

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menentukan Kerugian Negara pada Tindak Pidana Korupsi

Mohamad Aldilla Muntazar*, Wisnu Nugraha, Hery Chariansyah

Fakultas Hukum, Universitas Krisnadwipayana, Jakarta

Email: aldila.muntazar@gmail.com

ABSTRAK

Penentuan kerugian negara merupakan unsur krusial dalam pembuktian tindak pidana korupsi. Dalam praktik, perhitungan kerugian negara melibatkan berbagai institusi, sehingga memunculkan perdebatan mengenai legitimasi kewenangan dan kekuatan pembuktiannya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam menentukan nilai kerugian negara pada perkara korupsi serta menelaah UU Nomor 15 Tahun 2006 sebagai dasar yuridis kewenangan tersebut. Penelitian menggunakan metode deskriptif-analitis dengan pendekatan kualitatif yang menggabungkan pendekatan normatif dan empiris. Data yang digunakan berupa data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan sekunder, dianalisis melalui interpretasi hukum dan analisis konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan BPK dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara merupakan kewenangan atribusi yang bersumber dari UUD 1945 dan dipertegas dalam UU Nomor 15 Tahun 2006. Secara normatif, BPK memiliki legitimasi paling kuat dibandingkan lembaga lain, seperti BPKP dan akuntan publik, yang kewenangannya terbatas pada pengawasan internal dan pendapat ahli. Putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kerugian negara harus nyata dan pasti jumlahnya, sementara hasil audit BPK berkedudukan sebagai alat bukti surat dalam KUHAP yang tunduk pada prinsip bebasnya penilaian hakim. Kebaruan penelitian ini terletak pada diferensiasi konseptual antara perhitungan profesional dan penetapan yuridis dalam konteks kerugian negara.

Kata Kunci: Kewenangan BPK; Kerugian Negara; Tindak Pidana Korupsi; Pembuktian; Kepastian Hukum.

ABSTRACT

The determination of state financial loss constitutes a critical element in the proof of corruption offenses. In practice, the calculation of such losses involves multiple institutions, generating debates regarding the legitimacy of authority and evidentiary value. This study aims to analyze the authority of the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK) in determining state financial loss in corruption cases and to examine Law Number 15 of 2006 as the juridical basis of such authority. The research employs a descriptive-analytical method with a qualitative approach, integrating normative and empirical perspectives. Secondary data, comprising primary and secondary legal materials, were analyzed through legal interpretation and conceptual analysis. The findings demonstrate that BPK's authority to assess and/or determine state financial loss is an attributed power derived from the 1945 Constitution and reinforced by Law Number 15 of 2006. Normatively, BPK holds the strongest legitimacy compared to other institutions, such as BPKP and public accountants, whose roles are limited to internal supervision and expert opinion. Constitutional Court decisions emphasize that state losses must be actual and quantifiable, while BPK audit reports function as documentary evidence under the Criminal Procedure Code, subject

to the principle of free evaluation of evidence by judges. The novelty of this study lies in the conceptual differentiation between professional calculation and juridical determination of state financial loss.

Keywords: *BPK Authority; State Financial Loss; Corruption; Evidence; Legal Certainty.*

A. PENDAHULUAN

Negara merupakan fenomena fundamental dalam dinamika kehidupan manusia yang berkembang dari bentuk sederhana hingga kompleks. Sebagai organisasi kehidupan bersama, negara menjadi pusat perhatian berbagai disiplin ilmu, termasuk Ilmu Politik, Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, dan administrasi publik. Kajian lintas disiplin tersebut menegaskan bahwa negara tidak hanya dipahami sebagai entitas politik, tetapi juga sebagai konstruksi hukum yang menopang keteraturan sosial.¹ Dalam perspektif klasik, eksistensi negara ditopang oleh unsur wilayah, rakyat, dan pemerintahan yang diakui, yang secara konseptual menunjukkan pentingnya tata kelola pemerintahan dan keuangan publik dalam menjaga keberlangsungan negara.²

Indonesia secara konstitusional menegaskan diri sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Konsepsi negara hukum mengidealkan supremasi hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan, sejalan dengan prinsip *the rule of law, not of man*. Dalam kerangka ini, kepastian hukum, legalitas kewenangan, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menjadi pilar utama.³ Orientasi tersebut sekaligus menempatkan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi sebagai agenda strategis negara.

Korupsi masih menjadi tantangan serius dalam mewujudkan tujuan bernegara, khususnya kesejahteraan lahir dan batin warga negara. Secara etimologis, istilah korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus*, yang bermakna kebusukan, keburukan, dan penyimpangan moral.⁴ Dalam dimensi yuridis dan sosiologis, korupsi dipahami sebagai perbuatan yang merusak integritas jabatan, menyimpangkan penggunaan kekuasaan, serta menimbulkan kerugian negara.⁵ Dalam konstruksi hukum pidana korupsi, kerugian keuangan negara merupakan unsur penting yang harus dibuktikan secara sah dan meyakinkan.

¹ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metode Penelitian* (Bumi Aksara, 2003).

² Kusnadi Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Gaya Media Pratama, 2008).

³ Jimmly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Rajawali Pers, 2012).

⁴ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia* (Raja Grafindo Persada, 2016).

⁵ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi* (Sinar Grafika, 2007).

Persoalan krusial muncul dalam praktik penegakan hukum ketika terdapat perbedaan tafsir mengenai lembaga yang berwenang menentukan kerugian negara. Ketidakselarasan antara norma dan praktik terlihat dari penggunaan hasil audit lembaga selain Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam pembuktian perkara korupsi. Situasi ini memunculkan perdebatan akademik dan yuridis mengenai legalitas kewenangan, validitas alat bukti audit, serta implikasinya terhadap asas kepastian hukum. Di sisi lain, publik menyoroti adanya potensi tumpang-tindih kewenangan antara BPK dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), terutama dalam konteks pemeriksaan dan penilaian kerugian negara.⁶

Secara historis, eksistensi BPK berakar sejak era Hindia Belanda melalui *Raad van Rekenkamer* yang menjalankan fungsi pengawasan keuangan kolonial. Setelah kemerdekaan, keberadaan BPK ditegaskan dalam UUD 1945 sebagai lembaga yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara.⁷ Penguatan kelembagaan ini berlanjut melalui perubahan UUD 1945, khususnya Pasal 23E ayat (1), yang menegaskan BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri. Secara normatif, BPK memiliki kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum, baik disengaja maupun karena kelalaian. Penilaian tersebut dituangkan melalui keputusan BPK, yang dalam perspektif doktrinal mencerminkan fungsi semi atau *quasi-yudisial*.⁸

Dalam menjalankan mandat konstitusionalnya, BPK mengemban fungsi operatif, yustisi, dan *advisory*. Fungsi operatif diwujudkan melalui pemeriksaan dan pengawasan pengelolaan keuangan negara, fungsi yustisi melalui tuntutan perbendaharaan dan ganti rugi, serta fungsi *advisory* melalui pemberian pertimbangan kebijakan di bidang keuangan negara.⁹ Kewenangan tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang memberikan dasar atribusi kewenangan kepada BPK untuk menentukan objek pemeriksaan, mengakses dokumen, melakukan pemeriksaan lapangan, menetapkan standar pemeriksaan, serta menggunakan tenaga ahli.

Meskipun kerangka konstitusional dan undang-undang telah menegaskan posisi BPK, praktik peradilan masih memperlihatkan inkonsistensi. Beberapa perkara korupsi menunjukkan *reliance* pada hasil audit lembaga selain BPK sebagai dasar pembuktian kerugian negara. Kondisi ini mengindikasikan adanya

⁶ O. C. Kaligis, *Kerugian Negara Dalam Kasus Korupsi BPK vs BPKB* (Yarsih Watampone, 2012).

⁷ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

⁸ Jimmly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Bhuana Ilmu Populer, 2007).

⁹ Baharuddin Aritonang, *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan* (Kepustakaan Populer Gramedia, 2017).

kesenjangan antara norma hukum dan implementasi, sekaligus membuka ruang perdebatan mengenai keabsahan penetapan kerugian negara oleh lembaga non-konstitusional. Kajian terdahulu cenderung membahas korupsi atau kewenangan lembaga secara parsial, tanpa mengintegrasikan analisis teori kewenangan, kepastian hukum, dan pembuktian pidana secara komprehensif. Celah inilah yang menjadi landasan akademik penelitian ini.

Penelitian ini menawarkan kebaruan melalui pendekatan integratif antara teori kewenangan, kepastian hukum, dan pembuktian pidana dalam menganalisis kewenangan BPK. Selain itu, penelitian ini menghadirkan analisis kritis normatif-praktis terhadap disharmoni antara regulasi dan praktik peradilan, sekaligus menegaskan validitas konseptual hasil audit sebagai alat bukti unsur kerugian negara. Berdasarkan konstruksi tersebut, penelitian ini difokuskan pada kajian kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dalam menentukan nilai kerugian negara pada perkara korupsi serta analisis Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 sebagai dasar hukum kewenangan tersebut.

Kerangka teoretis penelitian ini berangkat dari konsepsi hukum sebagai keseluruhan norma dan kaidah yang mengatur tingkah laku manusia dalam masyarakat. Hukum dipahami tidak hanya sebagai seperangkat aturan, tetapi juga sebagai instrumen yang menjamin keadilan, kepastian, dan keteraturan sosial.¹⁰ Dalam perspektif filsafat hukum, hukum berfungsi mengarahkan tindakan institusi peradilan dan memastikan tegaknya keadilan, sehingga relevan untuk menganalisis legalitas kewenangan lembaga negara dalam menentukan kerugian keuangan negara.¹¹

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian pada hakikatnya merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data melalui proses berpikir secara cermat dan sistematis guna mencapai tujuan penelitian, yang dilakukan dengan tahapan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisis, hingga menyusun laporan penelitian.¹² Dalam konteks penelitian hukum, metode penelitian dipahami sebagai kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi hukum yang dilaksanakan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.¹³ Berangkat dari konsepsi tersebut, penelitian ini dirancang untuk menghasilkan analisis yang terstruktur dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif-analitis.

¹⁰ Erna Widjajati dan Yessy Kusumadewi, *Pengantar Hukum Dagang* (Roda Inti Media, 2009).

¹¹ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara* (Balai Aksara, 2022).

¹² Narbuko dan Achmadi, *Metode Penelitian*.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (UI-Press, 2003).

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan secara komprehensif kondisi normatif dan praktik hukum yang berkaitan dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam menentukan kerugian negara, sekaligus menganalisis permasalahan hukum yang timbul dalam implementasinya. Pendekatan yang digunakan bersifat kualitatif dengan menggabungkan pendekatan normatif dan empiris. Pendekatan normatif diarahkan pada kajian terhadap asas, norma, dan peraturan perundang-undangan yang relevan, sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk memahami realitas praktik penegakan hukum dan dinamika kelembagaan yang berkembang.¹⁴

Sifat penelitian ini adalah deskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin mengenai keadaan, gejala, dan fenomena hukum yang diteliti. Karakter deskriptif tersebut tidak hanya berfungsi untuk memotret realitas normatif, tetapi juga untuk mengidentifikasi kesenjangan antara norma hukum dan praktik yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dengan demikian, penelitian ini diarahkan untuk menjelaskan kondisi yang belum sepenuhnya diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, namun memiliki implikasi signifikan terhadap kepastian hukum dan legalitas kewenangan dalam hukum tata negara dan hukum pidana korupsi.

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai sumber utama, yang meliputi dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, buku, dan hasil penelitian terdahulu dalam bentuk laporan ilmiah.¹⁵ Data sekunder tersebut mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder berupa doktrin dan literatur akademik yang relevan dengan tema kewenangan BPK dan kerugian negara. Seluruh data dianalisis secara kualitatif melalui teknik interpretasi hukum, penafsiran sistematis, dan analisis konseptual guna memperoleh argumentasi hukum yang koheren.

Kebaruan metodologis penelitian ini terletak pada integrasi pendekatan normatif dan empiris dalam kerangka analisis kualitatif untuk menelaah kewenangan konstitusional BPK. Pendekatan ini memungkinkan penelitian tidak hanya berhenti pada kajian tekstual terhadap norma, tetapi juga menilai konsistensi implementasi dalam praktik peradilan dan penegakan hukum. Adapun *research gap* yang menjadi dasar pemilihan metode ini adalah kecenderungan penelitian terdahulu yang lebih menitikberatkan pada analisis normatif semata atau studi empiris terbatas, tanpa menggabungkan keduanya secara sistematis dalam satu desain penelitian yang komprehensif. Dengan strategi metodologis ini, penelitian diharapkan mampu memberikan kontribusi

¹⁴ Moleong J. Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif* (Remaja Roda Karya, 2004).

¹⁵ Narbuko dan Achmadi, *Metode Penelitian*.

akademik yang lebih tajam dalam menjelaskan hubungan antara legalitas kewenangan, validitas alat bukti audit, dan kepastian hukum dalam perkara korupsi.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kedudukan BPK sebagai Lembaga Negara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kedudukan konstitusional yang kuat sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri. Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa BPK merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Desain kelembagaan ini memperlihatkan karakter khas sistem ketatanegaraan Indonesia, di mana BPK tidak ditempatkan di bawah cabang kekuasaan tertentu, melainkan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Penguatan kedudukan BPK pasca perubahan UUD 1945 menegaskan pentingnya independensi sebagai prasyarat objektivitas pemeriksaan dan jaminan bebas dari intervensi politik.¹⁶

Prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan negara menjadi dasar normatif dari independensi tersebut. Secara fungsional, BPK diposisikan sebagai instrumen *checks and balances* yang memastikan pengelolaan keuangan negara berjalan sesuai asas legalitas, efisiensi, efektivitas, dan kepatutan. Dalam pelaksanaan tugasnya, kewenangan BPK sebagaimana diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 meliputi penentuan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan audit, permintaan dokumen dan keterangan, pemeriksaan fisik, hingga penyusunan laporan hasil pemeriksaan. Temuan ini menegaskan bahwa kewenangan BPK tidak semata teknis-auditif, tetapi juga normatif-regulatif.

Hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai tingkat kewenangannya. Mekanisme ini memperluas spektrum akuntabilitas publik, di mana lembaga perwakilan memiliki legitimasi untuk menindaklanjuti temuan BPK melalui fungsi pengawasan dan legislasi.¹⁷ Penelitian juga menemukan bahwa BPK memantau tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan sebagai bagian dari siklus akuntabilitas.¹⁸

Hubungan kelembagaan BPK dengan DPR/DPRD, DPD, pemerintah, aparat penegak hukum, serta PPATK bersifat koordinatif-strategis. DPR/DPRD berperan menindaklanjuti temuan audit, pemerintah melaksanakan *action plan*, sementara aparat penegak hukum menggunakan laporan BPK sebagai rujukan

¹⁶ Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Rajawali Pers, 2013).

¹⁸ Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia* (Bumi Metro Raya, 2013).

awal dalam proses penegakan hukum. Sinergi BPK-PPATK memperkuat efektivitas pelacakan transaksi mencurigakan dalam konteks keuangan negara.¹⁹

Peran BPK dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara

Penelitian ini menemukan bahwa peran BPK dalam pemeriksaan keuangan negara berakar pada mandat atribusi konstitusional. Pemeriksaan menurut UU Nomor 15 Tahun 2004 didefinisikan sebagai proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang independen, objektif, dan profesional untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, serta keandalan informasi keuangan negara. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Secara doktrinal, pengawasan BPK dikualifikasikan sebagai pengawasan eksternal, horizontal, represif, dan bersifat *post-audit*.²⁰ Pengawasan represif melalui audit memungkinkan evaluasi atas tindakan yang telah dilakukan, sekaligus memberikan daya korektif dan preventif terhadap potensi penyimpangan.²¹ Temuan penelitian menegaskan bahwa fungsi audit BPK berkontribusi langsung pada peningkatan kualitas tata kelola keuangan negara.

Konsepsi kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat sebagaimana dikemukakan Indroharto menempatkan kewenangan BPK sebagai kewenangan atribusi yang diperoleh langsung dari UUD 1945 dan dijabarkan melalui undang-undang.²² Dengan demikian, legitimasi kewenangan BPK memiliki dasar hukum primer yang tidak bergantung pada pelimpahan kewenangan lembaga lain.

Penelitian juga mencatat adanya perluasan fungsi BPK, baik dalam cakupan objek pemeriksaan maupun distribusi laporan hasil pemeriksaan. Perluasan ini mempertegas peran BPK sebagai lembaga audit eksternal negara yang berorientasi pada akuntabilitas publik dan kepastian hukum.²³

Kewenangan BPK dalam Proses Perkara Korupsi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPK memiliki kewenangan konstitusional dan undang-undang untuk menyampaikan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang. Pasal 8 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2006 dan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004 menegaskan kewajiban BPK melaporkan indikasi tindak pidana. Kewenangan

¹⁹ Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*.

²⁰ Bohari Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara* (Raja Grafindo Persada, 1995).

²¹ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara* (Raja Grafindo Persada, 2006).

²² Ujang Charda S, *Potensi Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Administrasi Negara dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik*, 27, no. 2 (2012).

²³ Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*.

ini menempatkan BPK sebagai *entry point* dalam ekosistem penegakan hukum yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara.

Dalam praktik peradilan pidana, laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK berfungsi sebagai alat bukti surat sesuai Pasal 184 ayat (1) KUHP. Audit BPK kerap dijadikan dasar pembuktian unsur kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi. Namun demikian, penelitian menegaskan bahwa LHP BPK tidak bersifat mengikat hakim. Hakim tetap memiliki kewenangan menilai validitas metodologi audit, relevansi perhitungan kerugian negara, serta konsistensinya dengan alat bukti lain.

Kehadiran auditor BPK sebagai ahli di persidangan memperkuat nilai pembuktian audit melalui penjelasan metodologi dan proses evaluasi kerugian negara. Posisi ini menunjukkan bahwa audit BPK berfungsi sebagai bukti awal (*initial evidence*), alat bantu pembuktian bagi penuntut umum, serta bahan pertimbangan hakim.

Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis integratif antara kedudukan konstitusional BPK, karakter kewenangan atribusi, dan posisi audit dalam sistem pembuktian pidana korupsi. Kesenjangan penelitian yang teridentifikasi adalah terbatasnya kajian yang menghubungkan teori kewenangan, hukum keuangan negara, dan hukum acara pidana secara sistematis. Temuan penelitian ini menegaskan bahwa legitimasi kewenangan BPK dan validitas auditnya memiliki implikasi langsung terhadap kepastian hukum, legalitas pembuktian, dan konsistensi putusan pengadilan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian mengonfirmasi bahwa BPK merupakan lembaga negara independen dengan kewenangan atribusi yang komprehensif, berperan strategis dalam menjaga akuntabilitas keuangan negara, serta memiliki kontribusi signifikan dalam pembuktian unsur kerugian negara pada perkara korupsi.

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menentukan Nilai Kerugian Negara pada Perkara Korupsi

Pembahasan hasil penelitian menunjukkan bahwa diskursus mengenai kewenangan perhitungan dan penetapan kerugian negara dalam perkara korupsi masih menyisakan problematika normatif dan praktis. Dalam praktik, perhitungan kerugian negara kerap dilakukan oleh BPK maupun BPKP. Namun secara konstitusional, legitimasi kewenangan BPK memiliki landasan yang lebih kuat. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 menegaskan bahwa pembuktian kerugian keuangan negara tidak semata bergantung pada temuan BPK atau BPKP, karena penyidik dapat menghadirkan ahli atau memperoleh data dari institusi lain untuk menemukan kebenaran materiil. Dalam kerangka hukum acara pidana, keterangan ahli diartikan sebagai

keterangan yang diberikan oleh seseorang yang memiliki keahlian khusus untuk membuat terang suatu perkara pidana.²⁴

Meskipun demikian, secara sistemik perlu dibedakan antara “perhitungan profesional” dan “penetapan yuridis”. BPK, berdasarkan kewenangan atribusi yang bersumber dari Pasal 23E UUD 1945, tidak hanya berwenang melakukan audit, tetapi juga menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara. Kewenangan ini diperkuat dalam UU Nomor 15 Tahun 2006. Jenis pemeriksaan BPK meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu, termasuk audit investigatif.²⁵ Selain itu, BPK memberikan opini audit berupa WTP, WDP, TW, dan TMP yang mencerminkan tingkat kewajaran laporan keuangan.

Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) menjadi instrumen normatif yang menjamin mutu, objektivitas, dan akuntabilitas pemeriksaan.²⁶ Kebebasan BPK pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan merupakan manifestasi independensi kelembagaan. Dalam perspektif penulis, independensi ini bukan sekadar prinsip administratif, melainkan syarat esensial untuk menjamin validitas hasil audit sebagai dasar pembuktian unsur kerugian negara. Kebaruan kajian ini terletak pada penegasan diferensiasi konseptual antara domain audit sebagai instrumen pengawasan dan domain pembuktian sebagai instrumen yudisial. Kesenjangan yang teridentifikasi adalah belum optimalnya integrasi analisis kewenangan konstitusional BPK dengan praktik pembuktian pidana korupsi.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 sebagai Dasar Penentuan Nilai Kerugian Negara

Kerugian negara dalam perspektif hukum administrasi negara didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.²⁷ Definisi ini menegaskan unsur “nyata” dan “pasti jumlahnya”, yang menuntut metodologi audit yang presisi dan dapat diuji secara hukum.

UU Nomor 15 Tahun 2006 memberikan dasar yuridis eksplisit bagi BPK untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara (Pasal 10). Penetapan tersebut dilakukan melalui keputusan BPK, sekaligus disertai kewenangan pemantauan atas penyelesaian ganti kerugian negara. Pasal 11 UU Nomor 15 Tahun 2006 juga membuka ruang bagi BPK memberikan pendapat

²⁴ Bima Suprayoga, *Pembuktian dan Pemilihan Kerugian Perekonomian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi* (Raja Grafindo Persada, 2025).

²⁵ Kaligis, *Kerugian Negara Dalam Kasus Korupsi BPK vs BPKB*.

²⁶ Kaligis, *Kerugian Negara Dalam Kasus Korupsi BPK vs BPKB*.

²⁷ Josef Mario Montairo, *Hukum Keuangan Negara Daerah* (Setara Press, 2019).

kepada lembaga negara, termasuk aparat penegak hukum, sesuai kebutuhan fungsional.²⁸

Kesesuaian antara UU Nomor 15 Tahun 2006 dan UUD 1945 mencerminkan hubungan hierarkis dan fungsional. Norma undang-undang merupakan penjabaran langsung mandat konstitusi, bukan perluasan kewenangan yang berlebihan. Tanpa kewenangan menetapkan kerugian negara, fungsi pemeriksaan BPK sebagaimana diamanatkan Pasal 23E UUD 1945 berpotensi kehilangan efektivitas. Dalam pandangan penulis, legitimasi normatif ini penting untuk mereduksi konflik kewenangan dan mencegah inkonsistensi pembuktian di persidangan. Kebaruan analisis ini terletak pada argumentasi bahwa kewenangan penetapan kerugian negara oleh BPK merupakan konsekuensi logis dari fungsi audit konstitusional.

Kewenangan Lembaga Lain dalam Menentukan Kerugian Negara (BPKP dan Akuntan Publik)

Penelitian menemukan bahwa BPKP dan akuntan publik sering dilibatkan dalam perhitungan kerugian negara. Namun secara yuridis, kedudukan kewenangan keduanya berbeda dari BPK. BPKP merupakan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) yang berada dalam lingkup eksekutif. Kewenangan BPKP bersifat internal-administratif, sehingga hasilnya lebih tepat diposisikan sebagai rekomendasi pengawasan, bukan penetapan kerugian negara.

Akuntan publik bekerja berdasarkan rezim profesional sesuai UU Nomor 5 Tahun 2011. Hasil perhitungannya berkedudukan sebagai pendapat ahli.²⁹ Tidak terdapat atribusi kewenangan publik bagi akuntan publik untuk menetapkan kerugian negara. Oleh karena itu, secara normatif, perhitungan oleh akuntan publik tidak dapat disamakan dengan penetapan kerugian negara oleh BPK.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2013 menegaskan bahwa legitimasi paling kuat dalam penentuan kerugian negara berada pada BPK. Dalam perspektif penulis, dualisme praktik perhitungan oleh berbagai lembaga berpotensi menimbulkan disharmoni pembuktian dan membuka ruang perdebatan di persidangan. Kesenjangan penelitian yang muncul adalah belum adanya standardisasi nasional yang secara operasional mengintegrasikan hasil perhitungan lembaga lain ke dalam kerangka otoritatif BPK.

Implikasi Yuridis terhadap Pembuktian Perkara Korupsi

Implikasi yuridis kewenangan BPK dalam menentukan kerugian negara sangat signifikan dalam pembuktian unsur “merugikan keuangan negara” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana

²⁸ Artha Debora Silalahi, *Konfigurasi Kelembagaan BPKB dan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Raja Grafindo Persada, 2022).

²⁹ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP* (Sinar Grafika, 2016).

Korupsi. Hasil audit BPK yang dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) berkedudukan sebagai alat bukti surat sesuai Pasal 184 ayat (1) KUHAP. Namun kekuatan pembuktiannya tetap tunduk pada prinsip bebasnya penilaian hakim (Pasal 183 KUHAP).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menegaskan bahwa kerugian negara harus nyata dan pasti jumlahnya. Hal ini memperkuat relevansi audit BPK sebagai instrumen objektivasi kerugian negara. Di sisi lain, hasil audit BPK tidak mengikat hakim secara absolut. Hakim tetap berwenang menilai validitas metodologi, relevansi, dan konsistensi dengan alat bukti lain.

Hubungan fungsional BPK dan aparat penegak hukum mencerminkan sinergi kelembagaan dalam kerangka sistem peradilan pidana terpadu. BPK berperan sebagai lembaga pemeriksa, bukan lembaga penegak hukum. Dalam pandangan penulis, posisi ini menjaga keseimbangan antara prinsip independensi audit dan independensi kehakiman. Kesenjangan kajian ini terletak pada penegasan bahwa legitimasi audit BPK tidak hanya berdimensi administratif, tetapi juga berdampak langsung pada kepastian hukum dan kualitas pembuktian pidana korupsi.

Secara keseluruhan, pembahasan ini menegaskan bahwa kewenangan atribusi BPK dalam menentukan nilai kerugian negara merupakan pilar penting dalam menjaga akuntabilitas keuangan negara. Namun diperlukan harmonisasi regulasi dan praktik untuk menutup *research gap* berupa potensi tumpang tindih kewenangan dan inkonsistensi pembuktian di pengadilan.

D. KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam menentukan nilai kerugian negara memiliki legitimasi konstitusional yang kuat dan posisi sentral dalam sistem hukum keuangan negara serta pembuktian perkara korupsi. Berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 dan UU Nomor 15 Tahun 2006, BPK berwenang melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, termasuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan atribusi yang tidak hanya bersifat administratif-auditif, tetapi juga memiliki dimensi yuridis yang relevan dalam proses peradilan pidana korupsi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun dalam praktik terdapat pelibatan BPKP dan akuntan publik dalam perhitungan kerugian negara, secara normatif kewenangan penetapan kerugian negara tetap berada pada BPK. Kedudukan BPKP sebagai aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) menempatkan hasil pemeriksaannya dalam domain internal-administratif, sedangkan akuntan publik memberikan pendapat profesional yang

berkualifikasi sebagai keterangan ahli. Oleh karena itu, hasil perhitungan oleh lembaga selain BPK tidak dapat disamakan dengan penetapan kerugian negara yang bersifat otoritatif.

Penelitian ini juga menemukan adanya kesenjangan antara konstruksi normatif kewenangan BPK dan praktik pembuktian di persidangan. Putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kerugian negara harus nyata dan pasti jumlahnya, sementara KUHAP menempatkan hasil audit sebagai alat bukti surat yang tunduk pada prinsip bebasnya penilaian hakim. Dalam konteks ini, hasil audit BPK berfungsi sebagai instrumen objektivasi kerugian negara, namun tidak mengikat hakim secara absolut.

Kebaruan penelitian ini terletak pada penegasan diferensiasi konseptual antara “perhitungan profesional” dan “penetapan yuridis”, serta analisis integratif antara rezim hukum keuangan negara, hukum administrasi negara, dan hukum acara pidana. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi pada penguatan argumentasi akademik mengenai kepastian hukum, validitas hasil audit, dan harmonisasi kewenangan kelembagaan dalam penanganan perkara korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Bahrullah. *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*. Bumi Metro Raya, 2013.
- Aritonang, Baharuddin. *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Kepustakaan Populer Gramedia, 2017.
- Asshiddiqie, Jimmly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers, 2012.
- Asshiddiqie, Jimmly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Bohari, Bohari. *Pengawasan Keuangan Negara*. Raja Grafindo Persada, 1995.
- Busroh, Abu Daud, dan Abu Bakar Busroh. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Balai Aksara, 2022.
- Chazawi, Adami. *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, 2016.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Sinar Grafika, 2016.
- Hartanti, Evi. *Tindak Pidana Korupsi*. Sinar Grafika, 2007.
- H.R., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Pers, 2013.
- Kaligis, O. C. *Kerugian Negara Dalam Kasus Korupsi BPK vs BPKB*. Yarsih Watampone, 2012.
- Kusnadi, Kusnadi, dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, 2008.

- Moleong J. Lexy. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Roda Karya, 2004.
- Montairo, Josef Mario. *Hukum Keuangan Negara Daerah*. Setara Press, 2019.
- Narbuko, Cholid, dan Abu Achmadi. *Metode Penelitian*. Bumi Aksara, 2003.
- Silalahi, Artha Debora. *Konfigurasi Kelembagaan BPKB dan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Raja Grafindo Persada, 2022.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press, 2003.
- Suprayoga, Bima. *Pembuktian dan Pemilihan Kerugian Perekonomian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Raja Grafindo Persada, 2025.
- Ujang Charda S. *Potensi Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Administrasi Negara dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik*. 27, no. 2 (2012).
- Widjajati, Erna, dan Yessy Kusumadewi. *Pengantar Hukum Dagang*. Roda Inti Media, 2009.