

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai konsekuensi logis bahwa Indonesia berlandaskan atas hukum, maka hukum harus ditegakkan. Salah satu bidang hukum yang menjadi skala prioritas pemerintah dalam penegakan hukumnya adalah konsen mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi. Bagi Indonesia fenomena dan fakta korupsi telah meningkat dan meluas terus merambah hampir ke semua sektor kehidupan.

Pemberantasan tindak pidana korupsi dengan mengandalkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK). Aparat negara yang berwenang dalam pemeriksaan perkara pidana korupsi adalah aparat Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Polisi, Jaksa dan Hakim merupakan tiga unsur penegak hukum yang masing-masing mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Pembangunan di bidang hukum didukung pula oleh peranan dan tugas lembaga peradilan dalam menyelesaikan berbagai sengketa yang terjadi di masyarakat, sehingga peranan dan tugas lembaga peradilan dapat menjadi tolok ukur upaya penegakan hukum.

Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), di dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang

Kejaksaan Republik Indonesia (UU 16/2004 tentang Kejaksaan RI), kejaksaan sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya sebagaimana di masud dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 16 tahun 2004. Kemudian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI tersebut menetapkan bahwa disamping tugas dan wewenang kejaksaan tersebut dalam undang-undang ini, kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Selanjutnya Pasal 32 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kejaksaan membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta lembaga negara atau instansi lainnya.

Pada perkara tindak pidana korupsi sebelum ditetapkan sebagai perbuatan yang merugikan negara, maka harus melalui perhitungan terkait dengan unsur kerugian negara. Untuk melakukan perhitungan kerugian keuangan negara pendekatan yang dilakukan bukan hanya pencatatan, tambah kurang menggunakan kalkulator, atau alat perhitungan lainnya, karena didalamnya terdapat terminologi “kerugian ada juga terdapat unsur perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan terjadinya rugi”. Sehingga pendekatan penentuan kerugian keuangan negara harus dilakukan melalui kegiatan “pemeriksaan”, karena didalam pemeriksaan mengandung perwujudan independensi, objektivitas dan professional berdasarkan standar pemeriksaan dalam melakukan suatu proses kegiatan. Pelaksanaan perhitungan kerugian keuangan negara perlu dilakukan dengan

pendekatan pemeriksaan investigatif, yaitu pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang dilakukan dengan tujuan khusus diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, yaitu untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa, yang bersifat reaktif dan khusus dan mendalam, menuju pada pengungkapan penyimpangan.¹

Dalam Penjelasan Pasal 32 UUPTK hanya dinyatakan "bahwa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta inspektorat dan akuntan publik.

Salah satu jenis tindak pidana korupsi yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPTK adalah tindak pidana korupsi yang bersifat pokok²Tindak pidana korupsi tersebut adalah bentuk dasar tindak pidana korupsi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.³ Tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) UUPTK adalah tindak pidana korupsi yang dilakukan pejabat negara dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada pada jabatan atau kedudukan. Jenis tindak pidana korupsi yang lain diatur dalam Pasal 3 UUPTK dengan karakteristik

¹ Keputusan BPK. RI Nomor 17/K/I-XII.2/12/2008 tanggal 24 Desember 2008 tentang "Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi yang mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah", Syiah Kuala Law Journal, Vol. 2 No. 3, Desember. hlm. 139-141.

² Ridwan Khairandy, Hanafi Amrani dan Dolli Setiawan Ritonga, 2018. *Korupsi Kerugian Keuangan negara di BUMN* (Yogyakarta, UII Press), hlm. 88-89.

³ Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 mengatur sebagai berikut "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah)."

yang berbeda dari tindak pidana korupsi yang disebut di atas. Tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 menjangkau adressat norma yang lebih luas dari pada tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999.⁴

Unsur "dapat" merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UUPTK seperti yang di maksud di atas harus nyata (*actual loss*) sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi No 25/PUU-XIV/2016 menyatakan, frasa kata "dapat" dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor tidak sesuai dengan prinsip hukum harus tertulis (*lex scripta*), harus ditafsirkan seperti yang dibaca (*lex stricta*), dan tidak multitafsir (*lex certa*), sehingga bertentangan dengan konstitusi.

Dengan demikian maka terhadap Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terkait penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan adanya akibat (delik materil). Tegasnya, unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*), tetapi harus dipahami kerugian yang benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*). Sehingga peran lembaga auditor sangat penting, untuk menentukan seberapa besar kerugian keuangan negara yang telah dikorupsi pelaku tindak pidana korupsi.

Terkait dengan kewenangan atau lembaga mana yang bertanggung jawab dalam penentuan kerugian keuangan negara dengan merujuk pada Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat

⁴ Andi Hamzah, 2015, *Delik-delik Tertentu (Speciale Delicten) di dalam KUHP* (Jakarta, Sinar Grafika), hlm. 100.

Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, angka 6 Rumusan Hukum Kamar Pidana secara tegas (*expressis verbis*) menyatakan bahwa: “Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan Konstitusional, sedangkan instansi lainnya seperti BPKP/Inspektorat/SKPD tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara. Namun, tidak berwenang menyatakan atau mendeclare adanya kerugian keuangan negara.”⁵

Untuk menentukan unsur kerugian keuangan negara tersebut, Kejaksaan maupun Kepolisian banyak dibantu ahli dari BPK atau lembaga audit lainnya seperti BPKP, Inspektorat atau ahli lain yang ditunjuk. Namun dalam prakteknya perkara-perkara tindak pidana korupsi tertentu, institusi yang sering terlibat dalam penetapan jumlah kerugian keuangan negara adalah Jaksa penyidik. Beberapa kasus yang relevan untuk dikemukakan disini sebagai contoh adalah kasus tindak pidana korupsi penyalahgunaan dana desa yang dalam Putusan Pengadilan Negeri No. 9/Pid.Sus-TPK/2019 PN Tte, terpidana dihukum 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan penjara dan denda sebesar Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Dalam kasus tersebut jaksa penyidik menghitung sendiri nilai kurugian negara kemudian itu termuat dalam dakwaan jaksa penuntut umum “bahwa perbuatan terdakwa bersama-sama dengan saksi Basair Duwila dalam mengelola dana desa Kou Tahap I dan Tahap II tidak sesuai dengan ketentuan sehingga terdapat selisih sebesar

⁵ Lihat Sema No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, angka 6 Rumusan Hukum Kamar Pidana.

Rp. 248.907,000 (dua ratus empat puluh delapan juta sembilan ratus tujuh ribu rupiah)”.
.

Selanjutnya kasus korupsi pengadaan kapal nautika dan alat simulator pada dinas pendidikan dan kebudayaan maluku utara dengan tersangka Ibrahim Ruray yang melakukan praperadilan terkait dengan penetapan tersangka atas dirinya yang dilakukan oleh jaksa penyidik terhadap tersangka Ibrahim Ruray tanggal 10 Februari 2022 .

Pada putusan praperadilan yang membatalkan penetapan tersangka Ibrahim Ruray pada 5 April 2021, hakim pemeriksa praperadilan Pengadilan Negeri Ternate telah memeriksa dan mengadili permohonan praperadilan oleh tersangka Ibrahim Ruray dengan nomor perkara: 2/pid.pra/2021/PN. Tte atas penetapan tersangka terhadap dirinya oleh jaksa penyidik atas dugaan tindak pidana korupsi. Putusan tersebut hakim menolak eksepsi termohon untuk seluruhnya dan dalam pokok perkara mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian serta menyatakan surat penetapan tersangka Nomor: Print-69/Q2/Fd.1/02/2021 tanggal 10 Februari 2021 yang diterbitkan oleh termohon yang menetapkan pemohon sebagai tersangka adalah tidak sah.

Dalam pertimbangan hukum, putusan praperadilan hakim menyatakan bahwa surat-surat bukti yang diajukan oleh termohon Kejaksaan Tinggi Maluku Utara, tidak menemukan surat atau dokumen lain yang dapat menerangkan atau setidaknya tidaknya memberi gambaran, bahwa benar telah dinilai atau ditetapkan oleh lembaga pemeriksa keuangan (auditor) tentang terjadinya kerugian keuangan negara yang

diduga dilakukan oleh pemohon Ibrahim Ruray sebagaimana diamanatkan dalam pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).

Berdasarkan uraian diatas, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul penelitian: **TINJAUAN YURIDIS TENTANG PERHITUNGAN UNSUR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA OLEH JAKSA PENYIDIK DALAM PENYELESAIAN PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perhitungan unsur kerugian keuangan negara oleh jaksa penyidik dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana kedudukan hukum jaksa penyidik terkait dengan perhitungan unsur kerugian keuangan negara dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana perhitungan unsur kerugian keuangan negara oleh jaksa penyidik dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi
2. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum jaksa penyidik terkait dengan perhitungan unsur kerugian keuangan negara dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis: diharapkan hasil dari penelitian ini dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan hukum bagi penulis maupun para akademisi tentang perhitungan kerugian keuangan Negara oleh jaksa penyidik dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi.
2. Manfaat Praktis: sebagai masukan dan dijadikan bahan kajian bagi kejaksaan sebagai salah satu institusi penegak hukum dibidang tindak korupsi.