

## KEWENANGAN PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA/ KERUGIAN NEGARA



Sumber Gambar: <https://waspada.co.id>

### I. PENDAHULUAN

Definisi Tindak Pidana Korupsi tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah di ubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mendefinisikan Tindak Pidana Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Korupsi adalah perbuatan yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sehingga perlu dilakukan upaya pencegahan dan pemberantasan. Adapun upaya yang telah dilakukan adalah dengan menerbitkan regulasi tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Regulasi yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang PemberantasanTindak Pidana Korupsi, yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).

Agar pemberantasan tindak pidana korupsi dapat dilaksanakan secara optimal, sesuai dengan ketentuan Pasal 43 UU Tipikor perlu dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi<sup>1</sup>. Pembentukan KPK ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

---

<sup>1</sup> Konsideran UU KPK

Korupsi sebagaimana telah di ubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).

UU Tipikor sendiri tidak memuat batasan pengertian atau definisi korupsi tetapi menguraikan tindak pidana korupsi dalam ketentuan berikut:

*Pasal 2 ayat (1):*

“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 Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

*Pasal 3:*

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tindak pidana korupsi terdiri atas unsur-unsur berikut:

- a. perbuatan melawan hukum;
- b. penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana;
- c. memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi; dan
- d. merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Untuk menyatakan bahwa seseorang telah melakukan tindak pidana korupsi tentunya haruslah terpenuhi unsur-unsur tersebut.

Salah satu unsur yang harus terpenuhi adalah adanya kerugian keuangan negara/kerugian negara, di mana para penegak hukum harus mampu membuktikan bahwa dalam suatu tindak pidana korupsi memang telah terdapat kerugian keuangan negara/kerugian negara.

## II. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah:

- A. Apakah yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara/kerugian negara ?
- B. Siapakah yang berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara/kerugian negara?

## III. PEMBAHASAN

### A. Kerugian Keuangan Negara/Kerugian Negara

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan bahwa “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU 15/2006) juga menyebutkan bahwa “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Lebih lanjut kerugian keuangan negara/kerugian negara didefinisikan dalam beberapa peraturan perundang-undangan berikut:

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara: “ Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, **yang nyata dan pasti jumlahnya** sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Pasal 1 angka 15 UU 15/2006:

“ Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, **yang nyata dan pasti jumlahnya** sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor menyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”

Dengan demikian berdasarkan ketentuan tersebut, untuk menyatakan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana korupsi maka harus ada kerugian keuangan negara yang secara nyata sudah dapat dihitung jumlahnya. Selanjutnya, siapakah yang berwenang untuk menghitung kerugian negara dimaksud ?.

## B. Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara/Kerugian Negara

Penghitungan kerugian keuangan negara kerap menjadi polemik dalam sidang perkara korupsi. Permasalahan yang kerap muncul lembaga mana yang sebenarnya paling berwenang menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara<sup>2</sup>.

Selama ini, penuntut umum acapkali menggunakan hasil penghitungan kerugian keuangan negara dari dua lembaga untuk membuktikan unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi. Kedua lembaga dimaksud adalah BPK dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)<sup>3</sup>.

Hasil audit atau nilai kerugian negara akibat tindak pidana korupsi yang berasal dari instansi yang berwenang menghitung kerugian negara menjadi alat bukti yang paling penting dalam kasus tindak pidana korupsi, dimana besar kecilnya kerugian negara akan menjadi salah satu faktor penentu terhadap beratnya tuntutan jaksa ataupun vonis hukum<sup>4</sup>.

Mari kita lihat peraturan terkait kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dimaksud.

Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Ketentuan tersebut dipertegas lagi dalam Pasal 1 angka 1 UU 15/2006 yang menyebutkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut, Pasal 10 UU 15/2006 menyebutkan:

ayat (1): BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik

---

<sup>2</sup> Novrieza Rahmi/ASH, “Siapa Berwenang Menyatakan Kerugian Negara? SEMA pun Tak Mengikat” (<https://www.hukumonline.com>, 22 Februari 2017)

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> R. Bayu Ferdian, dkk, “Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi” (Syiah Kuala Law Journal: Vol. 2(3) Desember 2018)

Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

ayat (2): Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Merujuk pada ketentuan tersebut, BPK berwenang memberikan penilaian, menetapkan, dan memutuskan adanya kerugian keuangan negara/negara.

Terkait dengan BPKP, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) jo. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (Perpres 192/2014), BPKP merupakan aparat pengawasan intern pemerintah yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

Dalam melaksanakan tugasnya, BPKP menyelenggarakan fungsi antara lain pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi (Pasal 3 huruf e Perpres 192/2014).

Menyikapi polemik tersebut diatas, dalam hal lembaga mana yang berwenang dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA 4/2016), yaitu dalam rumusan hukum keenam dari 8 (delapan) rumusan hukum dalam Rumusan Hukum Kamar Pidana merumuskan berikut:

“Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-*declare* adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara”.

Namun demikian, meskipun telah diterbitkannya rumusan hukum tersebut, Ketua Mahkamah Agung, Muhammad Hatta Ali mengakui rumusan SEMA 4/2016 tidak selamanya mengikat hakim. Siapapun yang memeriksa kerugian negara, baik BPK maupun BPKP tidak harus diikuti hakim. Demikian pula dengan ahli. Jika ada ahli yang berpendapat tidak ada kerugian negara, hakim juga tidak berkewajiban untuk mengikuti<sup>5</sup>.

Sebab, menurutnya, hakim bisa berpendapat sendiri, meski pada prinsipnya rumusan hukum hasil rapat pleno kamar yang tertuang dalam SEMA 4/2016 mengikat para hakim. “SEMA ini tidak selamanya mengikat para hakim, tidak harus sama persis (seperti yang ada dalam rumusan SEMA), dilihat dulu kasus per kasus (kasuistis),”ujarnya<sup>6</sup>.

Sebelumnya, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 31/PUU-X/2012 berpendapat bahwa KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.

Putusan tersebut merupakan jawaban atas permohonan uji materi terhadap Pasal 6 UU KPK dan penjelasannya yang menyatakan KPK memiliki tugas berkoordinasi dengan instansi berwenang, salah satunya BPKP. Uji materi ini diajukan oleh Mantan Direktur Utama Perusahaan Listrik Negara (PLN) Eddie Widiono Suwondho yang juga terdakwa kasus korupsi pengadaan *outsourcing roll out Customer Information System*-Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) di PLN Disjaya pada 2012<sup>7</sup>.

Menurut Theodurus M. Tuanakotta, terdapat tiga tahapan yang harus dilalui dalam proses penentuan kerugian negara<sup>8</sup>, yaitu:

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

---

<sup>5</sup> Novrieza Rahmi/ASH, loc.cit.

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Penerbit Salemba Empat, 2009.

#### IV. PENUTUP

1. Berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 10 UU 15/2006, BPK mempunyai kewenangan konstitusional untuk memberikan penilaian, menetapkan, dan memutuskan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara/negara.
2. Instansi selain BPK, seperti BPKP sesuai fungsinya dapat melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah maupun audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah.
3. Rumusan Hukum dalam SEMA 4/2016 tidak selamanya mengikat hakim karena hakim bisa berpendapat sendiri. Siapapun yang melakukan pemeriksaan penghitungan kerugian negara tidak harus diikuti hakim, meski pada prinsipnya rumusan hukum hasil rapat pleno kamar yang tertuang dalam SEMA 4/2016 mengikat para hakim.

## DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah di ubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012
- Novrieza Rahmi/ASH, “*Siapa Berwenang Menyatakan Kerugian Negara? SEMA pun Tak Mengikat*” (<https://www.hukumonline.com>, 22 Februari 2017)
- R. Bayu Ferdian, dkk, “*Penetapan Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*” (Syiah Kuala Law Journal: Vol. 2(3) Desember 2018)
- Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Penerbit Salemba Empat, 2009

**Penulis:** UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Riau

***Disclaimer:***

“Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan pendapat instansi.”