BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Survei menunjukkan bahwa negara Indonesia saat ini masih bergelut dengan kejahatan korupsi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW), pada sepanjang tahun 2024 ditemukan sebanyak 364 kasus. Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) *juncto* Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP (KUHP Nasional). adalah favorit penegak hukum dalam menjerat pelaku korupsi.

Dari total 364 kasus korupsi yang ditangani oleh aparat penegak hukum sepanjang tahun 2024, sebanyak 328 perkara (90%) menggunakan Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 UU Tipikor karena berkaitan langsung dengan estimasi kerugian mencapai Rp. 279,9 triliun.[1]Menegaskan bahwa Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional masih menjadi tumpuan utama penegak hukum. Namun, Penggunaan Pasal ini pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 memunculkan masalah yuridis fundamental terkait kepastian pembuktian kerugian negara yang justru mengancam asas kepastian hukum.

[1] *Indonesia Corruption Watch*, "Laporan Hasil Pemantauan Persidangan Perkara Korupsi 2024", terdapat dalam https://antikorupsi.org/id/tren-penindakan-kasus-korupsi-2024, diakses terakhir pada hari kamis, 23 Oktober 2025, pukul 20.07 WIB.

Praktik penegak hukum dalam menggunakan pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional menjadi favorit, dikarenakan kedua pasal tersebut memberikan landasan hukum yang kuat dan kebebasan untuk menjerat pelaku korupsi yang menyebabkan kerugian negara.[2] Tindak Pidana Korupsi Sebelum adanya *Judicial review* UU Tipikor ke Mahkamah Konstitusi yang menguji Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional melalui Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 penerapannya masih menggunakan kualifikasi delik formil. Menurut pembentuk undang-undang, kedua pasal tersebut merupakan delik formil, delik formil adalah delik yang perumusannya lebih menekankan pada perbuatan yang dilarang, dengan kata lain pembentuk undang-undang melarang melakukan perbuatan tertentu tanpa mensyaratkan terjadinya akibat apa pun dari perbuatan tersebut.[3]

Dengan dicantumkannya kata atau unsur "dapat" dalam pasal tersebut maka secara gramatikal jelas bahwa pembentuk undang-undang tidak mensyaratkan terjadinya/selesainya akibat "merugikan keuangan atau perekonomian negara". Penafsiran tersebut dikuatkan oleh penafsiran otentik pembentuk UU Pemberantasan Tipikor yang menyatakan:

> *"...Bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat."*[4]

---

[2] Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Erlangga, Jakarta, 2017, hlm. 125–130.

[3] Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Angka I huruf d.

[4] Budi Prastowo, "DELIK FORMIL/MATERIIL, SIFAT MELAWAN HUKUM FORMIL/MATERIIL DAN PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI Kajian Teori Hukum Pidana terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006", *Jurnal Hukum Pro Justitia,* Vol 24 No 3, Bandung, 2006, hlm. 214.

Implikasi dari delik formil tersebut adalah penghitungan kerugian keuangan negara dapat dilakukan secara potensial *(potential loss)* tanpa harus dibuktikan kerugiannya secara nyata *(actual loss)*. Kondisi ini terlihat dalam salah satu putusan pengadilan Nomor 04/Pid.Sus/2013/PN.KPG yang secara tegas menimbang bahwa tindak pidana korupsi adalah delik formil.[5] Bahkan, pada masa tersebut hakim memiliki pilihan untuk menghitung sendiri kerugian negara berdasarkan fakta persidangan tanpa audit resmi, sebagaimana terlihat dalam Putusan Nomor 17/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Mtr.[6]

Dalam perhitungan kerugian keuangan negara tersebut, lembaga yang berwenang menghitung kerugian keuangan negara merujuk kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta dimungkinkan juga oleh Akuntan Publik yang ditunjuk.[7]

Meskipun sering dipermasalahkan, lembaga audit mana yang lebih berwenang melakukan audit kerugian negara. Secara konstitusional, diatur dalam Pasal 23 E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan lembaga yang bertugas untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sehingga BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum yang dilakukan penyelenggara pengelolaan keuangan negara.[8]

---

[5] Putusan Pengadilan Negeri Kupang No. 04/Pid.Sus/2013/PN.KPG, hlm. 108-109.
[6] Putusan Pengadilan Negeri Mataram No. 17/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Mtr, hlm. 100-106.
[7] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PUU-X/2012., hlm. 52-53.
[8] Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam praktik penegakan hukum tersebut, unsur "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional sering kali dipaksakan keberadaannya meskipun belum terdapat hasil audit resmi dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Aparat penegak hukum sering kali mendasarkan penentuan unsur kerugian negara hanya pada Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), laporan inspektorat atau bahkan hanya menggunakan keterangan penyidik dan saksi ahli, tanpa adanya audit resmi yang sah dari lembaga berwenang secara konstitusional.[9]

Penentuan yang mendasari praktik penegak hukum melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, tanpa adanya audit resmi yang sah dari lembaga berwenang secara konstitusional adalah Putusan MK No. 31/PUU-X/2012.[10] Putusan MK yang merupakan putusan terhadap pengujian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pasal 6 huruf a dan penjelasan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 23 E ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu *ratio decidendi* pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 31/PUU-X/2012 menyatakan bahwa, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BKP dalam rangka pembuktian suatu tindak

---

[9] Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi: Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional,* Rajawali Pers, Jakarta, 2019, hlm. 212.

[10] Arqi Nur Mubarok, Wahyu Priyanka nata Permana, "Implementasi Putusan MK 31/PUU-X/2012 jo. SEMA 4 Tahun 2016 Dalam Putusan Pengadilan TIPIKOR", *Jurnal Konstitusi dan Peraturan Hukum*, Vol. 7 No. 1, 2024, hlm. 110.

pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri diluar temuan BPKP dan BPK. Misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain(termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.[11]

Praktek penegakan dan instrumen hukum di atas, masih menunjukkan bahwa Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional masih merupakan delik korupsi delik formil. Secara ilmu hukum pidana, berkaitan dengan unsur *bestanddelen* (inti delik) dan unsur elementen (unsur tidak tertulis) pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional, unsur "dapat merugikan keuangan negara" merupakan unsur elementen, bukan sebagai unsur *bestanddelen.* Sedangkan unsur "memperkaya diri sendiri/atau orang lain secara melawan hukum" merupakan unsur *bestanddelen*[12]. hal ini yang juga menjadi dasar pengadilan menerima perkara korupsi tanpa melihat kerugian secara nyata *(actual loss)* namun hanya dapat menimbulkan kerugian sebagai potensial *(potential loss)*. Sebagai contoh, Putusan Nomor 19/Pid.Sus/2013/PN.KPG dan Putusan Nomor 20/Pid.Sus-TPK/2014/PN.DPS

[11] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PUU-X/2012., hlm. 52-53.

[12] Warih Anjari, "Kedudukan Asas Legalitas Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 dan 025/PUU-XIV/2016", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 1, Jakarta, 2019, hlm. 14-15.

pada era tersebut lazim menerima audit BPKP atau BPK tanpa mempersoalkan sifat kerugiannya.[13]

Putusan MK No. 31/PUU-X/2012 tersebut, yang dipakai oleh penegak hukum sebagai dasar untuk menetapkan hasil audit tanpa adanya audit resmi yang sah dari lembaga berwenang secara konstitusional oleh pengadilan dan penegak hukum lainnya dibidang tindak pidana korupsi, untuk membenarkan praktik yang selama ini dilakukan sebelum adanya putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016.

Untuk merespons perdebatan mengenai kewenangan penetapan kerugian keuangan negara tersebut, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Nomor 4 Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Melalui rumusan hukum Kamar Pidana poin 6 dalam SEMA tersebut, SEMA Nomor 4 Tahun 2016 dikeluarkan sebagai respons terhadap dualisme kewenangan audit yang dipicu oleh Putusan MK No. 31/PUU-X/2012, yang melonggarkan sumber audit selain BPK. SEMA No. 4/2016 bertujuan memberikan kepastian hukum yudisial dengan menegaskan BPK sebagai satu-satunya instansi yang berwenang menyatakan kerugian.[14]

Mengacu kepada SEMA No. 4/2016, menegaskan bahwa BPK adalah satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyatakan kerugian keuangan negara. Pandangan ini menolak keterlibatan lembaga lain seperti BPKP, inspektorat yang menggunakan metode *total loss*. Padahal, standar bahwa kerugian negara

[13] Putusan Pengadilan Negeri Kupang No. 19/Pid.Sus/2013/PN.KPG, hlm. 214; lihat juga Putusan Pengadilan Negeri Denpasar No. 20/Pid.Sus-TPK/2014/PN.DPS, hlm. 68.

[14] Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, poin 6.

dalam kasus korupsi harus bersifat nyata *(actual loss)*, hal ini selaras dengan Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016.[15]

Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menguji unsur "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" dalam UU Tindak Pidana Korupsi. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan:

> *"Bahwa kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat."*[16]

Putusan tersebut berimplikasi bahwa unsur kerugian keuangan negara pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional harus dimaknai benar-benar sebagai kerugian yang nyata *(actual loss)* serta bukan hanya sekedar perkiraan *(potential loss)* atau kemungkinan kerugian negara. [17]Dengan menggunakan teori ilmu hukum pidana, ketika terdapat kata "kerugian keuangan negara" tidak disertai dengan kata "dapat" konsekuensinya adalah berubah menjadi delik materiil.[18] Sehingga terjadi perubahan delik korupsi dari delik formil ke delik materiil, Delik materiil yaitu suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan

[15] Rio Rinaldi Silalahi, "Penegakan Hukum Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016', *Lex Renaissance*, No. 2 Vol. 3, 2018, hlm. 316.

[16] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XIV/2016., hlm. 116.

[17] Warih Anjari, *Op. Cit.*, hlm. 6.

[18] R. B. Budi Prastowo, *Op. Cit.*, 213-214.

negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata atau aktual.[19]

Dengan begitu, *bestanddelen* (inti delik) dari kedua pasal tersebut adalah "kerugian keuangan negara" yang harus nyata *(actual loss)*. Kerugian keuangan negara menjadi inti delik, sebagai akibat yang dilarang dari dilakukannya perbuatan melawan hukum yang memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi.[20] Pembuktian kerugian negara harus didasarkan pada bukti-bukti yang konkret dan terukur. Hal ini mulai diterapkan dalam beberapa putusan, seperti Putusan Nomor 50/Pid.Sus-TPK/2024/PN.Pdg yang secara tegas mendasarkan kerugian keuangan negara pada audit investigatif BPK RI senilai Rp. 2,1 Miliar.[21]

Lebih lanjut Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 memperkuat kedudukan kewenangan BPK, Pada Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menetapkan adanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang bebas dan mandiri untuk mengawasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.[22] Peran ini diperjelas lebih lanjut dalam UU BPK, yang mendefinisikan BPK sebagai lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, sesuai dengan amanat UUD 1945.[23]

Pada Pasal 10 Ayat (1) UU BPK, menyatakan:

> *"BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/*

[19] *Ibid., hlm. 114.*
[20] R. B. Budi Prastowo, *Op. Cit.*, hlm. 213-214.
[21] Putusan Pengadilan Negeri Padang No. 50/Pid.Sus-TPK/2024/PN Pdg, hlm. 181.
[22] Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[23] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara."[24]

Menyadari bahwa inkonsistensi dan ketidakseragaman dalam praktik peradilan masih berlangsung setelah Putusan MK No. 25/PUU/XIV/2016 dan SEMA No. 4 Tahun 2016. Faktanya, pengadilan masih kerap menerima hasil audit dari lembaga non-BPK. Misalnya, Putusan Nomor 13/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mnd dan Putusan Nomor 55/Pid.Sus-TPK/2022/PN.Pbr yang menggunakan perhitungan Inspektorat Daerah dengan metode *total loss.* Demikian juga Putusan Nomor 70/Pid.Sus-TPK/2024/PN.Plg yang menggunakan perhitungan internal Satgas Forensik KPK dengan metode *Net Loss.*[25]

Mahkamah Agung kembali memberikan penegasan untuk menyeragamkan pemahaman dan penerapan hukum melalui SEMA Nomor 2 Tahun 2024 sebagai Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, Rumusan Kamar Pidana dalam SEMA ini kembali mempertegas BPK menjadi lembaga konstitusional yang berwenang *mendeclare* kerugian keuangan negara.[26] Akan tetapi, di lain, sisi SEMA ini juga membawa dilema bagi asas kepastian hukum karena memberikan kewenangan lagi bagi instansi lain seperti BPKP, Inspektorat, Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Akuntan Publik bersertifikasi, untuk melakukan pemeriksaan dan audit yang hasilnya dapat dijadikan dasar penilaian kerugian keuangan negara. Hakim juga

[24] *Ibid.,* Pasal 10 ayat (1).

[25] Lihat Putusan Pengadilan Negeri Manado No. 13/Pid.Sus-TPK/2019/PN.Mnd, hlm. 109-110; Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru No. 55/Pid.Sus-TPK/2022/PN.Pbr, hlm. 242; dan Putusan Pengadilan Negeri Palembang No. 70/Pid.Sus-TPK/2024/PN.Plg, hlm. 526.

[26] Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pemberlakuan Hasil Rumusan Rapat Pleno Kamar mahkamah Agung Tahun 2024 Sebagaimana Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, Lampiran Hasil Rumusan Kamar Pidana, Poin 3.

diberikan kewenangan penuh menilai kerugian dan besarannya kerugian keuangan negara berdasarkan fakta persidangan.[27]

Meskipun perubahan ini, bertujuan mempercepat proses hukum serta mendukung transparansi, justru mengubah fokus utama dari masalah legalitas sumber audit (kewenangan BPK), menjadi beralih ke masalah kualitas pembuktian *(actual loss)*. Sebab, pemberian izin kepada berbagai lembaga audit non-BPK dan ditambah kewenangan luas bagi hakim, berpotensi menciptakan permasalahan baru bagi praktik pemaksaan unsur yang didasarkan perhitungan yang masih belum pasti.[28] Dampaknya, ancaman terhadap prinsip kepastian hukum yang juga tidak sejalan dengan Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016. Legitimasi terhadap dualisme audit ini terlihat jelas dalam putusan terbaru, yakni Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst, dimana Majelis Hakim secara eksplisit berpedoman pada SEMA No. 2 Tahun 2024 untuk menerima hasil audit dari BPKP.[29]

Dinamika regulasi ini menunjukkan perbedaan standar pembuktian kerugian keuangan negara. secara ringkas, pergeseran pemaknaan unsur kerugian dan kewenangan audit dapat dikelompokkan menjadi tiga fase utama yang menjadi pangkal ketidakpastian hukum ini:

---

[27] *Ibid.,* Poin 3.

[28] Murdian, Ari Qurniawan, *"Kewenangan Lembaga Audit dalam Penetapan Kerugian Negara Pasca SEMA No. 2/2024"*, terdapat dalam https://dandapala.com/article/detail/kewenangan-lembaga-audit-dalam-penetapan-kerugian-negara-pasca-sema-no-22024, Diakses terakhir tanggal 13 November 2025 Pukul 03.27 WIB.

[29] Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst, hlm. 1398-1939.

1. Fase Pra-MK No. 25/PUU-XIV/2016: sebagai Delik Formil *(Potential Loss)*, diperkuat oleh Putusan MK No. 31/PUU-x/2012 yang membuka opsi Audit Multi-Lembaga (BPK, BPKP, dll).[30]
2. Fase Pasca-MK No. 25/PUU-XIV/2016: Terjadi pergeseran menjadi Delik Materiil *(Actual Loss)* didukung oleh SEMA No. 4/2016 yang menegaskan BPK Tunggal sebagai otoritas audit.[31]
3. Fase Terkini (Pasca-SEMA No. 2/2024): Standar delik tetap Materiil *(Actual Loss)*, tetapi SEMA No. 2/2024 kembali melonggarkan sumber audit menjadi Audit Multi-Lembaga ditambah kewenangan hakim untuk menilai kerugian.[32]

Pergeseran kualifikasi delik korupsi menjadi delik materiil pasca Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 menimbulkan perdebatan doktrin mengenai kewenangan lembaga audit yang memiliki kewenangan absolute untuk menyatakan kerugian yang telah memenuhi standar nyata dan pasti (*actual loss).*[33] Apakah penetapan kewenangan dimiliki oleh BPK sebagai lembaga audit konstitusional yang berhak menetapkan kerugian, atau masih relevan menggunakan Putusan MK No. 31/PUU-X/2012 sebagai dasar memperbolehkan lembaga BPKP, inspektorat

---

[30] Lihat Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001; serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012, tanggal 23 Oktober 2012, Paragraf pertimbangan hakim.

[31] Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, tanggal 25 Januari tentang penghapusan frasa "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor; serta Surat Edaran Mahkamah Agung nomor 4 Tahun 2016 tentang pemberlakuan Rumusan hasil Rapat pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai pedoman pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, Poin 6 Kamar Pidana.

[32] Lihat Surat Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2024 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno kamar Mahkamah Agung Tahun 2023 Sebagai Pedoman pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, Poin 3 Rumusan Kamar Pidana.

[33] Lilik Mulyadi, "*Tindak Pidana Korupsi; Aspek Normatif, Teoritis, dan Praktik Hukum",* Alumni, Bandung, 2018, hlm. 45.

jenderal, akuntan publik atau ahli dan penuntut umum untuk melakukan penghitungan?. Penegasan MK terhadap kerugian nyata secara tidak langsung menciptakan batasan bagi kewenangan Penuntut Umum dan menempatkan audit final oleh lembaga seperti BPK pada posisi yang sangat krusial.[34]

Kondisi ini juga menimbulkan perdebatan antara kepentingan pemberantasan korupsi dengan prinsip-prinsip dasar hukum pidana, khususnya asas kepastian hukum *(legal certainty)* sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.[35] Pemaksaan unsur "kerugian keuangan negara" tanpa dasar audit resmi dapat mengaburkan batas antara kesalahan administratif dan tindak pidana, bahkan berpotensi menjadi timbulnya pemaksaan pasal terhadap kebijakan publik yang sebenarnya tidak merugikan negara secara riil.

Meskipun putusan MK merupakan suatu putusan lembaga yudisial yang wajib diikuti oleh lembaga negara lainnya, sifat *erga omnes* dari putusan dan kedudukan Mahkamah Konstitusi pada ranah publik menjadikan hakim terikat untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi.[36] Akan tetapi, ditemukan adanya inkonsistensi dalam praktik penegakan hukum di lapangan dan ketidakpatuhan yang signifikan. Banyak aparat penegak hukum baik penyidik maupun penuntut umum masih cenderung berpegang pada tradisi delik formil lama, melakukan penetapan tersangka dan penuntutan dengan mengadakan laporan hasil

[34] J.E. Sahetapy, "*Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Delik Korupsi: Tinjauan Kewenangan Audit dan Pembuktian"*, Airlangga University Press, Surabaya, 2019, hlm. 150-155.
[35] Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[36] Warih Anjari, *Op. Cit*. hlm. 3.

perhitungan kerugian negara (LHPKN) yang bersifat sementara atau estimasi tanpa menunggu hasil audit final.[37]

Keadaan ini menciptakan perbedaan yuridis antara norma yang ideal *(das sollen)* yaitu Undang-Undang Pemberantasan Tipikor sebagai delik materiil yang menuntut kerugian nyata dan lembaga audit tunggal BPK berdasarkan Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 dan SEMA Nomor 4 Tahun 2016, dengan praktik penegakan hukum di lapangan *(das sein)* yang masih mengandalkan tradisi delik formil atau audit estimasi *(potential loss)*. Kesenjangan tersebut secara langsung mengancam kepastian hukum yang dijamin konstitusi, karena penetapan pidana tidak didasarkan pada pembuktian yang final, tegas dan nyata. Praktik pemaksaan unsur kerugian negara pada akhirnya dapat mengaburkan batas antara ranah kesalahan administratif dan tindak pidana serta menimbulkan risiko kriminalisasi kebijakan bagi penyelenggara negara. Dengan demikian, praktik APH yang masih menggunakan audit estimasi *(potential loss)* bertentangan secara langsung dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjamin asas kepastian hukum, serta melanggar semangat Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 yang mensyaratkan pembuktian keuangan negara secara nyata *(actual loss)*.

Berdasarkan uraian tersebut, dengan adanya konflik standar pembuktian kerugian nyata dan pasti dengan praktik pemaksaan hasil audit yang masih potensi oleh aparat penegak hukum yang secara langsung mengancam prinsip kepastian hukum. Maka penulis tertarik untuk menganalisis dalam penelitian ini dengan judul

---

[37] Adhyaksa Daut, "Penerapan Delik Formil Tindak Pidana Korupsi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006" *Jurnal Hukum & Pembangunan,* Vol. 48 No. 2, 2018, hlm. 378.

"Analisis Yuridis Kewenangan Lembaga Negara Dalam Menghitung Kerugian Keuangan Negara: Pembuktian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK *juncto* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional Pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016".

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan suatu permasalahan utama yang akan dianalisis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi yuridis perubahan kualifikasi delik korupsi dari delik formil menjadi delik materiil pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 terhadap pembuktian kerugian keuangan negara dalam putusan pengadilan berdasarkan asas Kepastian Hukum?
2. Bagaimana kedudukan dan kekuatan pembuktian hasil penghitungan kerugian keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam putusan pengadilan tindak pidana korupsi pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan yang hendak dicapai penulis melalui pelaksanaan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis secara mendalam implikasi yuridis dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 terhadap perubahan

kualifikasi delik korupsi serta dampaknya pada penegasan asas Kepastian Hukum.

2. Untuk menganalisis kejelasan mengenai kewenangan lembaga audit dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara dalam kasus tindak pidana korupsi pasca-Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, khususnya meninjau kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga tunggal.

D. ORISINALITAS PENELITIAN

Isu kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi merupakan topik yang telah banyak diteliti dalam penelitian hukum di Indonesia. Kendati demikian, berdasarkan pemaparan keaslian yang telah disampaikan, penelitian ini memiliki fokus yang fundamental berbeda dari penelitian-penelitian terdahulu, terutama dalam menganalisis antara norma dan implementasi. Meskipun memiliki beberapa persamaan fokus kajian, penelitian-penelitian sebelumnya berfungsi sebagai landasan teoritis yang penting, memberikan kontribusi signifikan untuk melengkapi dan memperkaya analisis yang akan dilakukan dalam penelitian ini. Untuk mempermudah pemahaman, peneliti menyajikan informasi tersebut dalam bentuk tabel berikut:

01		
Nama Penulis	:	Rio Rinaldi Silalahi, S.H.
Jenis Penelitian	:	Tesis
Judul	:	PENEGAKAN HUKUM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

		NOMOR 25/PUU-XIV/2016 TENTANG PENGHAPUSAN KATA DAPAT PERSPEKTIF ADVOKAT DAN KPK
Tahun	:	2018
Pembahasan	:	Penelitian dalam tesis ini meninjau secara mendalam perspektif dan praktik penegakan hukum oleh advokat dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016. Putusan ini secara yuridis sangat penting karena menghapus frasa "dapat" dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional, sehingga secara tegas mengubah karakter delik korupsi menjadi delik materiil yang mensyaratkan adanya kerugian negara yang nyata *(actual loss)*. Secara keseluruhan, putusan MK telah menciptakan standar hukum yang ideal, akan tetapi implementasinya terhambat oleh perbedaan tafsir antara lembaga yang mengutamakan Kepastian Hukum yaitu Advokat, dengan lembaga yang mengutamakan efektivitas penindakan dan pemulihan aset oleh KPK.
Perbedaan	:	Penelitian ini membedakan diri dengan berfokus kepada kesenjangan yuridis antara norma dengan praktik yang menghasilkan inkonsistensi dalam penegakan hukum. secara khusus, penelitian ini menganalisis bagaimana praktik aparat penegak hukum yang masih mengandalkan audit yang belum final *(potential loss)* bertentangan dengan tuntutan pembuktian kerugian nyata *(actual loss)* dan lembaga tunggal Badan Pemeriksa Keuangan pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016, sehingga secara langsung mengancam Prinsip Kepastian Hukum.
02		
Nama Penulis	:	Kiki Kristanto
Nama Jurnal	:	Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai
Judul	:	IMPLIKASI YURIDIS PUTUSAN

		MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XIV/2016 TERHADAP PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
Tahun Terbit	:	2019
Volume/Nomor	:	Vol. 4 No. 2
Pembahasan	:	Putusan MK No 25/PUU-PUU-XIV/2016 menyatakan frasa "dapat" inkonstitusional menimbulkan implikasi hukum. antara lain proses penegakan hukum yang lambat, penyidik harus menunggu waktu yang lama untuk mendapatkan hasil audit kerugian negara yang ditetapkan oleh BPK, penegak hukum harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara secara nyata *(actual)* oleh lembaga yang berwenang sebelum dilakukan penyidikan perkara tindak pidana korupsi. Implikasi lain, muncul persoalan mengenai lembaga mana yang sebenarnya berwenang untuk menghitung dan menyatakan kerugian keuangan negara. meskipun penjelasan Pasal 32 UU Tipikor menyebut "instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk, hal ini menimbulkan konflik norma dengan Pasal 23E UUD 1945 dan UU BPK. Putusan MK menekankan perlunya sinkronisasi dan harmonisasi antara lembaga bertujuan untuk kepastian hukum dan mengatasi hambatan yang muncul dalam penerapan unsur kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.
Perbedaan	:	Penelitian ini berfokus meneliti adanya kesenjangan hukum yang substansial.Meskipun norma ideal pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 dan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 telah secara tegas menuntut kerugian negara yang nyata dan pasti (*actual loss*) serta menempatkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai otoritas tunggal yang berwenang, dalam penelitian ini ditemukan bahwa praktik penegakan hukum di lapangan masih cenderung memaksakan unsur kerugian negara. Aparat penegak hukum masih menggunakan laporan audit yang bersifat estimasi atau sementara untuk menetapkan tersangka dan melanjutkan penuntutan. Oleh karena itu, fokus

		utama penelitian ini adalah menganalisis secara yuridis bagaimana praktik pemaksaan unsur kerugian negara yang belum final dan pasti ini secara langsung mengancam dan melanggar prinsip kepastian hukum yang dijamin oleh konstitusi, sebuah dimensi analisis yang lebih maju dan kritis dibandingkan sekadar mencatat adanya keterlambatan prosedural.
03		
Nama Penulis	:	Arqi Nur Mubarok, Wahyu Priyanka Nata Permana
Nama Jurnal	:	Jurnal Privat & publik Hukum (PSHA) Jurnal Hukum UII
Judul	:	Implementasi Putusan MK No. 31/PUU-X/2012 jo. SEMA 4 Tahun 2016 Dalam Putusan Pengadilan TIPIKOR
Tahun Terbit	:	2024
Volume/Nomor	:	Vol. 2 No. 1
Pembahasan	:	Penelitian ini menyoroti Putusan MK No. 31/PUU-X/2012 yang memberikan fleksibilitas kepada aparat penegak hukum termasuk KPK untuk berkoordinasi dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau memungkinkan untuk membuktikan sendiri kerugian negara melalui ahli sehingga mengakui peran BPKP. disisi lain, terdapat SEMANo. 4/2016 yang menegaskan hanya BPK yang secara konstitusional berwenang untuk *mendeclare* atau menyatakan adanya kerugian keuangan negara, sehingga secara implisit membatasi peran BPKP. konflik ini menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai hasil perhitungan lembaga yang harus digunakan oleh penyidik dan hakim. kedudukan BPK dan BPKP sebagai lembaga yang berwenang menghitung kerugian keuangan negara masih belum seragam dalam praktik peradilan. kesipun secara hirarki putusan mk seharusnya lebih kuat dari pada SEMA, keragaman penafsiran oleh

		penegak hukum masih terjadi. Dualisme tersebut mengganggu efektivitas dan kepastian hukum dalam proses pemberantasan tindak pidana korupsi, secara keseluruhan penelitian ini berfokus kepada dinamika kewenangan lembaga audit dan bagaimana antara putusan MK dan SEMA tersebut.
Perbedaan	:	Penelitian pembanding berfokus kepada Konflik kewenangan yang dipicu oleh Putusan MK NO.31/PUU-X/2012. sebaliknya, dalam penelitian ini mendasarkan kepada implikasi berdasarkan yuridis pasca-Putusan MK No. 25/PUU-X/2016, yang bertujuan menganalisis secara mendalam praktik pemaksaan unsur kerugian negara menggunakan audit estimasi *(potential loss)* oleh aparat penegak hukum, serta dampaknya yang bertentangan dengan standar pembuktian kerugian nyata *(actual loss)* dan prinsip kepastian hukum pasca-putusan tersebut.
04		
Nama Penulis	:	Mochamad Nurhuda Febriyansah
Jenis Penelitian	:	Skripsi
Judul	:	AKIBAT HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK NOMOR: 25/PUU-XIV/2016 DALAM PEMBUKTIAN UNSUR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TINDAK PIDANA KORUPSI (STUDI DI PENGADILAN TIPIKOR SEMARANG)
Tahun Terbit	:	2018
Pembahasan	:	Pembahasan utama dalam penelitian ini berpusat pada perubahan fundamental karakteristik delik Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) sebagai konsekuensi langsung dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 25/PUU-XIV/2016. Secara yuridis, putusan tersebut menghilangkan frasa "dapat" dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional karena dianggap mengancam asas

		kepastian hukum. Perubahan ini secara tegas menggeser kualifikasi delik korupsi dari delik formil menjadi delik materiil. Konsekuensinya, pembuktian tindak pidana korupsi kini mutlak mensyaratkan adanya kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti (*actual loss*), bukan lagi sekadar potensi kerugian. Implikasi yuridis dari pengetatan standar pembuktian ini adalah kewajiban bagi aparat penegak hukum untuk memperoleh audit kerugian negara yang riil dari auditor berwenang sebelum proses penyidikan dapat dilakukan, yang secara praktis menyebabkan perlambatan dalam penegakan hukum. Selain itu, muncul polemik mengenai otoritas kewenangan auditor, di mana BPK diidentifikasi sebagai lembaga konstitusional yang berhak menyatakan kerugian negara, namun aparat penegak hukum di lapangan masih menghadapi tantangan implementasi dan sering menggunakan hasil perhitungan dari instansi lain, sebuah praktik yang menciptakan konflik norma yang harus segera diselesaikan demi menjamin kepastian hukum.
Perbedaan	:	Penelitian ini tidak mengulang temuan bahwa delik korupsi telah bergeser menjadi materiil. Sebaliknya, dalam penelitian ini berfokus pada kritik terhadap konsistensi penerapan putusan MK di lapangan. Penelitian terdahulu beranggapan bahwa putusan MK adalah solusi untuk kepastian hukum, sementara penelitian ini menganalisis bahwa pelanggaran terhadap Putusan MK oleh aparat penegak hukum yang dilakukan melalui pemaksaan unsur menggunakan hasil audit perkiraan *(potential loss)* justru menjadi sumber utama ketidakpastian hukum, mengaburkan batas antara ranah kesalahan administratif dan tindak pidana, serta menimbulkan risiko kriminalisasi kebijakan. penelitian ini yang menjadi nilai kebaruan dan kontribusi dalam mewujudkan kepastian hukum dalam tindak pidana korupsi.
05		

Nama Penulis	:	Tri Sulistyowati
Nama jurnal	:	Reformasi Hukum Trisakti
Judul	:	ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XIV/2016 MENGENAI PASAL 2 AYAT (1) DAN PASAL 3 UNDANG-UNDANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI.
Tahun Terbit	:	2019
Volume/Nomor	:	Vol. 1 No. 1
Pembahasan	:	Penelitian ini membahas tentang Putusan Mahkamah Konstitusi mewajibkan aparat penegak hukum menunggu audit kerugian negara yang nyata sebelum memulai penyidikan, dengan tujuan utama menguatkan kepastian hukum, meskipun menimbulkan isu perlambatan proses dan polemik kewenangan auditor. Penelitian ini mengambil sudut pandang yang lebih kritis dengan menganalisis kesenjangan praktik aparat penegak hukum di lapangan terhadap norma tersebut *das sollen* dengan *das sein*. Secara spesifik, penelitian ini mengkritisi penggunaan audit estimasi/sementara oleh APH pasca-Putusan MK. Orisinalitas penelitian terletak pada pengujian mendalam mengenai bagaimana konsistensi praktik aparat penegak hukum yang melanggar semangat Putusan MK dan SEMA No. 4/2016 secara langsung mengancam dan mencederai prinsip kepastian hukum yang seharusnya dijamin konstitusi.
Perbedaan	:	penelitian ini mengambil langkah maju dengan menganalisis kesenjangan yuridis yang kritis antara norma dan praktik *das sollen* dengan *das sein*. Secara spesifik, perbedaan dalam penelitian ini terletak pada analisis secara mendalam terhadap adanya praktik di lapangan berupa pemaksaan unsur kerugian keuangan negara melalui penggunaan audit estimasi atau sementara oleh aparat penegak hukum pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 dan SEMA No. 4/2016.

		Dengan demikian, penelitian ini tidak sekadar mencatat adanya hambatan prosedural, melainkan menguji secara mendalam bagaimana konsistensi praktik aparat penegak hukum yang melanggar semangat Putusan MK justru secara langsung mengancam dan mencederai prinsip kepastian hukum yang dijamin konstitusi.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Delik (Klasifikasi Delik dan Unsur Tindak Pidana)

Dalam kajian hukum pidana, analisis terhadap rumusan delik merupakan langkah awal untuk menentukan pertanggungjawaban pidana. Secara ontologis, tindak pidana dapat diklasifikasikan kedalam dua kategori utama menjadi delik formil *(delicta formale)* dan delik materiil *(delicta meteriale)*.[38]Yaitu:

a. Delik Formil *(Delicta Formale)*

Merupakan delik yang titik berat rumusannya terletak pada dilakukannya suatu perbuatan yang dilarang *(verboden handeling)*. Dalam delik formil ini, tindak pidana dianggap telah selesai dan sempurna setelah perbuatan tersebut dilakukan, tanpa mensyaratkan timbulnya suatu akibat dari perbuatan yang telah dilakukan.[39]

b. Delik Materiil *(Delicta Materiale)*

Delik materiil merupakan delik yang menitikberatkan pada timbulnya akibat yang dilarang *(verboden gevolg)*. Perbuatan pelaku

[38] Moeljatno, "*Asas-asas Hukum Pidana",* Cetakan ke-7, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 50.

[39] Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana,* Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016, hlm. 136.

akan dianggap sebagai tindak pidana yang sempurna apabila akibat yang dilarang oleh undang-undang tersebut telah nyata-nyata terjadi.[40]

Konsep klasifikasi delik tersebut sangat bersinggungan erat dengan pembagian unsur-unsur tindak pidana, antara inti delik (*bestanddelen)* dan unsur pelengkap *(elementen)*.[41] Yaitu:

a. Inti Delik *(Bestanddelen)*

   Bestanddelen merupakan unsur-unsur inti/pokok yang tercantum secara eksplisit dalam rumusan delik dan bersifat kumulatif. *Bestanddelen* wajib dibuktikan secara yuridis oleh penuntut umum, apabila salah satu *bestanddelen* tidak terbukti maka delik tersebut secara hukum dianggap tidak terjadi dan berkonsekuensi kepada tidak terbuktinya tindak pidana sebagaimana yang didakwakan. Hal ini memiliki arti bagian-bagian inti harus sesuai dengan perbuatan yang dilakukan, maka setelahnya baru seseorang bisa diancam dengan pidana.[42]

b. Unsur Pelengkap *(Elementen)*

   Sementara, *elementen* merupakan unsur atau syarat yang melengkapi rumusan delik, berupa unsur secara tersirat atau dalam konteks tertentu dapat berfungsi untuk menunjukkan potensi akibat

[40] *Ibid.*

[41] P.A.F. Lamintang, "*Dasar-Dasar Hukum pidana", S*inar Baru Algensindo, Bandung, 1997, hlm. 167-170.

[42] Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana,* , Cetakan IV Edisi Revisi, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2014, hlm. 100.

dari suatu perbuatan.[43] Atau dengan perkataan lain, *"element"* merupakan perbuatan pidana meliputi unsur yang tertulis dan tidak tertulis.[44]

2. Tindak Pidana Korupsi Dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional

Istilah korupsi berasal dari bahasa latin yaitu *corruptio* atau *corruptus* yang berasal dari kata *corrumpere*, istilah tersebut kemudian diadaptasi kedalam berbagai bahasa. Seperti bahasa Inggris *Corruption* atau *corrupt*, bahasa prancis *corruption*, dan bahasa Belanda *corruptie* atau *korruptie*, hingga akhirnya diserap dan diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi korupsi.

Secara harfiah, korupsi diartikan sebagai sesuatu yang busuk, jahat, dan merusak. dalam praktiknya, makna harfiah ini tercermin dalam kenyataan bahwa korupsi melibatkan berbagai aspek negatif seperti masalah moral dan sifat buruk, penyalahgunaan jabatan atau wewenang, Penyelewengan kekuasaan yang dipicu oleh suap, faktor pendorong ekonomi dan politik, dan nepotisme.[45]

Korupsi secara yuridis, merujuk kepada perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan atau perekonomian negara, tindakan suap, penggelapan, pemerasan, dan konflik kepentingan dalam pengadaan barang dan jasa. Pasal yang paling sering digunakan dalam tindak pidana korupsi

---

[43] *Ibid, hlm. 168*

[44] P.A.F. Lamintang, *Op. Cit.,* hlm. 194.

[45] Romli Atmasasmita, *Peradilan Pidana Kontemporer*, Prenada Media, Bandung, 2019, hlm. 55.

adalah Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional, karena pasal tersebut terkait langsung dengan kerugian keuangan negara.[46]

Rumusan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor *jo.* Pasal 603 KUHP Nasional menitikberatkan pada perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi melalui perbuatan melawan hukum, Rumusan Pasal 3 menitikberatkan pada penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan. Kedua pasal tersebut menjadi sentral dalam perdebatan kerugian negara karena secara eksplisit mencantumkan unsur "merugikan keuangan negara" sebagai bagian dari rumusan delik.

3. Konsep Kerugian Keuangan Negara

Kerugian keuangan negara merupakan unsur esensial dalam delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional. Secara yuridis, definisi mengenai kerugian keuangan negara merujuk pada Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Kerugian Negara adalah berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.[47] Berdasarkan definisi tersebut, kerugian keuangan negara harus

[46] Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

[47] Pasal 1 angka 22, Undang-Undang Nomor 1 Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

memenuhi syarat: Adanya kekurangan harta negara; Jumlah nyata dan pasti; Serta timbul akibat perbuatan melawan hukum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 membawa perubahan mendasar dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia, terutama mengenai penafsiran unsur kerugian keuangan negara. Melalui putusan ini, konsep kerugian negara tidak lagi cukup didasarkan pada perkiraan atau kemungkinan semata *(potential loss)*, melainkan harus dibuktikan secara riil, nyata, dan pasti *(actual loss)*. Implikasi yuridis dari perubahan ini adalah bergesernya kualifikasi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang semula merupakan delik formil menjadi delik materiil. Dengan kata lain, aparat penegak hukum kini wajib membuktikan adanya kerugian negara yang telah nyata terjadi sebagai syarat mutlak untuk menjerat pelaku korupsi.

4. Perhitungan Kerugian Keuangan Negara

Perhitungan kerugian negara harus dilakukan dengan metodologi yang akurat dan standar pemeriksaan yang diakui secara sah oleh hukum, yaitu:

a. Metode *Net Loss* (Selisih kurang), Metode ini dilakukan dengan menghitung selisih antara nilai yang dibayarkan oleh negara dengan nilai manfaat riil yang diterima. Metode ini merupakan refleksi paling akurat dari prinsip keadilan dalam delik materiil, karena hanya nilai yang benar-benar "hilang" dari kas negara yang dihitung sebagai kerugian.[48]

[48] Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi,* Salemba Empat, Jakarta, 2004, hlm. 82-85.

b. Metode *Total Loss*, Metode yang diterapkan dalam kondisi *ekstrem*, seperti pengadaan fiktif atau barang/jasa yang sama sekali tidak dapat digunakan, sehingga seluruh dana yang dikeluarkan negara dianggap sebagai kerugian total.[49]

c. Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), Seluruh proses penghitungan kerugian keuangan negara wajib tunduk pada SPKN sebagaimana diatur dalam Peraturan BPK No. 1 Tahun 2017. Standar ini merupakan pedoman baku bagi auditor (BPK) untuk menjamin objektivitas, integritas, dan profesionalisme dalam melakukan pemeriksaan investigatif.[50] Dalam perspektif hukum acara pidana, kepatuhan terhadap SPKN menjadi prasyarat mutlak agar Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna sebagai alat bukti surat (Pasal 184 ayat (1) huruf c KUHAP)[51] dan dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya sebagai dasar bagi hakim dalam menetapkan adanya kerugian negara yang nyata dan pasti.[52]

5. Teori Kepastian Hukum *(Legal Certainty)*

Prinsip kepastian hukum dalam filsafat hukum dibahas bersama dengan dua tujuan hukum yang lainnya. Menurut Gustav Radbruch, tujuan

[49] *Ibid.*

[50] Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, Lampiran I, Kerangka Dasar Pemeriksaan, Paragraf 07.

[51] M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 287.

[52] Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian Loc. Cit*. hlm. 65.

hukum terbagi menjadi tiga yaitu aliran utilitarianisme yang memiliki keyakinan bahwa hukum harus bermanfaat *(useful of law)*, aliran positivisme hukum yang berorientasi kepada asas kepastian hukum *(legal certainty)* dan yang terakhir adalah aliran hukum alam yang berkiblat pada asas keadilan *(substantial justice)*.[53]

Keberadaan prinsip kepastian hukum dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang hukum. keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. jika dilihat dari sudut pandang penerapannya, aparat penegak hukum cenderung memprioritaskan tujuan kepastian hukum dalam setiap penanganan kasus. harus disadari bahwa, kepastian hukum yang dimaknai sebagai bagian dari substansi hukum *(legal substance)* menghendaki agar peraturan perundang-undangan *(ius constitutum)* mengatur secara jelas dan logis ketentuan hukum yang berlaku *(lex certa)*.

Berdasarkan perspektif budaya hukum*(legal culture),* kepastian hukum menjadi bagian dari pemberlakuan hukum yang harus jelas, tetap konsisten dan konsekuen, yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat subjektif. Menurut Gustav Radbruch, terdapat empat dasar yang memiliki makna dengan kepastian hukum:

[53] Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit*. hlm. 156.

a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif adalah perundang-undangan;
b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum dibuat berdasarkan pada kenyataan;
c. Fakta yang tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan dan penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan;
d. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif kurang menjamin keadilan.

6. Kewenangan dan Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki kedudukan sentral dan independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dijamin secara konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.[54] Otoritas BPK dalam penetapan kerugian negara bersifat tunggal, sebagaimana dipertegas oleh Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang BPK yang secara eksplisit memberikan kewenangan kepada lembaga ini untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah.[55]

[54] Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[55] Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Kedudukan BPK sebagai auditor tunggal ini semakin dikuatkan oleh yurisprudensi melalui SEMA Nomor 4 Tahun 2016, yang menegaskan bahwa BPK adalah satu-satunya instansi yang berwenang menyatakan kerugian negara dalam perkara tindak pidana korupsi.[56] Dengan demikian, Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK memuat penetapan kerugian yang definitif, nyata, dan terukur, menjadikannya alat bukti yang krusial dan memiliki kekuatan hukum tinggi, terutama untuk memenuhi tuntutan pembuktian *actual loss* pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Berdasarkan judul dan rumusan masalah yang telah diajukan, maka dalam penelitian ini terdapat lima konsep kunci yang dioperasionalkan yaitu:

1. Implikasi Yuridis

   Merupakan konsekuensi, akibat, atau perubahan status hukum yang timbul dari suatu perbuatan hukum atau produk hukum. Dalam penelitian ini, implikasi yuridis merujuk pada perubahan sifat delik dan standar pembuktian dalam UU Tipikor sebagai dampak langsung dari berlakunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.

2. Delik Materiil

   Merupakan kualifikasi tindak pidana yang menitikberatkan pada timbulnya akibat yang dilarang *(verboden gevolg)*. Dalam konteks Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor pasca-Putusan MK, perbuatan pelaku baru dianggap

[56] Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, poin 6.

sebagai tindak pidana sempurna apabila unsur kerugian negara benar-benar telah nyata terjadi *(actual loss)*.

3. Kerugian Keuangan Negara

   Merupakan kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya *(actual loss)* sebagai akibat perbuatan melawan hukum. Dalam penelitian ini, istilah kerugian negara merujuk pada konsep *actual loss* pasca-Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 di mana kerugian tersebut harus benar-benar telah terjadi, bukan sekadar potensi atau perkiraan.

4. Putusan MK No 25/PUU-XIV/2016

   Putusan MK sebagai titik tolak perubahan norma pidana dalam penegakan Tindak Pidana Korupsi, merepresentasikan *ius constitutum* yang mulai berlaku pasca-tahun 2016. Fokus analisis pada implikasi yuridis dari penghapusan frasa "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor UU Tipikor *jo.* Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional. Penegasan adanya pergeseran karakteristik delik dari formil menjadi materil dan penetapan standar pembuktian baru bahwa unsur kerugian keuangan negara harus dibuktikan secara nyata (*actual loss*) dan pasti, bukan lagi sebatas potensi kerugian.[57] Putusan ini berfungsi sebagai ketentuan hukum yang menjadi basis argumen normatif penelitian ini.

5. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan

[57] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XIV/2016., hlm. 17

Merupakan kekuasaan asli yang diberikan oleh konstitusi (Pasal 23E UUD 1945) dan undang-undang kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan, penilaian, dan/atau penetapan jumlah kerugian keuangan negara. Istilah "lembaga satu-satunya" dalam penelitian ini merujuk pada perdebatan mengenai mandat tunggal BPK dibandingkan dengan lembaga audit lain atau diskresi hakim dalam menetapkan kerugian negara.

6. Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan asas fundamental yang menuntut agar norma-norma hukum dirumuskan secara jelas dan tidak ambigu, serta dilaksanakan tanpa adanya interpretasi yang bersifat arbitrer (*sewenang-wenang*). Fungsi utamanya adalah memberikan perlindungan prosedural dan substantif bagi setiap warga negara, memastikan bahwa mereka memiliki kejelasan mengenai kedudukan hukumnya, serta menjamin bahwa proses hukum berjalan secara bertanggung jawab dan adil.[58]

G. METODE PENELITIAN

1. Tipologi Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan merupakan penelitian hukum normatif, yaitu berfokus pada analisis dan penafsiran norma-norma hukum, prinsip-prinsip doktrin yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, yurisprudensi. Penelitian hukum normatif didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yang penelitiannya mengacu pada norma-norma yang

[58] Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit*. hlm. 77.

terdapat dalam peraturan perundang-undangan.[59] Penelitian ini berfokus pada inventarisasi dari hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dan sinkronisasi vertikal maupun horizontal terhadap aturan hukum terkait kewenangan audit kerugian keuangan negara. [60]

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian sebagai berikut:[61]

a. pendekatan Perundang-undangan *(Statute Approach)*

Pendekatan dilakukan dengan menelaah sistem norma baik hukum maupun perundang-undangan yang berlaku yang bersangkutan dengan tindak pidana korupsi serta kewenangan pemeriksaan kerugian keuangan negara. Fokus utamanya adalah melihat konsistensi dan harmonisasi antara UU Tipikor, UU BPK, serta peraturan pelaksana lainnya untuk menemukan konflik norma.

b. Pendekatan Konseptual *(Conceptual Approach)*

Pendekatan dilakukan dengan mempelajari berbagai konsep, teori, serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum pidana. Peneliti akan membedah konsep Kepastian Hukum (*Legal Certainty*), perbedaan Delik Formil dan Delik Materil, serta konsep

[59] Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta,1984, hlm. 20.

[60] Eko Riyadi, "Karakteristik Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Berdimensi Hak Asasi Manusia", *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2012, hlm. 33-34.

[61] Sri Mamudji, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum,* Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 32.

Kerugian Nyata (*actual Loss*) sebagai dasar untuk menjawab permasalahan standar audit kerugian negara.

c. Pendekatan Kasus *(Case Approach)*

Pendekatan kasus dengan melakukan analisa terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian, khususnya dengan menganalisis pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) serta argumentasi hukum dalam putusan-putusan pengadilan yang memiliki keterkaitan erat dengan perubahan unsur kerugian negara.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam skripsi ini difokuskan pada hal-hal yang menjadi kajian utama dalam rumusan masalah, yaitu:

a. Pemaknaan Unsur Kerugian keuangan Negara, yang mengkaji pergeseran delik Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP (KUHP Nasional), dari delik formil menjadi delik materiil sebagai implikasi yuridis dari Putusan MK No 25/PUU-XIV/2016.

b. Kewenangan konstitusional Lembaga Pemeriksa, mengkaji kewenangan konstitusional dalam perhitungan dan penetapan

kerugian keuangan negara, khususnya mengenai kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga tunggal pasca-Putusan MK No 25/PUU-XIV/2016.

c. Implementasi Asas Kepastian Hukum, mengkaji keselarasan antara norma hukum dalam Putusan MK dan SEMA dengan praktik penegakan hukum dalam pembuktian kerugian keuangan negara untuk menjamin kepastian hukum sebagaimana amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:

a. Bahan Hukum primer:

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
3) Putusan MK No 31/PUU-X/2012;
4) Putusan MK No 25/PUU-XIV/2016;
5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);

6) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
7) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016;
8) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024, serta beberapa bahan hukum lainnya yang mendukung penelitian ini.

b. Bahan hukum sekunder:

Bahan hukum sekunder mencakup referensi yang memperjelas substansi bahan hukum primer, seperti literatur buku, jurnal, hasil riset, serta pendapat hukum, mengenai korupsi dan kewenangan audit negara. meskipun tidak memiliki kekuatan memaksa sebagaimana norma hukum, bahan ini menjadi penting dalam menyusun kerangka teoritis. Menggunakan bahan hukum sekunder untuk memperkuat analisis konseptual terhadap perdebatan unsur kerugian keuangan negara pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi.

c. Bahan hukum tersier:

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, serta bahan hukum lainnya yang mendukung penelitian ini.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan melalui studi kepustakaan yaitu dengan cara mengkaji hasil dari penelitian

hukum, literatur dari buku-buku, jurnal, hasil riset, dan studi dokumen atau arsip.

6. Metode Analisis

Metode analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Bahan hukum primer diuraikan dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif.[62] Setelah data diuraikan, data akan dianalisis dengan menggunakan Putusan MK No 25/PUU-XIV/2016, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan teori kepastian hukum.

H. KERANGKA SKRIPSI

Untuk memberikan arah penulisan yang jelas dan terstruktur, penulis memberikan sistematika skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab utama:

1. BAB I: PENDAHULUAN

   Bab pendahuluan memuat awal penelitian latar belakang, perumusan masalah yang spesifik, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, definisi operasional, penelusuran kajian pustaka, metodologi dan kerangka skripsi.

2. BAB II: TINJAUAN UMUM

   Bab tinjauan pustaka memuat tentang teori dan doktrin hukum yang akan digunakan sebagai pisau analisis dalam permasalahan yang terdapat pada penelitian ini.

3. BAB III: PEMBAHASAN

[62] Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat",* Ctk. 9, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 14.

Bab pembahasan merupakan bab inti penelitian, yang menyajikan hasil analisis data sekunder dan temuan empiris serta perbandingan antara norma dan praktik. pembahasan dilakukan secara mendalam untuk menjawab seluruh rumusan masalah, dengan didukung dengan teori dan doktrin hukum pada bab sebelumnya.

4. BAB IV: PENUTUP

Bab ini mengakhiri penelitian dengan memuat kesimpulan, yang merupakan jawaban ringkas atas permasalahan yang diteliti. Bab ini juga menyajikan saran dan rekomendasi untuk permasalahan yang telah diteliti.