

**PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN
NEGARA/DAERAH OLEH PEGAWAI NEGERI
YANG BUKAN BENDAHARA DI KABUPATEN
GORONTALO¹**

Oleh: Agustinawaty U. Gubali²

ABSTRAK

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif karena penelitian ini berhubungan dan bertitik tolak pada segi-segi hukum positif atau hukum yang berlaku saat ini. Pencarian dan pengumpulan data yang diperlukan, difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penulisan ini tidak terjadi penyimpangan dalam pembahasan. Penyelesaian ganti kerugian Negara/Daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara merupakan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian yang dimaksud. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR) tidak terkodifikasi dalam suatu peraturan perundang-undangan dan hanya tersebar ke dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Proses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara. Persidangan MP-TGR Kabupaten Gorontalo dilakukan dalam sebulan sekali.

Kata Kunci: Ganti Kerugian, Pegawai Negeri, Bendahara, Gorontalo

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan daerah di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan nasional. Sehingga unsur pemerintahan nasional dengan unsur pemerintahan daerah merupakan satu

kesatuan yang tidak terpisahkan satu sama lainnya khususnya dalam kerangka NKRI. Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus senantiasa didasarkan dan taat kepada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah.³

Sistem pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik. Hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi anggaran tetapi juga pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pengawasan, dan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Kejelasan misi dari pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.

Aspek administrasi atau manajemen yang dimaksud pengelolaan keuangan daerah adalah proses pengurusan, penyelenggaraan, penyediaan, dan pengguna uang dalam setiap usaha kerja sama kelompok orang untuk mencapai suatu tujuan. Sejalan dengan pengertian tersebut, Abdul Halim⁴ mengatakan bahwa membicarakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dilaksanakan setiap tahun anggaran. Oleh karena itu harus dikelola dengan baik dan dapat bertanggung jawab dengan benar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi daerah yang disertai penyerahan urusan kepada daerah disertai dengan perincian pengelolaan keuangan daerah yang dikelola berdasarkan ketentuan Undang-Undang bidang pengelolaan keuangan negara. Setiap daerah memiliki masalah yang berbeda-beda dalam pengelolaan keuangan, ini dapat kita lihat pada kerugian suatu daerah yang begitu yang berpengaruh pada tingkat pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1) Tahun 2004 tentang Perbendaharaan menguraikan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan

¹ Artike Tesis. Dosen Pembimbing: Dr. Jemmy Sondakh, SH, MH; Dr. Wempie Jh. Kumendong, SH, MH

² Mahasiswa Pascasarjana Unsrat, NIM. 17202108001

³ Rahyuni Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Harapan, Jakarta, 2016.69

⁴ Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YPKN, Yogyakarta, 2001.23.

kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur tuntutan ganti rugi, sebagaimana diatur dalam Bab XI penyelesaian kerugian negara/daerah mulai Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 64, Pasal 65, Pasal 66, dan Pasal 67. Sembilan pasal yang mengatur tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR), ada beberapa pasal yang menjadi dasar hukum kewenangan pelaksanaan dan tuntutan ganti rugi.⁵

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi adalah adanya kerugian keuangan Negara. Kerugian keuangan negara ini membuat Undang-Undang korupsi, baik yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 maupun yang baru Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan Negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi. Ditinjau dari aspek penyelesaiannya tersedia berbagai cara yang dapat ditempuh, mulai dari tuntutan pidana/pidana korupsi, tuntutan perdata, tuntutan perbendaharaan (TP) dan tuntutan ganti rugi (TGR).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, pengembalian kerugian daerah dapat dilakukan melalui pidana dan perdata. Sanksi pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku dan selanjutnya oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh hakim. Sanksi perdata oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan terhadap pelaku korupsi.⁶

Pendekatan administratif yang sudah lama dipraktekkan dalam internal birokrasi yang juga diperkuat oleh berbagai ketentuan perundang-undangan terutama Undang-Undang BPK, Undang-Undang Perbendaharaan, dan Undang-Undang Keuangan Negara administrasinya dilakukan oleh Majelis Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP-TGR) yang dibentuk oleh satuan departemen terkait atau kepala daerah pada semua tingkatan. Putusan

pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi, hal ini sesuai dengan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Ganti rugi (*legal remedy*) adalah cara pemenuhan atau kompensasi hak oleh pengadilan yang diberikan kepada satu pihak yang menderita kerugian oleh pihak lain yang melakukan kelalaian atau kesalahan sehingga menyebabkan kerugian tersebut.⁷

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penyelesaian ganti kerugian negara oleh pegawai negeri yang bukan bendahara di Kabupaten Gorontalo?
2. Apa saja faktor penghambat dari penyelesaian ganti kerugian negara oleh pegawai negeri yang bukan bendahara di Kabupaten Gorontalo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana bentuk penyelesaian ganti kerugian negara oleh pegawai negeri yang bukan bendahara di Kabupaten Gorontalo.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dari penyelesaian ganti kerugian Negara oleh pegawai negeri yang bukan bendahara di Kabupaten Gorontalo.

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif karena penelitian ini berhubungan dan bertitik tolak pada segi-segi hukum positif atau hukum yang berlaku saat ini, yang berupa ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lainnya yang kemudian dihubungkan dengan praktek praktek yang terjadi di lapangan. Penelitian yuridis normatif dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, karena secara logis jenis data mengandalkan sumber data sekunder (kepuustakaan). Untuk kajian kasus TGR dilakukan pengumpulan data sebagai penunjang analisis data. Data yang diperoleh studi pustaka dianalisis secara deskriptif, dengan tahapan mengkategorikan, dan mudian dihubungkan dengan peraturan

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 ayat (1) Tahun 2004.

⁶ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi..

⁷ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara*, Laks Bang Persindo, Yogyakarta, 2010.3.

perundang-undang yang berlaku serta asas dan teori hukum positif yang akan ditentukan penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.⁸

B. Sumber Bahan Kajian Hukum

Pencarian dan pengumpulan data yang diperlukan, difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penulisan ini tidak terjadi penyimpangan dalam pembahasan. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- 1) Data primer mencakup data-data dan hasil wawancara dilapangan dengan lembaga dan pejabat yang terlibat dalam penyelesaian ganti kerugian di Kabupaten Gorontalo
- 2) Data sekunder yang terdiri peraturan-peraturan yang menyangkut dengan pokok bahasan yang menjadi rujukan dalam penuntutan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah
- 3) Data tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder yang terdiri kamus, ensklopedia hukum dan lainnya.

C. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Pada tahap penelitian ini agar diperoleh data yang valid dan biasa dipertanggungjawabkan, maka data di peroleh melalui studi kepustakaan dengan cara membaca, mengutip, dan memahami berbagai literatur yang ada hubungannya dengan materi penelitian, berupa buku-buku, peraturan perundangan, majalah serta dokumen yang lain berhubungan dengan masalah yang telah diperoleh kemudian diolah dan dianalisis.

Pengumpulan bahan hukum juga dilakukan wawancara dengan Ketua bendahara Kabupaten Gorontalo yang sekarang menjabat sebagai kepala dinas pariwisata Kabupaten Gorontalo

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Yang Bukan Bendahara Di Kabupaten Gorontalo

Pegawai negeri bukan bendahara adalah pegawai atau pejabat sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian yang tidak berstatus sebagai bendahara, Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.⁹ Pegawai atau biasa disebut dengan aparatur sipil negara (ASN) adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlakudiangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negara atau negara.

lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku meliputi:

1. Pegawai daerah;
2. Pegawai negeri/ pegawai daerah yang diperbantukan atau dipekerjakan
3. Pegawai perusahaan daerah
4. Pekerja daerah
5. ABRI/Purnawirawan ABRI yang dikaryakan atau dipekerjakan pada daerah.

Jelas sekali bahwa pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lainnya serta pihak lainnya yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya, yang menyebabkan kerugian baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, wajib mengganti kerugian. Pegawai negeri bukan bendahara yang dimaksud dalam peraturan Bupati Gorontalo Pasal 3 yaitu:

1. Semua pegawai negeri sipil bukan bendahara dilingkungan pemerintahan daerah, termasuk pegawai tidak tetap
2. Pejabat negara (Bupati/ Wakil Bupati)
3. Pimpinan dan anggota DPRD;
4. Pegawai pada Badan layanan Umum Daerah
5. Pihak lainnya antara lain kepala desa atau pihak ketiga selaku penyedia barang/jasa atau badan/ organ lainnya/masyarakat lainnya.

⁸ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum Jakarta* : Sinar Grafika 2011, 113

⁹ Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pokok-Pokok Kepegawaian

Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara merupakan amanat atau rumusan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian negara yang dimaksud. Dalam pelaksanaannya, tuntutan ganti rugi sampai dengan tindak lanjutnya sering mengalami kendala.¹⁰

Tanggungjawab pejabat dalam melaksanakan fungsinya dibedakan antara tanggungjawab jabatan dan tanggungjawab pribadi. Tanggungjawab jabatan berkenaan dengan legalitas tindak pemerintah. Tanggungjawab pribadi berkenaan dengan penggunaan wewenang maupun publik servis. Mencermati delik pidana penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan yang dapat merugikan keuangan negara ataupun daerah.¹¹

Proses penyelesaian ganti kerugian negara oleh pegawai negeri yang bukan bendahara tertuntut harus mengetahui apa saja yang mengakibatkan kerugian negara, sehingga dalam penyelesaiannya bisa diproses sesuai aturan dan Undang-undang yang berlaku. Ganti kerugian adalah suatu kewajiban yang dibebankan kepada orang yang bertindak melawan hukum dan menimbulkan kerugian pada negara/daerah karena kesalahannya. Pada masa ini dikenal adanya "*personal reparation*", yaitu semacam pembayaran ganti rugi yang akan dilakukan oleh seseorang yang telah melakukan tindak pidana berdasarkan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang dimaksud dengan kerugian negara atau daerah adalah "Kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai."¹²

¹⁰ Bohari, "*Hukum Anggaran Negara*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013. 106

¹¹ *Op Cit.* 86

¹² Halim, Abdul dan Bawono, "*Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan Daerah*", Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2011.36.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR),seringkali dihadapkan dengan banyaknya ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang TP-TGR.Beberapa pengertian yang sudah diuraikan dalam 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 Tanggungjawab Keuangan Negara, Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti rugi Keuangan dan Barang Daerah, serta Rancangan Pemerintah tentang Tata cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri bukan Bendahara.¹³

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur yang berkenaan dengan TP-TGR memang sudah menjadi keinginan pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan yang berkenaan dengan kewajiban bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain atau pihak maupun untuk mengganti kerugian Negara/daerah atas perbuatan melanggar hukum. Proses penyelesaiannya diatur dalam peraturan Bupati Gorontalo Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara. Berikut beberapa tahap penyelesaian dalam Sidang MP-TGR Kabupaten Gorontalo.

1. Penugasan MP-TGR

Kepala daerah segera menugaskan MP-TGR untuk menindaklanjuti setiap kasus kerugian Negara/Daerah melalui sidang MP-TGR selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak menerima laporan/informasi hasil

¹³ *Ibid*

pengawasan atau pemberitahuan atasan langsung atau kepala SKPD, hasil pemeriksaan badan keuangan, hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern atau fungsional dan hasil pemeriksaan oleh aparat penegak hukum. Penugasan MP-TGR untuk melaksanakan sidang ditetapkan dengan surat tugas. Tentang penunjukan MP-TGR disiapkan dan diajukan oleh sekretariat kepada kepala daerah. Surat tugas tentang MP-TGR sudah menunjukkan susunan keanggotaan MP-TGR yang terdiri dari ketua MP-TGR, anggota MP-TGR, sekretaris/wakil sekretaris MP-TGR selaku penuntut dan panitera.

2. Pemeriksaan dan putusan MP-TGR

Penugasan MP-TGR untuk melaksanakan sidang MP-TGR ditetapkan dengan surat tugas. Berdasarkan penugasan, MP-TGR melakukan pemeriksaan melalui sidang MP-TGR atas laporan/informasi kerugian negara/daerah berdasarkan hasil pengawasan atau pemberitahuan atasan langsung atau kepala SKPD, hasil pemeriksaan badan pemeriksa keuangan, hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern dan hasil pemeriksaan oleh aparat penegak hukum, untuk menyimpulkan apakah telah terjadi kerugian negara/daerah yang meliputi nilai kerugian negara, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan penanggungjawab.

Pemeriksaan oleh MP-TGR dilakukan dalam sidang MP-TGR terhadap hal yang telah diatur dan menjadi tugas dan fungsi MP-TGR. Apabila dari hasil pemeriksaan MP-TGR terbukti dan terdapat nilai kerugian negara/daerah, terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan keberatan atau pembelaan diri yang bersangkutan tidak diterima dan diputuskan bersalah, MP-TGR mengeluarkan putusan pengenaan ganti kerugian negara/daerah, tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan keberatan/pembelaan diri yang bersangkutan diterima dan diputuskan tidak bersalah, MP-TGR mengeluarkan putusan pembebasan. Selain pembebasan MP-TGR dapat membebaskan putusan tentang disiplin pegawai negeri

sipil. Pemeriksaan melalui sidang MP-TGR dilaksanakan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari atau waktu ditentukan lain sejak MP-TGR memperoleh penugasan. Dalam proses pemeriksaan melalui sidang MP-TGR pegawai negeri bukan bendahara dapat dibebastugaskan sementara dari jabatannya. Mekanisme pembebasan dan penunjukan pegawai negeri bukan bendahara pengganti ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. MP-TGR melaporkan hasil pemeriksaan sidang MP-TGR dalam bentuk putusan dan menyampaikan kepada kepala daerah dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak putusan ditetapkan dan dilengkapi bukti-bukti dan dokumen hasil pemeriksaan.

3. Pengenaan atau Pembebasan

Kepala daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak menerima laporan dari MP-TGR yang dilengkapi dengan bukti-bukti dokumen hasil pemeriksaan menetapkan keputusan kepala daerah tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah. Pembebasan TGR atau keputusan kepala daerah tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah. Pembebasan TGR dan pengenaan ganti kerugian negara/daerah, tidak menutup kemungkinan untuk dibukanya proses penuntutankembali apabila dikemudian hari ternyata diperoleh bukti baru yang cukup. Keputusan kepala daerah tentang pembebasan TGR atau keputusan kepala daerah tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah, keputusan kepala daerah dapat membebaskan putusan /keputusan tentang disiplin pegawai negeri sipil sesuai putusan MP-TGR.

4. Proses Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah

Penyelesaian kerugian negara/daerah dilakukan oleh MP-TGR dengan terbitnya putusan MP-TGR tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah atau pembebasan pengenaan ganti kerugian negara/daerah sampai ditetapkannya keputusan kepala daerah tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah maka MP-TGR sesegara

mungkin menyelesaikan ganti kerugian negara/daerah tersebut dengan pelaksanaannya secara bertahap melalui penyelesaiannya secara bertahap melalui penyelesaian secara damai, penyelesaian secara paksa dan atau penyelesaian secara perdata/pidana.

Penyelesaian TGR sedapat mungkin dilakukan dengan upaya damai oleh negeri bukan bendahara atau pejabat negara, pejabat lainnya serta pihak lainnya/ahli waris/pengampu dengan mengganti kerugian negara/daerah berupa uang yang dapat dibayar secara tunai dan seketika maupun angsuran. Surat keterangan tanggung jawab mutlak (SKTJM) adalah surat pernyataan dari pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat negara, pejabat lainnya serta pihak lainnya yang menyatakan kesanggupan dan atau pengakuan bahwa kerugian negara/daerah akibat perbuatan melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara/daerah dimaksud.¹⁴

B. Faktor Penghambat Dari Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Oleh Pegawai Negeri Yang Bukan Bendahara Di Kabupaten Gorontalo

Tantang Berdasarkan latar belakang masalah yang terjadi pada pemerintah Provinsi Gorontalo, dimana tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK mengalami kendala dalam penyelesaian oleh SKPD yang antara lain disebabkan :

1. Faktor Pengawasan Organisasi Satuan Kerja Pengawasan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi. Memiliki arti suatu proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan. Pengawasan dikatakan penting karena tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan. Suatu organisasi terdapat tipe-tipe pengawasan yang digunakan. Seperti pengawasan pendahuluan (preliminary control), pengawasan pada saat

kerja berlangsung (concurrent control), pengawasan feed back (feed back control).

Organisasi pengawasan juga memiliki perancangan proses pengawasan, yang berguna untuk merencanakan secara sistematis dan terstruktur agar proses pengawasan berjalan sesuai dengan apa yang dibutuhkan atau direncanakan. Pengawasan merupakan salah satu program yang harus dijalankan dalam suatu organisasi terlebih dalam mengawasi keuangan negara. Program dan kegiatan pengutan pengawasan dalam kerangka birokrasi ditunjukan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Program penguatan pengawasan pengawasan terdiri dari dua kegiatan yaitu, penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Peningkatan peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai *quality assurance* dan *consulting*.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN pada masing-masing Kementrian/lembaga dan Pemerintahan Daerah. target yang ingin dicapai melalui program ini adalah:

- 1) meningkatkan kepatuhan terhadap pengelolaan keuangan negara dan pemda
- 2) meningkatkan efektivitas pengelolaan keuangan negara dan pemda
- 3) meningkatkan status opini BPK terhadap pengelolaan keuangan negara dan pemda
- 4) menurunnya tingkat penyalahgunaan wewenang

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Didalamnya termasuk unsure pencegahan penyimpangan- penyimpangan yang mungkin terjadi. Pengawasan ditunjukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif berorientasi, pada pencapaian visi dan misi. Melalui pengawasan diharapkan dapat diperoleh masukan bagi pengambil kebijakan untuk meniadakan kesalahan, penyimpangan,

¹⁴Op.cit 129

pemborosan, dan hambatan. Pengawasan internal pemerintah Kabupaten secara keseluruhan merupakan tanggungjawab Bupati.

Pengawasan merupakan tugas badan pengawas yang disebut dengan inspektorat. Sesuai dengan peraturan Bupati tentang kebijakan pengawasan

- 1) pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten
- 2) pengawasan terhadap pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa
- 3) pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan desa
- 4) pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi perangkat daerah termasuk akuntabilitas keuangan daerah .

Jumlah auditor yang terbatas menyebabkan pekerjaan pemeriksaan yang dilakukan juga terbatas. Dalam satu tahun anggaran pemeriksaan reguler mencapai 144 SKPD. Proses yang sistematis dalam menetapkan standar kerja atau ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan standar kinerja yang telah ditetapkan. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai, melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, dimana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya. Sasaran pengawasan adalah temuan yang

menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan , yaitu:

- 1) Pengawasan intern dan ekstern
Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan . Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (built in control) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jendral pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menetapkannya dibawah pengawasan kementerian dalam negeri.
- 2) Pengawasan Preventif dan Represif
Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan , sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Pengawasan ini juga dilakukan agar system pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang dilakukan terdeteksi lebih awal.
- 3) Pengawasan aktif dan pasif
Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan ditempat kegiatan yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran. Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran

formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

- 4) Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rectmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materil sebagai maksud tujuan pengeluaran Penyelenggaraan negara, pengawasan ditunjukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang ditunjukan kepada aparatur atau pegawai negeri, dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Kurangnya komitmen organisasional pada satuan atau unit kerja, adanya temuan berulang yang disebabkan oleh belum terbangunnya system pengendalian internal, yang andal dalam satuan atau unit kerja, lemahnya sanksi bagi pimpinan satuan atau unit kerja atau pihak terkait temuan yang lambat dalam menyelesaikan tindak lanjut hasil pemeriksaan, belum efektifnya monitoring atau evaluasi terhadap temuan yang belum ditindaklanjuti, dan kurangnya koordinasi antara pemeriksa dengan auditan mengenai hasil pemeriksaan.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan tindak lanjut, butuh komitmen kuat dari pimpinan SKPD maupun pemda untuk mendorong aparatur dibawahnya agar serius menindaklanjuti rekomendasi BPK. Mayer dan Ellen dalam KhaerulUmammerumuskan suatu definisi mengenai komitmen organisasional sebagai suatu keadaan dimana individu memiliki suatu kepercayaan, keterkaitan, serta perasaan memiliki atas organisasi sehingga individu yang ditandai dengan bentuk

loyalitas dan identifikasi diri terhadap organisasi.

2. Faktor Manusia

Penghambat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah di Kabupaten Gorontalo banyak menemui masalah. Kendala yang sering dihadapi dalam proses persidangan sidang MP-TGR Kabupaten Gorontalo yaitu tidak hadirnyatertuntut, sehingga persidangan akan dilanjutkan jika tertuntut hadir dalam proses persidangan. Proses persidangan MP-TGR di Kabupaten Gorontalo dilakukan dalam sebulan sekali.

¹⁵Majelis Pertimbangan Tuntutan Ganti Rugi (MP-TGR) menggelar sidang yang dipimpin oleh ketua majelis. Kabupaten Gorontalo menggelar sidang selama 5 hari kedepan yang tertuntut sebanyak 16 tentang kasus masalah proyek fisik dan sisanya terkait masalah administrasi.

Penyelesaian dan penelesaian ganti rugi negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara oleh pemerintah daerah dipertegas didalam Pasal 144 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, ketentuan lebih lanjut tentang tata cara tuntutan ganti kerugian daerah diatur dengan peraturan daerah dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Dari tuntutan ketentuan ini, maka sampai saat ini peraturan pemerintah tentang pedoman pemerintahan daerah menetapkan tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah, Pemerintah Kabupaten Gorontalo Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata cara Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara. Dalam pelaksanaan implementasi atas penyelesaian kerugian negara/daerah melalui tuntutan ganti kerugian telah banyak mengundang perhatian kementerian/lembaga dalam wujud sudah ratusan daerah telah berkunjung untuk studi banding ke Kabupaten Gorontalo.

Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah pada prinsipnya adalah amanat Undang-Undang yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan kementerian negara atau satuan kerja perangkat daerah. Hal ini sudah

¹⁵*Op. cit.* 76

ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan. Setiap kerugian negara/daerah yang diseolah tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun pada akhirnya penyelesaian tuntutan ganti kerugian ini masih terdapat faktor penghambat dalam pelaksanaannya.

Penyelesaian kerugian negara/daerah dengan cara pembebasan ganti kerugian atau tuntutan perbendaharaan terhadap pegawai negeri bukan bendahara seringkali terjadi kendala yang dialami oleh pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo. Pengaturan mengenai pembebasan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara diatur dalam peraturan Bupati Gorontalo Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara.

Pertimbangan pembebasan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara, didasarkan oleh sebab pegawai negeri bukan bendahara dinyatakan tidak bersalah atau alasan-alasan lain yang dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah dinyatakan pada saat proses penyelesaian melalui hasil sidang MP-TGR yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Daerah (gubernur/bupati/walikota) tentang pembebasan ganti kerugian negara/daerah.

Pemeriksaan sidang MP-TGR yang didasarkan pada fakta keterangan saksi dibawah sumpah dan bukti-bukti persidangan ternyata tidak terdapat atau tidak cukup bukti. Penyebab pembebasan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara oleh karena pegawai negeri meninggal dunia tanpa ahli waris atau tidak layak ditagih, dilakukan dalam hal telah diputuskan telah ada putusan pengenaan ganti kerugian negara/daerah melalui sidang MP-TGR yang selanjutnya telah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah. Penyebab pembebasan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara oleh karena pegawai negeri bukan bendahara meninggal dunia tanpa ahli waris atau tidak layak untuk ditagih, diawali jika dalam proses

penagihan ternyata yang bersangkutan meninggal dunia tanpa ahli waris atau oleh karena pegawai negeri bukan bendahara yang bersangkutan karena suatu keadaan yang dilihat dari aspek kemanusiaan baik yang menyangkut fisik dan non fisik dipandang tidak mampu menyelesaikan kerugian negara/daerah, maka MP-TGR melaksanakan sidang MP-TGR atas keadaan inidn memutuskan membebaskan bersangkutan dari tagihan kerugian negara/daerah.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penyelesaian ganti kerugian Negara/Daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara merupakan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian yang dimaksud. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR) tidak terkodifikasi dalam suatu peraturan perundang-undangan dan hanya tersebar ke dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Proses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara. Persidangan MP-TGR Kabupaten Gorontalo dilakukan dalam sebulan sekali.
2. Faktor penghambat dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah di Kabupaten Gorontalo banyak menemui masalah. Kendala yang sering dihadapi dalam proses persidangan sidang MP-TGR Kabupaten Gorontalo yaitu dilihat dari faktor pengawasan organisasi satuan kerja, faktor manusia dan faktor

sistem pengendalian internal (SPI), sehingga proses persidangan ditunda atau dalam penyelesaiannya belum ada putusan dari ketua majelis.

B. Saran

1. Jika masih ditemukannya pelanggaran dalam penyalahgunaan keuangan negara/daerah yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara dalam lingkup pemerintahan Kabupaten Gorontalo alangkah baiknya setiap pegawai perlu pengawasan dari instansi yang diberikan mandat oleh pemerintah untuk mengawasi dan melaporkan setiap pengeluaran dan pemasukan kas negara atau daerah. Pengawasan juga harus dilakukan dalam tugas dan wewenangnya. Peraturan dan pemberian sanksi atau hukuman terhadap pegawai negeri yang bukan bendahara lebih dipertegas lagi untuk memberikan efek jera kepada pegawai yang melakukan kerugian negara atau daerah.
2. Faktor penghambat atau kendala yang dihadapi dalam proses persidangan MP-TGR memerlukan konsistensi pengawasan kepada tertuntut, agar dalam persidangan nanti tidak akan terjadi permasalahan yang dihadapi oleh dewan majelis pertimbangan tuntutan ganti rugi pada pemerintahan Kabupaten Gorontalo. Pemerintah daerah lebih memaksimalkan instansi terkait yang bertanggungjawab dalam tugas pelaksanaan tuntutan ganti rugi negara atau daerah dari pelaporan, pengawasan, sampai pada penyelesaian tuntutan itu selesai.

DAFTAR PUSTAKA

- Rahyuni Rauf, Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pustaka Harapan, Jakarta, 2016.
- Abdul Halim, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, UPP AMP YPKN, Yogyakarta, 2001.
- Makmur, Kriminologi Administrasi Dalam Pemerintahan, Grafindo Grup, Jakarta, 2006.

Andi Hamzah, Korupsi di Indonesia Masalah & Pemecahannya, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.

BachrulAmiq, Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara, Laks Bang Persindo, Yogyakarta, 2010.

Zainudin Ali, Metode Penelitian Hukum Jakarta : Sinar Grafika 2011.

Bohari, "Hukum Anggaran Negara", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

C.J.N.Versteden dalam Julista, Muatamu , Diskresi dan tanggungjawab administrasi Pemerintahan, jurnal Sasi Vol.17 No.2 2011

Halim, Abdul dan Bawono, "Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah:Hukum Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan Daerah", Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2011.