

PENYELESAIAN PERHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PRESPEKTIF HUKUM ADMINSTRASI NEGARA

Leonardus Farrel Defi Novendra¹, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani², Sapto Hermawan³

^{1,2,3}Universitas Sebelas Maret

leonardusfarrel@student.uns.ac.id¹, ayu_igk@staff.uns.ac.id²,
saptohermawan_fh@staff.uns.ac.id³

***ABSTRACT;** Law Number 17 of 2003 on State Finance is a legal regulation that serves as the foundation for managing state finances. State finance is the basis for achieving a prosperous and wealthy nation through capital investment in various state-owned institutions or entities. However, the management of state finances does not always generate profits for the state; it can also result in significant financial losses. State financial losses may occur due to unlawful acts, whether intentional or negligent. The resolution of state financial losses is regulated under Law Number 1 of 2004 on State Treasury. The resolution process involves prior calculation to ensure that the financial loss incurred by the state is real and definite. The research method used in this study is normative legal research. The approaches applied include the statutory approach (Statute Approach) and the conceptual approach (Conceptual Approach). The research findings indicate that, based on the State Finance Law and the State Treasury Law, the authority responsible for examining, calculating, and determining state financial losses is the Audit Board of Indonesia (BPK). Other institutions, such as the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP), the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP), the Attorney General's Office, and the Corruption Eradication Commission (KPK), may conduct calculations but do not have the authority to determine state financial losses. This mechanism is intended to ensure legal certainty in managing state finances.*

***Keywords:** Calculating, State Finance, State Loss.*

ABSTRAK; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan peraturan perundang-undang yang menjadi dasar dalam melakukan pengelolaan keuangan negara. Keuangan negara merupakan dasar untuk terjuwudnya bangsa yang makmur dan sejahtera melalui penyertaan modal ke berbagai lembaga atau badan milik negara. Dalam pengelolaan keuangan negara tersebut tidak selamanya akan menyumbangkan keuntungan bagi negara, tetapi dapat menyebabkan kerugian keuangan negara yang besar. Kerugian keuangan negara dapat disebabkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Penyelesaian kerugian keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Penyelesaian kerugian keuangan negara melalui penghitungan terlebih dahulu untuk memastikan

kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dalam penelitian tersebut. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa, berdasarkan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan yang berwenang dalam melakukan pemeriksaan, penghitungan dan penetapan kerugian negara adalah BPK. Lembaga lain seperti, APIP, BPKP, Kejaksaan, dan KPK tetap bisa melakukan penghitungan tetapi tidak dapat menetapkan kerugian keuangan negara. Hal itu fungsikan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam melakukan pengelolaan keuangan negara.

Kata Kunci: Kerugian Negara, Keuangan Negara, Penghitungan.

PENDAHULUAN

Keuangan Negara menjadi dasar untuk terjuwudnya bangsa yang makmur dan sejahtera melalui penyertaan modal ke berbagai lembaga atau badan milik negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Keuangan Negara Pasal 1 Angka 1 dijelaskan bahwa “keuangan negara diartikan sebagai kewajiban negara yang dapat diukur dengan nilai uang, serta segala bentuk uang atau barang yang dapat menjadi aset negara terkait pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Terdapat sembilan ruang lingkup keuangan negara yang dijelaskan pada Pasal 2 undang-undang yang sama. Penyelenggaraan pemerintahan negara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Hak dan kewajiban negara tersebut perlu dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan negara secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab agar kemakmuran rakyat dapat terwujud melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Molisah M, 2024).

Sejak diberlakukan Undang-Undang Keuangan Negara, konsep keuangan negara mengalami perluasan definisi maupun cakupan mengikuti perkembangan (Aziz, 2024). Keuangan negara saat ini tidak lagi sebatas peran negara sebagai sebuah otoritas yang perannya sebatas dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, melainkan mendapat perluasan konsep sebagai badan hukum privat (Atmadja, 2009). Berbeda halnya dengan badan hukum publik seperti negara dan daerah atau badan-badan hukum lain yang ditetapkan dengan undang-undang atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang memiliki tugas dan wewenang dalam menetapkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan atau kebijakan

publik yang dapat mengikat semua anggota masyarakat. Sebagai badan hukum publik, negara dan daerah atau badan hukum lain memiliki imunitas publik dimana tidak dimiliki oleh badan hukum privat yaitu hubungan hukum yang dibangun bersifat vertikal (Wijayanti, 2011).

Dalam menjalankan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pejabat negara/pemerintah, lembaga, dan/atau badan usaha milik negara tidak selamanya sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku sehingga dapat menyebabkan kerugian negara yang berdampak besar pada perekonomian negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Perbendaharaan Negara pada Pasal 1 angka 22 menjelaskan mengenai kerugian negara, yakni Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Tindakan kerugian negara dapat disebabkan timbul akibat kelalaian, kesalahan administratif, maupun tindakan yang melanggar hukum, seperti penyalahgunaan kewenangan hingga menimbulkan korupsi. Kerugian negara dapat dilakukan oleh perorangan ataupun suatu badan hukum (cari jurnal ttg itu).

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat menimbulkan kejahatan yang menjadi momok permasalahan di Indonesia dari tahun ke tahun adalah korupsi. Secara etimologis menurut Fockema Andreae, kata "korupsi" berasal dari bahasa Latin "*corruptio*" atau "*corruptus*." Kata tersebut juga berakar dari "*corrumpere*," yang merupakan bentuk Latin yang lebih tua. Dari bahasa Latin, istilah ini kemudian menyebar ke banyak bahasa Eropa, salah satunya dalam bahasa Belanda dengan "*corruptie*" atau "*korruptie*". Dari bahasa Belanda inilah, istilah "korupsi" diadopsi ke dalam bahasa Indonesia (Hamzah, 2012). Indonesia Corruption Watch (ICW) merilis data lima tahun terakhir terkait korupsi yang terjadi di Indonesia sebagai berikut, terdapat 791 kasus korupsi yang terjadi di Indonesia dengan 1.629 tersangka pada tahun 2023, pada tahun 2022 terdapat 579 kasus dengan 1.396 tersangka, pada tahun 2021 terdapat 533 kasus dengan 1.173 tersangka, pada Tahun 2020 terdapat 444 kasus dengan 875 tersangka, pada tahun 2019 terdapat 271 kasus dengan 580 tersangka. Data tersebut menunjukkan bahwa kasus korupsi dari 5 tahun terakhir selalu mengalami peningkatan. Menurut Dosen Departemen Hukum Pidana, Fakultas Hukum UGM, Muhammad Fatahillah Akbar, S.H., LL.M yang menyatakan bahwa unsur utama dalam pemberantasan korupsi sendiri adalah lembaganya itu

sendiri. Namun, hal itu sulit dilakukan dikarenakan terjadi upaya pelemahan untuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan hukum yang menaunginya (Tasya, 2024).

Penjelasan maupun jenis dari tindak pidana korupsi dalam lingkup yuridis telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Undang-Undang Tipikor. Dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor tindakan yang tergolong korupsi tidak hanya terbatas pada perbuatan yang memenuhi unsur delik karena melanggar hukum atau menyalahgunakan wewenang yang merugikan keuangan atau perekonomian negara, seperti penggelapan dana negara dan pemalsuan dokumen untuk mengalihkan uang negara. Korupsi juga mencakup perilaku menyimpang oleh penyelenggara negara yang merugikan masyarakat atau individu, seperti penyuapan, baik aktif (pemberi suap) maupun pasif (penerima suap), gratifikasi, pemerasan dalam jabatan (*extortion*), serta keterlibatan dalam proyek pemborongan atau pengadaan di mana pejabat yang bersangkutan memiliki konflik kepentingan, misalnya sebagai Pengelola Anggaran, Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran, atau Pejabat Pembuat Komitmen. Pada dasarnya Tindakan-tindakan tersebut dapat menyebabkan merugikan keuangan negara, perekonomian, masyarakat, atau individu, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, pada Undang-Undang Tipikor tetap menetapkannya sebagai tindak pidana korupsi (Effendy, 2012). Dari 40 (empat puluh) pasal dan ayat hukum pidana materiil di kelompokkan kedalam 7 (tujuh) Tipologi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia menurut Undang-Undang Tipikor, yaitu diantaranya tipe tindak pidana korupsi yang murni merugikan keuangan Negara, yakni dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7 ayat (1) huruf a dan c, Pasal 7 ayat (2), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf (a), Pasal 12 huruf (i), Pasal 12 A dan Pasal 17 (Djaja, 2010).

Penyelesaian kerugian negara yang terjadi perlu dilakukan adanya kerugian yang nyata (*actual loss*) dan bukan bersifat potensial (*potential loss*). Dalam menentukan kerugian negara yang nyata tersebut harus dilakukan tahap perhitungan terlebih dahulu yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan tersebut dan sebagai dasar dalam perkara. Perhitungan kerugian negara dapat dilakukan oleh lembaga yang berwenang, salah satunya adalah Badan Pemeriksaan Keuangan yang selanjutnya disebut BPK. Menurut UUD 1945, Pasal 23E ayat (1) menjelaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Hal tersebut diperdalam

kembali pada Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang BPK yang menyatakan bahwa, Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Tugas dan Wewenang BPK secara detail diatur pada Pasal 6 hingga Pasal 12 Undang-Undang BPK. Salah satu dasar dalam BPK dalam melakukan perhitungan diatur pada Pasal 9 ayat (1) huruf c yang menyebutkan melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif, menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum atau legal research atau Bahasa belandanya rechtsonderzoek selalu normatif. (Marzuki, 2024). Sifat penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum doktrinal: preskriptif dan terapan. Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa ilmu hukum tidak bersifat deskriptif, tetapi preskriptif. Sebagai ilmu terapan ilmu hukum menetapkan standar-standar prosedur, ketentuan-ketentuan, dan rambu-rambu dalam melaksanakan hukum. Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*) dalam penelitian tersebut. Penulis menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pada bahan hukum primer penulis memakai Peraturan perundang-undangan terkait seperti, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang BPK, dan Undang-Undang lain yang terkait. Pada Bahan Hukum Sekunder, Penulis menggunakan publikasi tentang hukum dan bukan berupa dokumen-dokumen resmi. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis adalah studi kepustakaan atau *library research*. Teknik analisis bahan hukum yang penulis adalah metode silogisme deduktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keuangan negara mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dalam bentuk uang. Hal ini meliputi berbagai aspek keuangan

maupun non-keuangan negara yang di dalamnya terdapat hak dan kewajiban yang harus dipenuhi sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Penataan Keuangan Negara seharusnya diperbaiki dengan berpedoman pada norma hukum yang berlaku, sehingga tidak disalahgunakan dan dapat digunakan sesuai peruntukannya serta memberikan manfaat bagi seluruh masyarakat. Pengelolaan keuangan negara harus dilakukan dengan kejujuran, dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, dan bertujuan untuk mempercepat pembangunan nasional. Munculnya kerugian negara menjadi perhatian khusus dalam pengelolaan keuangan negara. Pandangan dari berbagai aspek hukum sangat diperlukan di Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan kerugian negara, seperti Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara. Instrumen hukum berperan penting dalam memastikan penindakan terhadap pelaku penyalahgunaan keuangan negara apabila terjadi tindak pidana, sekaligus berfungsi sebagai langkah pencegahan sebelum penyelewengan terjadi. Prinsip dasar untuk menanggulangi kerugian negara mencakup tindakan preventif dan represif untuk menjamin bahwa penyelenggaraan pemerintahan berlandaskan etika kejujuran, kebenaran, dan kepatutan. Namun, dalam perspektif hukum administrasi, pencegahan menjadi prioritas utama dengan membangun sistem yang tidak memberi celah bagi pelanggaran hukum, seperti upaya manipulasi untuk menghindari tindakan korupsi (Hendrik, 2022).

Parameter kerugian keuangan perihal berat atau tidaknya kerugian yang dilakukan pada prinsipnya tetap harus menguraikan legalitas kewenangan dan unsur kekeliruan yang telah dilakukan. Dalam hal ini penentuan kesalahan idealnya dilakukan terlebih dahulu melalui proses peradilan seperti di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), agar menjadi jelas kesalahan yang dilakukan adalah justifikasi hukum bukan asumsi perorangan. Fungsi HAN akan menuntun terkuaknya aktor dan pembantu aktor pejabat yang melakukan tindakan merugikan keuangan negara tersebut.

Sehubungan dikemukakan dalam penjelasan tersebut, nampak jelas bahwa kewenangan menjadi hal yang mutlak dilakukan oleh pejabat yang disertai tugas dan fungsi oleh Undang - Undang. Kekuasaan tersebut tidak dapat terlepas dari asas legalitas atau yang dalam konteks hukum administrasi negara disebut *wetmatigheid van bestuur*, seluruh ketetapan Pemerintah wajib mengandung norma hukum pada sebuah regulasi yang berlaku (Safudin, 2020). Hal ini juga berkaitan dengan gagasan demokrasi konstitusional, dimana mengamanatkan adanya suatu pemerintahan yang terbatas kewenangannya dan membuat pemerintah tidak

diperkenankan melakukan tindakan sewenang-wenang pada masyarakat. Menyalahgunakan kewenangan bisa muncul pada aspek wewenang itu sendiri yang diberikan dengan diskresi yaitu adanya kebebasan yang mutlak.

Penyalahgunaan kewenangan sesuai yang tertera pada norma hukum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 17 yang menyatakan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan dan bertindak sewenang-wenang terhadap kewenangan yang dipunyai. Pasal tersebut mempunyai keterkaitan persamaan dengan Pasal 5 Undang-Undang Tipikor. Pada pokoknya pada kedua regulasi tersebut mendudukkan bahwa larangan penyalahgunaan kewenangan dimaksudkan untuk individu masyarakat umum dan segala yang terkait dengan badan hukum (usaha). Hanya saja regulasi tersebut ternyata tidak saja menjatuhkan penghukuman yang tidak ringan pada individu melainkan pula untuk mereka yang berstatus sebagai aparatur sipil negara dengan didasarkan kewenangan dalam melaksanakan pelayanan publik, sehingga hal ini menyumbangkan jenis sanksi pidana pada penegakan hukum untuk perbuatan yang menyalahgunakan kewenangan. Kesalahan dalam menjalankan kewenangan menjadi suatu hal yang sangat ditantang dalam hukum administrasi negara. Maka dalam menjalankan pemerintahan yang baik diperlukannya Asas Umum Pemerintahan yang Baik sesuai Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Administrasi pada Pasal 10 Ayat (1), yakni:

1. kepastian hukum;
2. kemanfaatan;
3. ketidakberpihakan;
4. kecermatan;
5. tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. keterbukaan;
7. kepentingan umum; dan
8. pelayanan yang baik.

Pada poin ke lima terlihat jelas bahwa setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk menjalankan tugas dan mengambil suatu Keputusan tidak boleh menyalahgunakan kewenangannya hingga menyebabkan kerugian negara. Maka, pemahaman mengenai penyebab, dampak, serta mekanisme pengawasan, perhitungan dan pengembalian kerugian negara menjadi hal yang penting dalam menjaga penyelenggaraan

pengelolaan atau manajemen dalam pemerintah secara solid dan akuntabel aerta berdasarkan prinsip pasar yang efisien dan juga pencegahan korupsi baik secara administratif maupun politis. Hal ini bagi sektor pemerintah atau sektor privat sekalipun merupakan suatu inovasi atau terobosan yang mutakhir dalam upaya menciptakan kredibilitas publik manajerial yang handal.

Pemerintahan yang baik atau biasa disebut *Good Governance* hadir sebagai salah satu bentuk solusi dalam mengatasi permasalahan yang terjadi dalam suatu negara. Konsep *good governance* ini dapat diwujudkan melalui upaya adanya kesinergian antara masyarakat sipil, sektor publik, dan sektor privat dalam mengelola sumber daya alam, ekonomi, lingkungan dan sosial, dimana dalam pelaksanaannya dapat di pertanggungjawabkan dan bersifat efektif dan efisien. Dengan memperhatikan nilai-nilai dan cara kerja *good governance*, maka hal ini bisa memperkecil terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan karena program-program yang ditetapkan adalah berdasarkan keputusan bersama. *Good governance* sekurang-kurangnya harus dapat mencapai prasyarat adanya partisipasi, efisiensi dan efektivitas, transparansi, dan keadilan (Handayani & Nur, 2019).

Pada saat ini aparat penegak hukum dalam menentukan kerugian negara masih menggunakan metode yang di uraikan oleh Tauanakotta, yaitu (Sumarto & Rahadian, 2020):

1. Kerugian Total
2. Kerugian Total dengan penyesuaian
3. Kerugian bersih
4. Harga wajar
5. Biaya kesempatan
6. Bunga

Namun dalam lingkup hukum administrasi negara kerugian negara yang terjadi harus nyata dan pasti. Hal itu sesuai dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara pada Pasal 1 angka 22 yang terdapat kalimat kerugian negara harus “nyata dan pasti jumlahnya”. Dalam konteks yang jelas, istilah "nyata" merujuk pada kekurangan uang, surat berharga, atau barang yang secara fisik ada dan merupakan milik negara. Kepemilikan tersebut harus dapat dibuktikan dengan dokumen yang sah. Dalam pasal yang dimaksud pasti, yakni kekurangan tersebut diartikan sebagai selisih jumlah yang telah dinilai berdasarkan seluruh transaksi yang dicatat sesuai dengan nilai buku. Selain itu, nilai yang berkurang harus didasarkan pada data

yang valid, bukan sekadar estimasi, asumsi, potensi, atau spekulasi (Simatupang, 2022). Maka untuk menentukan kepastian dan menyatakan bahwa kerugian negara secara nyata, perlu adanya perhitungan terlebih dahulu oleh Lembaga/badan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Proses Penyelesaian perhitungan kerugian negara harus melewati serangkaian yang Panjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Undang-Undang Keuangan negara merupakan undang-undang yang menjadi pedoman dalam mengelola keuangan negara. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu syarat untuk terwujudnya pemerintahan yang baik atau *good governance*. Berdasarkan Undang-Undang Keuangan Negara pada Pasal 35 Ayat (1) telah dijelaskan setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Mekanisme mengenai penyelesaian perhitungan lebih lanjut terdapat pada Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Berdasarkan Undang-Undang Perbendaharaan Negara Pasal 59 Ayat (1) yang menyatakan setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Jika, ditemukan kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui, sesuai pada pasal 60 Ayat (1) undang-undang yang sama. BPK merupakan Lembaga yang bertugas dan berwenang dalam menghitung serta menetapkan kerugian negara secara konstitusional. Hal itu berdasarkan pada Undang-Undang BPK Pasal 6 Ayat (1) yang menyatakan bahwa BPK merupakan Lembaga yang bertugas dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK mencakup, yaitu (Astuti & Chariri, 2015) :

1. Pemeriksaan Keuangan (*Financial Audit*) Yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan untuk

memberikan keyakinan yang memadai apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar.

2. Pemeriksaan Kinerja (*Performance Audit*) Merupakan pemeriksaan secara obyektif dan sistemik terhadap berbagai macam bukti untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas/program kegiatan yang diperiksa.
3. Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu Merupakan pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Berdasarkan Undang-Undang BPK pada Pasal 10, dalam menjalankan tugasnya, BPK berwenang untuk :

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

Adapun berdasarkan pasal tersebut maka dapat diperoleh bahwa manfaat dari penghitungan kerugian keuangan negara adalah agar negara dapat mengetahui jumlah pasti seberapa banyak negara dirugikan. Metode Penghitungan kerugian negara adalah pemeriksaan investigatif yang dilakukan untuk menghitung serta memperoleh jumlah pasti nilai kerugian negara yang terjadi akibat suatu kasus kecurangan (*fraud*). Terdapat lima pendekatan untuk melakukan penghitungan kerugian negara oleh BPK, yaitu (Astuti & Chariri, 2015) :

1. pemahaman aspek pelanggaran hukum dan tanggung jawab keuangan negara;
2. penghitungan kebenaran jumlah keuangan yang harus diterima di kas negara;
3. penghitungan kebenaran materiil perkerjaan, jumlah barang, volume atau kualitas yang telah dibayar melalui kas negara;
4. penghitungan kebenaran kewajiban yang harus dibayar negara;
5. penghitungan kebenaran materiil jumlah dan nilai aset atau barang negara yang hilang atau berkurang, dari hasil kegiatan pemerintah atau perjanjian dengan pihak lain.

Pelaksanaan teknis BPK dalam melakukan perhitungan kerugian negara telah tercantum dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 yang mengatur mengenai Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/Daerah, dan Pemberian Keterangan Ahli yang selanjutnya disebut Peraturan BPK. Pada Pasal 3 Peraturan BPK disebutkan bahwa BPK dapat melakukan investigatif secara bebas dan mandiri untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana dalam lingkup pengelolaan keuangan negara. Pemeriksaan Investigatif dapat dilakukan berdasarkan beberapa hal, yakni permintaan dari Lembaga Perwakilan dan/atau Instansi yang Berwenang; pengembangan Hasil Pemeriksaan; atau hasil analisis dan/atau evaluasi atas informasi yang diterima oleh BPK mengenai adanya penyimpangan pengelolaan keuangan dan tanggung jawab keuangan negara. Pelaksanaan Pemeriksaan Investigatif tersebut merupakan dasar dalam melakukan penghitungan kerugian negara akibat penyimpangan dari pengelolaan keuangan negara. Penghitungan kerugian negara yang dilakukan BPK sama halnya dengan pemeriksaan investigatif yang dilaksanakan berdasarkan dari permintaan instansi yang berwenang melalui surat pejabat yang berwenang. Dalam melakukan penghitungan tersebut instansi wajib memberikan dokumen pendukung penghitungan kerugian negara. Laporan hasil pemeriksaan penghitungan kerugian negara bersifat rahasia dibuat setelah BPK selesai melakukan segala rangkaian pemeriksaan. Laporan hasil pemeriksaan investigatif dilaporkan kepada pihak berwenang, jika ditemukan unsur pidana. Dalam penyampaian laporan yang dimaksud memiliki tenggat minimal 1 (satu) bulan sejak diketahui ada unsur pidana dengan melampirkan berita acara serah terima.

Kerugian negara yang didapatkan oleh BPK ditujukan untuk mengetahui adanya penyelewengan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, kecurangan serta ketidakpatuhan. Terdapat 2 hasil temuan perhitungan kerugian negara yaitu adanya perbuatan melawan hukum atau mal-administrasi (Zulkarnain dkk., 2019). Perbedaan dari pelanggaran administrasi dan pidana untuk sanksi dari penyalahgunaan wewenang. Jika pelanggarannya berupa salah kira (*dwaling*) mengenai maksud, makna, syarat prosedur, dan ketentuan peraturan perundangundangan, kewenangan sendiri dapat dikenakan sanksi administrasi berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sanksi yang dikenal dalam administrasi, yaitu paksaan pemerintah (*bestuurdwang*), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran), pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*) dan pengenaan denda administratif (*administratieve boete*). Dalam pidana jika

terdapat perbuatan ancaman/paksaan, suap dan tipuan dengan adanya bukti penerimaan uang secara melawan hukum dapat terkena sanksi pidana. Selain BPK ada Lembaga lain yang dapat melakukan perhitungan kerugian negara, yakni Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan Kejaksaan Republik Indonesia

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan yang disingkat BPKP termasuk ke dalam salah satu aparat pengawasan intern Pemerintah (APIP) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 (Irawan, 2021). BPKP memiliki peran utama dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pengawasan keuangan negara dan daerah, serta pengawasan terhadap pelaksanaan Pembangunan Nasional. Meskipun telah memiliki landasan konstitusional dalam menentukan besarnya kerugian dialami negara, BPK pada prakteknya saat ini tidak menjadi lembaga yang satu-satunya/tunggal dalam menilai keuangan negara. Dibentuknya BPKP membuat keberadaan BPK saat ini tidak lagi “tunggal” dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara karena tugas dan fungsi dari BPKP menyerupai BPK. Sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam aspek pengawasan, BPKP berfungsi untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan negara dan daerah berjalan secara transparan, akuntabel, serta sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Salah satu fungsi penting yang dijalankan oleh BPKP adalah melakukan pengawasan terhadap proses perencanaan dan pelaksanaan program maupun kegiatan yang berpotensi menghambat kelancaran pembangunan. Selain itu, BPKP juga bertugas melakukan audit penyesuaian harga untuk memastikan kewajaran dan efisiensi dalam penggunaan anggaran negara. Dalam upaya menindaklanjuti dugaan penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara atau daerah, BPKP melaksanakan audit investigatif guna mengidentifikasi adanya pelanggaran atau potensi korupsi. Tidak hanya itu, lembaga ini juga memiliki kewenangan dalam melakukan audit perhitungan kerugian keuangan negara atau daerah yang digunakan sebagai dasar dalam proses penegakan hukum. Dalam kapasitasnya sebagai institusi pengawas, BPKP turut memberikan keterangan ahli dalam berbagai kasus yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi atau penyimpangan keuangan negara. Selain aspek pengawasan dan audit, BPKP juga aktif dalam menjalankan upaya pencegahan korupsi dengan memberikan rekomendasi kebijakan, meningkatkan kesadaran akan pentingnya tata kelola keuangan yang

baik, serta mengembangkan sistem pengawasan yang lebih efektif untuk mencegah terjadinya potensi penyimpangan di masa mendatang.

Konflik kewenangan antara BPK dan BPKP mengenai penilaian dan penetapan kerugian keuangan negara kasus korupsi merupakan wewenang hakim untuk menganalisis di persidangan, untuk menilai dan memutus hasil laporan lembaga mana. Kemudian digunakan untuk menjadi dasar pemeriksaan dalam kasus perkara korupsi. Menanggapi permasalahan tersebut, MA mengeluarkan Sema 4/2016 Pokoknya lihat angka 6 menerangkan “Lembaga yang berwenang menyatakan kerugian keuangan negara adalah BPK yang mempunyai kewenangan konstitusional, sedangkan instansi lain seperti BPKP/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah masih berwenang untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

Kemudian, terdapat lembaga kejaksaan dalam melakukan penuntutan diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Undang-Undang Kejaksaan, yang menjadi dasar hukum bagi kewenangan dan tugas kejaksaan dalam sistem peradilan di Indonesia. Salah satu kewenangan yang dimiliki Kejaksaan, sebagaimana ditegaskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 serta Nota Kesepahaman tahun 2007, adalah kemampuan untuk melakukan perhitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Dalam praktiknya, penentuan jumlah kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi biasanya dilakukan ketika perkara telah memasuki tahap penyidikan. Pada tahap ini, penyidik sering kali meminta bantuan lembaga auditor negara, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), untuk melakukan perhitungan secara objektif. Proses perhitungan ini dilakukan berdasarkan permintaan resmi dari penyidik dan digunakan untuk memperkuat alat bukti dalam proses hukum. Selain itu, hasil perhitungan tersebut juga dapat menjadi dasar dalam keterangan ahli yang diajukan dalam persidangan guna memberikan analisis yang lebih mendalam mengenai dampak finansial dari tindak pidana korupsi.

Meskipun tidak terdapat aturan yang secara eksplisit melarang atau memperbolehkan Kejaksaan untuk melakukan perhitungan kerugian negara secara mandiri, berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Kejaksaan memiliki kewenangan utama dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, meskipun dalam banyak kasus perhitungan

dilakukan oleh lembaga auditor seperti BPK atau BPKP, Kejaksaan tetap memiliki kewenangan untuk menilai dan memastikan bahwa perhitungan tersebut dapat digunakan sebagai dasar dalam proses hukum guna menuntut pertanggungjawaban pelaku korupsi.

Berdasarkan Putusan MK Nomor Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 31/PUU-X/201 lembaga KPK dapat melaksanakan penghitungan kerugian keuangan negara. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menegaskan bahwa KPK tidak hanya berkoordinasi dengan BPK dan BPKP dalam pembuktian tindak pidana korupsi, tetapi juga dapat bekerja sama dengan instansi lain yang relevan. Fleksibilitas ini memungkinkan KPK mengakses berbagai sumber daya dan informasi guna membuktikan adanya kerugian negara. Selain mengandalkan temuan BPK dan BPKP, KPK juga dapat melakukan pembuktian sendiri, termasuk melalui ahli atau bahan dari Inspektorat Jenderal dan lembaga serupa. Bahkan, KPK dapat melibatkan pihak eksternal, seperti perusahaan, untuk memperkuat bukti. Kewenangan ini memberikan KPK kemampuan lebih besar dalam membuktikan kerugian negara secara independen dan efektif dalam menangani kasus korupsi serta pemulihan keuangan negara. Namun, tetap berdasarkan undang-undang yang berlaku dan konsitusional, lembaga yang berwenang dalam menyatakan apakah orang, badan, dan/atau Lembaga merugikan keuangan negara adalah BPK.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan yang penulis sampaikan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa, pertama, penyelesaian kerugian keuangan negara dalam prespektif hukum administrasi negara harus berpedoman dengan Undang-Undang Keuangan sebab segala hal yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara diatur dalam peraturan tersebut. Keuangan negara merupakan dasar untuk terjuwudnya bangsa yang makmur dan sejahtera melalui penyertaan modal ke berbagai lembaga atau badan milik negara. Dalam pengelolaan keuangan negara tersebut tidak selamanya akan menyumbangkan keuntungan bagi negara, tetapi dapat menyebabkan kerugian keuangan negara yang besar. Kerugian keuangan negara dapat disebabkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Penyelesaian kerugian keuangan negara melalui proses yang rumit dan ketat untuk memastikan bahwa kerugian keuangan negara yang dilakukan terbukti pasti dan nyata melalui perhitungan terlebih dahulu. Dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara menjadi Undang-Undang yang mengatur penyelesaian kerugian keuangan negara serta mengamanatkan bahwa jika terjadi kerugian negara wajib melaporkan/menyampaikan kepada BPK. BPK merupakan Lembaga yang berwenang untuk

melakukan pemeriksaan, penghitungan, dan menetapkan ada kerugian keuangan negara. Lembaga lain seperti, APIP, BPKP, Kejaksaan, KPK bisa melakukan penghitungan tetapi tidak berhak menetapkan kerugian keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Astuti, C. A., & Chariri, A. (2015). *Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi*. 04, 1–12.
- Handayani, F. A., & Nur, M. I. (2019). Implementasi Good Governance Di Indonesia. *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*, 11(1), 1–11. <https://doi.org/10.15575/jpan.v11i1.7631>
- Hendrik, C. (2022). *STRATEGI PENGUATAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM MEMBERANTAS PRAKTIK KORUPSI YANG DILAKUKAN PEJABAT ADMINISTRASI NEGARA*. 5(1).
- Irawan, M. D. A. (2021). *Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangun (BPKP) dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara pada Kasus Tipikor*.
- Marzuki, P. M. (2024). *PENELITIAN HUKUM* (Revisi). Jakarta: KENCANA.
- Molisah M, W. P. (2024). *Menganalisis Siklus Anggaran APBN/APBD*. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.11198279>
- Safudin, E. (2020). POLITIK HUKUM DISKRESI DI INDONESIA: ANALISIS TERHADAP PEMBAGIAN KEKUASAAN ANTARA PEMERINTAH DAN LEGISLATIF. *Kodifikasia*, 14(1), 147. <https://doi.org/10.21154/kodifikasia.v14i1.1993>
- Simatupang, D. (2022). *Keuangan negara dan kerugian negara: Perspektif fenomenologi dan rekonsiliasi hukum*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sumarto, S., & Rahadian, Y. (2020). Evaluasi Penerapan Metode Penghitungan Kerugian Negara Dalam Membantu Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal ASET (Akuntansi Riset)*, 12(1), 117–129. <https://doi.org/10.17509/jaset.v12i1.23866>
- Zulkarnain, I., Syarif, A., & Raharja, I. F. (2019). Analisis Yuridis Kerugian Negara Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, 3(1), 31–46. <https://doi.org/10.22437/jssh.v3i1.7084>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2020

<https://ugm.ac.id/id/berita/pakar-ugm-sampaikan-tantangan-kabinet-merah-putih-mewujudkan-upaya-pemberantasan-korupsi-kemandirian-pangan-dan-energi/>