

## MEKANISME PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA OLEH BENDAHARA



<http://www.kumpulanregulasi.web.id>

### I. PENDAHULUAN

Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Ketika negara mengalami kerugian akibat pengelolaan keuangan negara yang tidak benar, negara wajib mengenakan tuntutan ganti kerugian kepada pihak yang melakukannya. Pengenaan tuntutan ganti kerugian bertujuan untuk memulihkan keuangan negara yang mengalami kekurangan dan dikembalikan pada keadaan semula sehingga dapat digunakan kembali dalam mencapai tujuan negara.<sup>1</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi. Sehubungan dengan itu, setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan

---

<sup>1</sup> Saidi Muhammad Djafar., *Hukum Keuangan Negara*, Edisi Pertama Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm.73.

bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif dan/atau pidana.<sup>2</sup>

Pada prinsipnya setiap kasus kerugian negara harus segera diselesaikan melalui mekanisme yang berlaku sehingga kerugian negara dapat segera dipulihkan. Oleh karena itu setiap pejabat yang terkait dengan perbendaharaan dan pengelolaan keuangan negara/daerah harus memahami mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara.

## **II. PERMASALAHAN**

Dalam kaitan dengan mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara oleh Bendahara, maka terdapat beberapa hal yang akan dibahas dalam tulisan hukum ini, yaitu:

1. Bagaimana tugas pokok, fungsi dan kewenangan bendahara?
2. Apa yang dimaksud dengan kerugian negara?
3. Bagaimana mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara oleh bendahara?

## **III. PEMBAHASAN**

### **A. Tugas Pokok, Fungsi dan Kewenangan Bendahara**

Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.<sup>3</sup>

Sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota mengangkat Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Bendahara Penerimaan dan Pengeluaran ini merupakan Pejabat Fungsional, dan jabatan ini tidak boleh dirangkap oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara.

Yang dimaksud dengan Bendahara Penerimaan adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan

---

<sup>2</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 Angka 14.

mempertanggungjawabkan uang pendapatan negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.<sup>4</sup> Sedangkan Bendahara Pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah.<sup>5</sup>

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut diatas maka secara umum tugas Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran meliputi kegiatan menerima, menyimpan, menyetor/membayar/menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan penerimaan/pengeluaran uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya.

Untuk melaksanakan tugasnya, Bendahara Penerimaan maupun Bendahara Pengeluaran mempunyai wewenang sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Wewenang Bendahara Penerimaan:
  - a. menerima penerimaan yang bersumber dari pendapatan asli daerah;
  - b. menyimpan seluruh penerimaan;
  - c. menyetorkan penerimaan yang diterima yang diterima dari pihak ketiga ke rekening kas umum daerah paling lambat 1 hari kerja;
  - d. mendapatkan bukti transaksi atas pendapatan yang diterima melalui Bank.
2. Wewenang Bendahara Pengeluaran:
  - a. mengajukan permintaan pembayaran menggunakan SPP<sup>7</sup> UP<sup>8</sup>/GU<sup>9</sup>/TU<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 Angka 17.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 Angka 18.

<sup>6</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara serta Penyampaiannya (Permendagri Nomor 55 Tahun 2008) Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (2).

<sup>7</sup> Surat Permintaan Pembayaran yang selanjutnya disingkat SPP adalah dokumen yang diterbitkan oleh pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan/bendahara pengeluaran untuk mengajukan permintaan pembayaran (Pasal 1 angka 10, Permendagri Nomor 55 Tahun 2008).

<sup>8</sup> SPP Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPP-UP adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran untuk permintaan uang muka kerja yang bersifat pengisian kembali (revolving) yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung (Pasal 1 angka 11, Permendagri Nomor 55 Tahun 2008).

<sup>9</sup> SPP Ganti Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPP-GU adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran untuk permintaan pengganti uang persediaan yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung (Pasal 1 angka 12, Permendagri Nomor 55 Tahun 2008).

<sup>10</sup> SPP Tambahan Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat SPP-TU adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran atau bendahara pengeluaran pembantu untuk permintaan tambahan uang

dan SPP-LS<sup>11</sup>;

- b. menerima dan menyimpan uang persediaan;
- c. melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya;
- d. menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan;
- e. meneliti kelengkapan dokumen pendukung SPP-LS yang diberikan oleh PPTK<sup>12</sup>;
- f. mengembalikan dokumen pendukung SPP-LS yang diberikan oleh PPTK, apabila dokumen tersebut tidak memenuhi syarat dan/atau tidak lengkap.

Selain itu, Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut. Hal ini juga diatur dalam Pasal 10 ayat (5) UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 15 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyatakan bahwa Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut, serta menyimpan uang pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi.

## **B. Kerugian Negara/Daerah**

Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>13</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, suatu perbuatan dapat

---

persediaan guna melaksanakan kegiatan SKPD yang bersifat mendesak dan tidak dapat digunakan untuk pembayaran langsung dan uang persediaan (Pasal 1 angka 13, Permendagri Nomor 55 Tahun 2008).

<sup>11</sup> SPP Langsung untuk pengadaan Barang dan Jasa yang selanjutnya disingkat SPP-LS untuk pengadaan Barang dan Jasa adalah dokumen yang diajukan oleh bendahara pengeluaran atau bendahara pengeluaran pembantu untuk permintaan pembayaran langsung kepada pihak ketiga atas dasar perjanjian kontrak kerja atau surat perintah kerja lainnya dengan jumlah, penerima, peruntukan, dan waktu pembayaran tertentu yang dokumennya disiapkan oleh PPTK (Pasal 1 angka 14, Permendagri Nomor 55 Tahun 2008).

<sup>12</sup> PPTK: Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 22 dan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 1 angka 3

dikatakan telah mengakibatkan terjadinya kerugian negara apabila memenuhi unsur-unsur kerugian negara, yaitu:

1. adanya kekurangan uang, surat berharga, dan barang;
2. jumlahnya nyata dan pasti, dan;
3. akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Yang dimaksud perbuatan melawan hukum jika dilihat dari Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), pengertian perbuatan melawan hukum dapat didefinisikan sebagai tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, dan mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut.

Berdasarkan pengertian kerugian negara menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, maka objek kerugian negara terdiri dari uang, surat berharga, dan barang milik negara. Sedangkan jika dilihat dari subjeknya kerugian negara terdiri dari:

1. Kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara.
2. Kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain.

Yang dimaksud pejabat lain adalah pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 59 ayat (2), yang menyatakan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

3. Kerugian negara yang dilakukan oleh pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Yang dimaksud "pengelola" termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD,

dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara

4. Kerugian negara yang dilakukan oleh pihak ketiga.

Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Pasal 10 ayat (3) huruf c, yang menyatakan bahwa penyelesaian ganti kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum pihak ketiga dilaksanakan melalui proses peradilan.

Dalam kasus kerugian negara terdapat empat akun besar yang menjadi sumber kerugian negara, yaitu:<sup>14</sup>

1. Kerugian Keuangan Negara Berkenaan dengan Penerimaan (*Receipt*), yaitu:

a. Wajib bayar tidak menyetor kewajibannya.

Dalam beberapa Undang-Undang, wajib bayar menghitung dan menyetorkan kewajibannya ke kas negara. Kelalaian para wajib bayar akan menimbulkan kerugian keuangan negara. Negara bukan saja tidak menerima jumlah yang menjadi kewajiban wajib bayar, tetapi juga kehilangan bunga atas penerimaan tersebut karena adanya unsur waktu (keterlambatan menyetor).

b. Penerimaan negara tidak disetor penuh oleh pejabat yang bertanggung jawab. Misalnya, selisih antara "tarif tinggi" dan "tarif rendah" dalam pengurusan dokumen.

c. Penyimpangan dalam melaksanakan diskresi berupa pengurangan pendapatan negara lembaga negara yang bersangkutan menjadi penyetor, namun ada kewenangan untuk melakukan pemotongan penerimaan negara.

Secara substansi ketiga ranting di atas merupakan penerimaan negara yang tidak disetorkan sebagian atau seluruhnya, atau tidak disetorkan tepat waktu.

2. Kerugian Keuangan Negara Berkenaan Dengan Pengeluaran (*Expenditure*)

Kerugian keuangan negara terjadi karena pengeluaran negara dilakukan lebih dari seharusnya, atau pengeluaran negara seharusnya tidak dilakukan, dan/atau pengeluaran negara dilakukan lebih cepat. Kerugian keuangan negara berkenaan dengan transaksi pengeluaran dapat terjadi antara lain karena hal-hal sebagai berikut;

---

<sup>14</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat tahun 2009 sebagaimana dimuat dalam Buletin Teknis Akuntansi Pemerintahan Nomor 20

- a. Kegiatan fiktif/pengeluaran fiktif.
  - b. Pengeluaran berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang sudah tidak berlaku lagi.
  - c. Pengeluaran bersifat resmi, tetapi dilakukan lebih cepat.
3. Kerugian Keuangan Negara Berkenaan Dengan Aset (*Asset*)
- Terdapat 5 sumber kerugian keuangan negara terkait dengan aset seperti yang dijelaskan pada bagian di bawah ini;
- a. Pengadaan Barang Dan Jasa.  
Bentuk kerugian keuangan negara dari pengadaan barang dan jasa adalah pembayaran yang melebihi jumlah seharusnya.
  - b. Pelepasan Aset.  
Bentuk kerugian keuangan negara yang dapat ditimbulkan dari pelepasan aset antara lain nilai aset yang dilepas lebih rendah dari yang seharusnya.
  - c. Pemanfaatan Aset.  
Bentuk kerugian keuangan negara yang dapat ditimbulkan dari pemanfaatan aset antara lain negara tidak memperoleh imbalan yang layak jika dibandingkan dengan harga pasar, negara ikut menanggung kerugian dalam kerja sama operasional yang melibatkan aset negara yang “dikaryakan” kepada mitra usaha, dan negara kehilangan aset yang dijadikan jaminan kepada pihak ketiga.
  - d. Penempatan Aset.  
Bentuk kerugian keuangan negara yang dapat ditimbulkan dari penempatan aset antara lain imbalan yang tidak sesuai dengan risiko.
4. Kerugian Keuangan Negara Berkenaan Dengan Kewajiban (*Liabilities*)
- Terdapat 3 jenis kerugian negara/daerah berkaitan dengan kewajiban di antaranya perikatan yang menimbulkan kewajiban nyata, kewajiban bersyarat yang menjadi nyata, dan kewajiban tersembunyi.
- a. Perikatan yang Menimbulkan Kewajiban Nyata. Dokumentasinya terlihat sah, tetapi isinya sebenarnya fiktif, dimana transaksi istimewa diselipkan diantara transaksi normal karena mengetahui bahwa transaksi ini akan bermasalah. Sifat *fraud*-nya adalah penjarahan kekayaan negara melalui penciptaan transaksi fiktif yang menyerupai transaksi normal. Bentuk kerugiannya

adalah jumlah pokok kewajiban dan bunga selama periode sejak timbulnya kewajiban nyata sampai dengan pengembalian dana oleh terpidana.

- b. Kewajiban yang berasal dari kewajiban bersyarat Pejabat lembaga Negara, BUMN, dan lain-lain mengadakan perikatan dengan pihak ketiga yang pada awalnya merupakan *contingent liability*<sup>15</sup>. Laporan keuangan lembaga tersebut tidak menunjukkan adanya kewajiban karena masih merupakan kewajiban bersyarat. Pada akhirnya, pihak ketiga tidak mampu memenuhi kewajibannya sehingga lembaga negara yang menjadi penjaminnya memiliki kewajiban nyata yang sebelumnya adalah kewajiban bersyarat. Bentuk kerugian keuangan negara adalah sebesar jumlah pokok kewajiban dan bunga selama periode sejak kewajiban bersyarat berubah menjadi kewajiban nyata sampai saat pengembalian dana tersebut oleh terpidana.
- c. Kewajiban Tersembunyi. Kewajiban tersembunyi mencuat dalam kasus aliran dana suatu lembaga besar yang diduga untuk membantu mantan pejabatnya mengatasi masalah hukum. Dalam praktiknya, kantor-kantor akuntan senantiasa memfokuskan suatu audit pada pengeluaran untuk masalah hukum karena *legal expenses* merupakan tempat persembunyian segala macam biaya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini mengakibatkan adanya kecenderungan dari pihak pimpinan lembaga untuk membersihkan pembukuan ketika auditor menemukan penyimpangan ini, dengan dua cara yaitu:
  - 1) Menciptakan aset fiktif untuk menghindari pengeluaran fiktif,
  - 2) Aset fiktif tersebut dihilangkan melalui kewajiban kepada pihak yang masih terafiliasi.

Bentuk kerugian negara/daerahnya adalah sebesar jumlah pokok kewajiban dan bunga sejak periode dana diterima oleh pelaku kejahatan sampai saat pengembaliannya.

### C. Mekanisme Penyelesaian Ganti Kerugian Negara oleh Bendahara

---

<sup>15</sup> *contingent liability* adalah kewajiban bersyarat, kewajiban yang mungkin timbul akibat terjadinya kewajiban lain yang belum pasti (<https://kamuslengkap.com>)



Penyelesaian ganti kerugian negara bertujuan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang dan meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara dan para pengelola keuangan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 bahwa penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya. Disamping itu, tujuan penyelesaian kerugian negara adalah menciptakan tertib administrasi keuangan negara.

Pada Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya. Hal ini juga dinyatakan dalam Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

Dengan berlakunya Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Terhadap Bendahara, maka penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara mengacu pada peraturan tersebut.

Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Bendahara berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

1. Adanya Informasi Kerugian Negara/Daerah. Proses penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara, dirunut dan diawali dengan telah terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat perbuatan melawan hukum/melanggar hukum atau kelalaian kewajiban yang dibebankan kepada bendahara atau oleh karena terjadinya kekurangan kas/barang dalam persediaan. Perbuatan melawan hukum/melanggar hukum atau kelalaian kewajiban yang dibebankan kepada bendahara atau oleh karena terjadinya kekurangan kas/barang dalam persediaan terungkap/diketahui berdasarkan informasi atas kerugian negara/daerah sebagaimana yang diatur pada Pasal 3 Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan

Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah bahwa Informasi tentang kerugian negara dapat diketahui dari:

- a. pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- b. pengawasan aparat pengawasan fungsional;
- c. pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja;
- d. perhitungan *ex officio*<sup>16</sup>.

Berdasarkan informasi tentang adanya kerugian negara oleh bendahara maka sesuai dengan pasal 7 Ayat (1) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007, atasan langsung bendahara atau kepala satuan kerja melaporkan kerugian negara tersebut kepada pimpinan instansi dan memberitahukan Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara diketahui.

Pemberitahuan kepada BPK oleh atasan langsung bendahara atau kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atas kerugian negara/daerah yang dilakukan oleh bendahara hanya merupakan proses administratif, dan belum merupakan dasar pengenaan kerugian negara/daerah oleh BPK.

2. Pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN). TPKN adalah tim yang menangani penyelesaian kerugian negara yang diangkat oleh pimpinan instansi yang bersangkutan dan bertugas membantu pimpinan instansi dalam memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara yang pembebanannya akan ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>17</sup>

Setelah menerima informasi adanya kerugian negara/daerah, selanjutnya Pimpinan Instansi segera menugaskan TPKN untuk menindaklanjuti setiap kasus kerugian negara tersebut selambat-lambatnya tujuh hari sejak menerima laporan adanya kerugian negara.<sup>18</sup>

Untuk melaksanakan tugas yang diberikan oleh pimpinan instansi, TPKN menindaklanjuti laporan tersebut dengan mengumpulkan dan melakukan verifikasi atas dokumen-dokumen dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak

---

<sup>16</sup> *Ex-officio*: karena jabatan (<http://www.kamuskbbi.id>)

<sup>17</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 6.

<sup>18</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 8.

memperoleh penugasan.<sup>19</sup> Dokumen-dokumen tersebut antara lain sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. surat keputusan pengangkatan sebagai bendahara atau sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi kebendaharaan;
- b. berita acara pemeriksaan kas/barang;
- c. register penutupan buku kas/barang;
- d. surat keterangan tentang sisa uang yang belum dipertanggungjawabkan dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
- e. surat keterangan bank tentang saldo kas di bank bersangkutan;
- f. Foto kopi/rekaman buku kas umum bulan yang bersangkutan yang memuat adanya kekurangan kas;
- g. surat tanda lapor dari kepolisian dalam hal kerugian negara mengandung indikasi tindak pidana;
- h. berita acara pemeriksaan tempat kejadian perkara dari kepolisian dalam hal kerugian negara terjadi karena pencurian atau perampokan;
- i. surat keterangan ahli waris dari kelurahan atau pengadilan.

Berdasarkan hasil verifikasi atas dokumen-dokumen tersebut, TPKN mencatat kerugian negara dalam daftar kerugian negara<sup>21</sup>, dan melaporkan hasil verifikasi dalam Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara (LHVKN) dan menyampaikan kepada Pimpinan Instansi. Selanjutnya Pimpinan Instansi menyampaikan LHVKN kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak diterima dari TPKN dengan dilengkapi dokumen-dokumen yang telah diverifikasi.<sup>22</sup>

3. Berdasarkan LHVKN, BPK melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian negara tersebut untuk menyimpulkan telah terjadi kerugian negara yang meliputi nilai kerugian negara, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan penanggung jawabnya. Apabila dari hasil pemeriksaan terbukti ada perbuatan

---

<sup>19</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 10 ayat (1).

<sup>20</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 9 ayat (1).

<sup>21</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 9 ayat (2).

<sup>22</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 11.

melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM). Namun apabila ternyata tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara yang dibuat dan dicatat oleh TPKN/D.<sup>23</sup>

4. Pimpinan instansi memerintahkan TPKN untuk mengupayakan agar bendahara bersedia membuat dan menandatangani SKTJM paling lambat 7 (tujuh) hari setelah menerima surat dari BPK.<sup>24</sup>

Terdapat dua kemungkinan terkait dengan penyelesaian kerugian melalui SKTJM, yaitu:

- a. Bendahara bersedia menandatangani SKTJM

Apabila bendahara bersedia menandatangani SKTJM maka bendahara wajib menyerahkan jaminan kepada TPKN, antara lain dalam bentuk dokumen-dokumen sebagai berikut:<sup>25</sup>

- 1) Bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara,
- 2) Surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara. Namun surat kuasa ini berlaku setelah BPK mengeluarkan surat keputusan pembebanan.<sup>26</sup>

Harta kekayaan bendahara yang dijaminakan tersebut dapat dijual atau dicairkan dalam rangka pelaksanaan SKTJM, setelah mendapat persetujuan dan dibawah pengawasan TPKN.<sup>27</sup>

Selanjutnya penggantian kerugian negara dilakukan secara tunai selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari kerja sejak SKTJM ditandatangani, dan apabila bendahara telah mengganti kerugian negara dimaksud, TPKN

---

<sup>23</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 12.

<sup>24</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 13.

<sup>25</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 14 ayat (1).

<sup>26</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 14 ayat (3).

<sup>27</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 16.

mengembalikan bukti kepemilikan barang dan surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaannya, dan BPK akan mengeluarkan surat rekomendasi kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dikeluarkan dari daftar kerugian negara.<sup>28</sup>

b. Bendahara tidak tidak bersedia menandatangani SKTJM

Apabila bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, pimpinan instansi mengeluarkan surat keputusan pembebanan sementara dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM, dan pimpinan instansi yang bersangkutan memberitahukan surat keputusan pembebanan sementara kepada BPK.<sup>29</sup>

Yang dimaksud dengan Surat Keputusan Pembebanan Sementara menurut Pasal 1 Angka 5 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala badan-badan lain/gubernur/bupati/walikota tentang pembebanan penggantian sementara atas kerugian negara sebagai dasar untuk melaksanakan sita jaminan.

Surat keputusan pembebanan sementara ini mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan. Pelaksanaan sita jaminan diajukan oleh instansi yang bersangkutan kepada instansi yang berwenang melakukan penyitaan selambat-lambatnya tujuh hari setelah diterbitkannya surat keputusan pembebanan sementara, dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>30</sup>

## 5. Penetapan Batas Waktu

Apabila BPK tidak menerima LHVKN dari pimpinan instansi yang bersangkutan dan berdasarkan pemberitahuan pimpinan instansi tentang pelaksanaan SKTJM, ternyata bendahara tidak melaksanakan SKTJM, BPK akan mengeluarkan Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SK PBW) yang disampaikan kepada bendahara

---

<sup>28</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 18.

<sup>29</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 20.

<sup>30</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 21.

melalui atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja dengan tembusan kepada pimpinan instansi dengan tanda terima dari bendahara.<sup>31</sup>

SK PBW adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPK tentang pemberian kesempatan kepada bendahara untuk mengajukan keberatan atau pembelaan diri atas tuntutan penggantian kerugian negara.<sup>32</sup>

#### 6. Pembebanan Kerugian Negara

Selanjutnya, Berdasarkan Pasal 25 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, BPK mengeluarkan surat keputusan pembebanan apabila:

- a. Jangka waktu untuk mengajukan keberatan telah terlampaui dan bendahara tidak mengajukan keberatan; atau
- b. Bendahara mengajukan keberatan tapi ditolak; atau
- c. Telah melampaui jangka waktu 40 (empat puluh) hari sejak ditandatanganinya SKTJM namun kerugian negara belum diganti sepenuhnya.

Surat Keputusan Pembebanan ini disampaikan kepada bendahara melalui atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja dengan tembusan kepada pimpinan instansi dengan tanda terima dari bendahara. Surat keputusan pembebanan ini mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi. Berdasarkan surat keputusan pembebanan dari Badan Pemeriksa Keuangan, bendahara wajib mengganti kerugian negara dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara/daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah menerima surat keputusan pembebanan. Apabila dalam jangka waktu tujuh hari terlampaui dan bendahara tidak mengganti kerugian negara secara tunai, maka instansi yang bersangkutan mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan bendahara. Selama proses pelelangan dilaksanakan, dilakukan pemotongan penghasilan yang diterima bendahara sebesar 50% setiap bulan sampai lunas.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 22.

<sup>32</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 1 Angka 6.

<sup>33</sup> Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara Pasal 31

#### D. Penyelesaian Kerugian Negara secara Pidana

Dalam masalah kerugian negara harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (financial fraud). Dalam hal yang terakhir ini, pemulihan terhadap kekayaan Negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi, juga harus dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.<sup>34</sup> Hal ini diatur dalam Pasal 38 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa bendahara yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu juga diatur dalam Pasal 62 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini adalah menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut beserta bukti-buktinya kepada instansi yang berwenang.<sup>35</sup> Dari pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa walaupun telah dilakukan pengembalian kerugian negara, masih dimungkinkan untuk diproses melalui pidana juga.

Namun demikian, dapat terjadi perbedaan nilai kerugian antara nilai kerugian yang tercantum dalam surat keputusan pembebanan dan nilai kerugian berdasarkan putusan pengadilan. Apabila terjadi hal demikian, maka berdasarkan Pasal 42 ayat (2) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, kerugian negara yang wajib dikembalikan sebesar nilai yang tercantum dalam surat keputusan pembebanan.

---

<sup>34</sup> Suyanto Siswo, "Pembuktian Unsur Kerugian Negara Dan Perhitungannya Dalam Tindak Pidana Korupsi", disampaikan dalam workshop yang diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tanggal 11 Desember 2007 di Jakarta, Ketua Tim Kerja Penyusunan RUU Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara, dan Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, <http://www.kppngarut.org/component/content/article/41-keuangan/110-korupsi.html>

<sup>35</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 62 ayat (2).

#### IV. PENUTUP

Dalam kasus kerugian negara oleh bendahara, proses penuntutan kepada bendahara sebagai akibat adanya kerugian negara dilakukan secara administrasi yaitu berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian terhadap Bendahara.

Berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tersebut, penyelesaian kerugian negara dapat dilakukan melalui SKTJM, Surat Keputusan Pembebanan Sementara dan Surat Keputusan Pembebanan. Penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan Sementara dilakukan apabila bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara. Sedangkan penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan dilakukan apabila bendahara tidak mengganti kerugian negara hingga jangka waktu 40 hari sejak ditandatanganinya SKTJM oleh bendahara terlampaui, atau bendahara tidak mengajukan keberatan atas Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu, atau bendahara mengajukan keberatan atas Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu namun ditolak.

Surat Keputusan Pembebanan Sementara dan Surat Keputusan Pembebanan ini mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan. Sehingga apabila jangka waktu bendahara untuk mengganti kerugian telah terlampaui dan bendahara tidak mengganti kerugian negara secara tunai, maka instansi yang bersangkutan dapat mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan bendahara.

Namun apabila dalam proses penyelesaian kerugian negara tersebut ditemukan unsur-unsur pidana, maka selain dituntut secara administrasi, yaitu dengan mengganti kerugian, bendahara juga akan dituntut secara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena penggantian kerugian tidak menghapus tuntutan pidananya.



## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

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

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara serta Penyampaiannya.

### Buku dan Jurnal:

Saidi Muhammad Djafar., *Hukum Keuangan Negara*, Edisi Pertama Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Suyanto Siswo, “*Pembuktian Unsur Kerugian Negara Dan Perhitungannya Dalam Tindak Pidana Korupsi*”, disampaikan dalam workshop yang diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tanggal 11 Desember 2007 di Jakarta, Ketua Tim Kerja Penyusunan RUU Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara, dan Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat tahun 2009 sebagaimana dimuat dalam Buletin Teknis Akuntansi Pemerintahan Nomor 20.

### Disclaimer:

*Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.*