

ANALISIS PENYELESAIAN KERUGIAN DAERAH YANG DISEBABKAN OLEH PIHAK KETIGA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

Bayu Jaya Kusuma
bayu.jk2013@gmail.com

Suyanto
ssuy@ugm.ac.id

ABSTRACT

Based on the Semester Examination Index (IHPS) I 2017 issued by the Supreme Audit Board (BPK), it is known that the level of regional loss settlement caused by third parties is still low, at 12.89%. In addition, the procedures for resolving state/regional losses caused by third parties are not clearly regulated in the legislation, thus giving rise to differences in the settlement process for various regional governments. This study aims to identify factors that influence the level of regional loss settlement to third parties and provide recommendations on procedures that can be done to ensure the settlement of regional losses caused by third parties.

This research was carried out on 2 regional governments that have the highest level of regional losses settlement and 2 local governments with the lowest level of regional losses settlement in the Java and Bali area. This study uses qualitative methods with data collection techniques through written interviews and telephone interviews with officials and staff of the regional government inspectorates under study. In addition, this study also uses document analysis such as regional loss monitoring reports and audit reports published by the BPK.

The results of the study indicate that the level of regional loss settlement against third parties is influenced by the commitment of the regional government, audit procedures, third party cooperation, and the constraints faced by local governments in resolving regional losses. The settlement of regional losses to third parties can be done in several ways, namely by deliberation for consensus, arbitration and alternative dispute resolution, as well as litigation through civil lawsuits in court.

Keywords: *Regional loss settlement, third party, procurement of goods/services*

1. Pendahuluan

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2017 BPK melaporkan rekapitulasi hasil pemantauan penyelesaian kerugian negara/daerah tahun 2005 sampai dengan 30 Juni 2017 dengan status telah ditetapkan

dengan perkembangan penyelesaian sebagaimana pada tabel 1.1.

Berdasarkan informasi tersebut, diketahui bahwa sisa jumlah dan nilai kasus kerugian negara/daerah yang terbesar adalah pada pemerintah daerah dengan sisa jumlah kasus sebanyak 9.355 kasus

dengan nilai Rp2.776,83 miliar. Jika dirinci berdasarkan penanggung jawab, kasus kerugian pada pemerintah daerah tersebut yang paling besar adalah kerugian yang disebabkan oleh pihak ketiga, yaitu sebanyak 1.915 kasus dengan nilai total sebesar Rp2.053,10 miliar

(59,34% dari total nilai sisa kerugian negara/daerah secara nasional), dengan tingkat penyelesaian sebesar Rp303,81 miliar dari total nilai kerugian sebesar Rp2.356,91 (12,89%) sebagaimana terlihat pada tabel 1.2.

Tabel 1.1 Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah sampai dengan 30 Juni 2017
(nilai dalam miliar rupiah)

Pengelola Anggaran	Kerugian		Pembayaran						Sisa	
	Jml Kasus	Nilai	Angsuran		Pelunasan		Penghapusan		Jml Kasus	Nilai
			Jml	Nilai	Jml	Nilai	Jml	Nilai		
Pemerintah Pusat	5.634	698,97	594	24,65	3.983	81,04	32	5,00	1.619	588,28
Pemerintah Daerah	31.593	3.525,09	4.758	163,59	22.139	581,22	99	3,45	9.355	2.776,83
BUMN	247	131,29	36	3,14	99	27,28	102	14,22	46	86,65
BUMD	146	15,05	64	4,84	46	1,88	-	-	100	8,33
Jumlah	37.620	4.370,40	5.452	196,22	26.267	691,42	233	22,67	11.120	3.460,09

Tabel 1.2 Penyelesaian Ganti Kerugian Daerah sampai dengan 30 Juni 2017
(nilai dalam miliar rupiah)

Penanggung Jawab	Kerugian		Pembayaran						Sisa	
	Jml Kasus	Nilai	Angsuran		Pelunasan		Penghapusan		Jml Kasus	Nilai
			Jml	Nilai	Jml	Nilai	Jml	Nilai		
TGR Bendahara	749	261,37	126	27,36	484	33,78	6	0,79	259	199,44
TGR Non Bendahara	24.214	906,81	3.762	93,68	16.948	287,32	85	1,52	7.181	524,29
Pihak Ketiga	6.630	2.356,91	870	42,55	4.707	260,12	8	1,14	1.915	2.053,10
Jumlah	31.593	3.525,09	4.758	163,59	22.139	581,22	99	3,45	9.355	2.776,83

UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara secara garis besar mengatur mengenai tata cara penyelesaian kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain. Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian

Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

Akan tetapi, tata cara penyelesaian kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga tidak diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, sehingga menimbulkan perbedaan dalam proses penyelesaiannya pada berbagai pemerintah daerah. Beberapa pemerintah daerah melakukan penetapan melalui surat keterangan tanggung jawab mutlak

(SKTJM), keputusan majelis pertimbangan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP/TGR), surat keputusan pembebanan (SKP) yang diterbitkan oleh kepala daerah, dan ada yang tidak melakukan penetapan.

Berdasarkan penjelasan di atas, diketahui bahwa tingkat penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga masih rendah, yaitu sebesar 12,89%. Di samping itu, proses penyelesaian yang belum diatur secara jelas dan terperinci telah mengakibatkan proses penyelesaian yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya, sehingga menimbulkan risiko di kemudian hari jika terdapat keberatan dari pihak ketiga yang ditetapkan sebagai penanggung jawab kerugian daerah. Oleh karena itu, permasalahan ini sangat menarik untuk diteliti, terutama terkait dengan penyebab rendahnya tingkat penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga dan tata cara yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan kerugian daerah yang disebabkan pihak ketiga tersebut.

2. Tinjauan Pustaka

a. Kerugian Negara/Daerah

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

Menurut Subiyanto (2011), penyebab kerugian negara adalah

perbuatan melawan hukum semata dan lalai, sehingga kerugian yang disebabkan oleh faktor lain tidak termasuk dalam konteks kerugian negara yang dimaksud oleh UU Nomor 1 Tahun 2004.

Kata “lalai” menurut Subiyanto (2011) menunjukkan bahwa seseorang tidak secara sengaja melakukan sesuatu yang mengakibatkan kerugian negara. Hal ini menjadi sesuatu yang mudah diperdebatkan, terkait dengan pengertian lalai yang sangat berbeda dengan pengertian sengaja. Terdapat kemungkinan seseorang yang tidak melakukan perbuatan apa-apa, tetapi harus bertanggung jawab atas suatu kerugian negara. Sebagai contoh, petugas penjaga pintu perlintasan rel kereta api yang tidak melakukan tugasnya menutup pintu perlintasan kereta api ketika sebuah kendaraan dinas melintas dan kemudian hancur terserempet kereta api. Negara mengalami kerugian karena hancurnya kendaraan dinas tersebut, walaupun pengemudi kendaraan itu tidak bermaksud untuk menghancurkan kendaraan milik negara. Peristiwa ini terjadi karena petugas penjaga pintu perlintasan kereta api telah lalai dalam melaksanakan kewajibannya dalam melancarkan lalu lintas perkeretaapian dan menjaga keselamatan para pengguna jalan lain yang hendak melintasi rel.

Unsur lain dari kerugian negara yang diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 adalah nyata dan pasti jumlahnya. Menurut Subiyanto (2011), pasal tersebut mengamanatkan 2 kriteria yang saling melengkapi dengan digunakannya kata sambung “dan”.

Pengertian nyata merupakan deskripsi bahwa kerugian negara adalah suatu keadaan yang secara objektif dapat diverifikasi dan diuji kebenarannya (verified objective evidence). Dengan demikian, nyata tersebut bukan merupakan sesuatu yang bersifat asumsi atau prediksi. Sedangkan kata pasti merujuk pada kejadian yang telah terjadi di masa lalu (historis), bukan kejadian di masa yang akan datang yang belum tentu kepastiannya. Kata pasti dalam konteks kerugian negara memberi limitasi bahwa unsur-unsur pembentuk kerugian adalah suatu keadaan atau fakta yang sudah tidak berubah lagi karena sudah nyata dan sudah terjadi.

Pengaturan mengenai kerugian negara/daerah di atas diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang merupakan kaidah-kaidah dalam hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara. Di samping konteks hukum administrasi negara, Tuanakotta (2014, 90) menyatakan bahwa terdapat titik singgung antara hukum perdata, hukum administrasi negara, dan hukum pidana dalam pengaturan mengenai ganti rugi, yaitu sebagai berikut.

1) Pasal 32 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan jika penyidik berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada jaksa pengacara negara untuk dilakukan gugatan

perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

- 2) Pasal 64 UU Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana, dan putusan pidana tidak dapat membebaskan seseorang dari tuntutan ganti rugi.
- 3) Pasal 4 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa Pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana.

b. Gambaran Umum Penyelesaian Kerugian Daerah Terhadap Bendahara

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pasal 22 memberikan kewenangan kepada BPK untuk menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang yang merugikan keuangan negara/daerah. Kemudian, bendahara diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan tersebut. Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaannya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan (SK)

pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara yang bersangkutan.

Pengaturan lebih lanjut dan terperinci mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh bendahara diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara. Berdasarkan Pasal 15 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, penyelesaian kerugian negara yang dilakukan melalui SKTJM harus dibayarkan secara tunai selambat-lambatnya 40 hari kerja sejak SKTJM ditandatangani. Sedangkan kerugian negara yang diselesaikan melalui SK Pembebanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, harus disetorkan secara tunai ke kas negara/daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 hari setelah menerima surat keputusan pembebanan.

Berdasarkan Pasal 30 dan 31 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, dinyatakan bahwa SK Pembebanan memiliki hak mendahului dan kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi. Oleh karena itu, penyelesaian kerugian daerah terhadap bendahara seharusnya telah memiliki kekuatan hukum yang memadai dan mendukung percepatan pengembalian kerugian daerah, jika dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

c. Gambaran Umum Penyelesaian Kerugian Daerah

terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara

Berdasarkan Pasal 63 UU Perbendaharaan Negara, pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Pada tanggal 12 Oktober 2016, presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Pasal 16 PP Nomor 38 Tahun 2016 mengatur bahwa tim penyelesaian kerugian negara/daerah (TPKN/TPKD) mengupayakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan dari pihak yang merugikan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara/daerah dimaksud dalam bentuk SKTJM. SKTJM tersebut disertai dengan pernyataan penyerahan barang jaminan. Kerugian daerah sebagai akibat perbuatan melawan hukum, harus diselesaikan paling lama 90 hari kalender sejak SKTJM ditandatangani, sedangkan kerugian daerah sebagai akibat kelalaian dapat diselesaikan dalam waktu 24 bulan sejak SKTJM ditandatangani.

Dalam hal SKTJM tidak dapat diperoleh, pejabat penyelesaian kerugian negara/daerah (PPKN/D) menerbitkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara (SKP2KS). PPKN/D pada

pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan kewenangannya dapat dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah. Penggantian kerugian negara/daerah berdasarkan penerbitan SKP2KS dibayarkan secara tunai paling lambat 90 hari sejak diterbitkannya SKP2KS. SKP2KS mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan. Jika pegawai negeri bukan bendahara yang bersangkutan dinyatakan wanprestasi karena tidak menyelesaikan pembayaran dalam jangka waktu 90 hari, majelis memberikan pertimbangan kepada PPKN/D untuk menerbitkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian (SKP2K). PPKN/D kemudian menerbitkan SKP2K yang diantaranya memuat penyerahan upaya penagihan kerugian negara/daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang negara/daerah dan daftar barang jaminan, dalam hal majelis berpendapat bahwa barang jaminan tersebut dapat dijual atau dicairkan.

Penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pegawai negeri bukan bendahara berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2016 seharusnya dapat memberikan kepastian yang memadai jika dilaksanakan sebagaimana mestinya. Prosedur penyelesaian tersebut telah dilengkapi dengan batas waktu tertentu dan tata cara pengembalian yang terperinci, termasuk penyerahan jaminan dan penegasan bahwa SKP2K memiliki hak mendahului yang bertujuan untuk mendudukkan negara/daerah sebagai

kreditur preferen atau kreditur utama di atas kreditur lainnya.

d. Karakteristik Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Menurut Simamora (2009, 91), kontrak komersial yang melibatkan pemerintah sebagai kontraktan masuk dalam kategori perbuatan hukum privat. Hubungan hukum yang terbentuk merupakan hubungan hukum dalam lapangan perdata. Sekalipun di dalam jenis kontrak ini terdapat pemerintah sebagai kontraktan dan berlaku syarat-syarat khusus hukum publik dalam pembentukannya, tetapi watak hubungan hukumnya adalah murni perdata. Keabsahan kontrak yang dibentuk diukur juga melalui Pasal 1320 KUH Perdata sebagai aturan umum yang menentukan keabsahan bagi semua jenis kontrak. Demikian pula menyangkut yurisdiksinya, bukan dalam lingkup peradilan tata usaha negara, melainkan peradilan umum. Ini merupakan konsekuensi dari tindakan pemerintah yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara selaku pelaku hukum keperdataan (*civil actor*) yang melakukan perbuatan hukum keperdataan.

Kedua pihak dalam kontrak masing-masing dihadapkan pada hak dan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai akibat hukum dari suatu kontrak yang sah (berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya). Jika terdapat salah satu pihak yang mangkir/wanprestasi dalam pelaksanaan kontrak, maka akan ada konsekuensi secara hukum yang diselesaikan sesuai

kesepakatan, baik non litigasi maupun litigasi (Sutedi 2014, 72-74)

e. Konsep Kerugian dalam Hukum Kontrak

Berdasarkan Pasal 1243 KUH Perdata tersebut, diketahui bahwa kerugian (dalam arti luas) terbagi atas tiga kategori sebagai berikut (Fuady 2001, 137-138).

- 1) Biaya, yaitu setiap cost yang harus dikeluarkan secara nyata oleh pihak yang dirugikan, dalam hal ini sebagai akibat dari adanya tindakan wanprestasi. Misalnya dalam kontrak jual beli, di mana si penjual melakukan wanprestasi, sehingga si pembeli berusaha untuk membeli barang yang sama dari pihak lain dengan harga yang lebih mahal, maka selisih harga tersebut merupakan komponen biaya yang harus diganti oleh pihak penjual. Contoh lain dari komponen biaya ini adalah biaya notaris, biaya perjalanan, dan sebagainya.
- 2) Kerugian (dalam arti sempit), yaitu keadaan merosotnya (berkurangnya) nilai kekayaan kreditur sebagai akibat dari adanya wanprestasi dari pihak debitur.
- 3) Bunga adalah keuntungan yang seharusnya diperoleh tetapi tidak jadi diperoleh oleh pihak kreditur karena adanya tindakan wanprestasi dari pihak debitur. Sehingga, pengertian bunga dalam Pasal 1243 KUH Perdata menjadi lebih luas dari pada pengertian “bunga uang” (interest) dalam pengertian sehari-hari, yang hanya ditentukan dengan perhitungan

persentase tertentu dari hutang pokok.

Menurut Tuanakotta (2014, 79), istilah biaya, kerugian, dan bunga dalam bahasa aslinya (Bahasa Belanda) dikenal sebagai kosten, schaden, en interesssen. Penjelasan makna kosten, schaden en interesssen dalam buku-buku hukum perdata berbahasa Indonesia umumnya mengutip tulisan-tulisan Subekti. Subekti menyatakan bahwa kerugian yang dapat dimintakan penggantian tidak hanya berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (kosten), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (schaden), tetapi juga berupa kehilangan keuntungan (interesssen), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berutang tidak lalai (winstderving).

f. Penyelesaian Perselisihan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Berdasarkan Pasal 94 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah empat kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 (Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah) yang menyatakan bahwa jika terjadi perselisihan antara para pihak dalam penyediaan barang/jasa pemerintah, terlebih dahulu diselesaikan melalui musyawarah untuk mufakat. Dalam hal penyelesaian melalui musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, penyelesaian perselisihan tersebut dapat dilakukan melalui arbitrase, alternatif penyelesaian sengketa atau pengadilan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 94 ayat (2) menyatakan bahwa arbitrase atau perwasitan adalah cara penyelesaian suatu perselisihan diluar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang berselisih. Sedangkan alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian perselisihan diluar pengadilan melalui prosedur yang disepakati oleh para pihak,

yang terdiri atas negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli. Di samping arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa tersebut, penyelesaian perselisihan dalam proses pengadaan barang/jasa juga dapat dilakukan dengan cara litigasi, yaitu melalui gugatan perdata di pengadilan.

Perbandingan antara arbitrase, mediasi, dan litigasi menurut Tuanakotta (2014, 729) adalah sebagaimana terlihat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1 Perbandingan Antara Arbitrase, Mediasi, dan Litigasi

No.	Pokok Bahasan	Arbitrase	Mediasi	Litigasi
1.	Pengambil putusan dan kedudukan	Arbiter (wasit)	Para pihak (Fasilitator)	Hakim majelis (wasit)
2.	Prosedur	Agak formal	Informal	Formalistik
3.	Pokok bahasan (pembuktian)	Aspek materiil (materi kasus + argumentasi)	Aspek materiil (materi kasus) + argumentasi	Aspek materiil (<i>judex facti</i>) Aspek formal (penerapan hukum)
4.	Jangka waktu	3 - 6 bulan	3-6 minggu	1 – 9 tahun
5.	Biaya	Mahal	Sangat murah	Mahal
6.	Publikasi	Sangat rahasia	Sangat pribadi	Terbuka untuk umum
7.	Fokus penyelesaian	Fakta di masa lalu	Mencari solusi (lupakan yang lalu)	Fakta di masa Lalu
8.	Prinsip Penyelesaian	<i>Win - lose solution</i> (kalah menang)	<i>Win - win solution</i> (sama-sama menang)	<i>Win - lose solution</i> (kalah menang)
9.	Objek kegiatan	Bidang perdagangan (perniagaan, perbankan, keuangan, penanaman modal, industri, HAKI)	Segala bidang sengketa	Segala bidang sengketa
10.	Status putusan	<i>Final and binding</i>	Tidak dapat dipaksakan	<i>Final and binding</i>
11.	Pelaksana eksekusi	Ketua Pengadilan Negeri	Para pihak	Ketua Pengadilan Negeri

Sumber: Tuanakotta (2014, 729)

3. Metode Penelitian

a. Rasionalitas Objek Penelitian

Berdasarkan laporan hasil pemantauan (LHPt) atas penyelesaian kerugian daerah yang diterbitkan oleh BPK pada semester

II tahun 2017 di wilayah pulau Jawa dan Bali, 2 pemerintah daerah yang memiliki tingkat penyelesaian tertinggi dipilih sebagai objek penelitian untuk mengetahui tata cara yang telah dilakukan dalam menyelesaikan kerugian daerah. Sedangkan 2 pemerintah daerah dengan tingkat penyelesaian terendah dipilih sebagai objek penelitian untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat penyelesaian kerugian daerah pada 2 entitas tersebut.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, pemerintah daerah yang dipilih dalam penelitian ini yaitu Kabupaten Kediri, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Jember, dan Provinsi Banten.

b. Rancangan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mengeksplorasi dan memahami faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga dan tata cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kepastian pengembalian atas kerugian daerah yang telah terjadi.

Proses penelitian ini melibatkan upaya-upaya seperti pengajuan pertanyaan (wawancara mendalam) dengan pejabat yang berwenang pada pemerintah daerah terkait penyelesaian kerugian daerah. Penelitian ini juga akan melibatkan pengumpulan data yang spesifik dari para partisipan terkait prosedur yang telah dilakukan dalam menyelesaikan kerugian daerah.

Data yang telah dikumpulkan akan dianalisis secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-

tema umum dan akan ditafsirkan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya.

c. Teknik Pengumpulan Data

Jenis-jenis data yang akan dikumpulkan adalah sebagai berikut:

1) Wawancara/Interview

Partisipan dalam penelitian ini adalah pejabat pada inspektorat masing-masing pemerintah daerah, karena inspektorat merupakan pihak yang bertugas untuk memantau dan mengkoordinir tindak lanjut hasil pemeriksaan pada pemerintah daerah, termasuk penyelesaian kerugian daerah. Permohonan wawancara dengan partisipan disampaikan secara tertulis melalui surat elektronik kepada pimpinan masing-masing inspektorat, dengan menyertakan kriteria partisipan yang akan diwawancarai.

Beberapa opsi dalam melakukan wawancara menurut Creswell (2016, 256) antara lain yaitu dengan wawancara tatap muka (face-to-face interview), wawancara melalui telepon, dan wawancara dengan surat elektronik melalui internet. Mempertimbangkan jarak lokasi partisipan yang jauh, maka prosedur wawancara akan dilakukan melalui telepon dan surat elektronik dengan menggunakan fasilitas internet.

Teknik wawancara yang akan dilakukan adalah wawancara semi terstruktur dengan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka (open ended) yang dirancang untuk memunculkan pandangan dan opini dari para partisipan.

2) Analisis Dokumen

Dokumen yang dikumpulkan antara lain laporan hasil pemantauan penyelesaian kerugian daerah yang diterbitkan oleh BPK untuk wilayah Jawa dan Bali, untuk mengetahui tingkat penyelesaian kerugian daerah pada pemerintah daerah yang dipantau.

Berdasarkan laporan hasil pemantauan tersebut, akan dianalisis langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang memiliki tingkat penyelesaian kerugian daerah yang tinggi, kemudian dibandingkan dengan teori dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Teori yang akan digunakan yaitu teori dalam bidang akuntansi forensik, karena akuntansi forensik memayungi segala macam kegiatan akuntansi untuk keperluan hukum dan dapat diterapkan di dalam maupun di luar pengadilan Tuanakotta (2014, 196). Sedangkan peraturan perundang-undangan yang akan digunakan adalah peraturan perundang-undangan terkait pengadaan barang/jasa pemerintah, yaitu Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah empat kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015.

d. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut (Creswell 2016, 264).

1) Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini termasuk proses transkripsi wawancara, memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam

jenis-jenis yang berbeda sesuai dengan sumber informasi.

- 2) Membaca keseluruhan data untuk membangun pemahaman umum atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.
- 3) Memberi kode data (coding). Langkah ini melibatkan pengambilan data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan, mensegmentasi kalimat, paragraf, atau gambar tersebut ke dalam kategori, kemudian melabeli kategori ini dengan istilah khusus.
- 4) Menerapkan proses coding untuk membuat sejumlah kecil tema atau kategori yang berkisar antara 5 hingga 7 kategori.
- 5) Menyajikan hasil analisis tema-tema tersebut dalam laporan kualitatif dengan pendekatan naratif.
- 6) Memaknai data atau membuat interpretasi dari hasil penelitian. Interpretasi dapat berupa makna yang berasal dari perbandingan antara hasil penelitian dengan informasi yang berasal dari teori dan literatur.

e. Pengujian Validitas dan Reliabilitas Data

Strategi validitas yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi dan *member checking* (Creswell 2016, 269).

Triangulasi dilakukan dengan membandingkan sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi tema-tema secara koheren. Sedangkan *Member checking* dilakukan dengan

membawa kembali laporan akhir atau deskripsi atau tema spesifik ke hadapan partisipan untuk mengecek akurasi laporan/deskripsi/tema tersebut menurut pandangan partisipan.

Prosedur reliabilitas kualitatif yang akan digunakan adalah dengan melakukan pengecekan hasil transkripsi untuk memastikan bahwa hasil transkripsi tersebut tidak mengandung kesalahan yang signifikan dan memastikan tidak terdapat definisi dan makna yang mengambang mengenai kode-kode selama proses *coding*. Hal ini dapat dilakukan dengan terus membandingkan data tentang kode dengan memo tentang kode dan definisinya.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Deskripsi Data

Wawancara mendalam dilakukan kepada 12 partisipan yang merupakan pejabat dan staf inspektorat pada 4 pemerintah daerah yang menjadi objek penelitian. Wawancara mendalam dilakukan untuk memperoleh persepsi partisipan mengenai proses penyelesaian kerugian daerah dan permasalahannya pada pemerintah daerah masing-masing. Permohonan wawancara dengan para partisipan disampaikan secara tertulis melalui surat elektronik kepada pimpinan masing-masing inspektorat, dengan kriteria partisipan sebagai berikut.

- 1) Pimpinan Inspektorat.
- 2) Pejabat pada Inspektorat yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam melakukan koordinasi tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan,

baik hasil pemeriksaan BPK maupun APIP, terutama berkaitan dengan indikasi kerugian negara/daerah

Berdasarkan kriteria tersebut, didapatkan 12 partisipan wawancara sebagaimana terlihat pada tabel 4.1. Hasil wawancara dituangkan dalam transkrip untuk menemukan ide-ide secara umum dari data tersebut. Hasil transkrip kemudian diberi kode dari frasa atau kalimat yang merepresentasikan esensi dari data wawancara tersebut.

Tabel 4.1 Daftar Partisipan Wawancara

No.	Jabatan	Kode Partisipan
1.	Plt. Inspektur Kabupaten Kediri	P1
2.	Inspektur Pembantu II pada Inspektorat Kabupaten Kediri	P2
3.	Inspektur Pembantu II pada Inspektorat Kabupaten Probolinggo	P3
4.	Sekretaris Inspektorat Kabupaten Probolinggo	P4
5.	Kepala Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan Inspektorat Kabupaten Probolinggo	P5
6.	Sekretaris Inspektorat Provinsi Banten	P6
7.	Inspektur Pembantu Wilayah II pada Inspektorat Provinsi Banten	P7
8.	Kepala Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi, dan Pelaporan pada Inspektorat Provinsi Banten	P8
9.	Sekretaris Inspektorat Kabupaten Jember	P9
10.	Inspektur Pembantu Wilayah III pada Inspektorat Kabupaten Jember	P10
11.	Kasubbag Evaluasi dan Pelaporan pada Inspektorat Kabupaten Jember	P11
12.	Staf Inspektorat Kabupaten Jember	P12

Kode-kode tersebut disegmentasikan ke dalam sub tema, kemudian beberapa sub tema yang saling berkaitan dihubungkan satu

sama lain untuk memberntuk interpretasi makna menjadi kesimpulan penelitian. Terdapat 11 sub tema yang dibahas dalam penelitian ini, sebagaimana dijabarkan pada tabel 4.2.

Penelitian ini juga menggunakan teknik analisis dokumen untuk menjawab pertanyaan penelitian. Dokumen yang digunakan antara lain yaitu laporan hasil pemantauan penyelesaian kerugian daerah pada

masing-masing pemerintah daerah yang diteliti, untuk melihat perkembangan penyelesaian kerugian daerah pada masing-masing pemerintah daerah tersebut. Di samping itu, beberapa laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK juga digunakan untuk melihat rekomendasi yang diberikan oleh BPK atas temuan pemeriksaan yang berindikasi kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga.

Tabel 4.2 Daftar Tema dan Sub Tema

No.	Tema	Sub Tema	Referensi
1.	Gambaran Umum Penyelesaian Kerugian Daerah	Perkembangan penyelesaian kasus kerugian daerah	P1, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10, P11, P12
		Koordinasi penyelesaian kerugian daerah	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P9, P10, P11, P12
2.	Faktor-faktor yang mempengaruhi kecepatan penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga	Komitmen pemerintah daerah	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P9, P10, P12
		Prosedur pemeriksaan	P1, P2, P3, P4, P5, P9, P10,
		Kerja sama pihak ketiga	P1, P10
		Kendala penyelesaian kerugian daerah	P5, P6, P7, P8, P10, P11, P12
3.	Tata cara penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga	Tata cara penyelesaian kerugian daerah yang direkomendasikan oleh BPK	P1, P2, P3, P6, P7, P11, P12
		Proses penyelesaian kerugian daerah	P1, P3, P5, P6, P7, P8, P9, P10, P11, P12
		Proses penetapan kerugian daerah pihak ketiga	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10, P11, P12

b. Gambaran Umum Penyelesaian Kerugian Daerah

Berdasarkan Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah per Semester II Tahun 2017 pada Pemerintah

Kabupaten Kediri (BPK, 2017), diketahui posisi kerugian daerah sampai dengan Semester II Tahun 2017 sebanyak 590 kasus senilai Rp20.606.889.053,37 dan telah diselesaikan seluruhnya (100%),

tetapi masih terdapat sisa 7 kasus yang belum diproses secara administrasi dengan SKTJM maupun penerbitan SK Pembebanan.

Pada Kabupaten Probolinggo, perkembangan penyelesaian kerugian daerah juga sudah mencapai 100%. Berdasarkan Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah per Semester II Tahun 2017 pada Pemerintah Kabupaten Probolinggo (BPK, 2017), sampai dengan Semester II Tahun 2017 terdapat 414 kasus senilai Rp11.845.235.540,34, namun terdapat 80 kasus yang belum selesai proses administrasi penyelesaian kerugian daerahnya.

Perkembangan penyelesaian kerugian daerah secara umum pada Pemerintah Kabupaten Jember sampai dengan Semester II Tahun 2017 adalah 746 kasus sebesar Rp172.409.640.053,94, telah diselesaikan sebesar Rp12.668.048.833,00, sehingga tersisa sebanyak 632 kasus dengan nilai Rp159.741.591.220,94. Berdasarkan hasil wawancara dengan staf Inspektorat Kabupaten Jember, diketahui bahwa kerugian daerah yang tersisa merupakan kasus-kasus sebelum tahun 2010.

Pernyataan tersebut sesuai dengan data kerugian daerah yang masih bersifat informasi pada Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah per Semester II Tahun 2017 pada Pemerintah Kabupaten Jember. Berdasarkan data tersebut, diketahui bahwa 98,07% dari keseluruhan nilai sisa kasus kerugian daerah yang bersifat informasi pada Kabupaten Jember merupakan kasus-kasus yang terjadi sampai dengan tahun 2007,

sedangkan tahun 2008 sampai dengan 2017 hanya 1,93% dari keseluruhan nilai sisa kasus kerugian. Sisa kasus kerugian daerah tahun 2011 sampai dengan 2017 seluruhnya merupakan informasi dari hasil pemeriksaan APIP, sedangkan kasus kerugian daerah dari LHP BPK telah diselesaikan seluruhnya dengan penyetoran ke kas daerah.

Perkembangan penyelesaian kerugian daerah pada Pemerintah Provinsi Banten sampai dengan Semester II Tahun 2017 adalah sebanyak 957 kasus sebesar Rp167.220.499.376,94, dan telah diselesaikan sebesar Rp9.851.539.734,99, sehingga masih tersisa sebanyak 937 kasus dengan nilai sebesar Rp157.368.959.641,95.

Tidak terdapat peningkatan yang signifikan dalam penyelesaian kerugian daerah pada Pemerintah Provinsi Banten. Hal tersebut dapat terlihat dari sisa kasus kerugian daerah yang bersifat informasi, sebesar 87,37% merupakan sisa kasus kerugian dengan tahun kejadian 2012 sampai dengan 2016, sedangkan sisa kasus kerugian tahun 2003 sampai dengan 2011 hanya sebesar 12,63% dari seluruh sisa kasus kerugian daerah yang bersifat informasi.

Koordinasi dalam menyelesaikan kasus kerugian daerah pada umumnya dilakukan oleh inspektorat masing-masing pemerintah daerah. koordinasi atas penyelesaian kerugian daerah pada Pemerintah Kabupaten Kediri dilakukan oleh Inspektorat dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait yang menjadi obyek pemeriksaan. Selanjutnya, ditindaklanjuti dengan penetapan dan penghapusan oleh

Tim Majelis TP/TGR. Koordinasi penyelesaian kerugian daerah pada Kabupaten Probolinggo dikoordinir oleh Irban II. Pada Pemerintah Kabupaten Jember, Koordinasi dalam pelaksanaan tindak lanjut dan penyelesaian kerugian daerah pada Inspektorat Kabupaten Jember pada dasarnya dilakukan oleh Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan. Pelaksanaan tindak lanjut dan penyelesaian kerugian daerah pada Inspektorat Provinsi Banten, secara kelembagaan merupakan tugas Sub Bagian Program, Evaluasi dan Pelaporan, dibantu oleh para Irban dan auditor.

c. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kecepatan Penyelesaian Kerugian Daerah yang Disebabkan oleh Pihak Ketiga

Berdasarkan hasil wawancara dengan para partisipan, diketahui bahwa kecepatan penyelesaian kerugian daerah pada 4 pemerintah daerah yang menjadi objek penelitian dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu komitmen pemerintah daerah, prosedur pemeriksaan yang dilakukan oleh tim pemeriksa, kerja sama pihak ketiga, dan kendala-kendala dalam penyelesaian kerugian daerah.

Komitmen pemerintah daerah dapat terlihat dari beberapa faktor sebagai berikut.

- 1) Perhatian kepala daerah dalam penyelesaian kerugian daerah.
- 2) Peran Inspektorat dalam mendorong pengembalian kerugian daerah pihak ketiga.
- 3) Kekompakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

- 4) Langkah-langkah perbaikan yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah daerah.

Prosedur pemeriksaan yang dilakukan oleh tim pemeriksa juga dapat mempengaruhi kecepatan penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga. Berdasarkan hasil wawancara dengan 12 partisipan pada 4 pemerintah daerah yang diteliti, diketahui terdapat 3 prosedur pemeriksaan yang perlu dilakukan oleh tim pemeriksa agar dapat mempercepat penyelesaian kerugian daerah terkait dengan pihak ketiga. Prosedur pemeriksaan tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Pembahasan metode pengujian dengan pihak ketiga.
- 2) Pembahasan temuan pemeriksaan dengan pihak ketiga.
- 3) Penyampaian konsep temuan pemeriksaan di lapangan.

Faktor pihak ketiga juga sangat mempengaruhi kecepatan penyelesaian kasus kerugian daerah. Kerja sama yang baik dari pihak ketiga akan membuat penyelesaian kerugian daerah menjadi lebih cepat. Akan tetapi, jika pihak ketiga kurang memiliki kesadaran untuk segera menyelesaikan kasus kerugian daerah, maka pihak pemerintah daerah memerlukan upaya tambahan untuk dapat menyelesaikan kerugian daerah tersebut, sehingga membutuhkan waktu yang lebih lama.

Berdasarkan hasil wawancara tertulis dan pendalaman melalui wawancara lisan melalui telepon, diketahui kendala penyelesaian kerugian daerah pada pemerintah

Kabupaten Jember dan pemerintah Provinsi Banten adalah sebagai berikut.

- 1) Kurangnya kerja sama dari pihak ketiga dalam penyelesaian kerugian.
- 2) Hilangnya contact person dari pihak ketiga yang bersangkutan.
- 3) Lokasi pihak ketiga yang tidak dapat diketahui.
- 4) Penanggung jawab kerugian sudah meninggal dunia.
- 5) Pejabat terkait sudah berganti, pindah, pensiun, atau meninggal dunia.
- 6) Penanggung jawab kerugian tidak diketahui, karena LHP Investigatif tidak disampaikan ke pemerintah daerah.
- 7) Terjadinya reorganisasi.
- 8) Pergantian pejabat, mutasi, pensiun, atau meninggal dunia.
- 9) Pihak ketiga sudah bangkrut, ganti nama perusahaan, ganti alamat, ganti direktur, dan susah ditelusuri.

d. Tata Cara Penyelesaian Kerugian Daerah yang Disebabkan oleh Pihak Ketiga

Tata cara penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga sangat dipengaruhi oleh rekomendasi dari hasil pemeriksaan, baik BPK maupun APIP. Berdasarkan rekomendasi hasil pemeriksaan tersebut, pihak terperiksa (auditee) akan menindaklanjuti temuan pemeriksaan yang menjadi sumber informasi kerugian daerah. Berdasarkan hasil wawancara tertulis dengan 12 partisipan pejabat dan staf inspektorat pada 4 pemerintah daerah yang diteliti, seluruhnya menyatakan bahwa atas temuan pemeriksaan

berindikasi kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga, BPK merekomendasikan agar mempertanggungjawabkan kelebihan pembayaran dengan menyetorkan ke kas daerah. Rekomendasi tersebut diarahkan kepada OPD terkait untuk menyetorkan ke kas daerah dengan berkoordinasi dan menarik kembali atas kelebihan pembayaran kepada pihak ketiga. Di samping itu, BPK juga merekomendasikan untuk memproses potensi kerugian daerah melalui mekanisme penyelesaian ganti kerugian daerah oleh Majelis TP/TGR (BPK, 2017).

Sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab 2.4 mengenai karakteristik kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah, diketahui bahwa kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah termasuk dalam kategori perbuatan hukum privat/perdata. Kedua pihak dalam kontrak masing-masing dihadapkan pada hak dan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai akibat hukum dari suatu kontrak yang sah (berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya). Jika terdapat salah satu pihak yang mangkir/wanprestasi dalam pelaksanaan kontrak, maka akan ada konsekuensi secara hukum yang diselesaikan sesuai kesepakatan, baik non litigasi maupun litigasi (Sutedi 2014, 72-74).

Rekomendasi yang diberikan BPK untuk memulihkan kerugian daerah dengan menagihkan kerugian tersebut kepada pihak ketiga merupakan rekomendasi yang tepat, karena pihak ketiga tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana diatur dalam kontrak pengadaan barang/jasa. Oleh karena

itu, ada konsekuensi hukum yang harus diselesaikan untuk memulihkan kerugian pemerintah daerah sebagai salah satu pihak yang berkontrak, baik dengan cara non litigasi maupun litigasi.

Akan tetapi, rekomendasi untuk menetapkan kerugian daerah melalui mekanisme penyelesaian ganti kerugian daerah baik oleh bupati maupun melalui Majelis TP/TGR merupakan rekomendasi yang kurang tepat, karena bupati dan Majelis TP/TGR tidak memiliki tugas atau kewenangan untuk melakukan proses penetapan atas kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga. Penetapan bupati sebagai Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (PPKD) diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Pasal 8 ayat (1) huruf c PP Nomor 38 Tahun 2016 menyatakan bahwa PPKN/D adalah gubernur, bupati, atau walikota, dalam hal kerugian daerah dilakukan oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain di lingkungan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, pengaturan tersebut tidak berlaku dalam penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga.

Proses penyelesaian kerugian daerah yang dilakukan oleh 4 pemerintah daerah yang diteliti dalam penelitian ini antara lain berupa penyetoran ke kas daerah, proses pada Majelis TP/TGR, dan menyerahkan kasus tersebut kepada aparat penegak hukum (APH), jika tidak dapat ditindaklanjuti.

Proses penyelesaian kerugian daerah dengan cara langsung berkoordinasi dengan pihak ketiga untuk menyetor ke kas daerah telah sesuai dengan proses penyelesaian perselisihan pengadaan barang/jasa pemerintah sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab 2.f, yaitu dengan cara musyawarah untuk mufakat. Proses ini telah berhasil dilakukan oleh 4 pemerintah daerah yang diteliti, dalam menyelesaikan kasus-kasus kerugian daerah yang masih baru terjadi. Akan tetapi, untuk kasus-kasus kerugian daerah yang telah lama, pemerintah daerah mengalami kendala-kendala sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab 4.c.

Jika penyelesaian kasus kerugian daerah dengan cara musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, maka seharusnya pemerintah daerah dapat melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Perpres Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yaitu melalui arbitrase, alternatif penyelesaian sengketa atau pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian perselisihan diluar pengadilan melalui prosedur yang disepakati oleh para pihak, yang terdiri atas negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli. Oleh karena itu, pemerintah daerah seharusnya mengupayakan pemulihan kerugian daerah dengan cara arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa terlebih dahulu, sebelum menyerahkan kasus kerugian daerah tersebut kepada APH. Penyerahan kasus kepada APH, dalam hal ini jaksa pengacara negara,

dimaksudkan untuk melakukan gugatan perdata dalam rangka memulihkan kerugian daerah yang terjadi. Pengembalian kerugian daerah dengan cara litigasi melalui gugatan perdata ke pengadilan sebaiknya dijadikan jalan terakhir untuk memulihkan kerugian daerah setelah alternatif lainnya tidak berhasil. Sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab 2.6, dibandingkan dengan mediasi dan arbitrase, litigasi memiliki banyak kelemahan, seperti memakan waktu yang relatif lebih lama (sekitar 1 s.d. 9 tahun) dan biaya yang mahal. Oleh karena itu, gugatan perdata di pengadilan dapat menggunakan perhitungan kerugian daerah sebagaimana dijelaskan dalam sub bab 2.5, yaitu dengan memperhitungkan komponen biaya, kerugian, dan bunga. Akan tetapi, berdasarkan hasil penelitian pada Pemerintah Kabupaten Kediri, Pemerintah Kabupaten Probolinggo, Pemerintah Kabupaten Jember, dan Pemerintah Provinsi Banten, belum ada yang melakukan penyelesaian kerugian daerah dengan cara mediasi, arbitrase, maupun gugatan perdata di pengadilan.

Berdasarkan hasil wawancara dan Laporan Hasil Pemantauan atas Kerugian Daerah, diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Kediri dan Pemerintah Kabupaten Probolinggo telah melakukan penetapan atas kerugian daerah pihak ketiga. Pemerintah Kabupaten Kediri melakukan penetapan dengan SK Pembabanan melalui Keputusan Bupati tentang Pembabanan Ganti Rugi dan Keputusan Bupati tentang Pelunasan Ganti Rugi. Pemerintah Kabupaten Probolinggo melakukan

penetapan dengan SKTJM dan SK Pembabanan oleh bupati terhadap pihak ketiga

Pemerintah Kabupaten Jember tidak melakukan penetapan atas kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga. Akan tetapi, Pemerintah Kabupaten Jember melalui Majelis TP/TGR menerbitkan surat keterangan lunas bagi pihak ketiga yang telah menyetorkan kerugian ke kas daerah sesuai hasil pemeriksaan BPK maupun APIP.

Pemerintah Provinsi Banten tidak melakukan penetapan atas kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga, baik melalui SK Bupati, maupun melalui proses di Majelis TP/TGR. Hasil wawancara dengan Sekretaris Inspektorat dan Kepala Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi, dan Pelaporan Inspektorat Provinsi Banten, diketahui bahwa Pemerintah Provinsi Banten tidak melakukan penetapan, karena memahami bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan kerugian daerah terhadap pihak ketiga.

Pada dasarnya, penetapan kerugian daerah dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian atas pemulihan kerugian daerah. Sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab 2.2, SK Pembabanan terhadap pegawai negeri bendahara memiliki hak mendahului dan kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi. Demikian juga dengan surat keputusan pembabanan penggantian kerugian sementara (SKP2KS) terhadap pegawai negeri bukan bendahara yang mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan. Jika pegawai negeri

bukan bendahara yang bersangkutan dinyatakan wanprestasi karena tidak menyelesaikan pembayaran dalam jangka waktu 90 hari, PPKN/D dapat menerbitkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian (SKP2K) yang diantaranya memuat penyerahan upaya penagihan kerugian negara/daerah kepada instansi yang menangani pengurusan piutang negara/daerah dan daftar barang jaminan, dalam hal majelis berpendapat bahwa barang jaminan tersebut dapat dijual atau dicairkan.

Oleh karena itu, dalam penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga, walaupun tidak terdapat proses penetapan, tetapi diperlukan adanya suatu jaminan kepastian atas pemulihan kerugian daerah. Jika dalam proses musyawarah untuk mufakat pihak ketiga telah bersedia untuk melunasi seluruh kerugian daerah, maka tidak diperlukan adanya jaminan tertentu, karena pemulihan atas kerugian daerah telah tercapai. Akan tetapi, jika pihak ketiga bersedia melunasi kerugian daerah dengan cara angsuran, maka perlu dibuatkan suatu surat keterangan yang menyatakan bahwa pihak ketiga yang bersangkutan mengakui dan bertanggung jawab atas kerugian daerah yang terjadi (seperti SKTJM), serta menyerahkan jaminan tertentu yang sebanding dengan nilai kerugian daerah yang menjadi tanggung jawab pihak ketiga tersebut.

Dengan demikian, penyelesaian kasus-kasus kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga diharapkan tidak akan sampai berlarut-larut dan lama, sehingga sulit untuk diselesaikan.

5. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan tersebut, diketahui bahwa rendahnya tingkat penyelesaian kerugian daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut.

- 1) Komitmen pemerintah daerah.
- 2) Prosedur pemeriksaan.
- 3) Kerja sama pihak ketiga.
- 4) Kendala-kendala dalam penyelesaian kerugian daerah

Tata cara yang dapat dilakukan untuk menjamin penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 94 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah empat kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 adalah sebagai berikut.

- 1) Musyawarah untuk mufakat.
- 2) Arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.
- 3) Litigasi.

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat digunakan oleh pihak-pihak sebagai berikut.

a. BPK

Berdasarkan hasil penelitian ini, peran BPK sebagai pemeriksa turut mempengaruhi proses penyelesaian kerugian daerah, baik melalui prosedur pemeriksaan yang dilakukan di lapangan, maupun melalui rekomendasi yang diberikan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP).

BPK sebaiknya melakukan pembahasan metode pengujian dan temuan pemeriksaan dengan pihak

ketiga, untuk memberikan pemahaman kepada pihak ketiga dan meminimalisir keberatan di kemudian hari pada saat dilakukan penagihan atas kerugian daerah yang menjadi tanggung jawabnya. BPK juga sebaiknya melakukan pemaparan konsep temuan pemeriksaan di lapangan kepada kepala daerah dan unsur pimpinan pemerintah daerah lainnya, seperti sekretaris daerah, inspektur, dan kepala OPD terkait, untuk meningkatkan perhatian dari kepala daerah dan peran aktif inspektorat serta OPD terkait untuk segera melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk menindaklanjuti temuan pemeriksaan tersebut, terutama terkait dengan kerugian daerah.

Di samping itu, BPK juga seharusnya memberikan rekomendasi yang tepat terkait penyelesaian kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga. Jika hasil pemeriksaan secara meyakinkan menunjukkan bahwa terdapat indikasi kerugian daerah yang disebabkan oleh pihak ketiga, maka BPK seharusnya merekomendasikan untuk melakukan penyelesaian dengan cara musyawarah untuk mufakat, dengan meminta pihak ketiga untuk membuat dan menandatangani surat pernyataan bahwa pihak ketiga yang bersangkutan mengakui dan bertanggung jawab atas kerugian daerah yang terjadi (seperti SKTJM), serta menyerahkan jaminan tertentu yang sebanding dengan nilai kerugian daerah. BPK seharusnya tidak merekomendasikan untuk melakukan proses penetapan kerugian daerah terhadap pihak

ketiga melalui Majelis TP/TGR, karena kepala daerah maupun Majelis TP/TGR tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penetapan atas kerugian daerah terhadap pihak ketiga.

b. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah disarankan untuk membuat suatu petunjuk teknis dalam penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga, karena sampai dengan saat ini masih belum terdapat regulasi yang terpirinci dan berlaku umum mengenai penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga tersebut. Petunjuk teknis mengenai penyelesaian kerugian daerah terhadap pihak ketiga tersebut dapat mengikuti alur penyelesaian sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah dengan menambahkan ketentuan-ketentuan yang lebih terperinci untuk memberikan jaminan atas pengembalian kerugian daerah.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan sebagai berikut.

- a. Pemilihan objek penelitian secara objektif berdasarkan data penyelesaian kerugian daerah, mengakibatkan peneliti tidak dapat mempertimbangkan jarak antara lokasi peneliti dengan lokasi objek penelitian. Oleh karena itu, dengan keterbatasan waktu dan sumber daya, peneliti tidak dapat melakukan wawancara secara tatap muka dengan para partisipan dalam penelitian ini. Wawancara hanya dilakukan secara tertulis melalui surat elektronik dan pendalaman

dengan wawancara lisan melalui telepon.

- b. Penelitian ini hanya didasarkan pada perspektif inspektorat sebagai koordinator dalam penyelesaian kerugian daerah pada masing-masing pemerintah daerah yang diteliti. Keterbatasan waktu dan sumber daya mengakibatkan peneliti tidak dapat memperluas dan menambah partisipan untuk mendapatkan perspektif OPD sebagai pihak yang terkait langsung dengan kerugian daerah yang terjadi. Di samping itu, penelitian ini juga tidak dapat memperoleh perspektif pejabat dan pemeriksa BPK, karena keterbatasan waktu yang tidak memungkinkan untuk menunggu respons dari pejabat dan pemeriksa BPK yang akan dijadikan sebagai nara sumber dalam penelitian ini.
- c. Permasalahan penyelesaian kerugian daerah yang dibahas dalam penelitian ini merupakan permasalahan secara umum, tidak secara spesifik membahas permasalahan penyelesaian kasus per kasus. Permasalahan dalam penyelesaian kerugian daerah yang sangat bervariasi dan spesifik pada masing-masing kasus, sehingga terdapat kemungkinan permasalahan penyelesaian kerugian daerah dalam penelitian ini berbeda dengan permasalahan yang terjadi pada pemerintah daerah lain.

6. Referensi

Anwar, Saiful. 2017. "Analisis Penetapan Metode Penghitungan

Kerugian Keuangan Negara oleh Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Daerah Istimewa Yogyakarta (Kasus Korupsi Dana Hibah Pemerintah Daerah kepada KONI)." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. 2017. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2017.

_____. 2017. Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah pada Pemerintah Kota Probolinggo Semester II Tahun 2017. Desember 2017.

_____. 2017. Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah pada Pemerintah Kabupaten Situbondo Semester II Tahun 2017. Desember 2017.

_____. 2017. Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah pada Pemerintah Kabupaten Kediri Semester II Tahun 2017. Desember 2017.

_____. 2017. Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah pada Pemerintah Kabupaten Probolinggo Semester II Tahun 2017. Desember 2017.

_____. 2017. Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah pada Pemerintah Kabupaten Gianyar Semester II Tahun 2017. Desember 2017.

_____. 2017. Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah pada Pemerintah Kabupaten Jember

- Semester II Tahun 2017. Desember 2017.
- _____. 2017. Laporan Hasil Pemantauan atas Penyelesaian Kerugian Daerah pada Pemerintah Provinsi Banten Semester II Tahun 2017. November 2017.
- _____. 2017. Laporan Hasil Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu atas Belanja Daerah Bidang Infrastruktur Tahun Anggaran 2017 pada Pemerintah Kabupaten Kediri. Desember 2017.
- _____. 2017. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo Tahun 2016. Mei 2017.
- _____. 2017. Laporan Hasil Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu atas Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 pada Pemerintah Kabupaten Jember. Desember 2017.
- _____. 2018. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Belanja Modal Dan Belanja Barang/Jasa Pemerintah Provinsi Banten Tahun Anggaran 2017. Januari 2018.
- Creswell, John W. 2016. *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Diterjemahkan oleh Achmad Fawaid dan Rianayati Kusmini Pancasari. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fuady, Munir. 2001. *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Gibbs, G.R. 2007. "Analyzing Qualitative Data". Dikutip dalam John W. Creswell, *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Diterjemahkan oleh Achmad Fawaid dan Rianayati Kusmini Pancasari. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017)
- Harianto, Teguh. 2008. "Efektifitas Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi dalam Rangka Pengembalian Kerugian Negara." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek), diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, cet. 33, Jakarta: Pradnya Paramita. 2003.
- Makahinda, Andro Henkung Banua. 2016. "Analisis Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (Studi Kasus pada Kasus Korupsi Biaya Operasional Kendaraan PT Jogja Tugu Trans)." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara. 5 Desember 2007.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Presiden Republik Indonesia. 13 Oktober 2016.
- Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagaimana telah empat kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015. Presiden Republik Indonesia. 16 Januari 2015.

- Rahmanto, Arif. 2014. "Tanggung Jawab Pegawai Negeri Bukan Bendahara Terhadap Penyelesaian Kerugian Negara dalam Pengelolaan Barang Milik Negara." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Ryketeng, Masdar. 2016. "Analisis Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi (Kasus Korupsi Dana Hibah Persiba Bantul)." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Simamora, Yohanes Sogar. 2009. Hukum Perjanjian Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Subiyanto, Ibnu. 2011. Kerugian Keuangan Negara Vs Kerugian Negara. Disunting oleh Abdul Halim dan Icku Rangga Bawono. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN
- Sutedi, Adrian. 2014. Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syahril, Rizki Alfi. 2013. "Identifikasi Kerugian Negara pada Pemerintahan Daerah: Kasus di Indonesia." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.
- Tuanakotta, Theodorus M. 2014. Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif. Jakarta: Salemba Empat.
- Tuanakotta, Theodorus M. 2014. Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi. Jakarta: Salemba Empat.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Presiden Republik Indonesia. 16 Agustus.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Presiden Republik Indonesia. 21 November.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Presiden Republik Indonesia. 14 Januari.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Presiden Republik Indonesia. 29 Maret.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Presiden Republik Indonesia. 19 Juli.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Presiden Republik Indonesia. 30 Oktober.
- Wulandari, Riyanita. 2010. "Penyelesaian kerugian Negara terhadap Bendahara Berdasarkan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 tahun 2007." Tesis Magister. Universitas Gadjah Mada.