SHARE JOURNAL
STUDI HUKUM KEUANGAN NEGARA/DAERAH
Volume 1 Number 1, (2025): 55-77
p-ISSN XXXX-XXXX
e-ISSN XXXX-XXXX
https://jurnal.bpk.go.id/JSHARE

PERSINGGUNGAN KEWENANGAN PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN TEORI BEBAN PEMBUKTIAN

THE INTERSECTION OF AUTHORITY TO CALCULATE STATE FINANCIAL LOSSES IN CRIMINAL ACTS OF CORRUPTION BASED ON STATUTORY REGULATIONS AND THE THEORY OF BURDEN OF PROOF

Murpraptono Adhi Sulantoro

Badan Pemeriksa Keuangan, Perwakilan Provinsi Kalimantan Barat, Pontianak, Indonesia
Email: adhi.sulantoro@gmail.com

ARTICLE INFO

History:
Submitted:
20-02-2025
Revised:
10-06-2025
Accepted:
23-06-2025
Published:
30-06-2025

Keywords:
State Financial Losses; Calculation Authority; Corruption Crimes.

Kata Kunci:
Kerugian Keuangan Negara; Kewenangan Penghitungan; Tindak Pidana Korupsi.

DOI:
https://doi.org/10.28986/jshare.v1i1.1981

Copyright © 2025 The Author(s). This is an open access article under CC BY-SA license.

ABSTRACT

In cases of corruption, the occurrence of state financial losses is one of the elements that must be proven, as stipulated in Article 603 and Article 604 of Law Number 1 of 2023 concerning the Criminal Code (KUHP). According to the Explanation of Article 603 of the KUHP, the element of "causing a loss to state finances" is established based on the results of an audit conducted by a state financial auditing institution. This paper aims to analyze the intersection between the authority to calculate state financial losses regulated in the Criminal Code and the theory of burden of proof in criminal procedural law. This paper employs a normative legal method, utilizing both statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the regulation of the authority to calculate state financial losses in the Criminal Code is inconsistent with the theory of burden of proof in criminal procedural law. This discrepancy leads to variations in how the party responsible for calculating state financial losses is identified in cases of corruption. According to the theory of burden of proof, it is the investigators and public prosecutors who bear the responsibility to prove the existence of state financial losses in corruption cases, not the state financial audit institution referenced in the Explanation of Article 603 KUHP.

ABSTRAK

Dalam tindak pidana korupsi, terjadinya kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur yang harus dibuktikan sebagaimana diatur dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Berdasarkan Penjelasan Pasal 603 KUHP, unsur "merugikan keuangan negara" didasarkan pada hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis persinggungan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara yang diatur dalam KUHP dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan pengaturan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam KUHP tidak sesuai dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana. Hal tersebut memunculkan perbedaan penerapan dalam menentukan pihak yang menghitung kerugian keuangan negara pada tindak pidana korupsi. Sesuai dengan teori beban pembuktian, pihak yang harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah penyidik dan jaksa penuntut umum, bukan lembaga negara audit keuangan yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP.

PENDAHULUAN

Negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan warga negaranya. Keuangan negara merupakan faktor yang sangat penting dalam menunjang berjalannya pemerintahan dan pemberian pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan negara dimaksud, keuangan negara perlu dikelola secara profesional, akuntabel, dan bertanggung jawab. Negara harus mengelola keuangan negara mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban dengan baik untuk mencegah dan menghindari terjadinya kebocoran dan penyimpangan terhadap keuangan negara salah satunya disebabkan oleh tindak pidana korupsi.

Dalam hal terjadi tindak pidana korupsi, Aparat Penegak Hukum (APH) harus menemukan bukti telah terjadi suatu kerugian keuangan negara yang merupakan akibat dan sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi sebelum hakim menjatuhkan vonis terhadap terdakwa korupsi. Hakim mempertimbangkan besarnya kerugian keuangan negara yang dapat dibuktikan sebagai dasar penjatuhan sanksi pidana termasuk berat atau ringannya vonis yang dijatuhkan kepada terpidana.

Laporan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) menjelaskan terdapat 791 kasus korupsi dan 1.695 orang telah ditetapkan menjadi tersangka selama tahun 2023. Penanganan perkara korupsi tersebut dilakukan oleh instansi penegak hukum sebagai berikut.

Tabel 1. Kasus Tindak Pidana Korupsi oleh Instansi Penegak Hukum Tahun 2023

Instansi Penegak Hukum	Kasus	Tersangka
Kejaksaan	551	1163
Kepolisian	192	385
KPK	48	147

Sumber: Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023, ICW

Jumlah kasus tersebut telah mengakibatkan adanya kerugian keuangan negara hingga Rp42,7 triliun.[1]

Sinergitas antara penegak hukum menjadi hal yang sangat penting untuk ditingkatkan selain peningkatan kualitas dan integritas. Terdapat tiga instansi yang memiliki kewenangan melakukan penegakan hukum yaitu:

1. Kejaksaan Republik Indonesia yang memiliki kewenangan melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan;
2. Kepolisian Republik Indonesia yang memiliki kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan; dan
3. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang memiliki kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.

Negara harus mendukung pemberantasan korupsi dengan regulasi yang kredibel. Pengaturan terkait tindak pidana korupsi terus mengalami perubahan untuk penyempurnaan, termasuk pengaturan mengenai unsur kerugian keuangan negara. Pasca reformasi, diundangkan Undang-Undang (UU) Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor awalnya mengatur bahwa salah satu unsur tindak pidana korupsi

[1] Indonesian Corruption Watch, *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023*, hlm. 9 dan 36.

yaitu dapat merugikan keuangan negara. Kemudian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (Putusan MK No. 25 Tahun 2016)[2] mentransformasi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terkait penerapan unsur merugikan keuangan negara dengan menitikberatkan adanya akibat. Unsur merugikan keuangan negara harus dibuktikan telah nyata terjadi (*actual loss*).[3] Dengan demikian, tindak pidana korupsi telah bertransformasi semula merupakan delik atau pidana formil menjadi delik atau pidana materiil yaitu harus membuktikan adanya akibat yang ditimbulkan berupa kerugian keuangan negara yang harus ditentukan dengan nyata/pasti.

Unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU Tipikor salah satunya adalah telah terjadi kerugian keuangan negara. Secara yuridis, kerugian keuangan negara diartikan sebagai kondisi dimana berkurangnya aset negara baik itu uang negara, surat berharga milik negara, dan/atau barang milik negara yang nyata dan jumlahnya pasti akibat perbuatan melawan hukum baik karena kesengajaan atau kelalaian.[4] Dari perspektif UU Tipikor, Pasal 2 ayat (1) mengatur "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)" dan Pasal 3 menjelaskan "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 Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)". Kerugian keuangan negara terjadi karena akibat perbuatan melawan hukum atau tindakan menyalahgunakan kewenangan, kerugian keuangan negara juga terjadi karena adanya kesempatan atau sarana karena jabatannya atau kedudukannya bertujuan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi.[5]

APH harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara dalam suatu kasus korupsi yang ditangani untuk memberikan keyakinan kepada majelis hakim. Kerugian keuangan negara tidak hanya dibuktikan keterjadiannya, namun juga jumlah kerugian negara yang terjadi juga harus tepat. UU Tipikor tidak mengatur secara pasti siapa yang berwenang untuk menghitung kerugian keuangan negara, namun dalam Penjelasan Pasal 32 UU Tipikor menjelaskan kerugian keuangan negara secara nyata telah terjadi yaitu kerugian yang dapat dihitung jumlahnya dan merupakan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.[6]

Untuk membuktikan unsur merugikan keuangan negara, instansi penegak hukum berkoordinasi dengan instansi terkait yang memiliki keahlian terkait kerugian keuangan negara. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016 (SEMA No. 4 Tahun 2016) tertanggal 9 Desember 2016 menjelaskan intansi yang berwenang

[2] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XIV/2016, hlm. 116.
[3] Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.
[4] Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara.
[5] Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 383.
[6] Penjelasan Pasal 32 UU Tipikor.

menyatakan ada atau tidak kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Instansi lain seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah memiliki kewenangan untuk memeriksa dan melakukan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan ada atau tidak adanya kerugian negara.[7]

Pada tahun 2023, Presiden Republik Indonesia mengesahkan UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku tiga tahun sejak tanggal diundangkan atau pada tanggal 2 Januari 2026. KUHP telah mengatur mengenai tindak pidana korupsi, unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur sebelumnya dalam UU Tipikor juga diatur dalam KUHP termasuk unsur merugikan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 603 dan Pasal 604.[8] Dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP disebutkan kerugian keuangan negara yang menjadi unsur tindak pidana korupsi merupakan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan.[9] Regulasi tersebut berbeda dengan ketentuan terkait kerugian keuangan negara dalam UU Tipikor yaitu menyatakan kerugian keuangan negara harus dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau KAP yang ditunjuk.[10]

Pembaharuan regulasi pemberantasan tindak pidana korupsi ini menimbulkan berbagai penafsiran salah satunya perihal kewenangan penentuan kerugian keuangan negara dan siapa lembaga negara audit keuangan yang dimaksud dalam KUHP yang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara. Dalam hal ini, timbul pertanyaan apakah diundangkannya KUHP akan menghambat pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi atau membuat pemberantasan tindak pidana korupsi lebih optimal. Penelitian ini membahas permasalahan mengenai siapakah yang berwenang untuk menentukan ada atau tidak adanya kerugian keuangan negara dan menghitung kerugian keuangan negara setelah diundangkannya KUHP tahun 2023 dan bagaimana kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum pembuktian? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis persinggungan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara yang diatur dalam KUHP dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana.

Yusril Ihza Mahendra berpendapat BPK yang berwenang untuk menghitung kerugian negara dalam kasus tindak pidana korupsi. Sedangkan Andi Hamzah berpendapat selain BPK, BPKP dan lembaga akuntan dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara.[11] Penelusuran literatur yang telah dilakukan terhadap penelitian dalam berbentuk jurnal terkait kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi diantaranya yaitu: *Pertama*, "Kewenangan Kejaksaan dalam Penetapan Kerugian Negara dan Penghitungan Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi" oleh Agung Tri Wahyudianto. Kewenangan Kejaksaan untuk menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Kejaksaan RI. Agung Tri Wahyudianto berpendapat dalam hal penghitungan kerugian keuangan negara mudah dilaksanakan, Kejaksaan dapat menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara sesuai dengan tugas dan kewenangan Kejaksaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor

[7] SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
[8] Pasal 603 dan Pasal 604 UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP.
[9] Penjelasan Pasal 603 UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP.
[10] Penjelasan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
[11] Dhani Irawan, "Ahli Sebut Penghitungan Kerugian Negara Tidak Selalu Harus oleh BPK", https://news.detik.com/berita/d-2980017/ahli-sebut-penghitungan-kerugian-negara-tidak-selalu-harus-oleh-bpk, diakses tanggal 1 Juni 2025.

16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Selain itu, Penyidik dan Penuntut Umum juga dapat meminta BPK atau BPKP untuk membantu menghitung kerugian keuangan negara.[12]

Kedua, "Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Kasus Korupsi" oleh Intan Timur. Penelitian tersebut tidak secara khusus membahas terkait kewenangan melakukan penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Intan Timur menjelaskan meskipun BPKP dan BPK memiliki kewenangan untuk menilai ada atau tidaknya kerugian keuangan negara berdasarkan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 namun pada akhirnya hakim yang memiliki kewenangan menilai adanya kerugian negara berdasarkan fakta persidangan dan berapa besar kerugian keuangan negara yang timbul.[13]

Ketiga, "Eksistensi Kewenangan Jaksa dalam Menentukan Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Pembuktian pada Perkara Tindak Pidana Korupsi" yang ditulis oleh Edy Suranta Tarigan, Madiasa Ablisar dan kawan-kawan. Penelitian tersebut menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dikaitkan dengan isu atau kasus terkait kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Penulis menyimpulkan bahwa BPK adalah lembaga yang utama memiliki wewenang menghitung kerugian keuangan negara dan dapat berkoordinasi dengan BPKP dan APIP sesuai SEMA Nomor 4 Tahun 2016. Selain itu, dengan kewenangan penyidikan yang dimiliki, Jaksa juga dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 2004.[14]

Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, dimana dalam penelitian ini, kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi yang diatur dalam KUHP tahun 2023 dianalisis berdasarkan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana.

METODE PENELITIAN

Penelitian dalam penulisan ini berbentuk penelitian hukum normatif. Terdapat dua pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini menggunakan tipologi penelitian preskriptif karena akan memberikan gambaran penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Metode pengumpulan data dalam penelitian hukum ini adalah studi kepustakaan yaitu dengan cara mengumpulkan data sekunder. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis dengan metode kualitatif. Dengan pendekatan ini, akan dideskripsikan dan dianalisis secara kualitatif tentang kejelasan konsep kerugian keuangan negara sebagai unsur tindak pidana korupsi, lembaga negara audit keuangan, beban pembuktian tindak pidana korupsi serta pelaksanaan penghitungan kerugian keuangan negara.

[12] Agung Tri Wahyudianto, "Kewenangan Kejaksaan dalam Penetapan Kerugian Negara dan Penghitungan Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Badamai Law Journal*, Volume 3 Issue 2 (2018), hlm. 258-259, http://dx.doi.org/10.32801/damai.v3i2.6052.
[13] Intan Timur, "Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Kasus Korupsi", *Jurnal Riset Bisnis*, Volume 4 Nomor 2 (2021), hlm. 202-203, https://doi.org/10.35814/jrb.v4i2.2006.
[14] Edy Suranta Tarigan dkk, "Eksistensi Kewenangan Jaksa dalam Menentukan Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Pembuktian pada Perkara Tindak Pidana Korupsi", *Locus Journal of Academic Literature Review*, Volume 2 Issue 2 (2023), hlm. 191.

PEMBAHASAN

A. Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Delik

Seseorang dapat dijatuhi pidana apabila orang tersebut telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang telah dirumuskan di dalam suatu peraturan perundang-undangan baik itu di dalam KUHP maupun di luar KUHP. Adami Chazawi membedakan unsur tindak pidana menjadi dua sudut pandang, pertama sudut pandang teoretis yaitu unsur tindak pidana berdasarkan pendapat ahli hukum, kedua sudut pandang undang-undang yang artinya bagaimana suatu tindak pidana dirumuskan menjadi tindak pidana tertentu dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang ada.[15] Berdasarkan sudut pandang undang-undang, kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam KUHP Tahun 2023.

Berkaitan dengan adanya kesalahan pengelolaan keuangan negara kita mengenal "kerugian negara" dan "kerugian keuangan negara". Kesalahan mengelola keuangan negara diantaranya berupa penggunaan keuangan negara tidak sesuai sasaran dan mengakibatkan kerugian keuangan negara. Kerugian negara meliputi tiga sistem hukum yang saling berkaitan, yaitu hukum administrasi negara, sistem hukum pidana,dan sistem hukum perdata.[16]

UU Tipikor maupun KUHP tidak mendefinisikan dengan jelas kerugian keuangan negara sehingga menimbulkan banyak perbedaan pendapat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi kerugian dari kata dasar "rugi". Kata "rugi" didefinisikan "(1) kurang dari harga beli atau modalnya, (2) kurang dari modal, (3) tidak mendapat faedah (manfaat), tidak beroleh sesuatu yang berguna". Kata "kerugian" artinya adalah "menanggung atau menderita rugi". Dan kata "merugikan" adalah "mendatangkan rugi kepada ...", "sengaja menjual lebih rendah dari harga pokok".[17]

UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) mengartikan kerugian negara yaitu kondisi berkurangnya secara nyata dan pasti uang, surat berharga, dan/atau barang. Kerugian negara tersebut terjadi akibat adanya perbuatan tidak sesuai hukum yang dilakukan dengan kesengajaan maupun kelalaian. Unsur kerugian negara yang didefinisikan dalam Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara menurut Dian Puji Simatupang terdiri dari empat unsur yaitu adanya kondisi berkurangnya uang, barang, dan/atau surat berharga milik negara; kerugian keuangan negara harus "pasti" artinya nilai berkurangnya uang, barang, dan surat berharga harus pasti atau dapat dihitung; kerugian keuangan negara harus "nyata" telah nyata menjadi hak dan/atau kewajiban negara atau dapat diartikan kerugian keuangan negara tersebut sudah terjadi bukan merupakan potensi; kerugian keuangan negara terjadi sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum pidana, hukum perdata dan/atau hukum administrasi negara.[18]

Dalam praktik (*in concreto*) penanganan korupsi, instansi yang berwenang menggunakan terminologi kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor diartikan sama dengan dengan terminologi kerugian negara yang didefinisikan Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara walaupun kedua undang-undang tersebut masuk dalam ranah hukum yang berbeda. Kerugian keuangan negara pada Pasal 2

[15] Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm 79.
[16] Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Penerbit FH UI, 2011), hlm. 328.
[17] Pusat Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat 2008*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 1186.
[18] Dian Puji Simatupang, *Op. Cit.,* hlm. 331.

ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor termasuk ranah hukum pidana, sedangkan kerugian negara yang didefinisikan Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara termasuk ranah hukum administrasi.[19] Secara faktual implementatif, analogi yang digunakan instansi terkait maupun instansi yang berwenang dalam membuktikan secara formil maupun materiil Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor masih sama antara "kerugian negara" dan "kerugian keuangan negara."

Tindak pidana korupsi beririsan dengan pelanggaran hukum administrasi, menurut W.F. Prins sebagaimana dikutip Abdul Latif, titik taut "hukum administrasi" berada diantara ketentuan hukum pemerintahan dan ketentuan hukum pidana atau sering disebut "hukum antara". Bagi kehidupan masyarakat, norma hukum pidana memiliki peran penting, maka penegakan norma tersebut dapat ditegakkan sanksi pidana. Hampir setiap norma hukum pemerintahan berdasarkan hukum administrasi diakhiri "*in cauda venenum*" dengan ketentuan pidana ("*in cauda venenum* secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut" setiap kebijakan)[20]

Dian Puji Simatupang mengutip pendapat dari Van Der Pot menyatakan kerugian keuangan negara dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, khususnya dalam lingkup hukum pidana, apabila kerugian negara terjadi akibat kekurangan yuridis, yaitu:[21]

a) Paksaan (*dwang*) atau penyuapan (*omkoperij*), yaitu kerugian negara yang terjadi akibat perbuatan paksaan dari pihak manapun, baik dilakukan langsung maupun tidak langsung atau tekanan politik. Kerugian keuangan negara dalam lingkup pidana terjadi didahului dengan adanya paksaan yang diikuti dengan suap atau pemberian sesuatu yang merupakan janji atau usaha secara melawan hukum sehingga mempengaruhi tindakan atau pengambilan keputusan termasuk adanya tekanan politik yang mengakibatkan berkurangnya uang, surat berharga, dan barang.
b) Tipuan yang bersifat muslihat (*kuntsgrepen*), yaitu kerugian negara yang terjadi akibat penggunaan uang, surat berharga, dan barang dengan terjadi dengan adanya rekayasa atau seolah-olah telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, atau fakta, namun kejadian yang sebenarnya penggunaan uang, surat berharga, dan barang tersebut bertentangan dengan ketentuan. Perbuatan tipuan ini merupakan upaya pelaku untuk menutupi perbuatan melanggar hukum yang dilakukannya seperti memalsukan dokumen atau memanipulasi data. Perbuatan ini sesuai dengan aksioma *fraud* yaitu segala bentuk kecurangan termasuk korupsi dilakukan secara tersembunyi.

Dengan demikian untuk membedakan apakah kerugian negara termasuk dalam sistem hukum administrasi atau sistem hukum pidana dapat dilihat dalam tabel berikut.[22]

[19] Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 19.
[20] Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm.1.
[21] Dian Puji Simatupang, *Op. Cit.,* hlm. 331-332.
[22] Dian Puji Simatupang, "*Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Masa Darurat Bencana Non-Alam Akibat Pandemi Covid-19 dan Tantangan Kepemimpinan Presiden Joko Widodo"*, (Jakarta: disampaikan pada Webinar Nasional yang diselenggarakan Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 10 Juli 2020), hlm. 8.

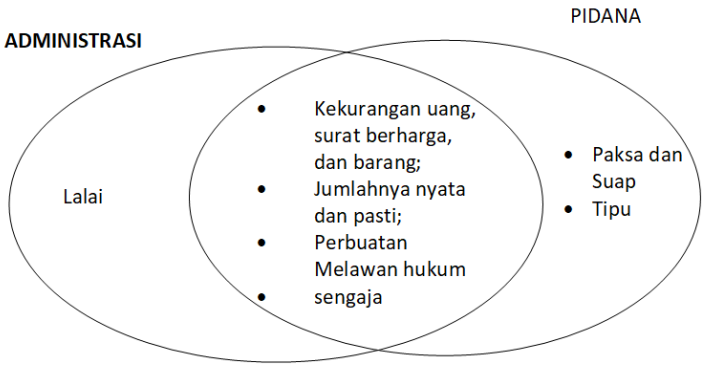
Tabel 2. Perbedaan Kerugian Negara dalam Hukum Administratif dan Hukum Pidana

Perihal	Kesalahan Administrasi	Perbuatan Melawan Hukum Pidana Korupsi
Perbuatan Melawan Hukum Kerugian Negara	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi menyebabkan kerugian negara sebagai akibat salah wewenang, salah syarat dan prosedur, dan salah pelaksanaan	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi menyebabkan kerugian negara sebagai akibat adanya tipu muslihat dan suap
Penyalahgunaan Wewenang Kerugian Negara	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi dilakukan karena pelampauan wewenang, pencapuradukan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi dilakukan karena wewenang dan jabatan menjadi daya memaksa (*dwang*) untuk meminta uang/materi secara melawan hukum

Sumber: Dian Puji Simatupang dalam Webinar Nasional Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Masa Darurat Bencana Non-Alam Akibat Pandemi Covid-19 dan Tantangan Kepemimpinan Presiden Joko Widodo

Perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam lingkup administrasi terjadi karena adanya tindakan dan/atau keputusan pejabat atau penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan wewenangnya, kesalahan prosedur dan pelaksanaan. Namun demikian, apabila perbuatan-perbuatan tersebut dilatarbelakangi adanya suap atau pemberian lainnya secara melawan hukum serta adanya perbuatan pelaku untuk menutupi kesalahannya tersebut maka kerugian keuangan negara tersebut masuk dalam ranah pidana.

Kerugian keuangan negara yang terjadi karena pejabat atau penyelenggara negara melakukan tindakan dan/atau keputusan melampaui wewenang dan bertindak sewenang-wenang maka kerugian keuangan yang terjadi masuk dalam wilayah administrasi. Namun demikian, jika penyalahgunaan wewenang yang dilakukan penyelenggara tersebut karena adanya paksaan dengan meminta sesuatu yang bukan merupakan haknya secara melawan hukum maka kerugian keuangan yang terjadi termasuk dalam ranah hukum pidana. Perbedaan kerugian keuangan negara masuk dalam ranah hukum administrasi atau ranah hukum pidana adalah sebagai berikut.



Gambar 1. Diagram Kerugian Keuangan Negara dalam Hukum Administrasi dan Pidana

Sumber: Dian Puji Simatupang, Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah

Berdasarkan gambar diagram tersebut, terdapat persinggungan atau kesamaan unsur-unsur kerugian negara sebagaimana definisi kerugian keuangan negara yang dalam praktiknya didefinisikan sebagai kondisi kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang, yang jumlahnya nyata dan pasti yang diakibatkan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan. Apabila unsur-unsur dimaksud terjadi karena adanya unsur suap dan paksa serta unsur tipu maka kerugian keuangan negara dimaksud masuk dalam wilayah hukum pidana.

Pengungkapan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi membantu hakim dalam mengadili dan memutus suatu perkara tindak pidana korupsi yang ditanganinya tidak hanya terkait pemenuhan bukti unsur tindak pidak pidana korupsi dalam menjatuhkan sanksi atau penghukuman pidana (*punishment*) namun juga harus berorientasi penjatuhan sanksi tindakan (*maatregel, treatment*) yaitu penentuan kerugian keuangan negara sebagai dasar pertimbangan pemulihan kerugian keuangan negara dalam rangka penyelamatan kerugian keuangan negara.

Pelaksanaan penghitungan kerugian keuangan negara memiliki peran penting dalam upaya penyelesaian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Dengan terbuktinya kerugian keuangan negara, maka salah satu unsur korupsi telah terpenuhi dan dimungkinkan adanya bukti penyimpangan perdata telah terpenuhi. Penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan bertujuan antara lain untuk menentukan jumlah uang pengganti/tuntutan ganti kerugian yang harus diselesaikan oleh pihak yang terbukti bersalah bila kepada terpidana dikenakan pidana tambahan; sebagai salah satu patokan/acuan bagi jaksa untuk melakukan penuntutan mengenai berat/ringannya sanksi yang perlu dijatuhkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan bagi hakim sebagai bahan pertimbangan dalam penetapan keputusannya; menjadi bahan gugatan/penuntutan ganti kerugian negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku apabila kasus yang terjadi ternyata merupakan kasus perdata atau lainnya (kekurangan perbendaharaan atau kelalaian PNS); dan untuk memperoleh bukti-bukti dalam penghitungan kerugian negara.[23]

[23] Abdul Latif, *Op. Cit.,* hlm. 390-391.

B. Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi Menurut Teori Beban Pembuktian

Penjelasan Pasal 603 KUHP mengatur kerugian keuangan negara yang menjadi unsur tindak pidana korupsi merupakan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan. Hal ini dapat menimbulkan penafsiran dan perdebatan dalam penindakan tindak pidana korupsi. Hukum tata negara dan hukum administrasi negara menempatkan persoalan "kewenangan atau wewenang" dalam posisi yang penting. Sebagaimana dijelaskan oleh Abdul Latif, begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M Stroik dan J.G. Steenbeek menyatakan: "*Het begrip bevoegheid is dam ook een kembergrip in het staats-en administratif recht*." Artinya "wewenang" adalah inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.[24]

Kewenangan atau wewenang (*authority)* dalam Black's Law Dictionary berarti "*Legal power; right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*."[25] Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dan lingkup melaksanakan kewajiban publik. "*Bevoegdheid*" menurut istilah hukum Belanda, Philipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah "wewenang" atau "kewenangan" dan "*bevoegdheid*". Dalam hukum Indonesia, wewenang atau kewenangan seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik sedangkan *bevoegdheid* digunakan baik dalam hukum privat dan hukum publik.[26]

Terkait dengan kewenangan instansi dilihat dari legalitas atau keabsahan tindakan pemerintah, Philipus M. Hadjon menambahkan wewenang dapat dilihat dari "*Rechmatig Bestur*", yaitu asas pemerintahan yang bertumpu atas asas negara hukum atau asas legalitas. Berdasarkan asas legalitas maka setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada wewenang yang sah, dilaksanakan dengan prosedur dan substansi yang tepat.[27]

Dalam aspek kewenangan, prosedur, dan substansi, disebutkan bahwa ruang lingkup legalitas tindakan pemerintahan meliputi: wewenang, prosedur, dan substansi. Untuk wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal yang kemudian lahir asas *praesumptio iustae causa* (*vermoeden van rechmatigheid*/asas praduga tak bersalah). Dengan tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan. Setiap tindak pemerintahan harus berdasarkan atas kewenangan yang sah yang diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.[28]

Lembaga negara dalam ketatanegaraan atau alat-alat perlengkapan negara menurut Bagir Manan sebagaimana dijelaskan Eki Furqon dalam tulisannya yang berjudul "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" merupakan organ-organ negara yang menjadi bagian dari unsur organisasi negara, lembaga atau organ negara tersebut bertindak untuk dan atas nama negara.[29] Lukman Hakim dalam dalam tulisannya yang berjudul "Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia)"

[24] *Ibid*., hlm. 6.
[25] Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (West Publicshing, 1990), hlm. 133.
[26] Philipus M. Hadjon dkk, "*Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*", (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012), hlm. 10.
[27] *Ibid*., hlm. 17.
[28] Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, (Surabaya: Yuridika, Universitas Airlangga, 1997), hlm.1-7.
[29] Eki Furqon, "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 (Juni 2020), hlm. 79.

berpendapat bahwa untuk mengetahui apakah suatu lembaga bertindak untuk dan atas nama negara atau sebaliknya, ditentukan oleh tugas dan wewenang yang terdapat dalam peraturan substantif lembaga dimaksud.[30] Apabila secara faktual suatu lembaga melaksanakan fungsi kenegaraan, tetapi secara prinsip tugas dan wewenang lembaga tersebut pelimpahan dari pemegang kewenangan asli (*original power*), maka hubungan kelembagaan lebih bersifat derivatif.[31]

Lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara sebagaimana dimaksud dalam doktrin trias politika pada negara hukum modern saat ini menurut Jimly Asshiddiqie sudah tidak relevan dan doktrin tersebut sudah ditinggalkan, organ negara dan lembaga negara tidak hanya sebatas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif saja. Organ atau lembaga negara dapat dilihat dalam berbagai pengertian. Pertama, organ negara atau lembaga negara dalam arti paling luas meliputi seluruh individu yang memiliki fungsi *law-creating* dan *law-applying,* misalnya masyarakat yang mengajukan gugatan uji materi peraturan perundang-undangan atau *class action* merupakan salah satu bagian dari *law-applying*. Kedua, organ negara atau lembaga negara dalam arti luas namun memiliki lingkup yang lebih kecil yaitu individu yang memiliki fungsi *law-creating* atau *law-applying* karena individu yang bersangkutan memiliki kedudukan dalam pemerintahan, misalnya pejabat pada institusi pemerintah yang berwenang membentuk peraturan dan menjalankan peraturan tersebut termasuk peraturan perundang-undangan lainnya.

Organ negara atau lembaga negara dalam arti yang ketiga yaitu organ negara atau lembaga negara dengan cakupan yang lebih sempit yaitu organ negara atau lembaga negara dengan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam struktur dan system ketatanegaraan atau pemerintahan. Organ negara atau lembaga negara baik di tingkat pusat maupun daerah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden, ataupun dibentuk berdasarkan suatu keputusan-keputusan yang secara kedudukan lebih rendah dari peraturan perundang-undangan.

Definisi keempat terkait organ negara atau lembaga negara yang dibentuk berdasarkan amanat UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Organ negara atau lembaga negara dalam definisi ini berkedudukan di pusat maupun di daerah. Kelima, organ negara atau lembaga negara didefinisikan secara khusus yaitu organ negara atau lembaga negara yang kewenangannya diatur secara konstitusional dalam UUD sehingga dapat disebut sebagai lembaga negara tinggi, atau dapat disebut sebagai alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*). Organ negara atau lembaga negara yang masuk dalam lingkup ini yaitu MPR, DPR, MA, MK, dan BPK.[32]

Di samping pendekatan tersebut, kelembagaan negara menurut Jimly Asshiddiqie dapat dilihat dengan teori tentang norma sumber legitimasi, yaitu bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara itu berkait dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan.[33] Berdasarkan teori dimaksud, lembaga negara diklasifikasikan menjadi lembaga negara di tingkat pusat dan lembaga daerah.[34] Lembaga negara di tingkat pusat

[30] Lukman Hakim, "Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia)", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Edisi 12 Nomor 5 (Desember 2019), hlm. 124.
[31] *Ibid*., hlm. 123.
[32] Muhtadi, "Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 Nomor 3 (Sept-Des 2013), hlm 263-264.
[33] *Ibid*., hlm. 264.
[34] *Ibid.*

dikategorikan menjadi empat kelompok, yaitu: (i) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD dan diatur lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden; (ii) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), dan Keputusan Presiden (Keppres); (iii) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan PP atau Perpres yang ditentukan lebih lanjut dengan Keppres; dan (iv) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri (Permen) yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri (Kepmen) atau keputusan pejabat di bawah Menteri.[35]

Arie Wuisang dan Roby Satya Nugraha dalam tulisannya berpendapat bahwa dengan pertimbangan aspek sejarah Indonesia, lembaga negara di Indonesia terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY serta ditambah satu organ yaitu KPU. Pendapat tersebut sesuai dengan pemikiran Sri Soemantri dan Maria Farida Indrati yang menyatakan lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan yaitu sebagai berikut: BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan KY. Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa kedelapan lembaga itulah yang memiliki status sebagai lembaga negara. Pandangan Sri Soemantri ini menurut hasil penelitian Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) merupakan penafsiran terkait lembaga negara secara moderat, yaitu hanya membatasi lembaga tertinggi negara dan tinggi negara.[36] Lebih lanjut Sri Soemantri menjelaskan bahwa lembaga-lembaga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 tersebut sebagai lembaga negara yang utama (*main state organs*, *principal organs*). Lembaga negara tersebut mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan yang utama sehingga lembaga-lembaga negara tersebut yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama yang hubungan satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *chechks and balances*.[37]

Dalam Putusan MK pada Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD Tahun 1945 (Perkara No. 005/PUU-I/2003), MK menjelaskan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keppres.[38] Berdasarkan pendapat para ahli, penulis berpendapat dalam ketatanegaraan modern, lembaga negara tidak hanya terbatas pada lembaga negara yang didirikan berdasarkan amanat UUD 1945 namun juga lembaga-lembaga negara lainnya selama dibentuk berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang melakukan tindakan untuk dan atas nama negara untuk mencapai tujuan negara.

Pembahasan lebih lanjut yaitu lembaga negara yang memiliki tugas melakukan audit keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP yang menentukan adanya kerugian keuangan negara? Berkaitan dengan pembahasan sebelumnya terkait lembaga negara, maka setiap lembaga yang memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan audit keuangan negara dapat menentukan kerugian keuangan negara akibat dari tindak pidana korupsi.

[35] *Ibid.*
[36] Ari Wuisang dan Roby Satya Nugraha "Status Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD Tahun 1945", *Pakuan Law Review*, Volume 09, Nomor 04 (Oktober-Desember 2023), hlm. 93-99.
[37] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 178-179.
[38] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-I/2003, hlm. 79.

Dalam ketatanegaraan di Indonesia terdapat beberapa lembaga yang bertugas melakukan audit atau bisa juga disebut pemeriksaan atas keuangan negara. BPK memegang kekuasaan eksaminatif yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara menurut Pasal 23E, Pasal 23F dan 23G Amandemen UUD 45. Untuk menunjang pelaksanaan tugasnya, BPK diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan serta didukung dengan paket UU terkait keuangan negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Selain BPK, lembaga yang melakukan audit keuangan adalah BPKP, dalam melaksanakan tugasnya BPKP melaksanakan audit terhadap keuangan negara daerah antara lain pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah.[39]

Perbedaan mendasar antara BPK dan BPKP yaitu dalam struktur ketatanegaraan, BPK merupakan lembaga audit atau pemeriksaan eksternal pemerintah[40] sedangkan BPKP merupakan lembaga pengawasan intern pemerintah. Selain BPKP, PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mengatur mengenai lembaga-lembaga yang melakukan audit pengelolaan keuangan dalam menjalankan sistem pengendalian pemerintah atau dikenal dengan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) seperti Inspektorat Jenderal pada kementerian lembaga, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota.[41]

Selain itu, kewenangan yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara yaitu menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara. Kerugian keuangan negara tidak selalu diakibatkan oleh tindak pidana, namun adakalanya juga merupakan akibat dari adanya perbuatan melawan hukum yang bersifat kesalahan administrasi. Kewenangan untuk melakukan pengenaan ganti kerugian negara melalui mekanisme hukum administrasi diatur dalam UU Perbendaharaan Negara. Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 63 ayat (1), penyelesaian kerugian negara melalui mekanisme administrasi dilaksanakan dengan penetapan pengenaan ganti kerugian negara.[42] Secara administratif, pengenaan ganti kerugian negara dibedakan menjadi dua, yaitu pengenaan ganti kerugian terhadap bendahara dan terhadap pegawai negeri bukan bendahara. BPK memiliki kewenangan untuk menetapkan pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara, sedangkan penetapan pengenaan ganti kerugian negara untuk PNS bukan bendahara merupakan kewenangan menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Ketentuan lebih lanjut terkait penyelesaian kerugian keuangan negara melalui mekanisme administratif terhadap bendahara diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara (PBPK TP). Kewenangan untuk tuntutan ganti kerugian negara terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK

[39] Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
[40] Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[41] Pasal 49 ayat (1) PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
[42] Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 63 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

dengan membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan.[43] BPK menetapkan adanya kerugian negara setelah dilakukan proses pemeriksaan dan penghitungan yang dilakukan oleh Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN) yang diangkat oleh pimpinan instansi.[44] Hasil penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh TPKN dilaporkan kepada pimpinan instansi yang bersangkutan kemudian disampaikan ke BPK untuk ditetapkan pembebanannya.[45]

Penyelesaian ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain sebagaimana diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (PP TGR). Pengenaan ganti kerugian terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain ditetapkan oleh Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (PPKN/D) menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dan dapat dibantu dengan ketentuan sebagai berikut yang merupakan atasan.[46]

Tabel 3. Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah

Pihak yang Merugikan	PPKN/D	Pelaksanaan
PNS Bukan Bendahara atau Pejabat Lain di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga	Menteri/Pimpinan Lembaga	Kepala Satuan Kerja
Menteri/Pimpinan Lembaga	Menteri Keuangan selaku BUN	Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah
PNS Bukan Bendahara atau Pejabat Lain di lingkungan Pemerintahan Daerah	Gubernur, Bupati, atau Walikota	
Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara/Pimpinan Lembaga Negara/Gubernur, Bupati atau Walikota	Presiden	
Kepala Satuan Kerja	Atasan Kepala Satuan Kerja	
Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah	Gubernur, Bupati atau Walikota	

Sumber: PP Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (PP TGR)

PPKN/D merupakan pimpinan intansi atau atasan dari pelaku kerugian negara atau daerah. Sebelum ditetapkan adanya kerugian negara, PPKN/D membentuk TPKN/D untuk menghitung secara pasti jumlah kerugian negara yang terjadi. PPKN/D membentuk Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah untuk menyampaikan pertimbangan serta pendapat dalam rangka penyelesaian kerugian negara/daerah.

[43] Pasal 41 PBPK TP.
[44] Pasal 1 angka 2 PBPK TP.
[45] Pasal 6 ayat (1) PBPK TP.
[46] Pasal 8 PP TGR.

APIP juga memiliki kewenangan untuk menetapkan kerugian negara yang ditemukan ketika melakukan pengawasan. Apabila APIP menemukan adanya kerugian negara yang terjadi karena adanya kesalahan administratif maka dalam waktu sepuluh hari kerja sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan kerugian negara tersebut harus dikembalikan.[47] Kerugian negara yang dikembalikan atas hasil temuan APIP tersebut dibebankan kepada Badan Pemerintahan jika kesalahan administrasi yang terjadi tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang. Namun, jika kesalahan administratif tersebut terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian negara menjadi beban pejabat yang melakukan kesalahan tersebut.[48]

Pembuktian dan penghitungan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi merupakan bagian dari penegakan hukum tindak pidana korupsi. Penegakan hukum pada umumnya diartikan sebagai cara atau upaya untuk menegakkan ketentuan yang berlaku. Proses penegakan hukum juga harus dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku dalam hal ini hukum acara atau hukum formil yang berlaku. Pembuktian merupakan salah satu bagian dari proses penegakan hukum termasuk pembuktian dalam perkara tindak pidana korupsi. Dalam pelaksanaan penegakan hukum, pemerintah menggunakan alat-alat perlengkapannya agar proses penegakan hukum berjalan sebagaimana mestinya sehingga menghasilkan putusan yang seadil-adilnya dan memberikan memberikan kepastian serta memberikan manfaat hukum.[49]

Pembuktian merupakan hal yang utama dan sangat penting dalam penegakan kasus tindak pidana korupsi, karena seseorang tidak dapat dipidana tanpa adanya alat pembuktian yang sah menurut undang-undang. Pembuktian merupakan usaha dari pihak yang berwenang untuk mengemukakan kepada hakim sebanyak mungkin yang berkaitan dengan suatu perkara. Tujuan dari kegiatan tersebut bertujuan agar dapat digunakan hakim sebagai pertimbangan untuk memberikan keputusan pada perkara tersebut.[50] Menurut Darwin Prints, pembuktian adalah suatu tindakan membuktikan bahwa suatu peristiwa tindak pidana benar terjadi dan membuktikan terdakwa yang bersalah telah melakukan tindak pidana tersebut sehingga terdakwa harus mempertanggungjawabkan perbuatannya tersebut.[51]

Menurut R. Subekti, pembuktian merupakan proses atau tindakan untuk memberikan keyakinan kepada hakim perihal kebenaran dalil atau dalil-dalil yang diperkarakan dalam suatu perkara atau sengketa. Dalam konteks hukum pidana, pembuktian adalah pokok persidangan perkara pidana, karena hakim mencari kebenaran materiil. Proses pembuktian telah dimulai pada tahap penyelidikan untuk menemukan bukti-bukti dapat dilanjutkan atau tidaknya penyidikan dalam rangka membuat terang suatu tindak pidana dan menemukan tersangkanya.[52]

KUHAP secara formil masih berlaku untuk penindakan kasus tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU Tipikor yang menyatakan bahwa penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku (dalam hal ini KUHAP), kecuali diatur secara

[47] Pasal 20 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
[48] Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
[49] Rahman Amin, *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana dan Perdata*, (Yogyakarta: Deepublish, 2020), hlm. 1.
[50] J.C.T Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 135.
[51] Darwin Prints, *Hukum Acara Pidana (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Djambatan kerja sama dengan Yayasan LBH, 1989), hlm. 106.
[52] Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012), hlm. 2-3.

khusus dalam UU Tipikor.[53] Dengan demikian, pelaksanaan pembuktian untuk mengungkap tindak pidana korupsi yang merupakan pidana formil untuk kasus korupsi masih mengacu pada KUHAP dan prinsip-prinsip hukum pembuktian tindak pidana.

Berdasarkan teori hukum pembuktian, Munir Fuady berpendapat hukum pembuktian harus tegas menentukan kepada siapa beban pembuktian (*burden of proof, burden of producing evidence*) harus diberikan. Pihak mana yang memegang beban pembuktian berdasarkan hukum, akan menentukan secara langsung akhir dari suatu proses hukum di pengadilan.[54] Beban pembuktian merupakan penentuan berdasarkan hukum tentang siapa yang harus membuktikan suatu fakta yang dipermasalahkan di pengadilan, untuk memberikan bukti dan keyakinan pihak mana pun bahwa fakta tersebut tejadi seperti sebagaimana yang diungkap, konsekuensi hukum jika tidak dapat dibuktikan oleh pihak yang dibebani pembuktian, fakta tersebut dianggap tidak pernah terjadi seperti yang diungkapkan oleh pihak yang mengajukan fakta tersebut di pengadilan.[55]

Berhubungan dengan pembuktian dalam hukum pidana termasuk tindak pidana korupsi, pihak yang wajib membuktikan adanya unsur tindak pidana yang didakwakan menurut KUHAP berada di pundak penuntut umum. Oleh karena itu, membuktikan tentang kesalahan terdakwa bagi penuntut umum sifatnya imperatif.[56] Kewenangan untuk melakukan pembuktian berlaku asas beban pembuktian (*bewijslast*) atau *burden of proof* yang secara universal berlaku di dunia adalah kewajiban penuntut umum untuk membuktikan fakta-fakta yang didakwakannya. Penuntut Umum kemudian menyerahkan fungsi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pengadilan kepada lembaga-lembaga yang berwenang yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan, karena konsekuensi atas asas diferensiasi fungsional dalam *criminal proses*.[57] Proses ini sesuai dengan asas *actori incumbit onus probandi* yang artinya pihak yang menuntut yang memiliki beban untuk membuktikan fakta-fakta yang mendasari tuntutannya.[58] Prinsip yang sama juga berlaku dalam hukum acara perdata, pihak yang menggugat dibebani untuk membuktikan atau dikenal dengan asas *actori incumbit probatio*.[59]

Abdul Fatah, dkk dalam tulisannya yang berjudul "Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi" menyatakan bahwa UU Tipikor tidak menyebutkan secara jelas dan tegas instansi atau pihak yang berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara. Namun, dalam praktiknya institusi atau pihak yang menghitung kerugian keuangan negara adalah BPK dan BPKP. Selain itu, akuntan publik juga dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara bahkan untuk kasus tertentu, pihak kejaksaan dan pengadilan menghitung sendiri kerugian keuangan negara yang terjadi. Pendapat ini telah menggambarkan kondisi atau praktik penghitungan kerugian keuangan negara namun belum menjelaskan secara pasti instansi yang berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara.[60]

---

[53] Adami Chazawi, *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi Edisi Revisi*, (Malang: Media Nusa Creative, 2018), hlm. 4.
[54] Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakty, 2006), hlm. 45.
[55] *Ibid*., hlm. 46
[56] Adami Chazawi, *Op. Cit.,* hlm. 6-7.
[57] Eddy O.S. Hiariej, *Op. Cit*., hlm. 23.
[58] *Ibid*., hlm. 43.
[59] *Ibid*., hlm. 42.
[60] Abdul Fatah dkk, "Kajian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi", *Dipenogoro Law Journal,* Vol. 6 No. 1 (2017), hlm. 7, https://doi.org/10.14710/dlj.2017.13880.

Suhendar berpendapat, ada kalanya untuk membuktikan ada tidaknya kerugian keuangan negara, Kejaksaan dan Kepolisian bergantung kepada hasil audit institusi di luar penegak hukum yaitu BPK dan BPKP. Namun, di sisi lain, Polisi Penyidik maupun Jaksa Penyidik terkadang memiliki penghitungan sendiri dan tidak berdasarkan hasil audit BPK atau BPKP dalam menghitung jumlah kerugian keuangan negara yang disangkakan atau yang dituduhkannya itu.[61]

Penuntut Umum atau Penyidik memiliki beban untuk membuktikan seluruh unsur-unsur tindak pidana korupsi terpenuhi termasuk kerugian keuangan negara. Dalam praktik penindakan kasus tindak pidana korupsi untuk mengungkap adanya kerugian keuangan negara, Penyidik dapat berkoordinasi dengan lembaga negara untuk menunjuk pegawai lembaga negara yang memiliki keahlian dalam menghitung kerugian keuangan negara seperti BPK, BPKP maupun Inspektorat. Wakil Ketua KPK, Alex Marwata mengatakan untuk menghitung kerugian keuangan negara tidak harus dilakukan oleh lembaga negara seperti BPK atau BPKP, Penyidik dapat menghitung kerugian keuangan negara mandiri terutama untuk kasus yang penghitungan kerugian keuangan negaranya sederhana. Hakim yang menangani kasus tindak pidana korupsi menerima hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dihitung oleh Penyidik.[62]

Dalam praktiknya, hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga negara audit keuangan menjadi salah satu alat bukti yang dapat digunakan oleh Penyidik yang disebut alat bukti keterangan ahli. Pendapat dari ahli penghitungan kerugian keuangan negara dapat dilakukan mulai tahap penyidikan. Kewenangan penyidik untuk mendatangkan ahli untuk membuat terang suatu perkara diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf h, Pasal 120 ayat (1), dan Pasal 180 ayat (1) KUHAP. Sebelum menyimpulkan kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti, auditor atau ahli melakukan tindakan penghitungan kerugian negara melalui proses audit atau pemeriksaan. Tujuan pemeriksaan tersebut adalah untuk menyatakan dan menghitung besarnya kerugian negara akibat dari perbuatan melawan hukum.[63]

Ahli kerugian keuangan negara yang ditunjuk dari lembaga negara audit keuangan harus memenuhi kualifikasi sebagai ahli kerugian keuangan negara. Keahlian tersebut dapat diperoleh baik melalui pengetahuan, keterampilan, pengalaman, pelatihan, maupun pendidikan yang ahli miliki. Keahlian seseorang melekat pada individu dan bukan pada lembaga atau institusi tempat ia bekerja.[64] Pasal 1 angka 28 KUHAP mendefinisikan "keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan." Kata "seorang" dari definisi keterangan ahli sebagaimana dimuat dalam KUHAP bermakna bahwa keterangan ahli melekat kepada individu, adapun lembaga atau institusi tempat ahli bekerja merupakan hal yang mendukung kualifikasi ahli, karena dari lembaga terkait ahli dapat memperoleh pengetahuan, keterampilan, pengalaman, pelatihan, maupun pendidikan. Penyidik juga dapat meminta individu-individu di luar lembaga audit keuangan untuk menjadi ahli kerugian keuangan negara yang memenuhi kualifikasi untuk

[61] Suhendar, "Penyidikan Tindak Pidana Korupsi dan Kerugian Keuangan Negara dalam Optik Hukum Pidana", *Pamulang Law Review*, Vol. 1 No. 1 (2018), hlm. 85-100, https://doi.org/10.32493/palrev.v1i1.2849.
[62] Aulia Umayna Andani, "Alex KPK Sebut Penghitung Kerugian Negara Tak Harus BPKP dan BPK", https://tirto.id/alex-kpk-sebut-penghitung-kerugian-negara-tak-harus-bpkp-bpk-g5Yt#google_vignette, diakses tanggal 29 Desember 2024.
[63] Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm. 391.
[64] Eddy O.S. Hiariej, "Alat Bukti Keterangan Ahli", https://antikorupsi.org/id/news/alat-bukti-keterangan-ahli, diakses 23 November 2024.

menghitung kerugian keuangan negara ataupun membuktikan terjadinya kerugian keuangan negara dengan melakukan penghitungan oleh internal penyidik selama memiliki kemampuan.

C. Pelaksanaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

Dari sudut sifat proses pemberian keterangan ahli, maka ahli dapat dibedakan:[65]

1. Ahli yang menerangkan tentang hasil dari pemeriksaan sesuatu yang telah dilakukan berdasarkan keahlian khusus untuk itu.
2. Ahli yang menerangkan berdasarkan semata-mata dari keahlian khusus mengenai sesuatu hal yang berhubungan erat dengan perkara pidana yang sedang diperiksa tanpa melakukan pemeriksaan terlebih dahulu.

Kekuatan pembuktian keterangan ahli sepenuhnya diberikan kepada hakim di persidangan untuk menilai apakah keterangan yang telah disampaikan oleh ahli tersebut mempunyai persesuaian dengan fakta-fakta dalam pembuktian di persidangan sehingga dapat memberikan keyakinan kepada hakim tentang perkara pidana yang sedang diperiksa dan diadili oleh hakim tersebut.[66]

Setiap ahli harus memegang prinsip obyektivitas, netral, dan tidak memihak dalam memberikan kesaksian atau pendapat dalam rangka mengungkap suatu kebenaran. Obyektivitas hanya didasarkan pada kebenaran ilmiah dan etika akademik. Walaupun seorang ahli dihadirkan oleh pihak tersangka atau terdakwa, bukan berarti ahli harus membela pihak tersangka atau terdakwa. Demikian pula sebaliknya, ketika penyidik atau penuntut umum menghadirkan seorang ahli, maka ahli tidak serta-merta harus memberatkan tersangka atau terdakwa.[67]

Dalam menungkap kerugian keuangan negara, langkah awal penyidik maupun ahli kerugian keuangan negara harus dapat menjelaskan apakah kasus yang diperiksa merupakan lingkup keuangan negara sehingga dapat menyimpulkan kerugian yang terjadi merupakan kerugian keuangan negara. Langkah selanjutnya menurut Theodurus M. Tuanakotta, terdapat tiga tahapan yang harus dilalui dalam proses penentuan kerugian negara, yaitu:[68]

1. menentukan ada atau tidaknya kerugian negara;
2. menghitung besarnya kerugian keuangan negara jika ada; dan
3. menetapkan kerugian negara.

Pergeseran korupsi dari delik formil menjadi delik materiil berdasarkan Putusan MK Nomor 25 Tahun 2016 mengharuskan unsur akibat yaitu kerugian keuangan negara harus terbukti. Konsekuensi perubahan ini yaitu instansi yang berwenang maupun ahli kerugian keuangan negara harus membuktikan adanya hubungan kausal antara akibat dengan perbuatan melawan hukum. Hubungan kausalitas kerap kali menjadi perdebatan antara penuntut umum dan kuasa hukum dalam perkara tindak pidana korupsi.

Dalam hal penghitungan kerugian keuangan negara dilakukan oleh ahli kerugian keuangan negara, termasuk dari lembaga negara audit keuangan, keberadaan alat-alat bukti lain sangat penting untuk menentukan kekuatan keterangan ahli. Dengan kata lain, ahli harus menyampaikan keterangan dengan didukung dan bersesuaian atas fakta-fakta yang didapat

[65] Adami Chazawi, *Op. Cit.,* hlm. 61.
[66] Rahman Amin, *Hukum Pembukitan dalam Perkara Pidana dan Perdata*, (Yogyakarta: Deepublish, 2020), hlm. 107.
[67] Eddy O.S. Hiariej, *Loc. Cit*.
[68] Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2009), hlm. 175-180.

dari alat bukti lain.[69] Ahli menggunakan bukti-bukti yang diperoleh melalui penyidik untuk menghitung kerugian keuangan negara sesuai dengan metode penghitungan yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Terdapat beberapa pendekatan atau metode dalam menghitung besarnya kerugian keuangan negara yang dapat digunakan penyidik atau ahli jika menemukan adanya kerugian keuangan negara.[70] Metode-metode penghitungan kerugian negara yang berbeda tidak dapat dibakukan atau distandarisasi dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga sering menjadi perdebatan saat persidangan. Namun demikian, dengan adanya pembakuan metode penghitungan kerugian negara akan menghilangkan fleksibilitas ahli dan membatasi kreatifitas seorang ahli yang mungkin diperlukan untuk kasus-kasus yang membutuhkan penghitungan kerugian negara yang kompleks dan bentuk-bentuk kerugian negara yang bervariasi.[71]

Metode atau cara untuk menghitung kerugian negara sulit untuk diseragamkan, karena modus-modus penyimpangan atau modus operandi dalam tindak pidana korupsi sangat beragam mulai dari yang sederhana hingga rumit untuk dibuktikan. Oleh karena itu, auditor atau ahli yang menghitung kerugian negara harus mampu mengembangkan metode penghitungan menyesuaikan dengan jenis-jenis modus tindak pidana korupsi yang ditangani.[72]

Ahli yang memberikan keterangan ahli hendaknya tidak menilai suatu perkara secara konkret yang sedang berlangsung. Selain itu, ahli seharusnya tidak menilai terdakwa salah atau tidak bersalah berdasarkan fakta di persidangan.[73] Ahli kerugian keuangan negara bertugas untuk membantu penyidik semata-mata untuk mengetahui besarnya jumlah kerugian negara terkait korupsi yang sedang ditangani. Ahli seharusnya tidak memberikan opini hukum atas kasus yang diperiksa. Oleh sebab itu, "melawan hukum" sebagai salah satu unsur kerugian negara dalam kasus yang ditangani harus sudah ditentukan oleh penyidik.[74]

Keterangan ahli terdiri dari dua kategori. Pertama, keterangan ahli berdasarkan suatu pengetahuan atau pengalaman ahli mengenai suatu permasalahan yang menjadi topik perkara di persidangan. Keterangan ahli ini tidak memerlukan suatu pemeriksaan sebelumnya. Kedua, ahli memberikan keterangan didahului dengan tindakan seperti pemeriksaan, penelitian, atau observasi. Kegiatan tersebut harus dilakukan sebelum persidangan,[75] seperti ahli penghitungan kerugian keuangan negara yang harus didahului tindakan terlebih dahulu yaitu harus dilakukan audit atau penghitungan terlebih dahulu di luar pengadilan.[76]

D. Fungsi Lembaga Negara Audit Keuangan dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Lembaga negara audit keuangan seperti BPK, BPKP, dan APIP memiliki peran penting dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. APH dapat berkoordinasi dengan lembaga negara audit keuangan dalam rangka pembuktian kerugian keuangan negara. Pengalaman dan pengetahuan yang dimiliki lembaga negara audit keuangan dalam menghitung kerugian

[69] Adami Chazawi, *Op. Cit.,* hlm. 58.
[70] Theodorus M. Tuanakotta, *Op. Cit.,* hlm. 203-206.
[71] *Ibid*., hlm. 192.
[72] Ahmad Fauzi, *Super Auditor Menumpas Korupsi dan Mengungkap Korupsi Tidak Biasa*, (Batam: Publisher, 2020) hlm. 117.
[73] Eddy O.S. Hiariej, *Op. Cit*., hlm. 107.
[74] Abdul Latif, *Op. Cit.,* hlm. 346.
[75] Eddy O.S Hiariej, *Loc. Cit*.
[76] Hernold Ferry Makawimbang, *Op. Cit.,* hlm.72.

keuangan negara dapat membantu APH menghitung kerugian keuangan negara terutama untuk kasus sulit pembuktian penghitungan kerugian keuangan negara.

Selain itu, BPK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan investigatif yang bertujuan untuk mengungkap terjadinya kerugian negara dan/atau unsur pidana.[77] BPK melaksanakan pemeriksaan investigatif secara bebas dan mandiri. BPK melaksanakan pemeriksaan investigatif atas dasar permintaan lembaga perwakilan dan/atau instansi yang berwenang, pengembangan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan sebelumnya, atau hasil analisis dan/atau evaluasi atas informasi yang diterima BPK terkait adanya dugaan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara.[78] Apabila BPK menemukan adanya unsur pidana maka BPK menyampaikan temuan tersebut kepada instansi yang berwenang. BPKP juga memiliki kewenangan untuk melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara/daerah.[79]

KESIMPULAN

Pengaturan penghitungan kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur pidana dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP 2023 yang menyatakan bahwa kerugian keuangan negara adalah hasil penghitungan yang dilakukan oleh lembaga negara audit keuangan tidak sejalan dengan prinsip-prinsip hukum acara pidana, khususnya terkait beban pembuktian. Penuntut umum, yang dalam distribusi kewenangan termasuk juga penyelidik dan penyidik, merupakan instansi yang memiliki beban untuk membuktikan terjadinya kerugian keuangan negara sesuai dengan teori beban pembuktian. Dalam pelaksanaan pembuktian, penyidik dapat meminta lembaga negara audit keuangan seperti BPK, BPKP, maupun Inspektorat Kementerian/Provinsi/Kota/Kabupaten untuk memperkuat pembuktian dengan memberikan keterangan ahli terkait penghitungan kerugian keuangan negara. Berdasarkan teori beban pembuktian, Penjelasan Pasal 603 KUHP 2023 yang semula mengatur bahwa kerugian keuangan negara yang menjadi unsur tindak pidana korupsi merupakan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan dapat dirumuskan kembali menjadi kewenangan penuntut umum atau penyidik. Hal ini sejalan dengan prinsip hukum pembuktian yaitu penuntut umum yang memiliki beban untuk membuktikan terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana, termasuk kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

Amin, Rahman. *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana dan Perdata*. Yogyakarta: Deepublish, 2020.

Andani, Aulia Umayna. "Alex KPK Sebut Penghitung Kerugian Negara Tak Harus BPKP dan BPK". Tirto.id (20 November 2024). https://tirto.id/alex-kpk-sebut-penghitung-kerugian-negara-tak-harus-bpkp-bpk-g5Yt#google_vignette. Diakses 29 Desember 2024.

Black, Henry Campbell. *Black'S Law Dictionary*, St Paul Minn: West Publishing, 1990.

[77] Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
[78] Pasal 4 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/Daerah, dan Pemberian Keterangan Ahli.
[79] Pasal 3 huruf e Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Badan Pemeriksa Keuangan. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

_____. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/Daerah, dan Pemberian Keterangan Ahli.

Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

_____. *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi Edisi Revisi*. Malang: Media Nusa Creative, 2018.

Departemen Pendidikan Nasional, Pusat Bahasa Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Fatah, Abdul dkk. "Kajian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi". *Diponegoro Law Journal*. Vol. 6 No. 1 (2017): 1-15. https://doi.org/10.14710/dlj.2017.13880.

Fauzi, Ahmad. *Super Auditor Menumpas Korupsi dan Mengungkap Korupsi Tidak Biasa*. Batam: Batam Publisher, 2020.

Fuady, Munir. *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2006.

Furqon, Eki. "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 (Juni 2020):78-85. http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8523.

Hadjon, Philipus M. *Tentang Wewenang*. Surabaya: Yuridika, Universitas Airlangga, 1997.

_____, dkk. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012.

Hakim, Lukman. "Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia)". *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*. Edisi 12 Nomor 5 (Desember 2019):107-126.

Hiariej, Eddy O.S. "Alat Bukti Keterangan Ahli", Indonesia Corruption Watch. (25 April 2016). https://antikorupsi.org/id/news/alat-bukti-keterangan-ahli. Diakses tanggal 23 November 2024.

_____. *Teori dan Hukum Pembuktian*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012.

HS, H. Salim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.

Indonesia Corruption Watch. *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023*. Jakarta: Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan Indonesian Corruption Watch, 2024.

Irawan, Dhani. "Ahli Sebut Penghitungan Kerugian Negara Tidak Selalu Harus oleh BPK", Detik.com. (31 Juli 2015). https://news.detik.com/berita/d-2980017/ahli-sebut-penghitungan-kerugian-negara-tidak-selalu-harus-oleh-bpk. Diakses tanggal 1 Juni 2025.

Latif, Abdul. *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Surat Edaran Nomor 04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-I/2003.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XIV/2016.

Makawimbang, Hernold Ferry. *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media, 2014.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia, 2017.

Muhtadi. "Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 7 Nomor 3 (2013): 262-268. https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v7no3.384.

Prints, Darwin. *Hukum Acara Pidana (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Djambatan Kerja Sama dengan Yayasan LBH, 1989.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

_____. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

_____. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

_____. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

_____. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

_____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

_____. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

_____. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

_____. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

_____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Simatupang, Dian Puji. *Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Masa Darurat Bencana Non-Alam Akibat Pandemi Covid-19 dan Tantangan Kepemimpinan Presiden Joko Widodo*. Disampaikan pada Webinar Nasional yang diselenggarakan Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 10 Juli 2020.

_____. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

Simorangkir, J.C.T dkk. *Kamus Hukum*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Suhendar. "Penyidikan Tindak Pidana Korupsi dan Kerugian Keuangan Negara dalam Optik Hukum Pidana". *Pamulang Law Review*. Volume 1 Issue 1 (August 2018): 85-100. https://doi.org/10.32493/palrev.v1i1.2849.

Tarigan, Edy Suranta dkk. "Eksistensi Kewenangan Jaksa dalam Menentukan Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Pembuktian pada Perkara Tindak Pidana Korupsi". *Locus Journal of Academic Literature Review*. Volume 2 Issue 2 (Februari 2023): 183-192. https://doi.org/10.56128/ljoalr.v2i2.136.

Timur, Intan. "Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Kasus Korupsi". *Jurnal Riset Bisnis*. Vol. 4 No. 2 (April 2021): 201-208. https://doi.org/10.35814/jrb.v4i2.2006.

Tuanakotta, Theodorus M. *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Salemba Empat, 2009.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010.

Wahyudianto, Agung Tri. "Kewenangan Kejaksaan dalam Penetapan Kerugia Negara dan Penghitungan Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi". *Badamai Law Journal*. Vol. 3 No. 2 (2018): 245-263. http://dx.doi.org/10.32801/damai.v3i2.6052.

Wuisang, Ari dan Roby Satya Nugraha. "Status Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD Tahun 1945". *Pakuan Law Review*. Volume 09 Nomor 04 (Oktober-Desember 2023):84-103. https://doi.org/10.33751/palar.v9i4.