanisme penyelesaian kerugian daerah.

Dalam tataran praksis, kerugian daerah yang dinilai dan/atau ditetapkan oleh BPK dipulihkan atau diselesaikan dengan cara disetor ke kas daerah. Praktik tersebut dilatarbelakangi oleh adanya beberapa sudut pandang, antara lain, kerugian daerah merupakan turunan dari keuangan daerah. Selanjutnya, sebagai turunan dari keuangan daerah, kerugian daerah bukan bagian dari keuangan negara sehingga sudah sepatutnya disetor ke kas daerah.

Tulisan terkait diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara ini akan berangkat dari dua pertanyaan. Pertama, bagaimana dan sejauh mana pembentuk undang-undang membentuk konstruksi yuridis atas keuangan negara beserta turunannya seperti keuangan daerah, kerugian negara, dan kerugian daerah? Kedua, bagaimana pembacaan teks peraturan perundang-undangan dilaksanakan untuk mengubah paket undang-undang keuangan negara sehingga diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin secara yuridis?

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal yang dilakukan dengan menelusuri preskripsi-preskripsi hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan berikut ajaran atau doktrin-doktrin yang mendasarinya (Wignjosoebroto, 2011). Tulisan ini memanfaatkan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder (buku serta artikel di jurnal, surat

kabar, dan laman internet) (Hanson, 1999). Sebagai suatu kajian hukum doktrinal, permasalahan tidak dijawab dengan hanya bertolak dari asas-asas, teori-teori, pemikiran, dan ajaran-ajaran hukum, melainkan juga dengan pemahaman bahwa hukum tak dapat dilepaskan dari konteks politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang mengelilinginya, dan mesti didekati secara interdisipliner (Rahardjo, 2006).

PEMBAHASAN

Hukum Keuangan Negara

Sebelum berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam soal pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan negara, Pemerintah Republik Indonesia menggunakan UU Nomor 9 Tahun 1968 yang merupakan terjemahan instrumen yuridis era Pemerintah Hindia Belanda, *Indische Comptabiliteits Wet* (ICW). ICW pada pokoknya memuat tujuh konstruksi yuridis yang jejaknya masih terlihat dalam pengelolaan keuangan negara saat ini. Pertama, pengawasan atas pengeluaran dan penerimaan negara dilaksanakan oleh BPK. Kedua, larangan mengenai pengeluaran-pengeluaran di luar atau yang melampaui anggaran. Ketiga, kewajiban untuk menuangkan pelaksanaan pembelian barang untuk negara dalam suatu surat perjanjian dan penawaran umum. Penawaran umum mesti memuat syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi badan untuk dapat turut serta sebagai penawar.

Keempat, setiap tahun BPK menerbitkan suatu laporan hasil pemeriksaan atas pengurusan keuangan negara yang memuat semua penyelewengan dan penyimpangan-penyimpangan dari peraturan yang ditemukan serta rekomendasi BPK. Kelima, semua pegawai negeri bukan bendahara yang dalam jabatannya melakukan perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum atau melalaikan

kewajiban dan secara langsung ataupun tidak langsung merugikan negara wajib mengganti kerugian itu. Keenam, larangan menjadi bendahara bagi setiap orang yang diberi kuasa untuk membuat utang, mempertimbangkan dan memeriksa tagihan atas beban negara, dan/atau memerintahkan pembayarannya. Ketujuh, prosedur penyelesaian ganti kerugian negara oleh bendahara.

Sebagai pelengkap ICW, Pemerintah juga menggunakan instrumen yuridis peninggalan pemerintah kolonial Hindia Belanda yang lain, yakni *Indische Bedrijvenwet* (IBW) yang diundangkan melalui *Staatsblad* 1927 Nomor 419 dan diubah dengan *Staatsblad* 1936 Nomor 445, *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) yang diundangkan melalui *Staatsblad* 1933 Nomor 381, serta *Instructie en verdere Bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) yang diundangkan melalui *Staatsblad* 1933 Nomor 320, sebagai landasan yuridis pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara.

Pascareformasi tahun 1998, perombakan fundamental berlangsung di segala lini kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini berujung pada amendemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) hingga empat kali. Lembaga-lembaga baru didirikan antara lain seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Ombudsman, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), Komisi Informasi, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Tujuannya untuk meneguhkan semangat keterbukaan, akuntabilitas, pengawasan, perimbangan kekuasaan pemerintahan, dan otonomi daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Amendemen UUD 1945 pada gilirannya mengubah landasan konstitusional keuangan negara yang pada pokoknya termaktub dalam tiga pasal berikut:

“Pasal 18A ayat (2): Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

“Pasal 23 ayat (1): Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

“Pasal 23C: Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.”

Setelah berlakunya konstitusi baru pasca-amendemen dalam wujud UUD Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945, paket undang-undang keuangan negara, yakni ICW, IBW, RAB, dan IAR juga mengalami pergantian. Untuk mengganti ICW, IBW, RAB, dan IAR yang sudah tidak memadai di era yang menuntut keterbukaan dan akuntabilitas keuangan negara, Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menerbitkan paket undang-undang keuangan negara baru yang terdiri atas UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Paket undang-undang keuangan negara yang ada pada dasarnya masih perlu banyak perbaikan, diantaranya adalah mengenai definisi keuangan negara. UU Nomor 17 Tahun 2003 mendefinisikan keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Atas definisi tersebut, UU Nomor 17 tahun 2003 selanjutnya menjabarkan lingkup

keuangan negara yang meliputi (1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; (2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; (3) penerimaan negara; (4) pengeluaran negara; (5) penerimaan daerah; (6) pengeluaran daerah; (7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; (8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; (9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Kerugian Negara dan Tindak Pidana Korupsi

Pembahasan mengenai keuangan negara tidak akan lepas dari pembahasan tentang kerugian negara. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tidak dijelaskan apa itu kerugian negara. Peraturan tersebut hanya mengamanatkan pengaturan lebih lanjut tentang penyelesaian kerugian negara dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara yang kelak terbit sebagai UU Nomor 1 Tahun 2004. Dalam UU Nomor 1 Tahun 2004, dijelaskan 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. Batasan mengenai kerugian negara tersebut tampak terlalu sempit untuk definisi dan lingkup keuangan negara yang demikian luas pada UU Nomor 17 Tahun 2003.

Sesuai Pasal 10 UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, yang dilakukan

oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD), dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Selanjutnya, penilaian kerugian negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian dituangkan dalam keputusan BPK.

Rumusan eksplisit dari Pasal 10 UU Nomor 15 Tahun 2006 tersebut menjadikan BPK sebagai lembaga satu-satunya yang secara sah berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara terhadap bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Sedangkan untuk pegawai negeri bukan bendahara, berdasarkan Pasal 63 UU Nomor 1 Tahun 2004 penetapan kerugian negara dinilai dan/atau ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota yang tata caranya diatur secara khusus melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

Pasal 10 Nomor 15 Tahun 2006 memuat

rumusan yang kurang konsisten dan tegas mengenai apakah BPK juga berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian daerah. Jika membaca keseluruhan pasal dan penjelasan paket undang-undang keuangan negara, terdapat inkonsistensi frasa, kadang dinyatakan “kerugian negara/daerah”, tetapi dalam sejumlah pasal hanya dinyatakan “kerugian negara”.

Keempat instrumen yuridis tersebut sama sekali tidak menjelaskan secara eksplisit maupun implisit perbedaan antara “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara”. Kedua frasa tersebut dirumuskan secara inkonsisten dalam sekujur pasal-pasal UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, UU Nomor 15 Tahun 2004, dan UU Nomor 15 Tahun 2006 sebagaimana disajikan pada tabel 1.

Istilah “kerugian keuangan negara” sesungguhnya berasal dari rumusan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 dalam parafrasa “merugikan keuangan negara”.

Tabel 1. Inkonsistensi Rumusan Pasal dalam Paket Undang-undang Keuangan Negara

No	Inkonsistensi	Rumusan Pasal			
		UU Nomor 17 Tahun 2003	UU Nomor 1 Tahun 2004	UU Nomor 15 Tahun 2004	UU Nomor 15 Tahun 2006
1	Dirumuskan sebagai “kerugian negara”	Pasal 35 ayat (4).	Pasal 60; Penjelasan Pasal 59; Penjelasan Pasal 60; Penjelasan Pasal 67	Judul Bab V; Pasal 27 ayat (3); Penjelasan Umum.	Pasal 10 ayat (1); Penjelasan Pasal 10 ayat (3).
2	Dirumuskan sebagai “kerugian keuangan negara”	Pasal 35 ayat (3); Penjelasan Umum.	Penjelasan Umum.	-	Pasal 10 ayat (2).
3	Dirumuskan sebagai “kerugian negara/daerah”	-	Pasal 1; Pasal 2; Pasal 59; Pasal 62; Pasal 63; Pasal 64; Pasal 66; Pasal 67; Penjelasan Umum.	Pasal 13; Pasal 22; Pasal 23; Pasal 27 ayat (2); Penjelasan Umum; Penjelasan Pasal 22.	Pasal 1; Pasal 10 ayat (3); Pasal 11.
4	Dirumuskan sebagai “kerugian daerah”	-	Pasal 61; Penjelasan Pasal 61.		
5	Dirumuskan sebagai “merugikan keuangan negara”	Pasal 35 ayat (1).	Pasal 59.	Pasal 22; Penjelasan Umum.	

Instrumen yuridis tentang tindak pidana korupsi yang lahir pascareformasi tahun 1998 ini sebenarnya berasal dari peraturan perundang-undangan era sebelumnya, antara lain Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957, Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat Nomor PRT/Peperpu/013/1958, Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam aturan-aturan yang berlaku pada rezim pemerintahan Presiden Sukarno dan Soeharto, kata “dapat” yang pada akhirnya dihapus melalui Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, hanya termaktub pada satu pasal dalam UU Nomor 3 Tahun 1971. Selebihnya digunakanlah frasa “langsung atau tidak langsung” yang sejatinya bermakna sama dengan kata “dapat”.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 25/PUU-XIV/2016 membuka babak baru tafsir tentang kerugian negara. Putusan yang tidak bulat dengan pertentangan lima versus empat hakim konstitusi tersebut diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum pada 25 Januari 2017. Dalam Putusan MK tersebut, terdapat silang pendapat antar hakim konstitusi soal kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang secara lengkap menyatakan:

“Pasal 2 ayat (1): Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar

rupiah).”

Pasal 3: Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Pada akhirnya MK memutuskan bahwa kata “dapat” dalam pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945. MK dalam hal ini, menurut Fatkhurohman dan Kurniawan (2017), telah melakukan suatu “*overriding decision*” atas putusan sebelumnya, yakni Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2006 dan Putusan MK Nomor 44/PUU-XI/2013. MK disebut tidak konsisten karena menjatuhkan putusan yang berbeda atas dasar konstitusionalitas yang sama.

Kritik lain atas Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 ditulis oleh Idris (2017), Hartono (2017), dan Syamsudin (2017). Dua tulisan pertama cenderung bernada negatif dengan menyatakan bahwa Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 akan mengganggu efektivitas penanganan perkara dan kontraproduktif dengan upaya pemberantasan korupsi. Sementara tulisan terakhir melihat dari sisi yang berbeda, bahwa Putusan MK tersebut justru memperjelas dan memperkuat perlindungan, kepastian, dan keadilan hukum bagi semua pihak, khususnya bagi mereka yang tertimpa masalah hukum.

Dengan adanya putusan MK yang bersifat final dan mengikat itu, maka Pasal 2 ayat (1) dan

Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 mengalami pergeseran makna dari delik formal menjadi delik material. Dalam hukum pidana, delik formal merupakan delik yang menekankan pada perbuatan yang dilarang tanpa mensyaratkan terjadinya akibat apa pun dari perbuatan tersebut. Sementara delik material ialah delik yang lebih menekankan pada akibat dari suatu perbuatan yang dilarang (Fatkhurohman & Kurniawan, 2017). Dalam delik formal akibat tidak harus ada, sedangkan dalam delik material akibat harus ada.

Oleh karena itu, tatkala Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 berubah menjadi delik material, penegak hukum tidak dapat menyatakan suatu perbuatan sebagai tindak pidana korupsi dengan hanya membuktikan empat unsur berikut. Pertama, adanya unsur melawan hukum. Kedua, adanya perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi. Ketiga, adanya perbuatan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi. Keempat, adanya perbuatan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana karena jabatan atau kedudukan. Akan tetapi, penegak hukum juga harus sudah dapat menyatakan kerugian negara yang nyata dan pasti jumlahnya, bukan sekadar indikasi atau potensi.

Pergeseran makna dan perubahan jenis delik itu sebetulnya bertentangan dengan Penjelasan UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001, yang secara

tersurat menegaskan bahwa “dalam undang-undang ini tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formal”. Lebih lanjut, Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 juga memberi makna baru atas Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 bahwa ada tidaknya kerugian negara merupakan salah satu unsur utama di samping empat unsur utama tersebut.

Penghapusan kata “dapat” telah mengubah pakem salah satu rumusan delik korupsi. Sebab, MK telah mereposisi unsur kerugian negara menjadi suatu elemen yang begitu esensial dalam delik korupsi. Hal ini sebenarnya bertolak belakang dengan telaah yang dilakukan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) atas UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 terhadap implementasi Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Pemberantasan Korupsi. Telaah tersebut antara lain merekomendasikan kepada Pemerintah RI untuk merevisi undang-undang dan menghapus unsur kerugian negara dalam delik korupsi (Yuntho, dkk., 2014). Pasal 3 UNCAC menyatakan bahwa konvensi ini berlaku, sesuai dengan persyaratannya, kepada pencegahan, penyidikan dan penuntutan korupsi dan pembekuan, perampasan, penyitaan dan pengembalian hasil pelanggaran yang ditetapkan sesuai dengan konvensi. Lebih lanjut dinyatakan bahwa untuk tujuan pelaksanaan konvensi ini, maka pelanggaran yang ditetapkan di dalamnya tidak perlu

Tabel 2. Perbandingan Rumusan Pasal dalam Instrumen Yuridis Tindak Pidana Korupsi

Peraturan	Rumusan
Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957	Tiap perbuatan oleh siapa pun, baik untuk kepentingan diri sendiri, orang lain, atau suatu badan, yang langsung atau tidak langsung menyebabkan kerugian bagi keuangan atau perekonomian negara.
Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat Nomor PRT/Peperpu/013/1958	Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan, langsung atau tidak langsung, merugikan keuangan atau perekonomian negara atau daerah atau merugikan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara/daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal atau kelonggaran-kelonggaran dari masyarakat.

Peraturan	Rumusan
UU Nomor 24/Prp/1960	Tindakan seseorang yang dengan atau karena melakukan kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan yang langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian negara/ daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara/daerah atau badan hukum lainnya yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.
UU Nomor 3 Tahun 1971	Barangsiapa dengan melawan hukum memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan yang langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan atau perekonomian negara. Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu badan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.
UU Nomor 31 Tahun 1999 Sebagaimana Diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001	Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara. Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara.

Sumber: Arief (2013)

mengakibatkan kerugian atau kerusakan pada kekayaan negara, kecuali jika dinyatakan lain (United Nations, 2004).

Tabel 2 berikut menyajikan perbandingan rumusan pasal dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang memuat frasa “merugikan keuangan negara” dalam instrumen yuridis mengenai tindak pidana korupsi dari masa ke masa.

Kerugian Daerah dalam Formulasi Rekomendasi BPK

Landasan konstitusional keuangan daerah pada Pasal 18A ayat (2), Pasal 23 ayat (1), dan Pasal 23C UUD NRI 1945 tidak mengatur secara tersurat mengenai keuangan daerah. Rumusan eksplisit keuangan daerah termaktub dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai aturan lebih lanjut atas ketentuan UUD 1945.

Pasal 6 UU Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan

negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selanjutnya, Pasal 2 UU Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Kedua pasal tersebut menegaskan bahwa keuangan daerah merupakan subsistem dari keuangan negara dan pengelolaannya harus dilaksanakan secara adil dan selaras dalam kerangka negara kesatuan RI. Kata “diserahkan” dalam Pasal 6 UU Nomor 17 Tahun 2003 mengandung makna bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh gubernur/bupati/walikota dalam wujud keuangan daerah merupakan hak yang terberi dan bukan hak yang pada awalnya benar-benar dimiliki atau inheren pada pemerintah daerah. Sebagai suatu pemberian, hak pengelolaan keuangan daerah itu berarti dapat diminta

kembali oleh presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara.

Dalam praktik yang berlaku, sebagaimana dipaparkan pada bagian sebelumnya, kerugian daerah yang dinilai dan/atau ditetapkan oleh BPK dipulihkan atau diselesaikan dengan cara disetor ke kas daerah. Praktik tersebut dilatarbelakangi oleh adanya beberapa sudut pandang. Pertama, kerugian daerah merupakan turunan dari keuangan daerah. Kedua, sebagai turunan dari keuangan daerah, kerugian daerah bukan bagian dari keuangan negara sehingga sudah sepatutnya disetor ke kas daerah.

Contoh temuan pemeriksaan BPK yang digolongkan sebagai kerugian daerah menurut Keputusan BPK Nomor 3/K/I-XIII.2/3/2016 tentang Buku Panduan Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah diantaranya ialah belanja atau pengadaan barang/jasa fiktif; rekanan pengadaan barang/jasa tidak menyelesaikan pekerjaan; kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang; kelebihan pembayaran; pemahalan harga (*mark up*); penjualan/pertukaran/penghapusan aset daerah tidak sesuai ketentuan; penentuan harga pokok penjualan terlalu rendah sehingga penentuan harga jual lebih rendah dari yang seharusnya; penyetoran penerimaan negara/daerah dengan bukti fiktif.

Sesuai UU Nomor 15 Tahun 2004, rekomendasi BPK wajib ditindaklanjuti oleh instansi yang berwenang dan terdapat sanksi pidana apabila instansi yang berwenang melanggar ketentuan tersebut. Berdasarkan hasil pengamatan penulis terhadap sepuluh Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dari tahun 2007 sampai 2016, formulasi rekomendasi yang diberikan terkait penyelesaian kerugian daerah adalah melalui penyetoran ke kas daerah. Beberapa contoh formulasi rekomendasi tersebut antara lain:

1. BPK RI menyarankan kepada Bupati

agar memerintahkan untuk menarik dan menyetorkan ke kas daerah atas pekerjaan yang tidak dilaksanakan dan denda kelambatan penyelesaian pekerjaan (BPK, 2007a);

2. BPK RI menyarankan Bupati agar mengenakan denda keterlambatan kepada rekanan dengan jumlah keseluruhan yang belum dipungut dengan menyetorkannya ke kas daerah dan menyampaikan bukti setor (BPK, 2008);
3. BPK RI menyarankan Kepala Dinas Kesehatan mengenakan denda keterlambatan dan menyetorkannya ke kas daerah (BPK, 2009);
4. BPK RI merekomendasikan Pejabat Walikota agar memberikan instruksi secara tertulis untuk mempertanggungjawabkan kerugian daerah dengan mengembalikan ke kas daerah (BPK, 2010);
5. BPK RI merekomendasikan Walikota untuk meminta rekanan mengembalikan selisih kemahalan dan menyetorkan ke kas daerah (BPK, 2011);
6. BPK RI merekomendasikan kepada Bupati agar memperbaiki aplikasi penggajian, menarik dan menyetorkan ke kas daerah sisa kelebihan pembayaran gaji (BPK, 2012);
7. BPK merekomendasikan Bupati untuk menetapkan dan memungut denda keterlambatan untuk disetor ke kas daerah kepada delapan penyedia jasa (BPK, 2013);
8. BPK RI merekomendasikan kepada Bupati untuk menarik indikasi kerugian dari rekanan dan selanjutnya menyetor ke kas daerah (BPK, 2014);
9. BPK RI merekomendasikan kepada Bupati untuk menarik kelebihan pembayaran tambahan penghasilan guru dan menyetorkan ke kas daerah (BPK, 2015);
10. BPK merekomendasikan kepada Gubernur agar memerintahkan PPK untuk memulihkan kerugian daerah dengan cara menye-

torkan kelebihan pembayaran dan pemahalan harga ke rekening kas daerah sesuai ketentuan yang berlaku (BPK, 2016b).

Dilema dalam Penyelesaian Kerugian Daerah

UU Nomor 1 Tahun 2004 mendefinisikan kas negara sebagai “tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara” dan kas daerah sebagai “tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah”. Berdasarkan hal tersebut, kerugian daerah yang disetor ke kas daerah dianggap sebagai penerimaan daerah yang merupakan bagian dari siklus APBD.

Akan tetapi, tidak terdapat ketentuan dalam paket undang-undang keuangan negara yang secara gamblang menyebut bahwa kerugian daerah wajib disetor ke kas daerah. PP Nomor 38 Tahun 2016 sebagai aturan pelaksana dari Pasal 63 UU Nomor 1 Tahun 2004 adalah satu-satunya aturan yang sejauh ini penulis anggap cukup ajek dalam membuat dikotomi antara tata cara penyelesaian kerugian negara dan tata cara penyelesaian kerugian daerah. Akan tetapi, aturan tersebut masih belum menyatakan secara tegas soal apakah kerugian daerah wajib disetor ke kas daerah.

Pasal 41 PP Nomor 38 Tahun 2016 menyatakan, berdasarkan surat penagihan pihak yang merugikan/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris menyetorkan ganti kerugian negara/daerah ke kas negara/daerah. Selain itu, PP Nomor 38 Tahun 2016 hanya berlaku untuk kerugian negara/daerah yang subjeknya pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Sementara itu, sesuai dengan Pasal 62 UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 22 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2004, penyelesaian kerugian negara/daerah yang subjeknya bendahara tunduk pada Peraturan BPK Nomor 3 Tahun

2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

Peraturan BPK tersebut sama sekali tidak menyinggung soal kerugian daerah. Pasal 29 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 menyatakan, berdasarkan surat keputusan pembebanan dari BPK, bendahara wajib mengganti kerugian negara dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara/daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya tujuh hari setelah menerima surat keputusan pembebanan. Dengan demikian menjadi jelas bahwa peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara tegas, eksplisit, dan jelas tentang keharusan penyetoran kerugian daerah ke kas daerah dalam rangka penyelesaian kerugian daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab sebelumnya, diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin karena dua argumen pokok berikut. Pertama, konstitusi tidak mengenal istilah keuangan daerah dan hanya menyebut keuangan negara. Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelum ini, berdasarkan peraturan perundang-undangan, keuangan daerah merupakan subsistem dari keuangan negara dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah dalam wujud keuangan daerah sejatinya merupakan hak pemberian, bukan hak yang pada awalnya benar-benar dimiliki atau inheren pada pemerintah daerah.

Kedua, karena keuangan daerah merupakan subsistem dari keuangan negara, maka kerugian daerah sebagai turunan dari keuangan daerah dengan sendirinya merupakan bagian dari keuangan negara, sehingga diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin.

Penyetoran kerugian daerah ke kas negara adalah semacam “sanksi konstitusional” yang akan meneguhkan konsep negara kesatuan yang dianut oleh Republik Indonesia dan dapat meminimalisasi jumlah kerugian daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum yang dilakukan secara sengaja atau lalai oleh pemerintah daerah. Sebab, pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menjaga keuangan negara yang pengelolaannya diserahkan kepadanya.

Merunut historiografi dan konstruksi yuridis keuangan negara dan konsep negara kesatuan terhadap diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara dapat disimpulkan bahwa, pertama, pembentuk undang-undang belum konsisten dalam membentuk konstruksi yuridis atas keuangan negara beserta turunannya seperti keuangan daerah, kerugian negara, dan kerugian daerah. Kedua, belum terdapat norma yang mengatur secara tegas bahwa penyelesaian kerugian daerah harus dilakukan melalui penyetoran ke kas daerah, sehingga diskursus penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara menjadi sah dan mungkin.

Terhadap permasalahan tersebut perlu dilakukan perubahan atau penggantian terhadap peraturan perundang-undangan. Pertama, perlunya perubahan atau penggantian peraturan perundang-undangan dengan konstruksi yuridis yang konsisten mengenai keuangan negara, keuangan daerah, kerugian negara, dan kerugian daerah. Kedua, perlunya perubahan atau penggantian peraturan perundang-undangan dengan norma yang tegas mengenai perlunya penyetoran kerugian daerah ke kas negara.

DAFTAR PUSTAKA

Arief, B. N. (2013). *Perkembangan peraturan tindak pidana korupsi di Indonesia*. Modul Pelatihan Hakim Militer di

Surabaya, 20-23 Maret 2013.

- BPK. (2007a). *LHP atas belanja daerah tahun 2005 dan 2006 pada Pemerintah Kabupaten Kendal*. Semarang: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2007b). *Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 tahun 2007 tentang tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2008). *LHP atas belanja daerah tahun 2007 pada Pemerintah Kabupaten Cirebon*. Bandung: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2009). *LHP atas pelaksanaan belanja pelayanan publik infrastruktur dan lainnya tahun 2007 dan 2008 pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat*. Padang: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2010). *LHP atas laporan keuangan Pemerintah Kota Tangerang Selatan tahun 2009*. Serang: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2011). *LHP atas Belanja daerah tahun 2010 sampai triwulan III tahun 2011 pada Pemerintah Kota Semarang*. Semarang: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2012). *LHP atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Badung tahun 2011*. Denpasar: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2013). *LHP atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan tahun 2012*. Ternate: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2014). *LHP atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Jombang tahun 2013*. Sidoarjo: Badan Pemeriksa Keuangan.

- BPK. (2015). *LHP atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Tana Toraja tahun 2014*. Makasar: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2016a). *Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3/K/I-XIII.2/3/2016 tentang buku panduan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan.
- BPK. (2016b). *LHP atas laporan keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tahun 2015*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan.
- Fatkurohman & Kurniawan, N. (2017). Pergeseran delik korupsi dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 25/PUU-XIV/2016. *Jurnal Konstitusi*, 9(4).
- Hanson, S. (1999). *Legal Method*. London: Cavendish Publishing.
- Hartono, M. D. (2017, 1 Februari). *Putusan MK versus ikhtiar KPK*. Diakses dari <https://geotimes.co.id/kolom/hukum/putusan-mk-versus-ikhtiar-kpk/>.
- Idris, A. C. I. (2017). Memaknai Ulang Unsur Kerugian Negara. *Jawa Pos*, 1 Februari 2017.
- Jati, W. R. (2012). Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4).
- MK. (2006). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Jakarta: Mahkamah Konstitusi
- MK. (2013). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 44/PUU-XI/2013. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- MK. (2016). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain.
- Raben, R. (2011). Bangsa, daerah, dan ambiguitas modernitas di Indonesia tahun 1950-an. Dalam Sita van Bemmelen dan Remco Raben (Ed.), *Antara Daerah dan Negara: Indonesia tahun 1950-an; Pembongkaran narasi besar integrasi bangsa* (295). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia Bekerja sama dengan KITLV Jakarta.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Syamsudin, A. (2017). Putusan MK dalam Penegakan Hukum Korupsi. *Kompas*, 2 Februari 2017.
- United Nations. (2004). *United Nations Convention Against Corruption*. Diakses dari https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 tentang Perubahan Atas Staatsblad 1864 Nomor 106 (Indische Comptabiliteitswet).
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Negara Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006
tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Wignjosoebroto, S. (2011). Ragam-ragam penelitian hukum. Dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan refleksi* (121). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Yuntho, E., dkk. (2014). *Penerapan unsur merugikan keuangan negara dalam delik tindak pidana korupsi*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch bekerja sama dengan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Lembaga Bantuan Hukum Semarang.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis berterima kasih kepada Hasan Bakri Sinaga, ketua tim junior pada Auditorat Utama Keuangan Negara I BPK, yang mula-mula melontarkan (secara lisan) diskursus tentang penyelesaian kerugian daerah melalui penyetoran ke kas negara. Dari obrolan lisan, diskursus berkembang menjadi tulisan sederhana ini. Namun, karena pada pokoknya hanya semacam pemantik diskusi, tulisan ini masih dapat disanggah atau dikembangkan melalui sudut pandang dan disiplin ilmu selain ilmu hukum pada umumnya ataupun kajian hukum nondoktrinal pada khususnya. Sanggahan dan pengembangan yang ditulis dari sudut pandang dan disiplin ilmu yang lain tentu akan semakin memperkaya diskursus yang telah coba penulis bangun dan, barangkali, dapat menawarkan suatu alternatif praksis yang aplikatif menuju tata kelola keuangan negara yang lebih baik.

