

## KERUGIAN KEUANGAN NEGARA MENJADI DASAR PENYIDIKAN PERKARA PIDANA KORUPSI SESUAI AJARAN DELIK MATERIL

Excelcis Christovel Joen Jowangkay<sup>1</sup>,

Roy Ronny Lembong<sup>2</sup>, Hironimus Taroreh<sup>3</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana kerugian keuangan negara dapat dijadikan dasar penyidikan dalam perkara tindak pidana korupsi menurut ajaran delik materil. Dalam hukum pidana, delik materil dianggap terjadi apabila akibat yang dilarang oleh undang-undang telah timbul. Dengan demikian, dalam konteks tindak pidana korupsi, unsur “kerugian keuangan negara” menjadi komponen penting yang menentukan adanya tindak pidana. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, melalui analisis terhadap berbagai peraturan, literatur hukum, dan putusan pengadilan, termasuk Putusan Mahkamah Agung Nomor 813 K/Pid.Sus/2014. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerugian keuangan negara tidak selalu harus bersifat nyata (actual loss), tetapi dapat juga berupa kerugian potensial (potential loss) yang dapat dipastikan akan terjadi apabila perbuatan korupsi tidak segera dihentikan. Penerapan konsep kerugian potensial sejalan dengan ajaran delik materil, karena fokus utamanya adalah pada akibat hukum yang ditimbulkan dari suatu perbuatan. Dengan demikian, pengakuan terhadap kerugian potensial memberikan dasar yuridis bagi aparat penegak hukum untuk bertindak secara preventif dan efektif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia

**Kata Kunci:** Kerugian Keuangan Negara, Penyidikan, Tindak Pidana Korupsi, Delik Materil.

### A. PENDAHULUAN

Pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi memiliki 2 (dua) makna pokok: sebagai langkah preventif dan represif. Langkah preventif terkait dengan pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi. Harapannya, masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Langkah represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku dan sekaligus mengupayakan pengembalian kerugian negara yang telah dikorupsi semaksimal mungkin.<sup>1</sup> Kedua langkah tersebut dapat diterjemahkan bahwa upaya pemberantasan korupsi bukan semata memberi hukuman bagi mereka yang terbukti bersalah dengan hukuman yang seberat-beratnya, melainkan juga agar

seluruh kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatannya dapat kembali dalam waktu yang tidak terlalu lama. Pemikiran dasar mencegah timbulnya kerugian keuangan negara telah dengan sendirinya mendorong agar baik dengan cara pidana atau cara perdata, mengusahakan kembalinya secara maksimal dan cepat seluruh kerugian negara yang ditimbulkan oleh praktik korupsi. Keberadaan unsur kerugian negara merupakan pintu masuk dan salah satu kunci utama sukses tidaknya

upaya perampasan dan pengembalian aset perolehan hasil korupsi di Indonesia<sup>1</sup>.

Di Indonesia adanya kerugian keuangan negara atau per ekonomian negara menjadi unsur dari delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Namun dimasukkannya unsur “merugikan keuangan negara” dalam delik tindak pidana korupsi (khususnya Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor) dalam praktik seringkali menimbulkan persoalan yang dapat mempengaruhi proses penanganan perkara korupsi. Mulai dari multi tafsir definisi keuangan negara dan kerugian negara, kewenangan penghitungan kerugian negara, lambatnya proses penghitungan kerugian negara yang dinilai menghambat penanganan perkara korupsi, dan hingga belum maksimalnya eksekusi uang pengganti dalam perkarakorupsi<sup>2</sup>.

Perkara tindak pidana korupsi yang diperiksa oleh Pengadilan Negeri Kupang dengan nomor perkara 3/Pid.Sus-TPK/2019/PN Kpg, majelis hakim menyatakan bahwa Terdakwa I adalah Soedarsono, B.Sc., S.Km., M.Kesling, dan Terdakwa II adalah Muhamad Kurniadi Mandaka telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan korupsi secara bersama-sama (subsidiar) setelah dakwaan primair dibebaskan. Dalam amar putusan, hakim menjatuhkan hukuman pidana penjara selama 1 tahun 8 bulan dan denda Rp50 juta (bagi Soedarsono), serta pidana penjara 1 tahun 6 bulan dan denda Rp50 juta (bagi Kurniadi Mandaka), dengan ketentuan pengganti denda berupa pidana kurungan jika tidak dibayar. Selain itu, majelis hakim mewajibkan kedua terdakwa membayar uang pengganti

kerugian keuangan negara: Soedarsono diwajibkan membayar sebesar Rp100.500.000, dikurangi titipan Rp147.060.000; sedangkan Kurniadi Mandaka diwajibkan membayar Rp288.000.000, dikurangi titipan Rp292.500.000. Bila uang pengganti tidak dibayar, harta benda terdakwa dapat disita atau dilelang untuk menutup kerugian negara, dan jika tidak mencukupi, diganti dengan pidana penjara tambahan. Putusan ini menegaskan bahwa kerugian nyata kepada keuangan negara menjadi dasar penting dalam penentuan pembuktian dan pemidanaan, sesuai prinsip delik materiil.

Dasar hukum yang menjadi pijakan penelitian ini pertama-tama terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dalam Pasal 1 ayat (3) ditegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Hal ini mengandung arti bahwa setiap proses penegakan hukum, termasuk penyidikan tindak pidana korupsi, harus dilaksanakan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Selanjutnya, Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.” Ketentuan ini menjadi dasar kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam memeriksa dan memastikan adanya kerugian keuangan negara yang nyata sebagai salah satu unsur pembuktian dalam tindak pidana korupsi<sup>3</sup>.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga menjadi rujukan utama. Pasal 2 ayat (1) UU ini menyatakan bahwa “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi

---

<sup>1</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Thafa Media, 2018), hlm. 5.

<sup>2</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Salemba Empat, 2019), hlm. 23.

<sup>3</sup> Rena Yulia, “Hakikat Pengembalian Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Lex S*, Vol. 4 No. 1 (2020): 45

yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat empat tahun dan paling lama dua puluh tahun dan denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan paling banyak satu miliar rupiah.” Ketentuan ini menegaskan bahwa pembuktian kerugian keuangan negara merupakan unsur penting dalam penanganan perkara korupsi.

Perubahan dari delik formil menjadi delik materil juga dapat diterima menurut logika hukum karena kata dapat dalam rumusan delik tersebut, mengakibatkan kerugian bagi setiap orang atau pejabat yang selalu di liputi rasa khawatir dan rasa tidak aman dalam mengambil setiap kebijakan atau keputusan, karena setiap keputusan yang di ambil akan selalu beresiko untuk dinyatakan sebagai kejahatan korupsi walaupun keputusan tersebut menguntungkan bagi rakyat. Adanya kata “dapat” tersebut mengundang ketidakpastian sehingga akan tidak mendapat perlindungan hukum yang pasti dan adil karena setiap keputusan yang berkaitan dengan penentuan pelaksanaan proyek sangat potensial dan pasti dapat merugikan keuangan negara walaupun proses keluarnya keputusan tersebut telah dilakukan dengan hati-hati dan berdasarkan kewenangan yang telah diberikan undang-undang sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik<sup>4</sup>.

## B. METODE PENELITIAN

Jenis metode penelitian hukum yang digunakan dalam penyusunan penulisan ialah menggunakan metode penelitian hukum normatif. Secara etimologi, istilah penelitian hukum normatif berasal dari bahasa Inggris, yaitu *normative legal research*, dalam bahasa Belanda disebut

dengan istilah *normative juridisch onderzoek*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan istilah *normative juristische recherche*. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doctrinal atau penelitian hukum dogmatik atau penelitian legistik yang dalam kepustakaan Anglo America disebut sebagai *legal research* merupakan penelitian internal dalam disiplin ilmu hukum.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Penentuan Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang di Indonesia.

Hukum Indonesia, kerugian negara merupakan unsur yang sangat penting dalam tindak pidana korupsi. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (UU Tipikor). Pada Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dapat dipidana. Rumusan ini menunjukkan bahwa kerugian negara tidak hanya bersifat aktual, tetapi juga dapat berupa potensi kerugian yang mungkin timbul. Dengan demikian, UU Tipikor memungkinkan aparat penegak hukum bertindak preventif dengan menghentikan perbuatan yang berpotensi merugikan negara sebelum kerugian nyata terjadi<sup>5</sup>. Hal ini berbeda dengan tindak pidana lain yang biasanya menuntut adanya akibat yang jelas dan nyata. Unsur kerugian negara berfungsi sebagai pembeda utama tindak pidana korupsi dengan tindak pidana lainnya yang hanya berdampak pada individu atau pihak swasta<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Muhamad Zainul Arifin, *Tindak Pidana Korupsi: Kerugian Ekonomi dan Keuangan Negara* (Perspektif Hukum dan Praktik) (Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2021), hlm. 67.

<sup>5</sup> R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 35.

<sup>6</sup> Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-undang Tipikor menganut konsep delik formil, di mana tindak pidana dianggap selesai saat perbuatan yang dilarang dilakukan, tanpa harus membuktikan adanya akibat tertentu yang nyata. Dengan kata lain, dalam konteks korupsi, cukup dibuktikan adanya perbuatan melawan hukum yang berpotensi merugikan negara, tanpa harus ada kerugian yang sudah terwujud<sup>7</sup>. Berbeda dengan itu, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menganut konsep delik materiil, yang menekankan bahwa kerugian negara harus nyata dan dapat dihitung jumlahnya. Pasal 1 angka 22 UU tersebut mendefinisikan kerugian negara sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun karena kelalaian<sup>8</sup>. Perbedaan pendekatan ini sering menimbulkan perdebatan dalam praktik peradilan, terutama pada tahap pembuktian unsur kerugian negara dalam perkara korupsi.

Penetapan besarnya kerugian negara dalam tindak pidana korupsi merupakan elemen yang sangat penting karena menjadi salah satu unsur pokok yang harus dibuktikan oleh aparat penegak hukum di pengadilan. Proses ini memiliki dasar hukum yang jelas serta hierarki yang tegas untuk memberikan kepastian hukum. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara eksplisit menyatakan bahwa BPK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, yang mencakup pula kewenangan untuk menilai, menghitung, dan menetapkan besarnya kerugian negara yang ditimbulkan akibat perbuatan tindak pidana korupsi. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 23E Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan posisi BPK sebagai lembaga negara yang bersifat independen dan memiliki otoritas konstitusional dalam mengawasi pengelolaan keuangan negara. Dengan kedudukan yang demikian, hasil audit BPK memiliki kekuatan hukum yang kuat, final, dan mengikat sebagai alat bukti dalam proses peradilan perkara korupsi<sup>9</sup>.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga memiliki peran dalam menghitung kerugian negara, khususnya melalui audit investigatif yang dilakukan atas permintaan aparat penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Audit investigatif oleh BPKP biasanya digunakan untuk memberikan gambaran awal atau preliminary audit terkait dugaan adanya penyimpangan yang berpotensi menimbulkan kerugian negara. Namun demikian, meskipun hasil audit BPKP dapat dipergunakan sebagai alat bukti dalam proses penyidikan dan penuntutan, kedudukannya tidak setara dengan hasil audit BPK. Hal ini disebabkan karena BPKP bukanlah lembaga konstitusional, melainkan lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sehingga hierarki dan kekuatannya lebih rendah dibandingkan BPK. Oleh karena itu, jika terdapat perbedaan hasil perhitungan antara BPK dan BPKP, maka yang dijadikan rujukan utama oleh pengadilan adalah hasil audit BPK sebagai lembaga yang memiliki legitimasi konstitusional.

Pembuktian kerugian negara sering menghadapi tantangan. Salah satunya adalah perbedaan metode perhitungan antara BPK, BPKP, dan auditor independen. Perbedaan ini dapat mempengaruhi jumlah kerugian yang disajikan di persidangan dan sering memicu

<sup>7</sup> Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya*, (Jakarta: Gramedia, 2007), hlm. 47.

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>9</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

perdebatan antara jaksa dan penasihat hukum terdakwa<sup>10</sup>. Selain itu, keterbatasan data dan kurangnya transparansi dalam pengelolaan keuangan negara juga menjadi kendala. Beberapa ahli hukum, seperti Prof. Romli Atmasasmita, mengusulkan agar pemerintah menetapkan standar baku perhitungan kerugian negara untuk menghindari inkonsistensi dalam putusan pengadilan. Harmonisasi antara pendekatan formil dan materiil juga diperlukan agar tidak terjadi ketidakpastian hukum dalam pemberantasan korupsi.

Penentuan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi dilakukan melalui mekanisme yang jelas dan terstruktur. UU Tipikor menganut delik formil yang memungkinkan penegak hukum menjerat pelaku meskipun kerugian belum terjadi secara nyata, sementara UU Perbendaharaan menganut delik materiil yang memerlukan kerugian yang nyata dan dapat dihitung<sup>11</sup>. BPK memiliki peran utama sebagai lembaga yang berwenang menetapkan kerugian negara, didukung oleh BPKP dan auditor independen. Dalam hal unsur pidana tidak terpenuhi, penyelesaian dapat dialihkan ke jalur perdata. Meskipun demikian, tantangan dalam pembuktian masih ada, seperti perbedaan metode audit dan interpretasi hukum. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi dan peningkatan kapasitas lembaga audit agar pemberantasan korupsi dapat berjalan efektif dan akuntabel.

## **B. Kerugian Keuangan Negara sebagai Dasar Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.**

Penyidikan tindak pidana korupsi merupakan tahapan awal yang sangat krusial dalam proses penegakan hukum,

karena tahap ini menentukan arah penyelesaian perkara korupsi selanjutnya. Tujuan utama dari penyidikan adalah untuk mengumpulkan bukti yang cukup dan mengidentifikasi pihak yang diduga melakukan tindak pidana, sehingga dapat dilakukan penuntutan di pengadilan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), penyidikan didefinisikan sebagai “serangkaian tindakan penyidik yang dilakukan menurut tata cara yang ditentukan undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang membuat terang suatu tindak pidana yang terjadi dan menemukan pelakunya.” Definisi ini menekankan bahwa proses penyidikan harus dilakukan secara hukum formal yang ketat, sehingga setiap tindakan penyidik memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan asas-asas keadilan. Dengan kata lain, penyidikan tidak hanya berfungsi untuk mencari pelaku, tetapi juga harus menjamin bahwa hak-hak tersangka serta asas praduga tak bersalah tetap dihormati sepanjang proses hukum berlangsung.<sup>12</sup>

Konteks tindak pidana korupsi, penyidikan memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan penyidikan tindak pidana umum. Hal ini disebabkan korupsi merupakan tindak pidana yang bersifat khusus (*extraordinary crime*) dan berdampak luas terhadap keuangan negara serta kepercayaan publik terhadap pemerintah. Oleh karena itu, pembuktian unsur-unsur tindak pidana korupsi memerlukan strategi penyidikan yang lebih cermat, termasuk penggunaan teknik investigasi yang kompleks seperti audit investigatif, pelacakan aliran dana (*follow the money*), dan pemeriksaan dokumen keuangan yang mendalam. Dalam hal ini,

<sup>10</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Genta Publishing, 2016), hlm. 88.

<sup>11</sup> Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 201.

<sup>12</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 1 angka 2.

keberadaan kerugian keuangan negara menjadi salah satu unsur utama yang harus dibuktikan dalam tahap penyidikan. Unsur ini tidak hanya berfungsi sebagai dasar yuridis, tetapi juga sebagai indikator awal yang menunjukkan adanya perbuatan melawan hukum yang berpotensi merugikan negara.<sup>13</sup>

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang secara tegas menyatakan bahwa tindak pidana korupsi pada dasarnya adalah perbuatan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”<sup>14</sup>

Pasal 3 Undang-Undang yang sama memberikan penekanan pada unsur penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik, di mana disebutkan bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, 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 juga dapat dijerat dengan pidana yang setara. Dengan demikian, jelas bahwa kerugian keuangan negara merupakan unsur esensial yang

menjadi dasar dimulainya penyidikan, karena tanpa adanya indikasi kerugian keuangan negara, sulit untuk membuktikan adanya tindak pidana korupsi sesuai definisi hukum yang berlaku<sup>15</sup>.

Pembuktian kerugian keuangan negara pada tahap penyidikan dilakukan melalui mekanisme audit investigatif oleh lembaga yang berwenang seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPK memiliki kewenangan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.” Melalui audit tersebut, penyidik dapat memperoleh data yang sah mengenai besarnya kerugian negara yang diakibatkan oleh suatu perbuatan, yang kemudian dijadikan alat bukti dalam proses penyidikan dan penuntutan<sup>16</sup>.

Kerugian keuangan negara tidak hanya berfungsi sebagai konsekuensi dari tindak pidana korupsi, tetapi juga sebagai indikator utama yang memicu dimulainya penyidikan. Tanpa adanya indikasi kerugian negara, penyidik tidak memiliki landasan hukum yang kuat untuk memulai proses penyidikan. Oleh sebab itu, penentuan besarnya kerugian negara harus dilakukan secara hati-hati, objektif, dan berdasarkan prosedur yang berlaku, agar tidak terjadi kesalahan dalam menetapkan seseorang sebagai tersangka. Hal ini penting untuk menghindari terjadinya kriminalisasi atau penyidikan yang tidak sah yang dapat merugikan hak asasi

<sup>13</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3.

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 dan Pasal 3, <https://peraturan.bpk.go.id>.

<sup>15</sup> Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 92.

<sup>16</sup> BPK RI, *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara* (SPKN), Jakarta: BPK, 2017, hlm. 12.

manusia serta merusak kredibilitas penegakan hukum itu sendiri.

Beberapa putusan pengadilan, seperti Putusan Mahkamah Agung Nomor 813 K/Pid.Sus/2014, ditegaskan bahwa kerugian negara yang menjadi dasar penyidikan tidak selalu harus berupa kerugian yang nyata (*actual loss*), tetapi dapat juga berupa kerugian potensial (*potential loss*)<sup>17</sup>. Artinya, jika suatu perbuatan diperkirakan dengan tingkat kepastian yang tinggi akan menyebabkan kerugian pada keuangan negara, maka unsur kerugian negara dianggap telah terpenuhi<sup>18</sup>. Ketentuan ini memperkuat fungsi preventif dari hukum pidana korupsi, sehingga negara dapat melakukan tindakan intervensi lebih awal untuk mencegah terjadinya kerugian yang lebih besar<sup>19</sup>.

Penerapan konsep kerugian potensial ini memiliki arti strategis dalam pemberantasan korupsi. Jika aparat penegak hukum hanya menunggu hingga kerugian aktual terjadi, negara akan selalu berada dalam posisi yang dirugikan secara terus-menerus. Dengan mengakui kerugian potensial, penyidikan dapat dilakukan lebih cepat dan efektif, sehingga mencegah hilangnya aset negara dalam jumlah yang lebih besar. Konsep ini juga membantu negara dalam mengelola risiko keuangan secara lebih efisien, karena proses hukum dapat berjalan bersamaan dengan upaya pencegahan kerugian<sup>20</sup>. Dengan kata lain, keberadaan kerugian keuangan negara sebagai dasar penyidikan bukan hanya memiliki dimensi represif melalui pemidanaan, tetapi juga dimensi preventif yang berorientasi pada perlindungan keuangan negara.

Seluruh ketentuan hukum tersebut, dapat dipahami bahwa kerugian keuangan negara memegang peranan yang sangat penting dalam penyidikan tindak pidana korupsi. Kejelasan mengenai adanya kerugian negara akan menentukan arah penyidikan, pembuktian, dan penuntutan di pengadilan. Oleh karena itu, setiap proses penyidikan harus memastikan bahwa unsur kerugian negara dibuktikan secara sah, transparan, dan akuntabel, sehingga hasil penyidikan memiliki kekuatan hukum yang memadai untuk menjerat pelaku korupsi sekaligus memulihkan kerugian yang diderita oleh negara.

Tindak pidana korupsi dikategorikan sebagai delik materiil, yang berarti bahwa tindak pidana dianggap selesai ketika akibat yang dilarang oleh undang-undang, yaitu kerugian keuangan negara, benar-benar terjadi.<sup>21</sup> Oleh karena itu, dalam penyidikan, pembuktian adanya kerugian negara menjadi fokus utama aparat penegak hukum. Tanpa adanya kerugian negara yang jelas, penyidikan dapat dianggap prematur atau tidak memenuhi syarat formil dan materiil suatu tindak pidana korupsi. Dengan kata lain, kerugian negara merupakan unsur pembeda yang membedakan korupsi dari tindak pidana lain, sehingga memiliki nilai strategis dalam menentukan langkah penyidikan dan penuntutan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, khususnya Pasal 1 angka 22, mendefinisikan kerugian negara sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum

---

<sup>17</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 813 K/Pid.Sus/2014, Direktori Putusan MA, tersedia di: <https://putusan3.mahkamahagung.go.id>.

<sup>18</sup> Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 115.

<sup>19</sup> Busyro Muqoddas, *Korupsi Politik di Negara Modern*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 77.

<sup>20</sup> Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance, dan Komisi Pemberantasan Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media, 2012), hlm. 131.

<sup>21</sup> Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 74.

baik sengaja maupun lalai.<sup>22</sup> Definisi ini memberikan landasan yuridis bahwa kerugian negara tidak hanya terbatas pada uang, tetapi juga mencakup aset negara lainnya. Dengan pengertian ini, penyidik memiliki dasar yang jelas untuk menghitung dan membuktikan nilai kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan koruptif. Hal ini juga menjadi pedoman bagi auditor, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dalam melakukan audit investigatif.

#### D. KESIMPULAN

Penentuan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi diatur secara jelas dalam UU Tipikor yang menyatakan bahwa kerugian negara dapat berupa kerugian nyata maupun kerugian potensial. Hal ini berarti bahwa meskipun kerugian belum benar-benar terjadi, selama ada bukti yang menunjukkan potensi kerugian yang pasti akan terjadi, unsur kerugian negara tetap dianggap terpenuhi. Dalam hal ini, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kewenangan utama untuk menetapkan besarnya kerugian negara, sedangkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta auditor lainnya hanya berperan sebagai pihak pendukung dalam proses penyelidikan dan penyidikan. Pendekatan ini memberikan fleksibilitas bagi aparat penegak hukum untuk bertindak secara preventif dengan menghentikan tindakan yang berpotensi merugikan negara sebelum kerugian benar-benar timbul, sekaligus bertindak represif dengan memberikan sanksi ketika kerugian sudah nyata. Dengan demikian, mekanisme ini memperkuat upaya pemberantasan korupsi, memastikan keuangan negara terlindungi, serta mewujudkan sistem pengelolaan negara yang bersih dan akuntabel.

Kerugian keuangan negara merupakan unsur utama dan dasar dimulainya penyidikan tindak pidana korupsi. Dalam proses ini, kerugian negara berfungsi

sebagai indikator adanya perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan negara, baik berupa kerugian nyata (actual loss) maupun kerugian potensial (potential loss). BPK memiliki kewenangan konstitusional untuk menetapkan besarnya kerugian negara melalui audit yang hasilnya menjadi alat bukti sah dalam penyidikan dan persidangan. Pengakuan terhadap kerugian potensial memungkinkan penyidikan dilakukan secara preventif, sehingga aparat penegak hukum dapat bertindak lebih cepat sebelum kerugian nyata terjadi. Dengan demikian, pembuktian kerugian negara yang jelas, objektif, dan terukur sangat penting untuk memastikan penyidikan korupsi berjalan efektif, transparan, dan memiliki kekuatan hukum yang memadai.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Grafiti Press, Jakarta. 2006.
- Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya*, (Jakarta: Gramedia, 2007)
- Arifin P. Soeria Atmadja, “*Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*”, PT. Raja Grafindo Persada, Edisi ke tiga, Cetakan kedua, Jakarta, 2010
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996,
- Busyro Muqoddas, *Korupsi Politik di Negara Modern*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010),
- BPK RI, *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN)*, Jakarta: BPK, 2017
- Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Thafa Media, 2018),

---

<sup>22</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 22.

- Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum), Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip*, 1999.
- Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum, Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia*, Banda Aceh, 2022.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015
- Muhamad Zainul Arifin, *Tindak Pidana Korupsi: Kerugian Ekonomi dan Keuangan Negara (Perspektif Hukum dan Praktik)* (Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2021),
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram. 2020.
- Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi: Tinjauan Teoritis, Praktik, dan Permasalahannya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2017),
- Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta. 2005.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum), Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip*, 1999.