

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Adanya Kerugian Keuangan Negara merupakan salah satu unsur esensial yang harus terpenuhi dalam sebuah perkara tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun demikian Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tidak memberikan rumusan yang jelas dan tegas mengenai apa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara. Sesuai dengan Penjelasan ketentuan Pasal 32 Undang-Undang tersebut, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

Pengertian atau makna dari kerugian sendiri dapat bermacam-macam, antara lain: (a) menurut hukum perdata, (b) menurut hukum administrasi negara, dan (c) menurut Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menurut Hukum Perdata, terminologi kerugian diatur pada Buku ke-III Bagian 4 yang mencakup ketentuan Pasal 1243 sampai dengan Pasal 1252 tentang Penggantian Biaya, Kerugian dan Bunga Karena Tidak Dipenuhinya Suatu Perikatan. Menurut Subekti, yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya yang berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (*konsten*), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpah harta benda si berpiutang (*schaden*), tetapi juga yang berupa kehilangan keuntungan (*interessen*), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berutang tidak lalai (*winstderving*). Sebagai istilah hukum, kata *konsten*, *schaden* dan *interesen* tersebut merupakan satu kesatuan dengan makna kerugian.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Subekti, 1995, *Pokok-pokok Hukum Perdata* PT. Intermedia, Jakarta, Cetakan ke-2, hlm.148.

Menurut Hukum Administrasi Negara, terminologi kerugian negara/daerah dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 Ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Makna kerugian dalam arti Kerugian Negara menurut buku petunjuk Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat: “BPK”) adalah berkurangnya kekayaan Negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan di luar dugaan dan di luar kemampuan manusia (*force majeure*).<sup>2</sup> Besarnya Jumlah Kerugian Negara dalam masalah kerugian negara pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang diderita oleh Negara. Oleh sebab itu perlu diperhatikan bahwa tidak diperkenankan melakukan tuntutan ganti rugi untuk jumlah yang lebih besar daripada kerugian yang sesungguhnya diderita (Surat *Gouvernements Secretaris* 30 Agustus 1993 No. 2498/B). Karena itu pula pada dasarnya besarnya kerugian negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir.

Menurut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), hingga saat ini terdapat 2 Pasal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang paling sering digunakan dalam pemidanaan koruptor<sup>3</sup> dan Pasal-Pasal ini mengandung unsur kerugian keuangan negara, yaitu ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 sebagai berikut:

#### Pasal 2

- (1) “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidanakan

---

<sup>2</sup> Badan Pemeriksa Keuangan RI, 1983, *Petunjuk Pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi*, Sekretariat Jenderal BPK RI, Jakarta, hlm. 30-34.

<sup>3</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, *Memahami untuk Membasmi: Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Tim Penulis KPK, hlm. 15-17.

dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

- (2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

### Pasal 3

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

Terkait dengan kerugian negara, ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 di atas menggunakan terminologi kata dapat merugikan, yang berarti termasuk yang masih berupa potensi kerugian negara. Tanpa menggunakan istilah dapat merugikan keuangan Negara, maka seorang auditor atau pemberi keterangan ahli di persidangan akan memiliki keraguan apakah kerugian negara ada atau tidak. Dengan perkataan lain tindak pidana korupsi dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 menganut kerugian keuangan negara secara formil, dan tidak perlu ada kerugian yang nyata. Kerugian merupakan akibat dari hasil tindak pidana korupsi, hal ini sejalan dengan pendapat dari Lonna Yohanes Lengkong dalam jurnalnya yang berjudul “Urgensi Penerapan Aset Dalam Tindak Pidana Pencucian Uang” menyatakan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia tidak hanya menemukan pelaku korupsi dan menjatuhkan putusan pidana penjara saja, tetapi perlu diikuti upaya menyita dan merampas hasil tindak pidana korupsi<sup>4</sup>, hal ini sebagai bentuk pemulihan dari kerugian negara secara nyata.

---

<sup>4</sup> Lonna Yohanes Lengkong, 2023, *Urgensi Penerapan Aset Dalam Tindak Pidana Pencucian Uang*, Jurnal Hukum Tora: 9 (3), hlm. 359, terdapat dalam [https://www.researchgate.net/publication/376740703\\_Urgensi\\_Penerapan\\_Perampasan\\_Aset\\_Dalam\\_Tindak\\_Pidana\\_Pencucian\\_Uang](https://www.researchgate.net/publication/376740703_Urgensi_Penerapan_Perampasan_Aset_Dalam_Tindak_Pidana_Pencucian_Uang), diakses pada tanggal 03 Juli 2024.

Pengertian-pengertian mengenai kerugian keuangan negara di atas telah mendasari pola pikir auditor ketika akan menerapkan metode untuk menilai apakah kerugian keuangan negara telah terjadi, dan untuk menghitung berapa nilai kerugian keuangan negara tersebut. Pada kenyataannya seringkali auditor atau instansi yang ditunjuk untuk menghitung kerugian keuangan negara terkadang memiliki pemahaman yang berbeda mengenai penghitungan kerugian keuangan negara. Demikian pula antara satu auditor dengan auditor lainnya, dan juga cara menerapkan jumlah kerugian tersebut. Hal ini antara lain disebabkan belum adanya kesatuan persepsi mengenai kerugian keuangan negara dengan segala aspek perhitungannya.

Penentuan besaran kerugian keuangan negara selalu menjadi perdebatan antara terdakwa/penasihat hukum dan jaksa penuntut umum. Selain itu dalam praktik sering terjadi perbedaan mengenai besaran kerugian keuangan negara. Beberapa contoh kasus dimana terjadi perbedaan penghitungan besarnya kerugian keuangan negara antara lain:

1. Kasus pengadaan *Backbone Coastal Surveillance System* (BCSS) yang terintegrasi dengan *Bakamla Integrated Information System* (BIIS) di Badan Keamanan Laut RI. Terdapat perbedaan besar perhitungan kerugian keuangan negara antara perhitungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (selanjutnya disingkat: "BPKP") yang digunakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat: "KPK") dalam penuntutan, dengan Majelis, dimana Auditor BPKP menghitung besarnya kerugian keuangan negara sebesar Rp60.000.000.000 (enam puluh miliar rupiah), sedangkan menurut hitungan Majelis Hakim besar kerugiannya hanya sebesar Rp15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).
2. Kasus pembelian lahan Yayasan Kesehatan Sumber Waras. Terdapat perbedaan pendapat BPK dengan KPK, dimana Auditor BPK menghitung indikasi kerugian keuangan negara sebesar Rp191.300.000.000 (seratus Sembilan puluh satu miliar tiga ratus juta

rupiah), sedangkan menurut KPK tidak menemukan adanya unsur korupsi dan tidak ada kerugian negara.

3. Kasus proyek pengadaan dan pemeliharaan 3 unit *Quayside Container Crane* (QCC) di PT Pelindo II. Terdapat perbedaan hasil perhitungan kerugian keuangan negara antara Auditor BPK dan KPK. Menurut hakim Rosmina, Auditor BPK tidak lagi memperhitungkan keuntungan penyedia barang sedangkan Auditor KPK memperhitungkan keuntungan meski kerugian negara disebut timbul akibat adanya penyimpangan-penyimpangan.

Astuti dan Chariri<sup>5</sup> dan Manafe<sup>6</sup> menemukan bahwa perbedaan tersebut dikarenakan perbedaan dalam metode penghitungan kerugian keuangan negara. Sementara itu Yunto dkk<sup>7</sup> menemukan bahwa metode penghitungan bervariasi disebabkan belum terdapatnya pembakuan atau rumusan yang tepat berkaitan dengan metode penghitungan.

Kesenjangan pendapat terjadi ketika Soeharto (Widyaiswara Utama) dari BPKP yang disitir oleh Yunto,<sup>8</sup> menyatakan bahwa metode penghitungan kerugian keuangan negara tidak dapat dibakukan karena dapat membatasi pemikiran kreatif auditor, sedangkan menurut Tuanakotta<sup>9</sup>, bahwa metode penghitungan kerugian keuangan negara sebaiknya dibakukan sehingga terdapat kepastian pola penghitungannya dan menghasilkan metode penghitungan yang andal, bermutu, dan dapat diterima di dalam persidangan. Penetapan metode penghitungan akan memengaruhi besaran kerugian

---

<sup>5</sup> Astuti, A. dan Chariri, A, 2015, *Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi*, Diponegoro Journal of Accounting, Vol. 4, No. 3, hlm. 1-12, terdapat dalam <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/accounting/article/view/9505>, diakses pada tanggal 21 Mei 2024.

<sup>6</sup> Manafe, A. L. 2016, *Analisis Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi pada Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta No.14/PID.SUS-TPK/2014/PN.Yyk*, Tesis Magister Akuntansi. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 45.

<sup>7</sup> Yunto, E., Illian D. A. Sari, dkk, 2014, *Hasil Penelitian: Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi.*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, hlm. 12.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 13.

<sup>9</sup> Theodorus M, 2009, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara: Dalam Tindak Pidana Korupsi*. Salemba Empat, Jakarta, hlm. 34.

keuangan negara sehingga tantangan auditor adalah menetapkan metode yang dapat diterima secara hukum dan dapat dijelaskan rasionalisasinya.

Dari uraian di atas diketahui bahwa perhitungan kerugian keuangan negara dapat dilakukan oleh beberapa pihak antara lain BPK, BPKP, maupun Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk. Dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, masing-masing auditor memiliki penilaian (*judgement*) yang berbeda-beda, sehingga masing-masing dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara sesuai dengan metode yang diyakininya, dan dengan demikian tentu akan menghasilkan perhitungan yang berbeda pula, sebab tidak ada keseragaman metode perhitungannya.

Berdasarkan kajian ilmiah maupun pengalaman penulis pada saat masih menjabat sebagai auditor di BPKP dalam melakukan audit investigatif, audit penghitungan kerugian keuangan negara, maupun dalam rangka pemberian keterangan ahli di sidang perkara tindak pidana korupsi, maka penulis tergerak untuk meneliti permasalahan tersebut dengan judul: Analisis Penerapan Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Berdasarkan Kepastian Hukum Sebagai Salah Satu Syarat Terpenuhinya Unsur Tindak Pidana Korupsi.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Kewenangan BPK dan BPKP dalam melakukan Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara berdasarkan hukum yang berlaku?
2. Bagaimana Penerapan Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Perkara Korupsi berdasarkan kepastian hukum?

## **C. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini membahas tentang pokok permasalahan yang ada dalam rumusan masalah di atas sehingga penelitian ini pun akan semakin terarah dengan baik dan tidak melebar dari pokok pembahasan yang ada. Pembatasan masalah berfokus pada pengkajian yang menjelaskan bahwa tidak semua permasalahan akan dikaji, melainkan mengemukakan objek masalah yang menjadi fokus kajian<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 173.

Penelitian ini terbatas pada pengungkapan para pihak/instansi yang berwenang untuk menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara, serta kajian dalam rangka menetapkan pilihan metode penghitungan kerugian negara yang diharapkan akan menghasilkan perhitungan kerugian negara yang handal dan dapat dipertanggungjawabkan, berdasarkan pedoman BPKP tempat dimana penulis dulu bekerja sebagai Auditor pada Bidang Investigasi.

#### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### **1. Tujuan Penelitian**

###### **a. Tujuan Umum:**

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum yang sudah ada agar dapat diterapkan sebagaimana mestinya terkait judul penelitian dan permasalahan hukum (isu hukum) yang diteliti, sehingga penelitian ini diharapkan untuk:

- 1) Mengetahui dan menjelaskan tentang kewenangan BPK dan BPKP dalam hal menghitung kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 2) Memberikan penjelasan dan pemahaman sehingga mengetahui kewenangan BPK dan BPKP dapat menghitung kerugian keuangan negara baik secara pelaksanaan ataupun secara teknisnya

###### **b. Tujuan Khusus**

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai pemenuhan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar derajat strata Sarjana Hukum (S.H.) pada Program Studi Hukum, Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.

##### **2. Kegunaan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk menganalisa dan mengetahui mengenai kewenangan antara BPK dan BPKP dalam melakukan Audit

Perhitungan Kerugian Keuangan Negara berdasarkan hukum yang berlaku serta penerapan Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Perkara Korupsi berdasarkan kepastian hukum. Menambah ilmu pengetahuan penulis secara khusus dan memberikan informasi bagi masyarakat pada umumnya terkait dengan bahasan yang akan diteliti oleh penulis, yaitu sebagai berikut:

- a. Hal-hal yang menyebabkan BPKP berwenang untuk menghitung kerugian keuangan negara melalui Keputusan Presiden (Kepres) No. 31 Tahun 1983 sebagaimana telah diperbaharui dengan Perpres No. 20 Tahun 2023 Tentang BPKP
- b. Penerapan model perhitungan kerugian keuangan negara yaitu melalui model *R.E.A.L Tree* dan Model *Potensial dan Actual Loss*.

## **E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep**

### **1. Kerangka Teori**

Kerangka teori ini bertujuan untuk memberikan gambaran atas batasan-batasan tentang teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan dan bertujuan untuk memberikan gambaran atas batasan-batasan tentang teori-teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian, dan mengenai teori variabel-variabel permasalahan yang akan diteliti<sup>11</sup>. Oleh karena itu, teori yang digunakan oleh penulis untuk menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### **a. Teori Kewenangan**

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi pemerintahan negara. J.G Steenbeek mengatakan "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Mardalis, 2004, *Metode Penelitian, Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 41.

<sup>12</sup> Nur Basuki Winanrno, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 65.

Penggalan kalimat di atas merupakan hasil terjemahaan Bahasa Belanda yang artinya adalah bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Kewenangan merupakan tentang apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Dalam uraian di atas telah digambarkan bahwa secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Dengan kata lain, Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan ke dalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintahan lainnya (dalam arti luas).<sup>13</sup>

Peter Leyland dan Terry Woods dengan tegas menyatakan bahwa, kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yakni: pertama, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dan kedua, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik. Dari uraian di atas dapat

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 107-111.

disimpulkan, bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onvetmatige daad*). Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasarkan hukum publik.

#### **b. Teori Kepastian Hukum**

Mengenai teori kepastian hukum Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistik, dan tidak menyamaratakan<sup>14</sup>. Selain itu Jan M. Otto juga berpendapat bahwa kepastian hukum mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- 1) "Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 160.

<sup>15</sup> Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 50.

Otto pun berpendapat, bahwa hukum haruslah ditegakkan oleh instansi penegak hukum yang memiliki tugas untuk dapat menjamin kepastian hukum itu sendiri, demi tegaknya ketertiban maupun keadilan yang hadir dalam hidup masyarakat.

Menurut hemat Penulis, berdasarkan pada teori kepastian hukum, maka sekalipun para Instansi/auditor pelaksana perhitungan kerugian keuangan negara baik itu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), BPKP, maupun Kantor Akuntan Publik (KAP), berbeda pendapat terkait perhitungan kerugian keuangan negara dalam suatu perkara tindak pidana korupsi, maka perbedaan itu bukanlah menjadi suatu kondisi tidak adanya kepastian hukum.

Oleh sebab itu maka penulis akan menggunakan Teori kepastian hukum ini sebagai pisau analisis untuk membahas rumusan masalah kedua.

## **2. Kerangka Konsep**

### **a. Keuangan Negara**

Menurut Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Keuangan Negara merupakan semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara.

### **b. Kerugian Negara**

Menurut UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa kerugian keuangan negara adalah berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan suatu tindakan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang/kesempatan atau sarana yang ada pada seseorang karena jabatan atau kedudukan, kelalaian seseorang dan atau disebabkan oleh keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*).

Suhartini mengemukakan unsur-unsur dari kerugian Negara yakni<sup>16</sup>:

- 1) Kerugian Negara yang merupakan kejadian berkurangnya keuangan Negara berupa uang berharga, barang milik Negara dari jumlah dan/atau nilai berdasarkan taksasi yang seharusnya;
  - 2) Kekurangan dalam keuangan Negara tersebut harus nyata dan pasti pada jumlahnya atau dengan pernyataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan ditentukannya besaran tersebut maka kerugian Negara tersebut kemudian merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian; dan
  - 3) Kerugian yang timbul akibat dari perbuatan melawan hukum, baik kesengajaan maupun kelalaian, unsur melawan hukum yang harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.
- c. Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN)

Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN) merupakan audit dengan tujuan untuk menyatakan pendapat mengenai nilai kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh penyimpangan dari hasil penyidikan dan digunakan untuk mendukung tindakan litigasi.

d. Tindak Pidana Korupsi

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dimaksud dengan Tindak Pidana Korupsi adalah seluruh subjek hukum yang secara melawan hukum melakukan perbuatan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara serta setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan

---

<sup>16</sup> Suhartini, 2019, *Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara*, Jurnal De Jure Vol. 11 No. 2, Jakarta, hlm. 8., terdapat dalam <https://jurnal.law.uniba-bpn.ac.id/index.php/jurnaldejure/article/view/347>, diakses pada tanggal 21 Mei 2024.

atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Data dan Bahan Hukum**

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>17</sup>

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa pendekatan hukum yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat<sup>18</sup>.

Metode analisa data dalam penelitian ini adalah kualitatif artinya analisa dan pengambilan kesimpulan tidak ditentukan dengan jumlah, frekuensi maupun ukuran tertentu (kuantitatif), namun berdasarkan kesamaan masalah, kondisi yang berkaitan dan memiliki irisan dengan membandingkan terhadap teori yang ada maupun kajian terdahulu.

Data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan Data sekunder, Menurut Sugiyono data sekunder adalah sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpulan data<sup>19</sup>. Data sekunder didapatkan dari sumber yang dapat mendukung penelitian antara lain dari dokumentasi dan literatur. Menurut Bungin, data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua atau sumber sekunder dari data yang dibutuhkan<sup>20</sup>. Dalam penulisan skripsi ini menggunakan data sekunder karena sifat penelitian dalam skripsi ini adalah yuridis normatif.

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekamto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm. 52.

<sup>18</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 46.

<sup>19</sup> Sugiyono, 2019, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta, Bandung, hlm. 193.

<sup>20</sup> Rahmadi, 2011, *Pengantar Metodologi Penelitian*, Antasari Press, Banjarmasin, hlm. 71.

Jenis data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan (termasuk putusan Mahkamah Konstitusi) dan bahan hukum sekunder seperti buku, literatur, dan jurnal hukum.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bahan Hukum Primer antara lain:
  - 1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945
  - 2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999
  - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
  - 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
  - 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
  - 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 Tahun 2012
  - 7) Peraturan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengelolaan Kegiatan Bidang Investigasi
  - 8) Peraturan Perundang-Undangan terkait lainnya.
- b. Bahan Hukum Sekunder yang terdiri atas buku-buku, literatur, serta jurnal hukum yang berkaitan dengan judul penelitian ini, antara lain: Badan Pemeriksa Keuangan RI, Petunjuk Pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Tahun 1983
- c. Bahan Hukum Tersier yang terdiri antara lain atas Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK).

## **2. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yaitu melalui penelusuran dokumen-

dokumen maupun buku-buku ilmiah untuk mendapatkan landasan teoritis berupa bahan hukum positif yang sesuai dengan objek yang akan diteliti<sup>21</sup>.

### **3. Teknik Pengolahan Data**

Dalam penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian ini, teknik pengolahan data dilakukan dengan cara mengumpulkan data sekunder, kemudian menyeleksi seluruh bahan primer, bahan sekunder dan bahan tersier yang akan dilakukan analisis yang berkaitan dengan penelitian ini, khususnya bahan mengenai kewenangan BPK dan BPKP dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara pada perkara Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. Serta mengumpulkan aturan-aturan hukum sebagai bukti atau dasar hukum dalam melakukan analisa penelitian ini.

### **4. Analisa Data**

Analisa data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif yaitu suatu metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci. Berdasarkan pada prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yang berupa kata-kata tertulis. Data deskriptif merupakan metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya.<sup>22</sup>

## **G. Sistematika Penulisan**

### **BAB I                      Pendahuluan**

Pada bagian ini penulis akan membahas mengenai: Latar Belakang Permasalahan; Rumusan Masalah; Manfaat dan

---

<sup>21</sup> Jhonny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, hlm. 392.

<sup>22</sup> Salim dan Syahrudin, 2011, *Metodologi Penelitian*, Citapustaka Media, Bandung, hlm. 41.

Tujuan Penelitian; Metode Penelitian; Kerangka Teori dan Kerangka Konsep dan Sistematika Penulisan.

**BAB II Tinjauan Pustaka**

Bab ini berisikan kajian teori dan kajian pustaka yang dipergunakan dan berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

**BAB III Kewenangan BPK dan BPKP dalam melakukan Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara berdasarkan hukum yang berlaku**

Bab ini berisikan analisis rumusan masalah pertama, pada bagian ini penulis membahas tentang Bagaimana Kewenangan BPK dan BPKP dalam melakukan Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara berdasarkan hukum yang berlaku.

**BAB IV Penerapan Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Perkara Korupsi berdasarkan kepastian hukum**

Pada bagian ini penulis membahas tentang, Bagaimana Penerapan Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Penanganan Perkara Korupsi berdasarkan kepastian hukum.

**BAB V Penutup**

Pada bagian ini penulis membahas mengenai kesimpulan yang diambil dari 2 pokok permasalahan dan saran-saran.