

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tindak pidana korupsi masih menjadi kejahatan yang menjadi perhatian di negeri kita saat ini, hal ini tidaklah terlepas bahwa korupsi merupakan tindak pidana khusus, gambaran tingginya tindak pidana korupsi yang ditangani Komisi pemberantasan korupsi selama tahun 2017 melakukan 114 kegiatan penyelidikan kasus dan 94 kegiatan penuntutan perkara korupsi.¹ Yang semestinya pejabat publik melakukan pembangunan Terhadap wilayah-wilayah indonesia, namun nyatanya masih banyak para pejabat negri yang memanfaatkan keuntungan terhadap pembangunan yang dilaksanakan, sehingga menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan keuangan negara.

Korupsi telah menjadi masalah yang serius bagi bangsa indonesia, karena telah merambah ke seluruh lini kehidupan masyarakat yang dilakukan secara sistematis, sehingga timbullah stigma negatif bagi bangsa dan negara indonesia. Selama ini istilah korupsi mengacu pada berbagai aktivitas atau tindakan secara tersembunyi dan ilegal untuk mendapatkan keuntungan demi kepentingan pribadi atau golongan. Dalam perkembangannya terdapat penekanan bahwa korupsi merupakan tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk kepentingan pribadi.²

Semangat untuk memberantas korupsi terkesan hanya menyalahkan sistem yang ada, tetapi kurang berorientasi kepada peningkatan dan pengawasan kinerja dan profesionalitas aparat penegak hukum. Sehingga tidak jarang, dalam proses

¹ <http://tirto.id/catatan-kinerja-KPK-di-2017-data-kasus-dan-latar-belakang-koruptor-cCn5>.

² Chaeruddin, *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm 1

pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi itu sendiri, terhalang oleh perilaku para penegak hukum yang menyalahgunakan kewenangan. Tujuan pemerintah dan pembuat Undang-undang melakukan revisi atau mengganti produk legislasi tersebut merupakan upaya untuk mendorong institusi yang berwenang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, agar dapat mencapai berbagai modus operandi tindak pidana korupsi dan meminimalisir celah-celah hukum, yang dapat dijadikan alasan bagi pelaku tindak pidana korupsi untuk melepas dirinya dari jeratan hukum.

Korupsi marak terjadi di berbagai kegiatan-kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan pelaksanaan (pengelolaan) berupa penerimaan dan pembelanjaan uang negara. Faktor penyebabnya antara lain dikarenakan sistem penerimaan dan pengelolaan keuangan negara yang kurang transparan dan akuntabel. Sektor-sektor yang rawan korupsi hampir dijumpai di semua lini, disektor penerimaan negara, seperti perbankan, perpajakan, penerimaan beacukai, disektor pengeluaran negara seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perhubungan dan lain sebagainya.

Bahwa pada dasarnya seluruh kegiatan dalam proses hukum penyelesaian perkara pidana, sejak penyelidikan sampai putusan akhir diucapkan dalam muka persidangan oleh majlis hakim adalah berupa kegiatan yang berhubungan dengan pembuktian perkara pidana yang terfokus pada proses kegiatan pembuktian disidang pengadilan, tetapi sesungguhnya proses pembuktian ada dan dimulai pada saat penyidikan. Kegiatan pembuktian dalam sidang pengadilan tidak terfokus lagi pada pencarian alat-alat bukti dan mengurai bukti-bukti akan tetapi

memeriksa alat-alat bukti yang sudah terlebih dahulu disiapkan oleh penyidik, dan di ajukan ke jaksa penuntut umum untuk diperiksa. Pada dasarnya kegiatan dalam sidang pengadilan perkara pidana adalah kegiatan pengungkapan fakta-fakta yang diperoleh itu akan dirangkai menjadi suatu peristiwa yang sebenar-benarnya atautkah jauh dari kebenaran yang sesungguhnya, apakah perkara tersebut mengandung muatan tindak pidana atau tidak.

Hukum pidana korupsi sebagai hukum yang bersumber pada undang-undang khusus hukum pidana, disamping memuat hukum pidana materil juga memuat hukum pidana formil. Sebagaimana sifat hukum pidana formil khusus, ialah hanya mengatur hal-hal tertentu secara khusus. Selain dari hal yang khusus tadi tetap berlaku kondifikasi hukum pidana formil sebagaimana dalam KUHAP, kondifikasi hukum pidana formil. Pasal 26 Undang-undang No 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi. bahwa penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan disidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan asas hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang, artinya, dalam hukum pidana formil korupsi diatur hal-hal khusus tertentu saja, sedangkan secara umum tetap menurut hukum acara pidana.³

Negara sebagai satu kesatuan yang berdaulat dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan, dapat membagi negaranya dalam lingkup wilayah yang lebih kecil atau menetapkan pula batas wewenang oleh masing-masing wilayahnya, termasuk kewenangan dibidang keuangan. Keuangan negara adalah kekayaan yang dikelola oleh pemerintah yang meliputi uang dan barang yang

³ Adami Chazawi, *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Alumni, Bandung, 2006, hlm 5

dimiliki, kertas berharga yang bernilai uang, hak dan kewajiban yang dapat bernilai uang, dana-dana yang terkumpul atas potensi yang dimiliki dan atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, ,aupun istusi lain.⁴

Di indonesia sendiri telah terdapat insitusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap keungan negara, yaitu adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang berdasarkan UUD 1945 Pasal 23 G (1) berkedudukan di daerah ibukota (pusat) dan Provensi. Berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pengawas Keuangan, Bahwa tugas Badan pemeriksa keuangan adalah Memeriksa pengelola dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum Badan Usaha Milik daerah dan lembaga atau badan alin yang mengelola keuangan negara.

Dari rumusan pasal tersebut dapat diketahui bahwa BPK dapat mengaudit keuangan negara yang digunakan oleh lembaga negara lainnya, hingga dapat menentukan apakah terdapat kerugian keuangan negara terhadap penggunaan keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga negara lainnya.

Karena BPK merupakan Lembaga tinggi negara dalam sistem ketata negaraan yang memiliki wewenang memeriksa pengelola dan tanggung jawab keuangan negara. BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri. Badan

⁴ Christine S.T. Kansil, *Hukum Keuangan Dan Pembendaharaan Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008. hlm 6

pengawas keuangan republik Indonesia didukung dengan seperangkat undang-undang dibidang keuangan negara yaitu :

1. Undang-undang Nomor. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
2. Undang-undang Nomor. 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara
3. Undang-undang Nomor. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksa Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Badan pemeriksa keuangan bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. maka Hasil audit BPK dapat diajukan untuk dijadikan barang bukti untuk menjerat pelaku tindak pidana yang merugikan keuangan negara.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 bahwa ade raharja sebagai deputi penindakan dengan mengatas namakan pimpinan komisi pemberantasan tindak pidana korupsi yang telah meminta bantuan kepada ahli teknologi informasi untuk meminta keterangan ahli teknologi informasi untuk memberikan keterangan ahli menghitung kerugian Negara akibat kontrak pengadaan *roll out customer information system-rencana induk system informasi* (CIS-RISI) pada PT PLN (persero) distribusi Jakarta raya dan tanggerang. Dalam hal ini Ir eddie widiono suwondho MSc menjadi tersangka.

Dalam penjelasan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia pada pasal 23 E dijelaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri dan hasil pemeriksaan keuangan Negara diserahkan kepada dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah, sesuai dengan kewenangannya, serta hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan undang-undang.

Badan yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara adalah BPK yang bebas dan mandiri. Kemudian ketentuan konstitusi ini dinormativasi kedalam berbagai peraturan perundang-undangan, yakni Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 Tentang pembendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan dan pengelolaan tanggung jawab keuangan Negara, Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 Tentang badan pemeriksa keuangan, dan peraturan badan pemerikasa keuangan.

Namun dalam hal ini mahkamah konstitusi menolak permohonan pemohon dengan alasan KPK bukan hanya dapat berkordinasi dengan BPK atau BPKP dalam rangka pembuktian tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri diluar temuan BPK dan BPKP, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jendral atau badan yang mempunyai fungsi yang sama. Hal ini menimbulkan permasalahan antara kewenangan BPK dan Putusan MK.

Surat edaran mahkamah agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan. Bahwa instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah badan pemeriksa keuangan yang memiliki kewenangan dalam mengelola dan bertanggung jawab atas keuangan negara, instansi lainya seperti badan pengawas keuangan dan pembangunan/inspektorat/satuan kerja perangkat daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara, tetapi tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan Negara. Berdasarkan Pasal 184 KUHAP.

- a. Keterangan saksi
- b. Keterangan ahli
- c. Surat
- d. Petunjuk
- e. Dan keterangan terdakwa

Berangkat dari kasus tersebut, Maka dari itu penulisan karya ilmiah ini diharapkan bisa menelaah peraturan perundang-undangan dari segi kajian ilmu hukum pidana terhadap Keabsahan Hasil Audit Kerugian Keuangan Negara Oleh Penyidik KPK (Studi Kasus Putusan Nomor 31/PUU-X/2012). Berangkat dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka sangat perlu dilakukan suatu penelitian secara konkrit dan mendalam. Oleh karena itu penulis memilih judul:

KEABSAHAN HASIL AUDIT KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI ATAS KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

1.1 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

Apakah penyidik KPK dapat melakukan audit kerugian keuangan negara dalam kasus/perkara Korupsi ?

1.2 Tujuan

1.3.1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dapat atau tidak penyidik mengaudit kerugian keuangan negara dalam kasus/perkara korupsi.

1.3.2 Manfaat Penelitian

a. Bagi penulis

1. membantu dalam mengimplimentasikan ilmu yang didapat dalam perkuliahan
2. menambah cakrawala berfikir terhadap penyidik KPK yang mengaudit kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi

b. Bagi jurusan hukum

1. dapat dijadikan referensi untuk menambah ilmu pengetahuan bagi para pembacanya.
2. dapat digunakan sebagai literature dan bahan studi bagi mahasiswa, khususnya mahasiswa fakultas hukum yang mengambil konsentrasi bidang ilmu hukum pidana.

1.4 Kegunaan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis. Yang dimaksud secara teoritis disini,

hasil penelitian ini dapat memberikan jawaban tentang dapat atau tidaknya penyidik KPK mengaudit kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi. Sedangkan yang dimaksud secara praktis adalah, penelitian ini dapat dijadikan sebagai pedoman oleh mahasiswa fakultas hukum universitas trunojoyo lainnya dalam pembuatan karya ilmiah berupa skripsi dimasa yang akan datang.

1.5 Keaslian

Berdasarkan informasi dan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis terhadap hasil-hasil penelitian skripsi atau hasil penelitian yang lainnya yang pernah dilakukan oleh mahasiswa Universitas Trunojoyo Madura berkaitan dengan **“Keabsahan Hasil Audit Kerugian Keuangan Negara Oleh Penyidik KPK (Studi Kasus Putusan Nomor 31/Puu-X/2012)”** belum pernah diajukan dan dilakukan penelitian dengan judul yang sama. Namun terdapat beberapa mahasiswa yang juga pernah berkaitan dengan judul peneliti, Diantaranya:

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin makasar yang juga pernah melakukan penelitian berkaitan dengan judul peneliti. dengan judul **“Kordinasi Antara Penyidik Kepolisian Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Penyelidikan/Penyidikan Tidak Pidana Korupsi”** yang ditulis mahasiswa bernama Muhammad Arafat. Yang membedakan antara penelitian hukum yang ditulis mahasiswa bernama Muhammad Arafat dengan penulis adalah, karya penulis lebih fokus terhadap keabsahan hasil audit kerugian keuangan Negara selain BPK,

namun oleh penyidik KPK dalam kasus korupsi, sedangkan skripsi mahasiswa yang bernama ismail fokus penelitian kepada kordinasi penyidik kepolisian dengan badan pengawas keuangan.⁵

Mahasiswa Fakultas Hukum Univerisitas Atma jaya yogyakarta bernama Sugeng Tabalubun yang pernah mengangkat judul skripsi **“Implementasi Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Putusan Nomor 16/Pid.Sus/2013/P.Tpikor.Yk)”**. Yang membedakan dari skripsi dengan yang disusun penulis adalah, Skripsi yang ditulis mahasiswa bernama Sugeng Tabalubun lebih berorientasi terhadap penghitungan kerugian keuangan Negara oleh badan pemeriksa keuangan, sedangkan Skripsi yang disusun penulis akan mengkaji terhadap keabsahan hasil audit kerugian keuangan Negara selain BPK, namun oleh penyidik KPK dalam kasus/perkara korupsi.⁶

Penelitian yang dilakukan ini merupakan rangkaian kajian ilmiah, yang dilakukan untuk pemecahan masalah yang dibaut dengan kajian akademik susai dengan asas-asas keilmuan yang jujur, efektif, objektif, dan rasional, sehingga dapat dipertanggaungjawan secara ilmiah dan terbuka untuk kritikan yang bersifat konstruktif sesuai dengan permasalahan yang ada dalam karya ilmiah ini.

⁵ Arafat Muhammad, *Kordinasi Antara Penyidik Kepolisian Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Penyelidikan/Penyidikan Tidak Pidana Korupsi*, Universitas Hasanuddin , Makasar, 2017.

⁶ Tabalubun Sugeng. *Implementasi Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Putusan Nomor 16/Pid.Sus/2013/P.Tpikor.Yk)*, Univerisitas Atma jaya, yogyakarta, 2016.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam rangka menyelesaikan penelitian hukum ini, penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang berpangkal berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku atau penelitian hukum⁷.

1.7 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penulisan penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*)

1. pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*)

pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) merupakan kegiatan penelitian dengan mengkaji aturan-aturan hukum positif sesuai dengan topik permasalahan yang dihadapi, menggunakan legislasi dan regulasi serta menelaah materi muatannya.⁸

1.8 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan hal yang paling penting. Sebab jika tanpa bahan pustaka maka isu hukum yang diangkat dalam penelitian tidak akan ditemukan jawabannya. Dalam rangka menyusun penelitian hukum normatif ini, penulis akan

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2005, hlm 55

⁸ Ibid hlm 142

mengumpulkan bahan primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum yang ada akan digunakan untuk mendukung penelitian hukum ini.⁹

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan dan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yangurut berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang nomor 8 tahun 1981 tentang kitab undang-undang hukum acara pidana (KUHAP), Undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang badan pengawas keuangan, Undang-undang republik Indonesia nomor 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, Putusan nomor 31/Puu-X/2012.¹⁰

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang dimaksud bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku ilmiah, artikel, jurnal hukum, tesis, skripsi dll. bahan hukum sekunder sendiri digunakan untuk mengulas bahan-bahan hukum primer yang akan dijadikan sumber

⁹ Ibid hlm 181

¹⁰ Ibid hlm 181

penelitian serta prinsip-prinsip dasar dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang memiliki kualifikasi tinggi.¹¹

1.9 Analisa Bahan Hukum

Dalam rangka menghasilkan penelitian yang berkualitas, maka bahan hukum analisa harus benar-benar dilakukan dengan objektif guna untuk memberikan jawaban terhadap rumusan masalahnya. Analisa bahan hukum dilakukan dengan mengkaji bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, lalu di relasikan dengan pokok-pokok rumusan masalah yang ada.¹²

¹¹ Ibid hlm 182

¹² ibid, hlm 240