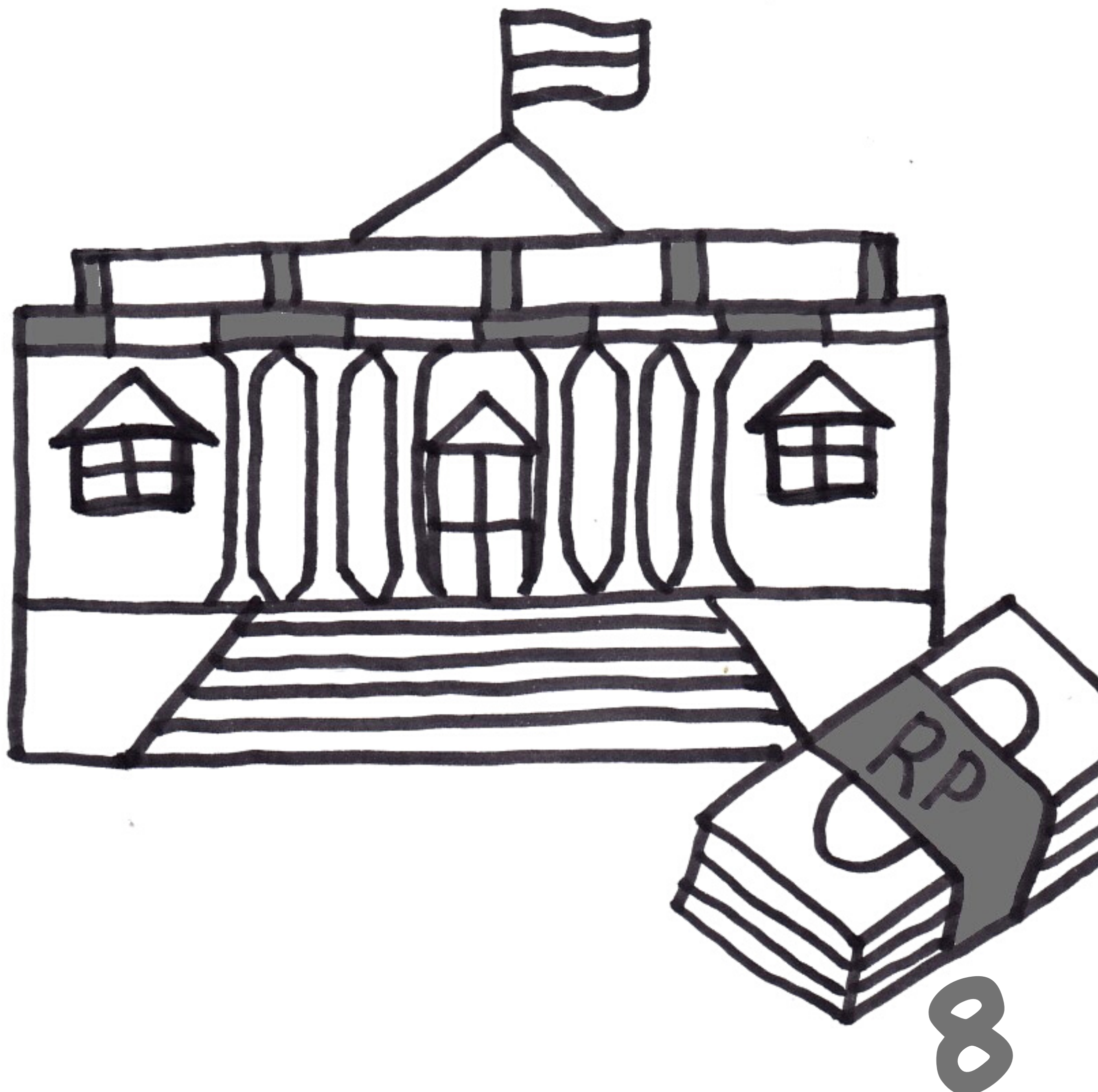


Kevin D. Zego

# Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Metode Penilaian / Perhitungan Kerugian Negara dalam Teori Hukum dan Peraturan Perundang-undangan



## **8. RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA DAN METODE PENILAIAN/PERHITUNGAN KERUGIAN NEGARA DALAM TEORI HUKUM DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

### **A. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara**

Kita memahami bahwa Indonesia telah mengalami dua kali krisis ekonomi yang cukup menggoncangkan pada satu dekade terakhir. Krisis pertama kali pada tahun 1998 disebabkan karena dibangunnya struktur perekonomian atas dasar hutang kepada luar negeri. Kehancuran ekonomi Indonesia pada saat itu semakin parah dengan semakin ambruknya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, khususnya Dollar Amerika Serikat. Selain itu, terjadinya *public distrust*, yaitu runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan dengan penarikan dana besar-besaran oleh masyarakat (*bank ruin*) sehingga mengakibatkan beberapa bank mengalami kesulitan likuiditas dan pada akhirnya mengakibatkan sistem perbankan dan perekonomian nasional menjadi terganggu. Kebijakan Negara (saat itu dan hingga kini) dalam hal ini Bank Indonesia yang dikenal dengan Kebijakan BLBI terhadap penyaluran BLBI kemudian menjadi momok dunia usaha, perbankan dan perekonomian di Indonesia yang membawa Dewan Direksi Bank Indonesia terjerat Tindak Pidana Korupsi, bahkan Kebijakan BLBI ini berlanjut pula menimpa Dewan Gubernur Bank Indonesia berkaitan dengan Kebijakan Disiminasi Bank Indonesia .

Krisis kedua terjadi lagi . Ujian bagi Indonesia dalam menghadapi krisis ternyata terjadi lagi tepat satu dekade sejak krisis pertama tersebut. Kehancuran sistem ekonomi di Amerika Serikat akibat dari *Subprime Mortgage* merupakan penyebab utama terjadinya krisis di seluruh negara di dunia dan menyebabkan terjadinya penarikan besar-besaran dollar Amerika Serikat ke negaranya sendiri dan kehancuran nilai tukar dollar terhadap mata uang di negara-negara lainnya.

Dampaknya pada industri besar di Amerika Serikat dengan ditutupnya beberapa perusahaan raksasa legendaris di Amerika Serikat seperti Lehman Brothers dan lain-lain sebagai efek domino dari krisis tersebut juga telah mengakibatkan tingkat kepercayaan masyarakat khususnya yang berkecimpung di dunia pasar modal menjadi khawatir, tak terkecuali di Indonesia, seperti jatuhnya IHSG Bursa Efek Indonesia sepanjang tahun 2008 tak terlepas dari merosotnya harga saham emiten papan atas (*blue chips*). PT Bumi Resources Tbk (BUMI). Bumi tercatat sebagai emiten yang paling banyak meruntuhkan indeks. Selain itu masih ada emiten-emiten lain seperti PT. International Nickel Indonesia Tbk (INCO) dan PT. Astra Internasional Indonesia Tbk (ASII) yang berperan juga dalam meruntuhkan indeks.

Atas dasar tersebut, dan mengingat kurangnya perangkat hukum, kelembagaan dan koordinasi antar lembaga yang terkait dengan sektor keuangan, pula peraturan-peraturan dirasa masih belum cukup mengatur hal-hak berkenaan dengan pencegahan dan penanganan krisis, dengan bertindak cepat, walaupun sebelum krisis kedua ini, Pemerintah Indonesai telah menerbitkan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan tersebut, seperti UU No.17 Thn 2003 tentang Keuangan

Negara maupun UU No. 1 Thn 2004 tentang Perbendaharaan Negara maupun Peraturan Pemerintah No. 39 Thn 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah, yang lebih jelas mendefinisikan Uang Negara adalah yang diatur dan berada dalam pengaturan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara, sehingga uang yang tidak berada dalam pengelolaan Menteri Keuangan BUKANLAH Uang Negara dan sekaligus BUKAN Keuangan Negara.

Keuangan Negara di Indonesia menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diwujudkan dalam *anggaran pendapatan dan belanja negara* (APBN). Dengan demikian, secara konstitusional, wujud dan batasan hukum keuangan negara adalah APBN. Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, APBN adalah “rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.”

Ketentuan tersebut menunjukkan keuangan negara adalah segala hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang yang pengelolaan dan pertanggungjawabannya membutuhkan persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR. APBN sebagai wujud keuangan negara terlihat jelas dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan, “Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.” Hal ini berarti hak (penerimaan) dan kewajiban (pengeluaran) yang dapat dinilai dengan uang bagi negara ditetapkan dan tergambarkan dalam APBN, dan tidak ada hak dan kewajiban negara yang terdapat dalam keuangan lainnya selain APBN.<sup>1</sup>

Oleh sebab itu, perluasan wujud keuangan lainnya sebagai keuangan negara bertentangan dengan asas umum dalam keuangan dan perbendaharaan Negara, yaitu APBN hanya sebagai dasar melakukan penerimaan (hak) dan pengeluaran (kewajiban) yang dinilai dengan uang.<sup>2</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan Negara sebagai, “semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”<sup>3</sup> Ketentuan tersebut jelas menunjukkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang harus memiliki dasar hukum dalam APBN, sehingga wujudnya keuangan negara adalah APBN itu sendiri. Perluasan keuangan negara dalam wujud lainnya di luar APBN selain melanggar asas umum dalam perbendaharaan negara, juga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan wujud pengelolaan keuangan negara hanya APBN.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hal. 22.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 24.

<sup>3</sup>Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, ps. 1 angka 1.

<sup>4</sup>Konsep kesesuaian ini merupakan bagian dari aspek kepastian hukum yang harus dipatuhi dalam pelaksanaan dan pengelolaan keuangan negara di Indonesia.

Ketentuan Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah lebih jelas mendefinisikan uang negara sebagai, “uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara.”<sup>5</sup> Hal ini berarti uang negara adalah yang diatur dan berada dalam pengaturan menteri keuangan sebagai bendahara umum Negara, sehingga uang yang tidak berada dalam pengelolaan menteri keuangan bukanlah uang negara dan sekaligus bukan keuangan negara. Dengan demikian, secara koleratif, keuangan Negara adalah hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, yang kemudian uang tersebut dikelola oleh Menteri Keuangan sebagai kuasa Presiden dalam pengelolaan APBN dan investasi Pemerintah (Pasal 6 ayat (2) huruf a UU Nomor 17 Tahun 2003).

Perbedaan mendasar terhadap pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dalam berbagai peraturan perUndang-undangan hakikatnya merupakan disharmonisasi hukum positif, yang menurut hukum seharusnya mendasarkan pada norma hukum tertinggi, yaitu konstitusi. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 jelas memberikan batasan hukum dan konstitusi mengenai APBN sebagai wujud keuangan negara. Menurut teori hukum anggaran negara dan keuangan publik, pengertian keuangan negara dibatasi secara tegas agar risiko apa pun dalam sektor keuangan selain keuangan negara tidak menjadi risiko APBN (fiskal), karena hak dan kewajiban sebagai satu kesatuan utuh. Keuangan negara tidak dapat hanya dipandang sebagai hak negara, dengan mengabaikan kewajiban negara untuk menanggung setiap risiko dan kerugian yang terjadi pada sektor keuangan lain di luar keuangan negara.<sup>6</sup>

Dengan membatasi keuangan negara sebagai APBN hakikatnya menjaga keuangan negara dipergunakan untuk tujuan bernegara, dan tidak untuk tujuan lain di luar maksud tersebut. Tujuan bernegara tersebut secara praktis dirumuskan dalam rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dan rencana pembangunan tahunan atau rencana kerja pemerintah (RKP). Semua rencana tersebut kemudian diformulasikan ke dalam anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah untuk mencapai semua rencana dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara.

Menurut teori hukum anggaran negara dan keuangan publik, ada tiga cara membedakan suatu sektor keuangan termasuk atau tidak termasuk ruang lingkup keuangan negara, yaitu:

- a. *Regulation* (regulasi), apabila keuangan tersebut dikuasai (diatur/diregulasi) oleh menteri keuangan sebagai pejabat negara yang diberikan kuasa oleh Presiden dalam pengelolaan fiskal menurut Pasal 6 ayat (2) huruf a Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 jo. Pasal 1 angka 14, maka keuangan tersebut merupakan keuangan negara.
- b. *Governance* (tata kelola dan tata tanggung jawab), apabila keuangan tersebut dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara, yaitu

---

<sup>5</sup>Indonesia (2), *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah*, PP No. 39 Tahun 2007, ps. 1 angka 7.

<sup>6</sup>Dian Puji Nugraha Simatupang, *Op.Cit.*, hal. 34.

dari sejak perencanaan sampai dengan pertanggungjawabannya melalui proses mekanisme pengelolaan APBN, maka keuangan tersebut termasuk keuangan negara.

- c. *Risk* (risiko), apabila suatu sektor keuangan risikonya ditetapkan sepenuhnya menjadi risiko APBN, keuangan tersebut merupakan keuangan negara, sehingga penetapannya sebagai risiko keuangan negara diformulasikan dalam Undang-undang APBN.<sup>7</sup>

Apabila mendasarkan pada tiga pembedaan tersebut, upaya memperluas keuangan negara selain APBN bukan hanya merugikan keuangan negara itu sendiri karena risiko seluruh sektor keuangan menjadi risiko APBN, tetapi juga melampaui wewenang menteri keuangan yang hanya sebatas sebagai pejabat negara yang mempunyai wewenang sebagai bendahara umum negara yang wewenangnya diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Di samping itu, perluasan pengertian dan ruang lingkup keuangan negara juga akan sangat membahayakan keberlanjutan fiskal (APBN) karena APBN akan banyak dituntut kewajiban (pengeluaran) yang bukan menjadi hak negara sebagai badan hukum publik yang menyelenggarakan pemerintahan umum dan melayani kepentingan umum.<sup>8</sup>

Mengenai pengertian keuangan negara dan perekonomian negara sebagaimana dianut dalam rezim Undang-undang tindak pidana korupsi sejak 1973, baik dari facet Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Pidana, pada hakikatnya mengandung dua kelemahan mendasar dari segi hukum administrasi negara, khususnya hukum anggaran negara dan keuangan publik, yaitu:

- a. *kelemahan substansial*, yaitu apabila keuangan negara adalah diperluas sesuai dengan rezim Undang-undang tindak pidana korupsi, yaitu semua yang berasal, bersumber, dan diperoleh dari APBN atau yang lahir dari dan berasal dari kebijakan negara merupakan keuangan negara, negara berarti memiliki kewajiban untuk menutup kerugian dan tagihan yang diderita badan atau korporasi atau badan hukum yang dianggap sebagai keuangan negara. Dalam kenyataan hukumnya, badan atau korporasi atau badan hukum tersebut tidak mendapatkan dana apa pun yang langsung dari APBN atau dari dana yang berasal kebijakan publik apa pun sebagai dana membayar kewajiban atau tagihannya. Dengan kata lain, upaya memperluas keuangan negara sebagaimana dianut rezim Undang-undang tindak pidana korupsi akan menimbulkan tindakan pemerintah yang tidak sah dan melampaui wewenangnya sebagai badan hukum publik dan menimbulkan bahaya jika kerugian dari badan, korporasi atau badan hukum tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat, maka kerugiannya akan dituntut kepada negara karena dianggap sebagai tindakan kelalaian negara sesuai dengan Pasal 1365 KUHPerduta. Dapat dibayangkan negara akan disibukkan dengan upaya menangkis gugatan seluruh warga masyarakat yang dirugikan atau meminta tagihan badan/korporasi/badan hukum kepada negara karena keuangannya dianggap sebagai bagian dari hak dan kewajiban negara pula; Secara Materiel, UU Tipikor telah memperluas makna Keuangan Negara, yaitu semua yang berasal, bersumber dan diperoleh dari APBN atau keuangan yang berasal dari kebijakan

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 45.

<sup>8</sup>*Ibid.*, hal. 162.

Negara. Kenyataannya, terdapat badan atau korporasi atau badan hukum tidak memperoleh dana secara langsung dari APBN, dan dapat menimbulkan bahaya bila kerugian badan atau badan hukum atau korporasi ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat, maka kerugiannya akan dituntut kepada Negara sesuai *Onrechtmatige Overheidsdaad*<sup>9</sup> (OOD) pada Pasal 1365 KUHPerdara, atau yang biasa disebut dengan Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Penguasa. Inilah kelemahannya apabila perluasan makna Keuangan Negara dimaknai dari sisi UU Tipikor terhadap badan, korporasi atau badan hukum yang secara langsung tidak memperoleh secara langsung dari APBN.

- b. *kelemahan prosedur*, jika keuangan negara adalah yang berasal, bersumber, dan diperoleh dari negara, dan yang lahir dari kebijakan publik negara, mengapa prosedur pertanggungjawabannya secara hukum berbeda? Maka secara formal, dalam hal Keuangan Badan atau Korporasi atau Badan Hukum diartikan sebagai Keuangan Negara seharusnya prosedur pertanggungjawabannya adalah kepada DPR. Tetapi kenyataannya badan atau korporasi atau badan hukum tersebut menyampaikan pertanggungjawabannya kepada organ tertinggi dari badan atau korporasi atau badan hukum. Jika demikian, maka telah terjadi pelanggaran prosedural dan bias administratif dalam hal pertanggungjawaban tidak kepada DPR karena semua dianggap sebagai keuangan negara. Hal ini patut dipertanyakan apakah rezim keuangan negara menurut Undang-undang tindak pidana korupsi semua membiarkan perbedaan prosedural pertanggungjawaban, tetapi secara konseptual tetap dianggap keuangan negara. Bagaimana suatu pengelolaan dapat berbeda dengan pertanggungjawabannya?<sup>10</sup>

Namun perlu diperhatikan pula, bahwa terkait perdebatan apakah keuangan BUMN/BUMD juga dapat ditafsirkan atau diartikan sebagai keuangan negara atau tidak, serta implikasinya terkait jika terjadi penyelewengan pada BUMN/BUMD dapat diklasifikasikan sebagai kasus korupsi atau tidak, pada dasarnya Mahkamah Konstitusi telah memberikan jawaban dengan tegas bahwa keuangan BUMN/BUMD juga merupakan bagian dari keuangan negara. Meskipun begitu, supaya tidak mengkriminalisasi BUMN/BUMD secara sembarangan dan asal-asalan, Mahkamah Konstitusi juga

---

<sup>9</sup> Yang dimaksud dengan *Onrechtmatige Overheidsdaad* ialah Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Penguasa. Perkembangan ini diawali dari adanya putusan di negeri Belanda (*Ostermann-arrest*) pada tahun 1942 yang menyatakan bahwa pemerintah, berdasarkan pasal 1401 BW Belanda (pasal 1365 BW Indonesia) bertanggung jawab atas segala perbuatan alat perengkapannya, dan pertanggung jawaban tersebut tidak hanya yang bersifat keperdataan saja, melainkan juga bila melanggar hukum publik. [Baca Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Ilmu Hukum* (Jakarta: 1974, Ichtiar Baru van Hoeve), hlm. 26.] Indonesia sendiri mengalami perkembangan serupa. Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan MA pada putusan nomor MA No. 981 K/Sip/1972 tanggal 31 Oktober 1974, yang menyatakan bahwa "Berdasarkan yurisprudensi perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pejabat negara tunduk pada yurisdiksi Pengadilan Negeri/Umum." Pada perkembangannya, MA memberi perluasan pula terkait PMH oleh Penguasa ini, sebagaimana terdapat dalam pertimbangan putusan yang menyatakan bahwa "Hal perbuatan melawan hukum oleh Penguasa harus dinilai dengan Undang-undang dan peraturan formal yang berlaku, dan selain itu dengan kepatutan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi oleh Penguasa." [Baca pula Miftakhul Huda, "Kamus Hukum: *Onrechtmatige Overheidsdaad*", *Majalah Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010) hlm. 76; Baca pula Ujang Abdullah, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa*, (Palembang: PTUN Palembang, 2005)]

<sup>10</sup>*Ibid.*, hal. 231. Perluasan ruang lingkup keuangan negara sangat membahayakan kepastian hukum di Indonesia sekaligus membuat struktur peraturan perUndang-undangan menjadi tidak jelas, tidak pasti, dan rumit.

telah secara seimbang menjelaskan bahwa paradigma pengelolaan keuangan dalam BUMN/BUMD haruslah berbeda tetap harus tunduk pada *business judgement rule*. Sehingga mustahil untuk mengkategorikan sebagai suatu tindak pidana korupsi, manakala terjadi kerugian perusahaan BUMN yang terjadi akibat pengambilan keputusan yang diambil secara sah dan dengan itikad baik oleh direksi, namun menghasilkan kerugian yang berdampak buruk bagi perusahaan. Hal tersebut dapat dilihat dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada putusan nomor 62/PUU-XI/2013, yang menjabarkan sebagai berikut:<sup>11</sup>

“Menimbang, bahwa menurut Mahkamah (Konstitusi), pada hakikatnya BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan....

Bahwa menurut Mahkamah, pemisahan kekayaan negara dimaksud dilihat dari perspektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. **Dengan demikian, kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara....**

Bahwa benar, kekayaan negara tersebut telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN atau BUMD yang terlepas dari kekayaan negara,...**dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku....**

Atas dasar kesimpulan tersebut, BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya berbeda dengan badan hukum privat yang juga menyelenggarakan usaha di satu pihak dan **berbeda pula dari organ penyelenggaraan negara yang tidak menyelenggarakan usaha, seperti lembaga negara dan kementerian atau badan.**”

Pertimbangan senada, yang memandang bahwa keuangan BUMN, BUMD, ataupun badan lain yang serupa tugas dan kewenangannya juga pernah dibuat oleh MK dalam putusannya no 488/PUU-XI/2013. Dalam putusan tersebut, dapat dilihat bahwa Mahkamah Konstitusi juga mempertegas *stance*-nya dengan menyatakan bahwa baik keuangan Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi (BHMN PT), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), ataupun badan lain yang bertugas ‘tuk mewujudkan tujuan bernegara, tetap masih menjadi bagian dari keuangan negara. Sehingga, keuangan badan-badan tersebut, tidak dapat dilihat seperti badan

---

<sup>11</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 62/PUU-XI/2013, disarikan dari hlm 223-234

privat yang murni bukan menjadi bagian dari keuangan negara. Intinya, Mahkamah Konstitusi menjelaskan sebagai berikut:<sup>12</sup>

“[M]aka BHMN PT, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau nama lain, atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah konstitusional dalam pasal 31, pasal 32, pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara,...Oleh karena itu, dari perspektif modal badan hukum, atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian dari fungsi negara tersebut, keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. **Dari perspektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat....**

**Kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan-perusahaan negara/daerah tersebut adalah bagian dari kekayaan negara yang merupakan satu unsur keuangan negara**, yang wajib dikelola sebaik-baiknya. **Namun**, agar sesuai dengan alasan dan tujuan pemisahan kekayaan tersebut, **pengelolaanya dilakukan berbeda dengan pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan**, yaitu kekayaan yang digunakan oleh setiap kementerian/lembaga pemerintah dan berada di bawah tanggung jawab masing-masing menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna barang milik negara.”

Ditambah lagi, pasal 2 huruf (g ) UU No. 17 tahun 2003 sudah dengan tegas dan jelas mengatur bahwa Keuangan negara sebagaimana dimaksud pasal 1 angka 1<sup>13</sup>, meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, **termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah**. Kedudukan pasal tersebut pun telah didukung oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan logika tersebut, maka tak heran jika subjek hukum, khususnya unsur pegawai negeri yang dimaksud dan dapat dijerat oleh Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tak hanya pegawai negeri sebagaimana pada umumnya, atau pegawai negeri sebagaimana yang dimaksud dalam KUHP. Namun, termasuk pula setiap orang yang menerima gaji atau upah dari keuang negara atau daerah, orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah, atau orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

---

<sup>12</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan No 488/PUU-XI/2013, hlm. 226

<sup>13</sup> Pasal 1 angka 1 UU 17/ 2003: 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.



## B. Definisi, Sumber dan Bentuk Kerugian Negara

Kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004 adalah “kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang nyata dan pasti akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian.”<sup>14</sup> Ketentuan tersebut memformulasikan adanya unsur kekurangan yang nyata dan pasti sebagai akibat dan perbuatan melawan hukum atau kelalaian sebagai sebab. Dengan demikian, kerugian negara tidak hanya disebabkan suatu perbuatan melawan hukum, tetapi ada karena kelalaian yang bersifat administrasi.

Dengan demikian, perlu diidentifikasi terlebih dahulu mengenai perbuatan melawan hukum atau kelalaian administrasi yang melahirkan kekurangan yang nyata dan pasti. Akan tetapi, ketentuan Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004 tidak pernah menyatakan keharusan setiap kekurangan merupakan perbuatan melawan hukum pidana, ada kemungkinan kelalaian administrasi yang dapat diselesaikan melalui penyelesaian administrasi menurut Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004 dan penerapan sanksi administrasi menurut Pasal 80-81 UU Nomor 30 Tahun 2014. Hal ini kemudian yang diperkuat implementasinya dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016, khususnya terkait proyek strategis nasional.

Dalam hal tertentu, kerugian negara tidak serta merta menjadi langsung penyelesaian pidana, karena tersedia juga pemulihan kerugian negara dengan perdata dan administrasi negara melalui penerapan sanksi administrasi dan tuntutan ganti kerugian atau gugatan perdata. Oleh sebab itu, kerugian negara secara yuridis formal dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara tidak ada yang langsung diproses menurut hukum dan sanksi pidana. Hal ini disebabkan yang diutamakan adalah penyelesaian yang cepat yang memungkinkan negara menerima kembali kerugian yang diderita secara nyata dan pasti. Dengan demikian, hal ini menunjukkan posisi penyelesaian administrasi negara dan perdata lebih premium remedium dibandingkan dengan penyelesaian pidana yang berada pada posisi ultimum remedium.

Mengenai Kerugian Negara (yang selalu diartikan sebagai kerugian yang Nyata dan Pasti), sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa berbicara keuangan Negara dan kerugian Negara adalah pembicaraan facet antara Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan bahkan dengan Hukum Perdata .

Dari sisi Hukum Administrasi Negara, penyelesaian permasalahan Kerugian Negara (KN) tidaklah selalu dijadikan dasar penyelesaian berbasis Hukum Pidana, karena Hukum Pidana tetap dianggap terarah pada Ultimum Remedium, Hukum Pidana sebagai pilihan akhir, setelah pemulihan melalui Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perdata mengalami kendala dan tidak berjalan . Dengan demikian pemulihan KN yang didasarkan suatu akibat administrasi, maka mekanisme regulasinya adalah Pasal 59 UU No. 1 Thn 2004 (Perbendaharaan Negara) dan Pasal 20-21 UU No. 30 Thn 2014 (Administrasi Negara) .

Pemeriksaan adanya Kerugian Negara yang nyata dan pasti haruslah didasarkan Pemeriksaan Investigatif melalui asas Asersi (*et audi alteram partem*), yaitu pemeriksaan harus (diberi

---

<sup>14</sup> Indonesia (3), *Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, ps. 1 angka 22.

kesempatan) dilakukan terhadap semua pihak/orang yang terkait dengan objek pemeriksaan, yang akan memberikan Simpulan adanya (a) perbuatan melawan hukum (pidana) atau (b) mal-administrasi. Apabila pemeriksaan Investigatif ini tidak menerapkan asas Aseri, maka pemeriksaan dianggap prematur dan melanggar Pasal 25 ayat 2 UU No.15 Thn 2004 (Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara) dengan ancaman pidana minimum 1 tahun dan maksimum 5 tahun.

Konsep penyelesaian kerugian negara sebagai akibat administrasi yang kemudian diselesaikan dengan mekanisme administrasi menurut Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 20-21 UU Nomor 30 Tahun 2014 adalah dalam hal kerugian negara dapat dipulihkan selama 10 hari kerja sejak ditemukannya kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian negara. Dengan kata lain, suatu kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian negara dapat dilakukan penyelesaian secara efisien dengan penyelesaian administrasi guna memulihkan kerugian negara.

Makna kerugian negara dalam kaitannya dengan pengertian keuangan negara adalah kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 yang merupakan kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang ditetapkan dalam dokumen anggaran secara nyata dan pasti dan tidak merupakan perkiraan, asumsi, potensi, maupun kemungkinan. Apabila suatu pemeriksaan keuangan menyatakan terdapat potensi kerugian negara, menurut hukum hakikat penyelesaiannya masih dalam ranah administrasi negara, karena terdapat pada dua kemungkinan, yaitu (1) merupakan kerugian yang bersifat administrasi, sehingga penyelesaiannya dilakukan dengan prosedur administratif seperti ganti kerugian ditambah dengan denda/bunga serta sanksi administrasi lainnya yang ditetapkan pejabat administrasi atau (2) merupakan risiko yang dapat diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi atau hukum keperdataan baik melalui pengembalian kerugian negara maupun pengenaan sanksi keperdataan yang ditetapkan dalam kontrak.<sup>15</sup>

Dengan demikian, dalam hal terjadinya penilaian atas dugaan kesalahan administrasi atau suatu prosedur/syarat, kesalahan administrasi tersebut harus terlebih dahulu diidentifikasi (1) apakah kesalahan tidak menimbulkan kerugian menyangkut suap, paksaan, dan tipuan dan (2) apakah pemulihan dengan pengembalian dapat menjadi dasar menutup kekurangan administrasi yang terjadi. Kedua hal tersebut hakikatnya mengandung upaya penindakan secara cepat terkait dengan adanya penyelesaian dan sekaligus pengembalian kerugian negara yang disebabkan kesalahan administrasi. Dalam konsep hukum administrasi negara, kesalahan administrasi berkaitan dengan prosedur dan syarat bukanlah dasar untuk menentukan perbuatan yang dilakukan menjadi salah secara keseluruhan karena prosedur dan syarat bagian dari prosedur dalam hukum administrasi, sehingga yang menentukan batalnya perbuatan terkait dengan tidak dipenuhinya syarat dan prosedur adalah hukum administrasi. Dengan demikian, ketika ada penilaian atau dugaan kesalahan administrasi dalam suatu kegiatan atau tindakan, maka kegiatan dan tindakan tersebut tidak dapat

---

<sup>15</sup> Dian Puji Nugraha Simatupang, *Op.Cit.*, Bab IV.

secara mudah dianggap batal atau tiada kegiatan yang sah, karena keabsahannya berada pada kewenangan administrasi itu sendiri.

Oleh sebab itu, ketika administrasi menyatakan prosedur dan syarat memang tidak terpenuhi, tetapi suatu kegiatan dan perbuatan dianggap menyalahi syarat dan prosedur, administrasi dapat melakukan pilihan tindakan melakukan perbaikan, pembatalan, atau penundaan. Hal ini dimaksudkan agar administrasi dapat diberikan kesempatan melakukan pemulihan dan perbaikan atas syarat dan prosedur, dan mengembalikan keadaan secara cepat menurut kebutuhan masyarakat pada saat tersebut.

Untuk mengungkap adanya kerugian negara yang nyata dan pasti jumlahnya harus dilakukan dengan menyampaikan laporan pemeriksaan investigatif atau pemeriksaan tujuan tertentu yang dibutuhkan untuk menghasilkan simpulan, dan tidak hanya didasarkan pada laporan hasil pemeriksaan biasa berupa Laporan Hasil Pemeriksaan. Pemeriksaan investigatif akan menghasilkan simpulan mengenai kerugian negara secara nyata dan pasti jumlahnya, yang dinyatakan terjadi akibat perbuatan melawan hukum atau mal-administrasi. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan merupakan mal-administrasi, pemeriksa merekomendasikan pengenaan ganti kerugian atau disertai dengan dendanya melalui penetapan kerugian negara. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan terdapat indikasi perbuatan melawan hukum pidana, pemeriksa menyampaikan jumlah perhitungan kerugian negaranya secara nyata dan pasti. Dengan demikian, bukan menyampaikan potensi kerugian negara.

Suatu laporan hasil pemeriksaan investigatif harus dilakukan oleh badan dan bukan orang suatu orang dalam jabatan maupun kelompok kerjanya. Badan adalah representasi yang didasarkan pada wewenang-wewenang publik berdasarkan syarat dan prosedur. Dalam melakukan pemeriksaan investigatif, pemeriksa menurut Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2008 dan Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 1314/K/D6/2012 harus menerapkan asas asersi, yaitu asas di mana semua pihak atau orang yang terkait dengan objek pemeriksaan diberikan kesempatan untuk didengarkan dan diminta keterangan (*et audi alteram partem*). Jika pemeriksa tidak melakukan atau tidak menerapkan standar-standar dalam pemeriksaan, pemeriksa harus menjelaskan alasan tidak menerapkan standar tersebut dan akibatnya.

Suatu simpulan atas kerugian negara atau tidak dengan jumlah serta perbuatan dan pelakunya hanya dapat dilakukan setelah diterapkannya asas *et audi alteram partem* yang sama dengan asas asersi, di mana semua pihak yang diduga maupun yang dianggap mengetahui dilakukan pemeriksaan dan persepsinya, yang kemudian dirumuskan dan dituangkan dalam hasil pemeriksaan. Tidak mungkin ada simpulan atas kerugian negara yang tidak didasarkan proses tersebut terlebih dahulu karena akan dianggap prematur.

Bahwa suatu hasil pemeriksaan investigatif merupakan permintaan penyidik atau badan di luar pemeriksa, tetap standar dan prosedur mengharuskan adanya penerapan asas asersi (*et audi et alteram partem*). Konsep ini hakikatnya menjelaskan penerapan asas prosesual atau keseimbangan kepada para pihak untuk menjelaskan posisi dan pandangannya masing-masing yang kemudian menjadi dasar bagi pemeriksa mengambil simpulan.

Pelanggaran atas dilampauinya asas asersi, pemeriksa yang menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan menurut Pasal 25 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 dipidana sekurang-kurangnya 1 tahun penjara dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya satu miliar rupiah. Dengan demikian, jika ada pemeriksa yang menggunakan kewenangannya, sehingga memberikan temuan dan simpulan yang tidak memadai sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara dapat dikenakan sanksi pidana tersebut.

Dengan demikian, karena kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 harus memenuhi unsur kekurangan yang nyata dan pasti jumlahnya, maka kerugian negara bukan kerugian yang diperkirakan atau diasumsikan sendiri karena unsur nyata dan pasti harus terpenuhi secara syarat formal. Oleh sebab itu, perhitungan kerugian negara harus didasarkan pada prosedur dan tata cara yang mengandung kepastian, dan tidak berdasarkan rekaan atau perhitungan yang bersifat asumsi, potensi, atau kemungkinan atau hanya pada tafsiran sendiri mengenai norma peraturan perUndang-undangan. Suatu penilaian dan jumlah kerugian negara tidak dapat berdiri sendiri sebagai suatu pemahaman sendiri pemeriksa atau di luar pemeriksa, karena semua bergantung pada penerapan prosedural atas data yang diperoleh dan tanggapan yang harus dirumuskan dalam hasil pemeriksaan.<sup>16</sup>

Dalam penilaian kerugian negara, harus dipahami jika konsepsinya adalah ada pelanggaran administrasi, maka jika alasan itu yang dipergunakan berarti merupakan kesalahan administrasi yang merugikan negara yang penyelesaiannya adalah pengembalian uang. Demikian juga adanya penafsiran sepihak atas norma tidak dapat menjadi alasan adanya kerugian negara, karena kerugian negara harus nyata dan pasti serta tidak dapat menjadi latar belakang yang rasional dalam menentukan ada tidaknya kerugian negara. Dalam hal terjadi pilihan tersebut, pemeriksa menurut Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007 harus melaporkan unsur kondisi atas temuan, kriteria yang diharapkan, dan akibat dari tafsiran sepihak atas norma hukum serta sebab yang menjadi bukti adanya tindakan yang langsung merugikan negara melalui berkurangnya kas negara atau dokumen APBN yang tidak dapat dipulihkan atau tidak. Dengan demikian, penilaian dan jumlah kerugian negara yang hanya menyatakan terdapat kesalahan administrasi, syarat dan prosedur, penilaian atas kerugian negara adalah penilaian administrasi. Hal ini harus dirumuskan dalam hasil pemeriksaan investigatif, sehingga jika tidak ada, laporan pemeriksaan demikian menurut hukum administrasi negara dinyatakan batal demi hukum (*nietig van rechtwege*).

### **C. Tahapan Metode Penilaian dan Perhitungan Kerugian Negara**

Menilai kerugian negara harus oleh instansi yang tidak hanya ahli, tetapi juga berwenang. Artinya penilaian dan perhitungan kerugian negara harus mempunyai wewenang, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan untuk menetapkan dan menilai kerugian negara. Penilaian dan penetapan

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 154.

kerugian negara harus didasarkan pada metode, standar, syarat, dan prosedur yang berkeahlian dan memiliki wewenang sesuai dengan peraturan perUndang-undangan dan kode etik auditor.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 yang menguji Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan, "...untuk mempertimbangkan keadaan khusus dan konkret sekitar peristiwa yang terjadi, yang secara logis dapat disimpulkan kerugian negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara, serta ahli dalam analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian...". "Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya."

Ahli dalam bidangnya sebagaimana diputuskan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah jika ahli tersebut ditunjuk berdasarkan putusan pengadilan untuk menilai dan menetapkan kerugian negara. Akan tetapi, jika ahli tersebut diminta oleh penyidik atau pihak lainnya yang berasal dari lembaga negara/lembaga pemerintah non-kementerian/akuntan publik/lembaga lain yang relevan, ahli tersebut harus memiliki kewenangan publik untuk menetapkan dan menghitung kerugian negara.

Menurut hukum administrasi negara, kewenangan adalah kekuasaan publik yang ditetapkan dengan Undang-undang. Menetapkan dan menilai kerugian negara termasuk ke dalam tindakan publik yang harus mendasarkan pada Undang-undang karena tindakan menetapkan dan menilai kerugian negara merupakan dasar pengambilan tindakan paksa dan tindakan hukum lainnya oleh pihak lain, khususnya oleh pihak aparat hukum. Dengan demikian, lembaga yang berwenang menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara harus juga diatur dengan Undang-undang untuk maksud menjaga kepastian hukum dan menjaga proses penilaian, penghitungan, dan penetapan tidak dipengaruhi oleh kekuasaan dan pengaruh manapun karena termasuk bagian dari *process due of law*.<sup>17</sup> Hal inilah yang kemudian diatur dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 yang menyatakan, "Yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk."

Dalam hal metode penilaian dan perhitungan kerugian negara Menurut Pasal 13 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana, pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif. Sementara itu, menurut Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, pemeriksaan investigatif, atau koheren dengan istilah yang digunakan BPK dengan pemeriksaan dengan tujuan tertentu, untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perUndang-undangan, kecurangan (*fraud*) sertya ketidakpatutan (*abuse*).

Dengan demikian, untuk mengungkap adanya kerugian negara dan dugaan pidana, pemeriksaan investigatif atau pemeriksaan tujuan tertentu dibutuhkan untuk menghasilkan temuan atau simpulan. Pemeriksaan investigatif akan menghasilkan temuan perhitungan kerugian negara dan

---

<sup>17</sup> Hal ini merupakan konsekuensi proses dalam penilaian yang cermat dan hati-hati. Baca Dian Puji Nugraha Simatupang, *Ibid.*, hal. 125.

simpulan mengenai kerugian negara tersebut terjadi akibat perbuatan melawan hukum atau mal-administrasi. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan merupakan mal-administrasi, pemeriksa merekomendasikan pengenaan ganti kerugian atau disertai dengan dendanya melalui penetapan kerugian negara. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan terdapat indikasi perbuatan melawan hukum pidana, pemeriksa menyampaikan jumlah perhitungan kerugian negaranya.

Kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 harus memenuhi unsur kekurangan yang nyata dan pasti jumlahnya. Dengan demikian, kerugian negara bukan kerugian total atau potensi kerugian (*potential loss*) karena unsur nyata dan pasti harus terpenuhi secara syarat formal. Oleh sebab itu, perhitungan kerugian negara harus didasarkan pada prosedur dan tata cara yang mengandung kepastian, dan tidak berdasarkan rekaan atau perhitungan yang bersifat asumsi.

Penilaian atas kerugian Negara harus jelas perhitungan kerugian Negara dan harus memadai (*reasonable assurance*), bahkan dengan data yang dikonfirmasi secara valid. Penghitungan kerugian negara tidak boleh didasarkan data yang tidak valid dan tidak ahli karena hasil pemeriksaan:

1. tidak menjelaskan standar pemeriksaan dan data yang digunakan;
2. simpulan adanya penyimpangan menyebabkan kerugian negara, padahal menurut standar adalah ketidakpatuhan terhadap peraturan perUndang-undangan dan pengendalian internal yang tidak memadai;
3. tidak ada tanggapan secara asersi dari pihak terduga atau pihak tersangka atau pejabat terkait yang dimuat dalam laporan;
4. penyimpangan terhadap peraturan administrasi dianggap sebagai peraturan perUndang-undangan.<sup>18</sup>

Perhitungan kerugian negara oleh badan yang berwenang harus memenuhi validitas atau pengesahan, sehingga suatu hasil pemeriksaan yang tidak memenuhi validitas dan metodologis suatu prosedur perhitungan dapat disebabkan alasan:

- a. perhitungan tidak didasarkan pada suatu pemeriksaan investigatif, tanpa frasa “dalam rangka perhitungan kerugian negara” yang harus dipenuhi menurut Pasal 13 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 jo. Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 di mana:
  - (1) ada bukti yang tidak valid karena simpulan tidak didasarkan pada pemeriksaan yang dilakukan dengan hasil pemeriksaan tujuan tertentu atau investigatif;
  - (2) ada bukti yang tidak akurat dan tidak objektif karena pemeriksa tidak pernah melakukan pengujian silang bersifat asersi dengan pihak yang melaksanakan kegiatan pengadaan;
  - (3) adanya pengabaian relevansi dengan konsep dan teori dalam beberapa peraturan perUndang-undangan di bidang administrasi negara;

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, hal. 145.

Perhitungan yang dilakukan badan yang berwenang harus memenuhi standar dalam pemeriksaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007, khususnya menyangkut prosedur dan syarat:

- a. tidak adanya komunikasi pemeriksa terhadap pejabat yang diperiksa, baik tertulis maupun lisan;
- b. pemeriksa tidak memberikan rekomendasi perbaikan sistem sebagai bagian dari wewenang administratifnya, tetapi yang terjadi adalah pada temuan yang tidak didukung dengan bukti yang cukup, kompeten, dan relevan;
- c. pemeriksa tidak memperhatikan ketentuan peraturan perUndang-undangan yang berlaku secara spesifik atas tindakan administrasi yang dilakukan, khususnya di lingkungan instansi yang diperiksa;
- d. pemeriksa tidak memberikan keyakinan yang memadai ada tidaknya penyimpangan yang berdampak pada pemanfaatan hasil pekerjaan karena hanya didasarkan pada perkiraan sendiri yang bersifat subjektif.

Perlu dijelaskan berdasarkan Pasal 13 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana, pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif. Sementara itu, menurut Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, pemeriksaan investigatif, atau koheren dengan istilah yang digunakan BPK dengan pemeriksaan dengan tujuan tertentu, untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perUndang-undangan, kecurangan (*fraud*) serta ketidakpatutan (*abuse*).

Dengan demikian, untuk mengungkap adanya kerugian negara dan dugaan pidana, pemeriksaan investigatif atau pemeriksaan tujuan tertentu dibutuhkan untuk menghasilkan temuan atau simpulan. Pemeriksaan investigatif akan menghasilkan temuan perhitungan kerugian negara dan simpulan mengenai kerugian negara tersebut terjadi akibat perbuatan melawan hukum atau mal-administrasi. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan merupakan mal-administrasi, pemeriksa merekomendasikan pengenaan ganti kerugian atau disertai dengan dendanya melalui penetapan kerugian negara. Jika kerugian negara tersebut disimpulkan terdapat indikasi perbuatan melawan hukum pidana, pemeriksa menyampaikan jumlah perhitungan kerugian negaranya.

Dalam melakukan pemeriksaan investigatif, pemeriksa menurut Lampiran VIII Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007 harus menerapkan asas asersi, yaitu asas di mana semua pihak atau orang yang terkait dengan objek pemeriksaan diberikan kesempatan untuk didengarkan dan diminta keterangan. Jika pemeriksa tidak melakukan atau tidak menerapkan standar-standar dalam pemeriksaan, pemeriksa harus menjelaskan alasan tidak menerapkan standar tersebut dan akibatnya.

Pemeriksa yang menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan menurut Pasal 25 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 dipidana sekurang-kurangnya 1 tahun penjara dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya satu miliar rupiah. Dengan demikian, jika ada pemeriksa yang menggunakan

kewenangannya, sehingga memberikan temuan dan simpulan yang tidak memadai sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara dapat dikenakan sanksi pidana tersebut.

Kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 harus memenuhi unsur kekurangan yang nyata dan pasti jumlahnya. Dengan demikian, kerugian negara bukan kerugian total atau potensi kerugian (*potential loss*) karena unsur nyata dan pasti harus terpenuhi secara syarat formal. Oleh sebab itu, perhitungan kerugian negara harus didasarkan pada prosedur dan tata cara yang mengandung kepastian, dan tidak berdasarkan rekaan atau perhitungan yang bersifat asumsi.

Dalam perkara penyaluran cadaangan beras pemerintah ini dugaan kerugian negara oleh pemeriksa BPK hanya didasarkan pada “hasil pemeriksaan investigatif dalam rangka perhitungan kerugian negara,” yang tidak pernah dikenal jenis pemeriksaan tersebut. Bahkan perhitungan dilakukan dengan asumsi tanpa mendasarkan dan membaca hasil pemeriksaan internal. Kerugian negara tidak muncul dari asumsi tindakan, tanpa adanya penerapan asersi pada yang diperiksa menurut kondisi pada tahun kejadian. Menurut hukum, jika hasil perhitungan kerugian negara tidak didasarkan pada asas asersi, simpulan ada tidaknya kerugian negara harus dinyatakan batal demi hukum (*nietig van rechtwege*) atau dibatalkan.

Dalam melakukan penilaian dan perhitungan kerugian negara melalui hasil pemeriksaan, tidak boleh ada bias pemahaman mengenai kerugian negara. Kerugian negara sebagai kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang pasti dan nyata sebagai akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian menurut Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang *Perbendaharaan Negara*, hakikatnya mempunyai hakikat (*wadelijk*) sebagai berikut.

- a. kerugian hanya merupakan kekurangan atas uang, barang, dan surat berharga;
- b. pasti, maksudnya uang, barang, dan surat berharga yang berkurang telah dipastikan jumlahnya melalui pemeriksaan laporan keuangan;
- c. nyata, maksudnya uang, barang, dan surat berharga yang berkurang tersebut nyata telah menjadi hak dan/atau kewajiban negara;
- d. berkurangnya disebabkan perbuatan melawan hukum (pidana/perdata) atau kelalaian (administrasi negara).

Ketentuan Pasal 1 angka 22 dan Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004, Pasal 20 UU Nomor 20 Tahun 2014, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menyatakan kerugian negara harus nyata dan pasti dan penyelesaiannya dapat dilakukan dengan pengembalian kerugian negara dan sanksi administrasi yang tersedia sepanjang memenuhi prinsip pelanggaran hukum administrasi termasuk soal kesalahan administrasi, prosedur dan syarat, serta motivasi salah kira.

#### **D. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan serta Aparatur Internal Pemerintah Lainnya**

Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur wewenang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk, “menilai dan menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai



yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.” Ketentuan tersebut mengatur norma BPK merupakan lembaga negara yang berwenang untuk menilai dan menetapkan kerugian negara, dan bukan badan atau lembaga lain yang tidak mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan tersebut. Dengan demikian, apabila Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 dikaitkan dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, instansi yang berwenang adalah Badan Pemeriksa Keuangan.

Mengenai badan atau lembaga lain yang secara formal melakukan penilaian, perhitungan, dan penetapan kerugian negara yang didasarkan pada memorandum kesepahaman (*memorandum of understanding*) atau permintaan penyidik, sepanjang mendapatkan persetujuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan yang berwenang, badan atau lembaga lain dapat melakukannya untuk dan atas nama BPK berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), inspektorat jenderal kementerian/lembaga, dan inspektorat daerah provinsi/kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan berdasarkan Undang-undang untuk menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara. BPKP berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1986 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan memang memiliki kewenangan menghitung kerugian negara, tetapi Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1986 tersebut sudah dicabut dengan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001, sehingga kewenangan menghitung kerugian negara sudah tidak berlaku lagi.

Meskipun Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001 telah dicabut khususnya mengenai BPKP dengan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014, tidak ada kewenangan publik yang diberikan kepada BPKP untuk melakukan penilaian dan penetapan kerugian negara. BPKP hanya diberikan fungsi menghitung kerugian negara, audit investigatif, dan pemberian keterangan ahli sebagai bentuk pengawasan internal untuk mencegah penyimpangan, dan bukan bentuk penindakan dan pemeriksaan untuk menilai kasus yang diduga telah terjadi, sehingga upaya audit investigative sebagai upaya pencegahan, hasilnya sudah semestinya sesuai dengan prosedur diserahkan kepada Presiden, yang kemudian Presiden menindaklanjuti kepada instansi terkait.

BPKP sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 dapat melakukan pengawasan intern melalui audit termasuk audit investigatif. Akan tetapi, audit investigatif yang dilakukan BPKP tetap dalam rangka pengawasan intern dan fungsi, bukan wewenang. Dengan demikian, audit investigatif yang dilakukan BPKP tidak dimaksudkan untuk melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 guna menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Akan tetapi, audit investigatif yang dilakukan BPKP memberikan keyakinan yang memadai kegiatan telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008.

Hasil penilaian, perhitungan, dan penetapan kerugian negara bukan oleh badan atau lembaga yang berwenang menurut hukum administrasi negara dikategorikan sebagai tindakan yang mengandung kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken*), sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). Dengan demikian, BPK merupakan badan atau lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006. Badan atau lembaga lain yang tidak memiliki wewenang dapat menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara apabila mendapatkan delegasi atau mandat dari Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (3) jo. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli dari Luar Badan Pemeriksa Keuangan. Hal ini dikuatkan dengan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 yang menyatakan BPKP tidak berwenang menghitung dan mendeklarasikan kerugian negara.

Huruf a angka 6 Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 menyatakan BPK merupakan lembaga yang berwenang menghitung kerugian Negara, badan lainnya dapat melakukan pemeriksaan, tetapi tidak menghitung dan menyatakan kerugian Negara. Penilaian dan penetapan kerugian negara harus didasarkan pada metode, standar, syarat, dan prosedur yang berkeahlian dan memiliki wewenang sesuai dengan peraturan perUndang-undangan dan kode etik auditor.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 yang menguji Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan, "...untuk mempertimbangkan keadaan khusus dan konkret sekitar peristiwa yang terjadi, yang secara logis dapat disimpulkan kerugian negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara, serta ahli dalam analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian...". "Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya."

Ahli dalam bidangnya sebagaimana diputuskan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah jika ahli tersebut ditunjuk berdasarkan putusan pengadilan untuk menilai dan menetapkan kerugian negara. Akan tetapi, jika ahli tersebut diminta oleh penyidik atau pihak lainnya yang berasal dari lembaga negara/lembaga pemerintah non-kementerian/akuntan publik/lembaga lain yang relevan, ahli tersebut harus memiliki kewenangan publik untuk menetapkan dan menghitung kerugian negara.

Menurut hukum administrasi negara, kewenangan adalah kekuasaan publik yang ditetapkan dengan Undang-undang. Menetapkan dan menilai kerugian negara termasuk ke dalam tindakan publik yang harus mendasarkan pada Undang-undang karena tindakan menetapkan dan menilai kerugian negara merupakan dasar pengambilan tindakan paksa dan tindakan hukum lainnya oleh pihak lain, khususnya oleh pihak aparat hukum. Dengan demikian, lembaga yang berwenang menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara harus juga diatur dengan Undang-undang untuk maksud menjaga kepastian hukum dan menjaga proses penilaian, penghitungan, dan penetapan tidak dipengaruhi oleh kekuasaan dan pengaruh manapun karena termasuk bagian dari *process due*

of law. Hal inilah yang kemudian diatur dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 yang menyatakan, “Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”

Akan tetapi, untuk perseroan terbatas, misalnya juga BUMN Persero menurut Pasal 138 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, pemeriksaan terhadap perseroan terbatas yang diduga merugikan pihak ketiga dapat dilakukan Kejaksaan untuk kepentingan umum dengan prosedur mengajukan permohonan terlebih dahulu pengadilan apabila setelah kejaksaan ditolak mendapatkan data atau keterangan dari perseroan melalui rapat umum pemegang saham.

Setelah permohonan diterima pengadilan, ketua pengadilan dapat menolak dan menerima permohonan pemeriksaan. Jika menerima, ketua pengadilan dapat menetapkan maksimal tiga orang ahli untuk melakukan pemeriksaan dengan tujuan mendapatkan data dan keterangan yang diperlukan. Ahli inilah yang dimaksudkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Mengenai badan atau lembaga lain yang secara formal melakukan penilaian, perhitungan, dan penetapan kerugian negara yang didasarkan pada memorandum kesepahaman (*memorandum of understanding*) atau permintaan penyidik, sepanjang mendapatkan persetujuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan yang berwenang, badan atau lembaga lain dapat melakukannya untuk dan atas nama BPK berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), inspektorat jenderal kementerian/lembaga, dan inspektorat daerah provinsi/kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan berdasarkan Undang-undang untuk menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara. BPKP berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1986 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan memang memiliki kewenangan menghitung kerugian negara, tetapi Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1986 tersebut sudah dicabut dengan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001, sehingga kewenangan menghitung kerugian negara sudah tidak berlaku lagi.

Meskipun Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001 telah dicabut khususnya mengenai BPKP dengan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014, tidak ada kewenangan publik yang diberikan kepada BPKP untuk melakukan penilaian dan penetapan kerugian negara. BPKP hanya diberikan fungsi menghitung kerugian negara, audit investigatif, dan pemberian keterangan ahli sebagai bentuk pengawasan internal untuk mencegah penyimpangan, dan bukan bentuk penindakan dan pemeriksaan untuk menilai kasus yang diduga telah terjadi, sehingga upaya audit investigative sebagai upaya pencegahan, hasilnya sudah semestinya sesuai dengan prosedur diserahkan kepada Presiden, yang kemudian Presiden menindaklanjuti kepada instansi terkait.

BPKP sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 dapat melakukan pengawasan intern melalui audit termasuk audit investigatif. Akan tetapi, audit investigatif yang

dilakukan BPKP tetap dalam rangka pengawasan intern dan fungsi, bukan wewenang. Dengan demikian, audit investigatif yang dilakukan BPKP tidak dimaksudkan untuk melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 guna menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Akan tetapi, audit investigatif yang dilakukan BPKP memberikan keyakinan yang memadai kegiatan telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008.

Hasil penilaian, perhitungan, dan penetapan kerugian negara bukan oleh badan atau lembaga yang berwenang menurut hukum administrasi negara dikategorikan sebagai tindakan yang mengandung kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken*), sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). Dengan demikian, BPK merupakan badan atau lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006. Badan atau lembaga lain yang tidak memiliki wewenang dapat menilai, menghitung, dan menetapkan kerugian negara apabila mendapatkan delegasi atau mandat dari Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (3) jo. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli dari Luar Badan Pemeriksa Keuangan.

Namun meskipun demikian ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan secara khusus, terutama terkait lembaga yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan kerugian keuangan negara. Adapun yang paling utama dan paling perlu diperhatikan ialah putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-X/2012 tertanggal 23 Oktober 2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menguatkan kedudukan dan kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan untuk dapat melakukan audit investigasi, berdasarkan Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Jo. PP. No. 60 Tahun 2008. Lengkapnya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa;<sup>19</sup>

*“Menurut Mahkamah, (dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi) KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK, 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. 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 Mahkamah Konstitusi tersebut tidak hanya menegaskan bahwa BPKP berwenang untuk melakukan audit, guna membuktikan ada atau tidaknya suatu kerugian negara, tapi juga memperbolehkan badan lain, selain BPK dan BPKP, untuk melakukan audit atau pemeriksaan keuangan negara.

---

<sup>19</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 31/PUU-X/2012, hlm. 53

Mahkamah Agung sendiri, dalam beberapa putusannya, menerima penghitungan kerugian keuangan negara yang tidak diperiksa oleh BPK. Bahkan tidak hanya BPKP, MA sendiri telah mengamini bahwa auditor selain BPK, bahkan selain BPKP pula, masih dapat didengarkan keterangannya dan lembaga tersebut dapat untuk tetap melakukan audit investigasi dalam perkara korupsi. Hal ini dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung No. 236 PK/PID.SUS/2014 atas nama terdakwa Agustinus Hardiyanto. Terdakwa merupakan mantan Kapolres Tegal yang didakwa (telah dinyatakan terbukti pada tingkat pengadilan negeri hingga kasasi) melakukan penyelewengan dana operasional pengamanan Pemilihan Umum Gubernur Prov. Jawa Tengah tahun anggaran 2008 yang bernilai sekitar 2,8 Miliar Rupiah. Adapun dana yang tidak dapat dipertanggung jawabkan penggunaannya kurang-lebih ialah senilai 513 Juta Rupiah.

Adapun dalam kasus tersebut, yang melakukan penghitungan audit investigasi dalam perkara tindak pidana korupsi ini ialah Heri Pratama dari lembaga akuntan publik. Adapun terdakwa dalam memori PK keberatan dengan hal tersebut dan menyatakan bahwa Heri Pratama selaku auditor dari lembaga akuntan publik, tidaklah berwenang untuk melakukan pemeriksaan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, terdakwa menyatakan bahwa dasar penghitungan kerugian negara yang dijadikan dasar pertimbangan oleh *Judex Juris* dalam tingkat kasasi adalah didasarkan kepada perhitungan yang cacat dan tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.. Dengan demikian, terdakwa mendalilkan dalam memori kasasinya bahwa, unsur "merugikan keuangan Negara" tidak terbukti secara sah dan meyakinkan. Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi tersebut, dan terhadap poin keberatan terdakwa terkait pemeriksaan kerugian keuangan negara dalam memori kasasi tersebut, dalam putusannya menyatakan sebagai berikut:<sup>20</sup>

“Bahwa eksistensi akuntan publik sebagai auditor resmi untuk melakukan audit investigasi terhadap perkara korupsi yang diduga menimbulkan kerugian keuangan Negara, dalam sistem hukum nasional dan dalam praktek peradilan sudah diakui. Bahwa dari segi legalitas maupun otoritas lembaga akuntan publik dalam melaksanakan tugas audit/investigasi sudah diterima dan diakui dalam praktek”

Dari pertimbangan tersebut, kita dapat melihat bahwa secara tegas Mahkamah Agung sendiri mengakui bahwa lembaga selain BPK dapat melakukan audit investigative terhadap perkara korupsi. Oleh karena itu, perdebatan terkait pihak mana yang diperbolehkan untuk melakukan pemeriksaan kerugian negara atau audit investigative dalam perkara korupsi diserahkan sepenuhnya kepada hakim yang mengadili perkara. Hakim diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melihat dan menentukan, keterangan dan hasil analisa auditor investigative manakah yang paling meyakinkan bagi hakim.

Bahkan, Ketua Mahkamah Agung Prof. Dr. H. Muhammad Hatta Ali, pada suatu kesempatan telah secara tegas menjelaskan bahwa **“rumusan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 tahun 2016 tidak selamanya mengikat hakim**. Siapa pun yang memeriksa kerugian negara, baik BPK maupun

---

<sup>20</sup> Mahkamah Agung, Putusan No. 236 PK/PID.SUS/2014

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>21</sup> Dengan demikian, penentuan kerugian negara pada hakikatnya dikembalikan kepada keyakinan masing-masing hakim, berdasarkan seluruh alat bukti yang dihadirkan di persidangan. Adapun kedudukan masing-masing penghitung kerugian negara (BPK, BPKP, Auditor Independen) dapat dilihat secara seimbang, dan perbedaan di antara para penghitung kerugian negara pada dasarnya tak ada bedanya dengan perbedaan pendapat atau pandangan antara para ahli-ahli yang memang sudah biasa terjadi di persidangan. Adapun majelis hakim harus dapat secara bijak melihat dan mempertimbangkan seluruh keterangan ahli yang ada, serta persesuaiannya dengan alat bukti di persidangan. Dari sanalah, keyakinan majelis hakim dapat timbul dan suatu keputusan yang arif dapat diambil oleh hakim pemeriksa perkara.

#### **E. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 dalam Penilaian Kerugian Negara serta Penilaian/Perhitungan Kerugian Negara oleh Hakim**

Adanya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 hakikatnya menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada semua pihak dalam proses yang menyangkut kerugian negara. Putusan ini dilandasi politi hukum dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan bahwa apabila dalam suatu pelaksanaan kegiatan administrasi terdapat kesalahan dan/atau kekurangan administrasi hakikatnya merupakan kekurangan hukum administrasi yang tidak teratur yang didasarkan pada Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014 dilakukan pengawasan dan perbaikan sesuai dengan syarat dan prosedur yang ditetapkan.

Dalam kerugian negara akibat salah administrasi dan terdapat fakta hukum terkait dengan tindakan administrasi pemerintahan dapat dilakukan pengendalian dan pengawasan melalui cara administrasi yang tersedia, sehingga dapat dilakukan upaya perbaikan dan/atau pemulihan sesuai dengan peraturan perUndang-undangan. Dalam kerugian negara tersebut, APIP termasuk BPKP dapat menyimpulkan terjadi penyimpangan yang terjadi yang semuanya berupa penyimpangan administrasi misalnya mengenai adanya surat keputusan dengan jangka waktu yang surut tidak termasuk ke dalam kerugian negara karena tidak ada kaitannya antara dokumen administrasi dan perbuatan melawan hukum pidana, kecuali nyata akibat kekurangan administrasi tersebut seseorang memperoleh keuntungan secara melawan hukum dan tidak sesuai dengan haknya misalnya dengan cara suap, ancaman, dan tipuan. Oleh sebab itu, penilaian adanya kekurangan administrasi seharusnya dilakukan pengawasan dan pengembalian kerugian negara apabila ditemukan kerugian negara yang nyata dan pasti sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) huruf c UU Nomor 30 Tahun 2014.

Sementara itu, perhitungan kerugian negara yang dilakukan hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana korupsi dalam teori hukum keuangan publik mempunyai dua persoalan, yaitu pertama hakim tidak mempunyai keahlian dan pengetahuan dalam

---

<sup>21</sup> Baca <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ac1253a9228/siapa-berwenang-menyatakan-kerugian-negara-sama-pun-tak-mengikat> dan <http://www.bizlawnews.id/2017/02/siapa-yang-berwenang-menghitung.html> ; diakses pada tanggal 2 Januari 2018

menilai dan menghitung kerugian negara. Kedua, perhitungan dan penilaian kerugian negara bukanlah persoalan perhitungan angka, melainkan juga menyangkut rasionalitas di balik tindakan yang menimbulkan kerugian negara. Dengan demikian, rasionalitas membutuhkan data akurat, berimbang, dan sesuai dengan peraturan perUndang-undangan. Kenyataannya, secara kebiasaan hakim menilai dan menghitung kerugian negara itu sendiri disebabkan ketidakyakinan dalam perhitungan kerugian negara yang dilakukan oleh pejabat atau badan yang berwenang. Padahal, menurut peraturan perUndang-undangan dalam hal hakim tidak yakin akan hasil penilaian dan perhitungan kerugian negara adalah hakim memanggil melalui kewenangan penyidik dan/atau kuasa hukum terdakwa ahli lain sebagai pembanding, atau menetapkan tim perhitungan kerugian negara yang independen dengan biaya kedua belah pihak. Hal ini dimungkinkan agar hasil penilaian dan perhitungan kerugian negara objektif dan tidak mengada-ada.

Dalam hal kebiasaan hakim menilai dan menghitung kerugian negara sudah dilakukan dan infrastruktur tersebut tidak dapat dilakukan karena keterbatasan anggaran, hakim sebaiknya menilai dan menghitung sendiri berdasarkan perbandingan data kedua belah pihak secara konfirmatif langsung. Hakim sebaiknya bandingkan antara hasil dan nilai nyata yang berkurang dalam suatu hasil, sehingga kerugian negara hanya pada hasil yang berkurang dan bukan pada suatu tindakan tertentu yang tidak ada keterkaitannya dengan hasil yang berkurang. Oleh sebab itu, sebaiknya hakim dalam menilai dan menghitung kerugian negara sebaiknya benar-benar cermat memperhatikan nilai yang nyata berkurang, dan bukan atas nilai yang belum nyata dan hanya merupakan estimasi tanpa memperlihatkan hasil yang telah diperoleh dari anggaran yang telah dikeluarkan dan manfaat yang telah diperoleh.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku / Makalah

Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011)

### Peraturan dan Perundangan

Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, ps. 1 angka 1.

Indonesia (2), *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah*, PP No. 39 Tahun 2007, ps. 1 angka 7.

Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 62/PUU-XI/2013, disarikan dari hlm 223-234

Mahkamah Konstitusi, Putusan No 488/PUU-XI/2013, hlm. 226

Indonesia (3), *Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, ps. 1 angka 22.

Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 31/ PUU-X/2012, hlm. 53

Mahkamah Agung, Putusan No. 236 PK/PID.SUS/2014

### Internet

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ac1253a9228/siapa-berwenang-menyatakan-kerugian-negara-sema-pun-tak-mengikat> dan <http://www.bizlawnews.id/2017/02/siapa-yang-berwenang-menghitung.html> ; diakses pada tanggal 2 Januari 2018





**MaPPI  
FHUI**

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia