



**IMPLIKASI TERBITNYA SURAT EDARAN JAKSA AGUNG MUDA  
TINDAK PIDANA KHUSUS NOMOR B-1391/F/Fjp/04/2026 TERHADAP  
KEWENANGAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM MENENTUKAN  
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

**Yessy Dinasari, Hayatun Hamid**

Sekolah Tinggi Hukum Pasundan Sukabumi

**Abstrak**

Negara republik Indonesia sebagai negara yang memiliki berbagai macam sumber daya baik sumber daya manusia atau sumber daya alam, sebenarnya memiliki peluang besar menjadi sebuah negara yang dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Realitas tersebut tentu menjadi sebuah ironi jika melihat bagaimana masih banyak masyarakat Indonesia yang masih hidup dibawah garis kemiskinan. Fenomena tersebut salah satunya diakibatkan banyaknya tindak pidana korupsi yang terjadi di negara republik Indonesia. Dengan demikian korupsi menjadi musuh besar bagi bangsa Indonesia. Dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kewenangan untuk menentukan adanya kerugian keuangan negara. Berdasarkan perkembangan dunia pnegakkan hukum dalam bidang korupsi telah terbit sebuah surat edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus yang menyatakan bahwa Jaksa saat ini juga memiliki kewenangan untuk menghitung dan menentukan adanya kerugian negara. Realitas tersebut tentu menjadi sebuah paradoks dimana berdasarkan ketentuan konstitusi, yang berwenang untuk menentukan adanya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan.

Metode penelitian yang penulis gunakan adalah deskriptif analitis yaitu metode yang menggambarkan atau melukiskan realitas yang terjadi di tengah-tengah masyarakat kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun metode pendekatan yang penulis gunakan adalah yuridis normatif.

Hasil penelitian yang penulis dapatkan dalam penelitian ini adalah bahwa Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus yang menjadi dasar bagi seorang Jaksa untuk menghitung dan menentukan kerugian keuangan negara telah melanggar konstitusi dikarenakan yang berwenang menghitung dan menentukan adanya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan.

**Kata Kunci:** Surat Edaran, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Tindak Pidana Korupsi.

## PENDAHULUAN

Negara republik Indonesia merupakan negara yang kaya akan berbagai macam potensi sumber daya alam, yang mana potensi tersebut seharusnya dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Hal tersebut telah tertuang dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Wilayah negara republik Indonesia yang begitu luas menyebabkan negara Indonesia memiliki berbagai macam potensi sumber daya mineral, yang mana dibutuhkan pengelolaan yang baik dan benar serta tanpa ada potensi penyelewengan dalam pengelolaan tersebut.

Potensi sumber daya yang dimiliki oleh Indonesia dengan berbagai macam kekayaan alam yang terkandung didalamnya seakan-akan menjadi sebuah ironi jika kita melihat realitas masyarakat republik Indonesia yang masih hidup dibawah garis kemiskinan. Hal tersebut tentu menjadi pertanyaan bagi kita semua mengapa hal demikian bisa terjadi di negara republik Indonesia. Hal yang akan pertama kali kita persalahkan tentu adalah dikarenakan maraknya tindak pidana korupsi di negara republik Indonesia.

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu tindak pidana yang dikategorikan sebagai tindak pidana berat atau *extra ordinary crime*,

oleh karena itu tindak pidana korupsi telah menjadi musuh bersama bagi bangsa Indonesia. Semangat pemberantasan korupsi sebetulnya telah muncul pasca reformasi tahun 1998 dimana salah satu tuntutan adalah untuk dilakukannya pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi yang selama ini dilakukan secara berjamaah oleh para penyelenggara negara.

Pasca terjadinya reformasi tahun 1998, gendang perang terhadap tindak pidana korupsi betul-betul telah digaungkan diseluruh wilayah negara republik Indonesia. Sebagai bentuk keseriusan negara republik Indonesia dalam memberantas tindak pidana korupsi maka tahun 2002 terbentuklah sebuah lembaga yang dibentuk secara khusus untuk melakukan pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi. Lembaga tersebut adalah Komisi Pemberantasan Korupsi/KPK.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bahwa ada tiga lembaga penegak hukum yang diberikan kewenangan untuk melakukan penindakan terhadap tindak pidana korupsi yaitu kepolisian, kejaksaan, dan komisi pemberantasan korupsi. Berdasarkan surat edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 menyatakan bahwa tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana materil, yang berarti bahwa tindak pidana korupsi harus betul-betul menimbulkan akibat yaitu terjadinya kerugian keuangan negara.

Berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 23 huruf E UUD 1945 dinyatakan bahwa lembaga yang berwenang untuk menghitung dan menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan/BPK. Jika kita pahami mengapa BPK menjadi satu-satunya lembaga tinggi negara yang memiliki kewenangan untuk menghitung dan menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara dikarenakan BPK merupakan lembaga yang netral serta objektif sehingga tidak memiliki tendensi lain untuk melakukan kriminalisasi terhadap seseorang.

Berdasarkan perkembangan penegakkan hukum pidana khususnya tindak pidana korupsi maka telah diterbitkan surat edaran Jaksa Agung Muda Pidana Tindak Pidana Khusus yang seakan-akan secara sepihak memberikan kewenangan terhadap jaksa untuk menghitung dan menentukan ada atau tidaknya kerugian negara. Realitas tersebut berdasarkan pemahaman penulis, telah melanggar ketentuan konstitusi dikarenakan dalam konstitusi dinyatakan secara tegas bahwa yang berwenang untuk menentukan ada atau tidaknya kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan.

Keberadaan surat edaran Jaksa Agung Muda tindak pidana kasus tersebut seakan-akan menjadi sebuah senjata utama bagi para jaksa untuk memperkarakan atau mendakwa seseorang yang secara subjektif dianggap telah merugikan keuangan negara. Dalam realitanya surat edaran tersebut telah berhasil menjerat beberapa tokoh di Indonesia seperti misalnya mantan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nadiem Makarim, dimana yang bersangkutan secara sepihak didakwa telah melakukan perbuatan yang menyebabkan adanya kerugian keuangan negara.

### **Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka penulis menemukan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dalam menentukan kerugian keuangan negara ?
2. Bagaimana kekuatan hukum Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dalam menetapkan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara ?

### **METODE PENELITIAN**

Berikut adalah metode penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini :

1. Spesifikasi Penelitian  
Penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis, merupakan penelitian yang memberikan gambaran umum secara lengkap dan sistematis mengenai Tindak Pidana Korupsi
2. Metode Pendekatan  
Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu penelaahan masalah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah berlaku dengan mengutamakan bahan kepustakaan dan impelementasinya dalam praktik.
3. Tahapan Penelitian  
Adapun tahapan dalam penelitian ini dilakukan melalui dua tahap yaitu :
  - a. Penelitian Kepustakaan  
Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji data sekunder yang terdiri dari :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (peraturan perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, konvensi, dokumen dan putusan hakim).<sup>2</sup>
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, dan media cetak atau elektronik).<sup>3</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu berupa karya tulis para ahli di bidang hukum dan bidang-bidang yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, jurnal dan makalah tentang Tindak pidana korupsi
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (kamus hukum dan ensiklopedi). Bahan hukum tersier yang digunakan yaitu majalah dan internet.
3. Penelitian Lapangan Penelitian lapangan merupakan proses mengumpulkan, meneliti dan menyeleksi data primer yang diperoleh secara langsung dari lapangan untuk menunjang data sekunder.
4. Metode Analisis Data Data yang terkumpul baik dari hasil penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan dianalisis dengan metode yuridis kualitatif. Hal tersebut berarti data yang terkumpul diuraikan secara deskriptif dan dalam menarik kesimpulan tidak menggunakan rumus matematika.

### **Pembahasan**

#### **Tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dalam menentukan kerugian keuangan negara.**

Badan pemeriksa keuangan atau BPK merupakan lembaga tinggi negara yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk menghitung dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi. Semangat pemberantasan korupsi telah lama digaungkan mengingat tindak pidana korupsi telah memberikan dampak yang sangat luar biasa terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Bisa kita

---

<sup>2</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004, hlm 82.

<sup>3</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rahawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 114

bayangkan jika anggaran negara dapat dikelola dengan benar maka akan banyak masyarakat di negara republik Indonesia yang kehidupannya bisa lebih sejahtera, selain itu pula setiap anak Indonesia dapat memiliki hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang baik dan layak serta berkualitas.

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam menghitung dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian negara menjadi sebuah landasan atau dasar bagi para aparat penegak hukum yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk melakukan penegakkan hukum terhadap tindak pidana korupsi untuk memeriksa, menuntut dan mengadili suatu perbuatan yang di duga merupakan sebuah tindak pidana korupsi. Laporan BPK dalam menetapkan ada atau tidaknya kerugian negara menjadi sesuatu hal yang lebih bersifat objektif dikarenakan BPK merupakan lembaga tinggi negara yang bersifat netral tanpa adanya tendensi untuk menjatuhkan atau mengkriminalisasikan seseorang.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara (*state organ*) yang memegang kekuasaan auditif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 23E Ayat (1) UUD 1945, BPK dikukuhkan sebagai satu lembaga yang bersifat bebas dan mandiri. Sifat independen ini sangat krusial guna menjamin objektivitas dalam pelaksanaan pemeriksaan, terlepas dari pengaruh maupun intervensi kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Pembentukan BPK berakar dari prinsip demokrasi

konstitusional yang menghendaki adanya pembatasan serta pengawasan ketat terhadap kekuasaan pemerintah, khususnya di bidang keuangan negara.<sup>4</sup>

Secara umum, tugas pokok BPK termaktub dalam Pasal 23E Ayat (1) UUD 1945, yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Sebelum amandemen UUD 1945, ruang lingkup BPK hanya terbatas pada aspek "tanggung jawab" keuangan saja. Namun, pasca-amandemen, mandatnya diperluas secara signifikan mencakup aspek "pengelolaan", yang berarti pemeriksaan dilakukan sejak tahap perencanaan anggaran hingga pemanfaatan akhir.<sup>5</sup> Tugas konstitusional ini kemudian dijabarkan secara operasional melalui hukum positif turunan, antara lain:

1. Pemeriksaan Pengelolaan: Melakukan audit komprehensif terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).<sup>6</sup>
2. Memeriksa entitas yang meliputi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, BLU, BUMD, dan badan lain penanggung jawab keuangan negara.<sup>7</sup>
3. Menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) secara tertulis kepada lembaga perwakilan rakyat, yaitu DPR, DPD, dan DPRD sesuai lokus kewenangannya.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.

<sup>5</sup> Tampi, Y. (2020). Tugas dan Wewenang BPK dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Administratum Universitas Sam Ratulangi*, 5(2). Akses Jurnal UNSRAT

<sup>6</sup> UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>7</sup> Pasal 6 Aysat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>8</sup> Marbun, S. (2021). Eksistensi BPK dalam Melakukan Pengawasan Keuangan Negara. *Jurnal Mahkamah*, 6(1).

Wewenang BPK dilekatkan secara konstitusional untuk mendukung perannya sebagai pengawas eksternal (*external auditor*) yang independen terhadap jalannya pemerintahan. Wewenang utama BPK diatur melalui jembatan regulasi Pasal 23G Ayat (2) UUD 1945 yang didelegasikan lebih lanjut ke dalam UU No. 15 Tahun 2006:

1. Menentukan Objek Audit: Menetapkan metode, ruang lingkup, jadwal, hingga teknis pelaksanaan pemeriksaan.
2. Meminta Keterangan: Berwenang meminta dokumen, data, maupun keterangan tertulis/lisan kepada setiap orang atau entitas yang mengelola keuangan negara<sup>9</sup>
3. Menilai Kerugian Negara: Menetapkan besaran kerugian negara dan/atau menetapkan tuntutan ganti rugi terhadap bendahara atau pegawai yang lalai.
4. Aparat Penegak Hukum: Jika dalam pemeriksaan ditemukan indikasi unsur pidana korupsi, BPK berwenang penuh untuk melaporkan temuan tersebut kepada instansi penegak hukum seperti KPK, Kejaksaan, atau Polri.<sup>10</sup>

**Kekuatan hukum Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dalam menetapkan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara.**

<sup>9</sup> Christian, J. (2016). Kewenangan Penilaian oleh BPK. *Jurnal Hukum Neliti*, 10(2).

<sup>10</sup> Marbun, S. (2021). *Eksistensi BPK dalam Melakukan Pengawasan Keuangan Negara*. *Jurnal Mahkamah*, 6(1). Akses Jurnal APPIHI

<sup>11</sup> Kelsen, Hans. (1945). *General Theory of Law and State*. (Diterjemahkan oleh Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006, Jakarta: Konstitusi Press).

Negara republik Indonesia sebagai negara hukum yang mana tercantum dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 telah memberikan berbagai macam konsekuensi diantaranya bahwa semua aspek kehidupan masyarakat harus ada pengaturannya dalam hukum sehingga tidak terjadi adanya kekosongan hukum. Setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia memiliki hierarki atau tata urutan masing-masing berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adanya hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan atas sebuah teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu teori Stupen bau atau teori hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam kajian hukum tata negara, konsep tata urutan perundang-undangan didasarkan pada pemikiran Hans Kelsen melalui *Theorie von Stufenbau der Rechtsordnung* atau dikenal sebagai teori jenjang norma hukum.<sup>11</sup> Kelsen memandang sistem hukum sebagai satu kesatuan norma yang terstruktur secara hierarkis. Validitas atau kekuatan mengikat dari suatu norma hukum yang kedudukannya lebih rendah (*inferior norm*) sangat bergantung dan bersumber pada kesesuaiannya dengan norma hukum yang berada di atasnya (*superior norm*). Jenjang tata urutan ini terus mengerucut ke atas hingga mencapai suatu norma dasar tertinggi yang bersifat abstrak dan hipotetis, yang disebut dengan *Grundnorm* (Norma Dasar)<sup>12</sup>

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan

<sup>12</sup> Paksi, M. (2022). Penerapan Teori Hans Kelsen Sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum Di Indonesia. *Das Sollen: Jurnal Hukum*, 1(2)

perundang-undangan maka kita akan mengetahui bahwa surat edaran jaksa agung muda tindak pidana khusus tidak masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, oleh karena itu sungguh sangat aneh dan ironi jika surat edaran mampu mengenyampingkan peraturan perundang-undangan bahkan dapat mengenyampingkan konstitusi. Tentu menjadi pertanyaan sebetulnya dimana letak posisi surat edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mengingat dalam dunia hukum kita mengenal adanya *asas lex superiori de rogat legi inferiori* yang artinya peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu berdasarkan pendapat penulis maka apabila ada seseorang yang menjadi tersangka kasus korupsi yang didasarkan atas perhitungan Jaksa untuk menentukan kerugian negara maka penetapan tersangka tersebut bisa dikatakan batal demi hukum dikarenakan telah melanggar konstitusi.

## **KESIMPULAN**

1. Badan Pemeriksa Keuangan atau BPK merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki kewenangan untuk menghitung dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara. Oleh karena itu tidak dibenarkan jika ada lembaga penegak hukum yang memaksakan untuk memperkarakan atau mentersangkakan seseorang hanya didasarkan pada hitungan-hitungan jaksa tanpa ada rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan

2. Surat edaran jaksa agung muda tindak pidana khusus tidak memiliki kekuatan hukum dikarenakan surat edaran tersebut tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Sumber buku**

Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rahawali Pers, Jakarta, 2006  
Christian, J. (2016). Kewenangan Penilaian oleh BPK. *Jurnal Hukum Neliti*, 10(2).

Kelsen, Hans. (1945). *General Theory of Law and State*. (Diterjemahkan oleh Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006, Jakarta: Konstitusi Press).

Marbun, S. (2021). *Eksistensi BPK dalam Melakukan Pengawasan Keuangan Negara*. *Jurnal Mahkamah*, 6(1). Akses Jurnal APPIHI

Paksi, M. (2022). Penerapan Teori Hans Kelsen Sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum Di Indonesia. *Das Sollen: Jurnal Hukum*, 1(2)

Tampi, Y. (2020). Tugas dan Wewenang BPK dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Administratum Universitas Sam Ratulangi*, 5(2). Akses Jurnal UNSRAT

Ronny Hanitijio, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Ind Jakarta, 1994

### **Sumber Peraturan Perundang-Undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Korupsi Nomor B-1391/F/Fjp/04/2026