

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia secara utuh dan menyeluruh. Pembangunan nasional harus dilaksanakan secara merata diseluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan atau sebagian masyarakat, namun harus benar-benar dapat dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup berkeadilan sosial yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.

Disamping dalam rangka pembangunan nasional, bangsa Indonesia juga mencapai tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea (4) Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Berdasarkan kutipan diatas, maka perlu dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang dan perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem

pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengenai keuangan diatur dalam Bab VIII, Pasal 23 ayat (1) yang berbunyi:

“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, maka perlu penjabaran lebih lanjut mengenai aturan-aturan pokok yang tertuang mengenai keuangan negara dimuat dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa:

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”

Undang-undang tentang Keuangan Negara ini secara nyata dan jelas bahwa keuangan negara adalah hak dan kewajiban negara. Dalam pengelolaan keuangan negara pun Pemerintah perlu dilaksanakan secara professional, terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena dalam perkembangannya, APBN telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Sehingga dalam konteks mewujudkan hal demikian, negara diharapkan dapat mengelola keuangannya sesuai dengan porsi dan ketentuan peruntukannya.

Namun faktanya dilapangan dalam melakukan pengelolaan keuangan negara bahwa terjadi penyelewengan yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang yang menyebabkan kerugian negara oleh oknum

yang tidak bertanggung jawab, sehingga sangat merugikan keuangan negara dan dapat mengganggu jalannya pembangunan serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap aparat pemerintah.

Kerugian negara sendiri memiliki definisi terdapat dalam Pasal 1 butir 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, berbunyi:

“Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang atau surat berharga dan barang yang nyata serta pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun karena kelalaian”

Untuk menghindari terjadinya kerugian negara akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini pun diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara secara non-litigasi sehingga negara dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi, hal tersebut diatur dalam Bab XI tentang Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Pasal 59 ayat (2), berbunyi:

“Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.”

Lebih lanjut, setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun¹ dan kerugian tersebut wajib dilaporkan oleh atasan langsung dan diberitahukan

¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 59 ayat (3).

kepada Badan Pemeriksan Keuangan RI (BPK RI) selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara tersebut diketahui.²

Teori mengenai pengembalian kerugian keuangan negara adalah teori hukum mengenai sistem hukum pengembalian kerugian keuangan negara yang berdasarkan prinsip-prinsip keadilan sosial yang memberikan tugas, kemampuan dan tanggung jawab kepada institusi negara dan institusi hukum untuk memberikan perlindungan dan peluang kepada individu-individu dalam masyarakat untuk mencapai kesejahteraan. Teori ini berlandaskan pada prinsip dasar “berikan kepada negara yang menjadi hak negara”. Didalam hak negara terdapat kewajiban negara yang merupakan hak individu masyarakat, sehingga prinsip tersebut dapat sebangun dengan prinsip “berikan kepada rakyat apa yang menjadi hak rakyat”.³

Selain wajib mengganti atas kerugian negara yang telah diperbuat oleh Bendahara, Pegawai Negeri bukan Bendahara, atau Pejabat Lain, dapat pula diberikan sanksi administratif kepegawaian oleh pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan. Sanksi administratif yang diberikan pun sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang telah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021.

² *Ibid.*, Pasal 60 ayat (1).

³ M. Akil Mochtar, 2006, *Memberantas Korupsi Efektivitas Sistem Pembalikan Beban Pembuktian dalam Gratifikasi*, Q-Communication, Jakarta, hlm. 38

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintahan dan juga sebagai pengelola keuangan negara serta Kejaksaan Agung RI yang membawahi Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri diseluruh Indonesia, pun terdapat penyelewengan dalam pengelolaan keuangan negara dari tahun 2004 – 2021 yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang sehingga menyebabkan kerugian negara oleh pegawai Kejaksaan yang tidak bertanggung jawab.⁴

Dalam meningkatkan ketertiban dan kelancaran untuk penyelesaian kerugian negara dalam pengelolaan keuangan negara di Kejaksaan RI, maka Jaksa Agung selaku pimpinan Kejaksaan RI membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN). Hal tersebut tertuang dalam Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: KEP-481/A/JA/09/2002 Tentang Tata Cara Penyelesaian Kerugian Negara Melalui Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul skripsi: **“PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA DI LINGKUNGAN KEJAKSAAN AGUNG REPUBLIK INDONESIA”**. Dipilihnya Kejaksaan Agung RI sebagai lokasi penelitian karena membawahi Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri di Indonesia, dan merupakan pusat rekapitulasi data mengenai mekanisme pengembalian kerugian negara oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara dan

⁴ Wawancara dengan Bapak Yunito Budianto, *Pemeriksa Keuangan Teknis pada Inspektur Muda I Inspektorat Keuangan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan*, pada tanggal 26 April 2021.

penerapan pemberian sanksi administratif terhadap pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, dapat permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengembalian kerugian negara oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara di lingkungan Kejaksaan Agung RI?
2. Bagaimana penerapan pemberian sanksi administratif oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa Fakultas Hukum yang akan menyelesaikan pendidikan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum, sedangkan jika dilihat dari rumusan masalah yang akan dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami mekanisme pengembalian kerugian negara oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara di lingkungan Kejaksaan Agung RI
2. Untuk mengetahui dan memahami penerapan pemberian sanksi administratif oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut kedalam bentuk tulisan
- b. Menerapkan teori yang diperoleh di bangku perkuliahaan dan menghubungkan dengan praktik di lapangan
- c. Untuk lebih memperluas ilmu pengetahuan bagi penulis baik bidang hukum pada umumnya maupun di bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya
- d. Sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta menjadi informasi bagi masyarakat untuk memahami tentang penyelesaian kerugian negara di lingkungan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan juga penerapan pemberian sanksi administratif oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat. Penelitian ini mensyaratkan penelitiannya disamping mengetahui ilmu sosial, dan memiliki pengetahuan dalam penelitian ilmu sosial. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat, yaitu kaidah hukum atau peraturan hukum itu sendiri, penegak hukum, sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum dan kesadaran masyarakat.⁵ Dalam penelitian ini, penulis ingin melihat aturan yang berlaku tentang penerapan penyelesaian kerugian negara di lingkungan Kejaksaan Agung RI dan juga penerapan pemberian sanksi administratif oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara.

2. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis merupakan pendekatan yang melihat suatu kenyataan hukum di masyarakat. Menekankan pada praktik dilapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma yang berlaku, kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta

⁵ Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31.

dilapangan.⁶ Dalam penelitian ini, penulis ingin melihat penerapan mengenai penyelesaian kerugian negara lingkungan Kejaksaan Agung RI dan juga penerapan pemberian sanksi administratif oleh pegawai Kejaksaan yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua sumber, yaitu:

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama⁷, dalam hal ini penulis memperoleh data atau informasi langsung dari:

- 1) Inspektur Muda II pada Inspektorat Keuangan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan Kejaksaan Agung Republik Indonesia; dan
- 2) Inspektur Muda III pada Inspektorat Keuangan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah bahan hukum yang bersumber dari studi kepustakaan berupa buku-buku, peraturan perundang-

⁶ *Ibid.*

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2019, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 32.

undangan, dokumen-dokumen resmi, dan hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dalam rangka mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat⁸ berupa Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
 - f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
 - g) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;

⁸ *Ibid.*

h) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain;

i) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;

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

k) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;

l) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia;

m) Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: KEP-481/A/JA/9/2002 tanggal 6 September 2002 tentang Tata Cara Penyelesaian Kerugian Negara Melalui Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi di Lingkungan Kejaksaan;

n) Surat Jaksa Agung Muda Pembinaan Nomor B-04/S.TPKN/10/2009 tanggal 26 Oktober 2009 tentang Pembentukan Tim Ad-Hock; dan

o) Undang-undang atau peraturan lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.⁹

3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalkan kamus (hukum), Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia dan sebagainya.¹⁰

4. Metode Pengumpulan Data

Berkaitan dengan pengumpulan data penelitian lapangan ini dilakukan di Kejaksaan Agung Republik Indonesia, untuk memanfaatkan data yang ada maka dilakukan dengan metode sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara dilakukan secara semi terstruktur dengan menggunakan teknik dan pedoman wawancara. Selain menyusun pertanyaan, akan dikembangkan dengan pertanyaan lain yang berhubungan dengan masalah-masalah yang ada kaitannya dengan penelitian yang dilakukan. Wawancara dilakukan dengan pejabat

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

Inspektorat Keuangan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan di
Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

b. Studi dokumen

Melakukan inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum yang diperlukan seperti: bahan-bahan hukum primer, melakukan pencatatan dan pembuatan daftar ikhtisar yang berisikan berbagai pengertian dan pendapat para ahli tentang penulisan ini.

5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

- a. Pengolahan data dengan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan penelitian sehingga didapatkan suatu kesimpulan akhir secara umum.
- b. Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang di dapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat. Terhadap semua data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tetapi dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar dan pendapat dari penulis.