

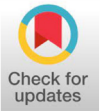


## *Legal Certainty of Regulations on the Authority to Determine State Losses in Indonesia*

### **Kepastian Hukum Pengaturan Mengenai Kewenangan Penetapan Kerugian Negara di Indonesia**

Muh Najib , Bintang Regen Saragih , Elsi Kartika Sari 

Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta, Indonesia



#### Article Info

##### Corresponding Author:

Muh Najib

✉ [muhnajib.sh.mh@gmail.com](mailto:muhnajib.sh.mh@gmail.com)

##### History:

Submitted: 24-03-2025

Revised: 08-12-2025

Accepted: 02-03-2026

##### Keyword:

Authority; Legal Certainty; Regulation; State Losses.

##### Kata Kunci:

Kewenangan; Kepastian Hukum; Pengaturan; Kerugian Negara.

#### Abstract

*Determining state losses is an essential stage in assessing the extent of losses suffered by the state, including identifying the parties responsible for such losses. This study aims to analyze legal certainty in the regulation of the authority to determine state losses in Indonesia. Using a normative juridical method, the study found that the regulation of the authority to determine state losses by the Government and judicial institutions in Article 63 of the State Treasury Law and Article 10 paragraph (3) of the Audit Board Law does not take into account Article 23E of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The authority to determine state losses should be exercised only by the Audit Board (BPK) with respect to all legal subjects, because BPK has constitutional authority to assess and determine state losses. The regulation of the authority to determine state losses must be harmonized with constitutional provisions in order to ensure validity and legal certainty.*

#### Abstrak

Penetapan kerugian negara merupakan tahapan penting untuk menilai besarnya kerugian yang dialami negara, termasuk pihak yang harus bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan asas kepastian hukum dalam pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara di Indonesia. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, penelitian ini menemukan bahwa pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara oleh Pemerintah dan lembaga peradilan dalam Pasal 63 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 10 ayat (3) UU BPK tidak memperhatikan ketentuan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan penetapan kerugian negara seharusnya hanya dilakukan oleh BPK terhadap seluruh subjek hukum, karena BPK berwenang secara konstitusional untuk menilai dan menetapkan kerugian negara. Pengaturan kewenangan penetapan kerugian negara perlu disesuaikan dengan ketentuan konstitusi agar memiliki validitas yang memberikan kepastian hukum.



Copyright © 2024 by  
Jurnal Konstitusi.

**All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Constitutional Court.**

 <https://doi.org/10.31078/jk2312>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Republik Indonesia merupakan negara yang berlandaskan hukum<sup>1</sup> (*rechtsstaat*), di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).<sup>2</sup> Menurut UUD NRI Tahun 1945, negara Republik Indonesia didirikan untuk melindungi seluruh bangsa, meningkatkan kesejahteraan umum, meningkatkan kehidupan rakyat, dan berkontribusi pada ketertiban global dan keadilan sosial.<sup>3</sup> Berdasarkan pembukaan dan isi UUD NRI Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum material atau menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang bertanggung jawab sepenuhnya dalam memajukan kesejahteraan umum serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya.<sup>4</sup> Konsep negara kesejahteraan mengharuskan pemerintah untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi demi kesejahteraan rakyat.<sup>5</sup> Dalam konteks ini, meskipun ekonomi menjadi tulang punggung kesejahteraan rakyat, dan ilmu pengetahuan merupakan tiang penopang kemajuan bangsa, hukumlah yang menentukan bagaimana kesejahteraan rakyat dapat didistribusikan secara merata, bagaimana mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat, dan bagaimana kemajuan teknologi serta ilmu pengetahuan dapat menguntungkan rakyat.<sup>6</sup>

Guna mencapai tujuan bernegara, negara harus mengalokasikan sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pengelolaan keuangan negara dilakukan secara terbuka (transparan) dan bertanggung jawab (akuntabel) untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Untuk memastikan bahwa keuangan negara dikelola secara transparan, akuntabel, dan digunakan sesuai dengan tujuannya, negara membentuk satu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, sebagaimana termuat dalam Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Rumusan kata “satu BPK” dalam pasal tersebut dimaksudkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya dualisme pendapat (opini) sebagai hasil pemeriksaan keuangan negara yang dapat menimbulkan keraguan dan/atau kegamangan bagi pihak-pihak terkait untuk menentukan sikap dan langkah selanjutnya.<sup>7</sup> Kata “bebas dan mandiri” dimaksudkan untuk memberikan

<sup>1</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (3)

<sup>2</sup> Republik Indonesia, *UUD NRI Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (2)

<sup>3</sup> Republik Indonesia, *UUD NRI Tahun 1945*, Pembukaan, alinea keempat

<sup>4</sup> V. Hadiyono, “Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya,” *Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan* 1, no. 1 (Agustus 2020): 25-26, <https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2672>.

<sup>5</sup> Sukardi, “Peran Penegakan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 46, no. 4 (Oktober–Desember 2016): 436, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no4.67>

<sup>6</sup> Sukardi, “Peran Penegakan Hukum,” 450.

<sup>7</sup> Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 192.

jaminan secara konstitusional bagi BPK. Rumusan kata “bebas” dalam pasal ini dimaksudkan agar BPK terbebas dari tekanan maupun ancaman dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, adapun rumusan kata “mandiri” dimaksudkan agar tugas konstitusional yang dilaksanakan oleh BPK tidak bergantung pada tindakan atau sikap dari lembaga atau pihak di luar BPK, termasuk instansi yang menjadi objek pemeriksaan.<sup>8</sup>

Pasal 23C UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya mengatur bahwa hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. Dalam hal ini, Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) yang mengatur bahwa Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.<sup>9</sup> Setiap pejabat dan pegawai yang merugikan keuangan negara diwajibkan untuk mengganti kerugian tersebut.<sup>10</sup> Sebelum dilakukan pemulihan atas kerugian negara, maka yang perlu dipastikan adalah berapa nilai kerugian negara yang harus dipulihkan dan siapa yang dituntut untuk memulihkan kerugian negara. Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara).

Sesuai ketentuan Pasal 59 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara, bendahara, pegawai negeri non bendahara, atau pejabat lain yang secara langsung merugikan keuangan negara, diwajibkan untuk mengganti kerugian tersebut. Dalam UU Perbendaharaan Negara diatur bahwa pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK,<sup>11</sup> sedangkan pengenaan ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri non bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota<sup>12</sup> (selanjutnya dalam penelitian ini disebut Pimpinan Instansi/Pemerintah).

Kewenangan BPK dalam menetapkan kerugian negara selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK). 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 (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”. Selain kewenangan dalam menetapkan kerugian negara, Pasal 10 ayat (3) UU BPK mengatur kewenangan BPK dalam memantau penyelesaian kerugian negara sebagai berikut:

<sup>8</sup> Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara*, 193–94.

<sup>9</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, Pasal 3 ayat (1).

<sup>10</sup> Republik Indonesia, *UU Keuangan Negara*, Pasal 35 ayat (1).

<sup>11</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*, Pasal 62 ayat (1)

<sup>12</sup> Republik Indonesia, *UU Perbendaharaan Negara*, Pasal 63 ayat (1)

- “Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:
- penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
  - pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan
  - pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.”<sup>13</sup>

Berdasarkan ketentuan UU Perbendaharaan Negara dan UU BPK di atas, setidaknya terdapat 3 (tiga) institusi yang memperoleh kewenangan dalam menetapkan kerugian negara, yang dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Kewenangan institusi yang menetapkan kerugian negara berdasarkan UU Perbendaharaan Negara dan UU BPK**

No	Institusi	Kewenangan Menetapkan Kerugian Negara
1.	BPK	terhadap bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga/badan lain yang mengelola keuangan negara.
2.	Pemerintah (Pimpinan Instansi)	terhadap pegawai negeri non bendahara dan pejabat lain.
3.	Pengadilan	terhadap pihak ketiga.

*Sumber:* Data olahan penulis (2025)

Dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK Semester II Tahun 2023 (IHPS II 2023) yang diterbitkan pada tanggal 28 Maret 2024, BPK menyajikan hasil pemantauan atas penyelesaian ganti kerugian negara di Indonesia periode 2005 sampai dengan 2023, sebesar Rp5,02 triliun, terdiri dari:<sup>14</sup>

- kerugian negara pada pemerintah daerah sebesar Rp3,87 triliun (77,03%);
- kerugian negara pada pemerintah pusat sebesar Rp1,12 triliun (22,27%);
- kerugian negara pada BUMN sebesar Rp16,43 miliar (0,33%);
- kerugian negara pada lembaga/badan lainnya sebesar Rp8,84 miliar (0,18%); dan
- kerugian negara pada BUMD sebesar Rp9,75 miliar (0,19%).

Selain itu, BPK mengungkapkan rincian kerugian negara yang telah ditetapkan berdasarkan subjek atau penanggung jawab kerugian, baik kerugian dalam bentuk nilai mata uang rupiah maupun nilai mata uang asing. Nilai kerugian negara terbesar adalah kerugian dalam bentuk mata uang rupiah, dolar AS, dan euro, dengan rincian sebagai berikut:

<sup>13</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, Pasal 10 ayat (3).

<sup>14</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2023*, 313.

**Tabel 2.**  
**Kerugian negara yang telah ditetapkan dalam periode 2005–2023**

No	Mata Uang	Subjek	Jumlah Kasus	%	Nilai Kerugian	%
1.	IDR	Bendahara	1.832	1,48	503.360.475.199,91	10,19
		Bukan Bendahara / Pejabat Lain	92.519	74,68	2.106.775.931.048,80	42,65
		Pihak Ketiga	29.429	23,75	2.305.754.524.743,45	46,68
		Pengelola Keuangan	109	0,09	23.258.395.869,34	0,47
		<b>Total</b>	<b>123.889</b>	<b>100</b>	<b>4.939.149.326.862</b>	<b>100</b>
2.	USD	Bendahara	28	4,33	593.617,08	17,76
		Bukan Bendahara / Pejabat Lain	618	95,67	2.748.599,29	82,24
		<b>Total</b>	<b>646</b>	<b>100</b>	<b>3.342.216,37</b>	<b>100</b>
3.	EUR	Bendahara	3	4,05	27.025,36	9,79
		Bukan Bendahara / Pejabat Lain	71	95,95	249.050,74	90,21
		<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>100</b>	<b>276.076,10</b>	<b>100</b>

Sumber: IHPS II 2023 BPK RI (2023)

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa jumlah kasus dan nilai kerugian negara yang ditetapkan oleh BPK terhadap bendahara dan pengelola keuangan proporsinya sangat kecil dibandingkan dengan jumlah kasus dan nilai kerugian negara yang ditetapkan oleh Pemerintah, yaitu sekitar 1,5% - 4,3% dari total kasus kerugian, dan sekitar 10% - 18% dari nilai kerugian. Hal ini menunjukkan bahwa peran BPK dalam menetapkan kerugian negara tidak cukup signifikan.

Pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara oleh instansi selain BPK dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat menimbulkan kerancuan dan tumpang tindih kewenangan dalam menilai seberapa besar kerugian yang dialami oleh negara, termasuk pihak yang harus bertanggung jawab untuk memulihkan kerugian negara. Hal ini juga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pelaksanaan kewenangan BPK dalam menetapkan kerugian negara, padahal konstitusi telah memberikan kewenangan atributif kepada BPK sebagai satu-satunya lembaga yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Oleh sebab itu, penelitian mengenai “Kepastian Hukum Pengaturan Mengenai Kewenangan Penetapan Kerugian Negara di Indonesia” perlu dilakukan agar dapat memberikan alternatif solusi atas permasalahan tersebut.

Sepanjang penelusuran penulis dalam penelitian ini, belum ada penelitian sejenis atau publikasi yang menganalisis kepastian hukum pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara di Indonesia. Beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan kerugian negara lebih banyak berfokus pada kewenangan penghitungan kerugian negara dalam konteks hukum pidana. Berbeda halnya dengan penelitian ini, yang memfokuskan pada kewenangan penetapan kerugian negara dalam konteks hukum administrasi negara.

## **2. Perumusan Masalah**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kepastian hukum dalam pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara di Indonesia. Rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana kepastian hukum dalam pengaturan mengenai kewenangan BPK dalam penetapan kerugian negara di Indonesia?

## **3. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode *juridis normatif* melalui tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang menguraikan analisis terhadap pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara di Indonesia berdasarkan teori pemisahan kekuasaan, teori kewenangan, dan teori kepastian hukum. Data utama yang digunakan adalah data sekunder, yaitu: bahan pustaka yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku atau literatur, artikel atau karya ilmiah, serta dokumen resmi yang berkaitan dengan substansi penelitian. Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan meneliti sinkronisasi dari peraturan perundang-undangan.

## **B. PEMBAHASAN**

Penetapan kerugian negara tidak terlepas dari ketentuan yang mengatur mengenai keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara baik di tingkat pusat maupun daerah perlu diawasi agar pengelolaannya dilaksanakan secara efektif, efisien, dan transparan, serta taat pada peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan keuangan negara yang dapat mengakibatkan kerugian negara/daerah. Potensi kerugian yang ditanggung oleh negara/daerah cukup besar apabila tidak dilakukan pengelolaan keuangan negara/daerah dengan baik.<sup>15</sup> Dalam konteks keuangan negara, setiap kerugian

<sup>15</sup> Riyanita Wulandari, "Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Ditinjau dari Hukum Administrasi, Hukum Pidana, dan Hukum Perdata," in *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, ed. Abdul Halim and Icut Rangga Bawono (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2018), 21.

negara wajib diganti atau dipulihkan oleh pelanggar hukum yang mengakibatkan kerugian tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU Keuangan Negara.

Dalam konteks hukum administrasi negara, penyelesaian kerugian negara pada dasarnya berfokus pada pemulihan kerugian negara tersebut, yang dapat diterapkan bersamaan dengan sanksi pidana, sanksi administratif, dan sanksi keperdataan.<sup>16</sup> UU Perbendaharaan Negara telah mendefinisikan pengertian kerugian negara/daerah yaitu “kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.<sup>17</sup> Berdasarkan definisi tersebut, untuk dapat dikatakan sebagai kerugian negara, salah satunya harus memenuhi unsur “nyata dan pasti jumlahnya”. Pemenuhan unsur ini penting untuk menentukan berapa nilai kerugian yang diderita oleh negara dan harus dipulihkan. Besarnya kerugian harus terukur dan senyatanya telah terjadi agar penetapan pembayaran atas ganti rugi benar-benar adil dan sesuai dengan kenyataan. Jika jumlahnya tidak bisa diukur dengan nyata dan pasti, maka penetapan yang dilakukan secara serampangan justru akan melanggar prinsip-prinsip keadilan itu sendiri.<sup>18</sup>

UU Keuangan Negara tidak mengatur pihak yang menetapkan kerugian negara, melainkan mengatur pertanggungjawaban atas terjadinya kerugian negara. Ketentuan mengenai pihak yang menetapkan kerugian negara diatur dalam UU Perbendaharaan Negara, yang dibagi dalam 2 (dua) kelompok:

- a. BPK menetapkan pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara, dan
- b. Pemerintah (Pimpinan Instansi) menetapkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri non bendahara.

UU Perbendaharaan Negara tidak mengatur pihak yang menetapkan kerugian negara terhadap pejabat negara, pejabat lain, dan pengelola pada badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum, mengingat Pasal 59 UU Perbendaharaan Negara mengatur bahwa setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang dari pihak manapun harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketiadaan pengaturan mengenai pihak yang menetapkan kerugian negara terhadap pejabat negara, pejabat lain, dan pengelola pada badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara akhirnya menemukan titik terang setelah terbitnya UU BPK.

<sup>16</sup> Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi* (Malang: Setara Press, 2015), 154.

<sup>17</sup> Republik Indonesia, *UU Perbendaharaan Negara*, Pasal 1 angka 22.

<sup>18</sup> Ibnu Subiyanto, “Kerugian Keuangan Negara vs. Kerugian Negara,” in *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, ed. Abdul Halim and Icku Rangga Bawono (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2018), 13–14.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU BPK, terdapat 3 (tiga) pihak yang menetapkan kerugian negara, yaitu:

- a. BPK menetapkan kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/ BUMD dan lembaga/badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara;
- b. Pemerintah menetapkan kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri non bendahara dan pejabat lain; dan
- c. Pengadilan menetapkan kerugian negara yang dilakukan oleh pihak ketiga.

Ketentuan mengenai tata cara penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara selanjutnya diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 yang juga dapat diberlakukan bagi pengelola BUMN/ BUMD dan lembaga/badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sedangkan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri non bendahara dan pejabat lain diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 (PP 38/2016). Peraturan perundang-undangan tidak menetapkan definisi pihak ketiga atau mengatur secara khusus mengenai cara penyelesaian ganti kerugian negara terhadap pihak ketiga. Dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 10 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) jo. Pasal 10 ayat (3) huruf c UU BPK, maka setiap perkara yang berkaitan dengan kerugian negara dapat diproses melalui lembaga peradilan. Tata cara penyelesaian perkara melalui lembaga peradilan ini mengikuti hukum acara masing-masing jenis peradilan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian kerugian negara berupa tuntutan perbendaharaan yang diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 dan tuntutan ganti rugi yang diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2016 merupakan upaya penyelesaian melalui hukum administrasi yang tidak melalui sistem persidangan di pengadilan<sup>19</sup>. Menurut Djafar Saidi, pengembalian kerugian negara tanpa melalui proses peradilan pada hakikatnya berfokus pada aspek administrasi, namun tetap berada dalam koridor hukum keuangan negara.<sup>20</sup> BPK, selain sebagai lembaga audit, juga merupakan majelis yang berkewenangan memutus dan menetapkan kerugian negara.<sup>21</sup> Hal ini sesuai dengan prinsip hukum keuangan negara yang menyatakan bahwa besarnya kerugian negara harus ditentukan oleh suatu majelis (hakim), baik melalui prosedur administratif maupun yudisial. Dalam hal ini, kemampuan untuk menetapkan kerugian negara sebenarnya merupakan kemampuan institusi, sehingga para anggota majelis secara

<sup>19</sup> Wulandari, "Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah," 21.

<sup>20</sup> M. Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), 93.

<sup>21</sup> Hadiyanto, *Hukum Keuangan Negara di Indonesia: Dalam Teori dan Praktik* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2022), 379.

individu tidak memiliki kemampuan tersebut, karena setiap keputusan diambil untuk dan atas nama institusi, baik dalam konteks administratif maupun quasi-yudisial.<sup>22</sup>

Ketentuan mengenai kewenangan BPK dalam penetapan kerugian negara telah beberapa kali dimohonkan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Hasil penelusuran penulis pada direktori putusan MK, setidaknya terdapat 3 (tiga) Putusan MK yang memutus perkara uji materi berkaitan dengan kewenangan BPK dalam menetapkan kerugian negara, yaitu Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang diucapkan pada tanggal 18 September 2014, Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014 yang diucapkan pada tanggal 22 September 2015, dan Putusan Nomor 26/PUU-XIX/2021 yang diucapkan pada tanggal 29 September 2021. Dalam 3 (tiga) Putusan tersebut, MK menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Pendapat MK mengenai kewenangan BPK dalam menetapkan kerugian negara berdasarkan tiga Putusan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

**a. Kewenangan menetapkan kerugian negara merupakan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh BPK.**

Dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, MK berpendapat bahwa kewenangan BPK untuk menilai dan menetapkan jumlah ganti rugi negara adalah kewenangan yang sah menurut hukum, karena tujuan dari penilaian tersebut adalah untuk menentukan besaran kerugian yang terjadi. Secara hukum, kewenangan ini dapat dipandang sebagai kelanjutan dari kewenangan konstitusional pemeriksaan yang dimiliki oleh BPK.<sup>23</sup>

**b. BPK dapat mengungkap adanya kerugian negara dalam semua jenis pemeriksaan.**

Dalam Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014, MK mengutip pendapat ahli dari BPK, Theodorus M. Tuanakotta, yang menjelaskan bahwa terdapat kesalahan dalam memahami konsep pemeriksaan BPK, yaitu anggapan bahwa hanya pemeriksaan investigatif yang dapat mengungkap kerugian negara. Padahal, semua jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, baik pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dapat mengungkap kerugian negara. Oleh karena itu, pemeriksa BPK berkewajiban untuk mengungkapkan kerugian negara yang ditemukan dalam hasil pemeriksaannya. Pemeriksa BPK yang lalai dalam pengungkapan kerugian negara dapat dikenai sanksi pidana sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTKN)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Iskandar Zulkarnain et al., "Analisis Yuridis Kerugian Negara Ditinjau dari Aspek Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Sains Sosio Humaniora* 3, no. 1 (Juni 2019): 40, <https://doi.org/10.22437/jssh.v3i1.7084>,

<sup>23</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, paragraf 3.24.

<sup>24</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014, paragraf 3.9 angka 3 dan 4.

Menurut MK, pemeriksaan investigatif bukanlah fokus utama tugas BPK, karena berdasarkan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945, hasil pemeriksaan BPK dilaporkan kepada DPR, DPD, dan DPRD untuk ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang. Jika terdapat indikasi kerugian negara dalam hasil pemeriksaan BPK, maka lembaga perwakilan dan/atau badan tersebut yang akan menindaklanjuti, bukan BPK. Oleh karena itu, BPK tidak diwajibkan melakukan pemeriksaan investigatif, meskipun BPK dapat melakukannya jika memang diperlukan.<sup>25</sup>

Di dalam putusan tersebut, MK juga berpendapat bahwa BPK Perwakilan adalah pelaksana BPK yang membantu BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, BUMD, serta lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut. Oleh karena itu, BPK Perwakilan tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari BPK, karena hasil pemeriksaannya dilaporkan kepada BPK. Menurut MK, BPK Perwakilan dapat melakukan pemeriksaan investigatif, namun pemeriksaan tersebut harus melalui BPK.<sup>26</sup>

**c. BPK berwenang menetapkan kerugian negara terhadap semua subjek hukum.**

Dalam Putusan Nomor 26/PUU-XIX/2021, MK berpendapat bahwa apabila frasa “Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara” pada Pasal 6 ayat (1) jo. frasa “lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara” pada Pasal 10 ayat (1) UU BPK diadukan, maka hal ini justru akan membatasi kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan terhadap lembaga/badan lain yang mengelola keuangan negara, termasuk kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara atau pengelola lembaga tersebut. Dalam putusan ini, MK juga menegaskan kembali putusan-putusan MK sebelumnya bahwa BPK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap semua subjek hukum yang terlibat dalam pengelolaan keuangan negara, baik secara langsung maupun tidak langsung. Apalagi, jika terdapat indikasi penyalahgunaan keuangan negara, BPK berwenang untuk melakukan pemeriksaan (audit).<sup>27</sup>

Penetapan kerugian negara oleh Pimpinan Instansi/Pemerintah melalui proses tuntutan ganti rugi, dalam pelaksanaannya pernah digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), seperti yang dilakukan oleh seorang PNS pada RSUD Dr. H. Abdul Moeloek Provinsi Lampung. Dalam Putusan Nomor 20/G/2021/PTUN.BL tanggal 24 Juni 2021, PTUN Bandar Lampung mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya dan membatalkan surat penetapan

<sup>25</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014, paragraf 3.9 angka 5

<sup>26</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014, paragraf 3.11.

<sup>27</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 26/PUU-XIX/2021, paragraf 3.10.4.

kerugian negara dari Gubernur Lampung berupa Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara (SKP2KS) kepada Penggugat. Dalam pertimbangan hukumnya, hakim PTUN Bandar Lampung menilai bahwa Gubernur Lampung berwenang untuk menerbitkan SKP2KS sesuai ketentuan Pasal 1 angka 14 PP Nomor 38 Tahun 2016, namun secara prosedur penerbitan SKP2KS yang dilakukan oleh Gubernur Lampung cacat hukum karena tidak ditemukan adanya pelaksanaan tugas dan wewenang dari Tim Penyelesaian Kerugian Daerah (TPKD), sedangkan tugas dan wewenang yang diberikan Gubernur Lampung kepada Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Daerah (MPPKD) melebihi kewenangan yang secara limitatif telah diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Permendagri Nomor 133 Tahun 2018 jo. Peraturan Gubernur Lampung Nomor 37 Tahun 2020.<sup>28</sup> Selain cacat prosedur, SKP2KS yang diterbitkan Gubernur Lampung juga cacat hukum secara substansi, karena Penggugat tidak mempunyai wewenang terhadap seluruh siklus anggaran sehingga tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya.<sup>29</sup> Adanya Putusan PTUN Bandar Lampung Nomor 20/G/2021/PTUN.BL tanggal 24 Juni 2021 tersebut menunjukkan bahwa penetapan kerugian negara oleh Pimpinan Instansi belum dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dan karenanya dapat dibatalkan oleh Pengadilan. Untuk dapat menetapkan kerugian negara, tidak cukup sekadar didasarkan pada kewenangan yang dimiliki, melainkan melainkan juga harus memiliki kompetensi dalam menilai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kompetensi ini hanya dimiliki oleh instansi yang memiliki tugas dan fungsi dalam pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sesuai ketentuan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 dan UU PPTKN, hanya BPK yang memiliki tugas dan fungsi pemeriksaan keuangan negara.

Selain melalui proses tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi secara administrasi di luar pengadilan, penyelesaian kerugian negara juga dilakukan melalui peradilan, baik secara pidana, perdata, maupun tata usaha negara. Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (3) huruf c UU BPK disebutkan bahwa “penyelesaian ganti kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum pihak ketiga dilaksanakan melalui proses peradilan”. Meskipun begitu, peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman tidak mengatur khusus proses peradilan dalam perkara kerugian negara.

Dalam pelaksanaannya, penetapan kerugian negara terhadap pihak ketiga tidak selalu ditetapkan oleh Pengadilan, melainkan dinyatakan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK dan diselesaikan berdasarkan rekomendasi BPK dalam hasil pemeriksaan tersebut. LHP BPK adalah sebuah produk yang bersifat final dan wajib ditindaklanjuti oleh pejabat atau entitas yang diperiksa. Oleh karena itu, pejabat atau entitas yang tidak menindaklanjuti

<sup>28</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung, Putusan Nomor 20/G/2021/PTUN.BL, 60-63.

<sup>29</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung, Putusan Nomor 20/G/2021/PTUN.BL, 67-69.

hasil pemeriksaan BPK pada dasarnya telah melakukan tindakan yang inkonstitusional<sup>30</sup>. Meskipun demikian, jika terdapat unsur pidana pada temuan pemeriksaan tersebut, maka pengenaan sanksi pidana tetap dapat diproses melalui Pengadilan. Hal ini sebagaimana terjadi pada kasus kekurangan penerimaan pajak mineral bukan logam dan batuan jenis pasir laut pada Pemerintah Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2020 yang diputuskan oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri (PN) Makassar melalui Putusan Nomor 58/Pid.Sus-TPK/2023/PN Mkstanggal 19 September 2023, serta Putusan Nomor 103/Pid.Sus-TPK/2023/PN Mks, Nomor 104/Pid.Sus-TPK/2023/PN Mks, dan Nomor 105/Pid.Sus-TPK/2023/PN Mks, masing-masing tanggal 27 Desember 2023.

Berdasarkan keempat Putusan tersebut, dapat dianalisis bahwa:

- a. Pengenaan kerugian negara terhadap pihak ketiga dapat diselesaikan secara administratif melalui tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK;
- b. Perbuatan pihak ketiga yang tidak sesuai dengan kriteria pemeriksaan dalam LHP BPK tidak selalu dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, sebagaimana dapat dilihat dalam Putusan Nomor 103/Pid.Sus-TPK/2023/PN Mks dan Putusan Nomor 104/Pid.Sus-TPK/2023/PN Mks;
- c. Pengembalian atau pemulihan kerugian negara oleh pihak ketiga tidak membebaskan pejabat terkait dari pengenaan sanksi pidana, sebagaimana dapat dilihat dalam Putusan Nomor 58/Pid.Sus-TPK/2023/PN.

Pengaturan atas kewenangan penetapan kerugian negara di dalam UU Perbendaharaan Negara dan UU BPK dapat dianalisis berdasarkan teori pemisahan kekuasaan. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisahkannya ke dalam cabang-cabang yang saling melakukan *checks and balances*, di mana masing-masing memiliki kedudukan yang setara, saling menyeimbangkan, dan mengendalikan satu sama lain, namun tetap memungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama.<sup>31</sup> Di samping itu, pembagian atau pemisahan kekuasaan bertujuan untuk membatasi kekuasaan agar tidak terkonsentrasi pada satu pihak yang dapat menimbulkan terjadinya kesewenang-wenangan.<sup>32</sup> Sejak Amandemen UUD NRI Tahun 1945, menurut Prof. Jimly, konstitusi telah meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*).<sup>33</sup> Pemisahan kekuasaan dilakukan dengan menerapkan prinsip *checks*

<sup>30</sup> Bachrul Amiq, "Pengawasan BPK Dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Bebas Korupsi," *Jurnal Hukum Jatiswara* 31, No. 2 (Juli 2016): 252-253, <https://doi.org/10.29303/jtsw.v31i2.48>.

<sup>31</sup> Indra Muchlis Adnan, *Distribusi Kekuasaan Dalam Struktur Pemerintahan Di Indonesia*, (Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2017), 2.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 45.

*and balances* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat, yang idealnya saling mengendalikan satu sama lain.<sup>34</sup> Lembaga-lembaga tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*), yaitu: (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana; (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; dan (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.<sup>35</sup>

Kewenangan Pimpinan Instansi/Pemerintah dalam menetapkan kerugian negara terhadap pegawai negeri non bendahara dan pejabat lain tidak sesuai dengan teori pemisahan kekuasaan yang tercermin dalam UUD NRI Tahun 1945. Kedudukan Pimpinan Instansi/Pemerintah masuk dalam ranah kekuasaan eksekutif, yang fungsinya menyelenggarakan pemerintahan sesuai Undang-Undang, termasuk melaksanakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Jika terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu instansi yang mengakibatkan kerugian negara, kemudian kerugian negara tersebut ditetapkan oleh Pimpinan Instansi yang bersangkutan, maka fungsi *check and balances* menjadi tidak berjalan. Pimpinan Instansi/Pemerintah selain tidak memiliki kewenangan secara konstitusional dalam menetapkan kerugian negara, juga tidak memiliki kompetensi yang cukup dalam menghitung nilai kerugian negara. Dengan begitu, penetapan kerugian negara oleh Pimpinan Instansi/Pemerintah dapat diragukan validitas dan objektifitasnya, sehingga potensi kesalahan dan/atau ketidakakuratan dalam menetapkan kerugian negara semakin besar.

Kewenangan Pengadilan dalam menetapkan kerugian negara terhadap pihak ketiga juga tidak sesuai dengan teori pemisahan kekuasaan yang tercermin dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam konteks ini, kedudukan pengadilan masuk dalam ranah kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial. Sesuai ketentuan UU Kekuasaan Kehakiman, kewenangan peradilan adalah memeriksa, mengadili, dan memutus perkara atau sengketa sesuai ketentuan perundang-undangan.<sup>36</sup> Pengadilan hanya memutus perkara yang diajukan kepadanya. Dalam hal ini, tidak semua kasus kerugian negara yang diakibatkan oleh pihak ketiga harus dituntut ke Pengadilan. Dalam hal pihak ketiga dengan suka rela mengakui dan bersedia bertanggung jawab atas kerugian negara, maka pihak ketiga tersebut dapat langsung mengganti kerugian dimaksud dengan menyetorkan sejumlah uang atau barang sebesar kerugian negara yang menjadi tanggung jawabnya. Meskipun terjadinya kerugian negara dapat diselesaikan tanpa melalui peradilan, namun perlu adanya pihak yang menetapkan nilai kerugian negara dimaksud. Jika kerugian negara ditetapkan oleh Pimpinan Instansi yang dirugikan, maka validitas dan objektifitasnya dapat diragukan. Oleh sebab itu, kerugian negara perlu dinilai dan ditetapkan terlebih dahulu oleh BPK yang secara konstitusional memiliki kewenangan dan kemandirian dalam menetapkan kerugian negara.

<sup>34</sup> Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, 45.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 104.

<sup>36</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*, Pasal 25.

Pelaksanaan kewenangan menetapkan kerugian negara di atas dapat dianalisis pula berdasarkan teori kewenangan yang dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon. Teori ini tidak sekadar mengupas perolehan dan penggunaan wewenang, melainkan juga dapat menilai substansi wewenang dalam peraturan perundang-undangan. Philipus M. Hadjon mendeskripsikan wewenang (*bevoegdheid*) sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), yang dalam konsep hukum publik pengertian wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>37</sup> Wewenang dalam konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.<sup>38</sup> Ditinjau dari tiga komponen wewenang yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, kewenangan penetapan kerugian negara dapat dianalisis sebagai berikut.

**a. Komponen Pengaruh, artinya penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.**

Kewenangan penetapan kerugian negara yang dimiliki BPK sangat berpengaruh untuk mengendalikan Pemerintah dan/atau badan lain yang mengelola keuangan negara agar mempertanggungjawabkan setiap penyimpangan pengelolaan keuangan negara yang berakibat pada kerugian negara. Pengaruh ini didasarkan pada sifat kebebasan dan kemandirian BPK dalam pemeriksaan keuangan negara dan kekuatan mengikatnya rekomendasi BPK yang wajib ditindaklanjuti berdasarkan peraturan perundang-undangan. Keputusan BPK tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun, termasuk kementerian/lembaga/pemerintah daerah yang mengalami kerugian negara. Sebaliknya, pihak yang tidak menindaklanjuti rekomendasi BPK dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sebagaimana diatur dalam UU PPTKN.<sup>39</sup>

Kewenangan penetapan kerugian negara yang dimiliki Pimpinan Instansi/Pemerintah hanya berpengaruh bagi pegawai di bawahnya yang tidak memiliki hubungan langsung dengan Pimpinan Instansi dan Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (TPKN/D) maupun Majelis yang dibentuk oleh Pimpinan Instansi. Bagi pejabat atau pegawai yang kedudukannya sejajar atau memiliki hubungan langsung dengan TPKN/D dan/atau Majelis, kewenangan tersebut pengaruhnya tidak signifikan. Hal ini terlihat dari Putusan PTUN Bandar Lampung No. 20/G/2021/PTUN.BL tanggal 24 Juni 2021 yang menunjukkan bahwa SKP2KS Gubernur Lampung cacat hukum secara substansi, karena kerugian negara *a quo* seharusnya menjadi tanggung jawab Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), bukan tanggung jawab Penggugat selaku Kepala Sub Bagian Penyusunan Anggaran

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang," *Yuridika* 7, no. 5-6 (September-Desember 1997): 1, <https://doi.org/10.20473/ydk.v7i5-6.5769>.

<sup>38</sup> Hadjon, "Tentang Wewenang," 1-2.

<sup>39</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, Pasal 20 ayat (5) dan Pasal 26 ayat (2).

dan Perbendaharaan. Dalam konteks penetapan kerugian negara oleh Pimpinan Instansi/Pemerintah, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) mempunyai peran strategis untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi di sektor publik, namun efektivitas peran APIP masih dibatasi oleh beberapa kendala, seperti kurangnya independensi, keterbatasan kompetensi sumber daya manusia, dan minimnya dukungan manajemen.<sup>40</sup>

Kewenangan penetapan kerugian negara yang dimiliki Pengadilan sangat berpengaruh untuk mengendalikan pengelola keuangan negara agar berhati-hati dalam menggunakan keuangan negara. Dalam hal ini, Pengadilan dapat menjatuhkan sanksi pidana, sanksi keperdataan, dan/atau sanksi administratif bagi pihak yang melakukan pelanggaran dan/atau merugikan negara. Dalam memutus perkara yang dimohonkan kepadanya, Pengadilan juga memiliki independensi yang sama dengan BPK. Independensi peradilan secara jelas diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dimana tujuan dari adanya independensi peradilan adalah untuk memastikan tegaknya hukum dan keadilan bagi masyarakat.<sup>41</sup>

Berdasarkan analisis di atas, penggunaan wewenang BPK dan Pengadilan dalam menetapkan kerugian negara memiliki pengaruh besar untuk mengendalikan pejabat dan/atau pegawai pemerintahan maupun badan lain yang mengelola keuangan negara dalam penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, sedangkan wewenang Pimpinan Instansi/Pemerintah dalam menetapkan kerugian negara memiliki pengaruh yang terbatas.

**b. Komponen Dasar Hukum, artinya wewenang itu harus selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.**

Penetapan kerugian negara yang dilaksanakan oleh BPK didasarkan pada kewenangan pemeriksaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 dan UU PPTKN, serta kewenangan penetapan kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 62 UU Perbendaharaan Negara, Pasal 22 UU PPTKN dan Pasal 10 UU BPK. Dalam konteks ini, *wewenang BPK dalam menetapkan kerugian negara sangat kuat karena merupakan perwujudan dari pelaksanaan kewenangan atributif yang diberikan oleh konstitusi, sebagaimana pertimbangan hukum MK dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 tanggal 18 September 2014.*

<sup>40</sup> Farhan Hilal et al., "Peran Audit Internal (APIP) dalam Meningkatkan Efektivitas Pengawasan dan Pencegahan Korupsi di Indonesia," *Jurnal Sosial Humaniora Sigli* 7, no. 2 (Desember 2024): 35, <https://doi.org/10.47647/jsh.v7i2.2812>.

<sup>41</sup> Nuria Siswi Enggarani, "Independensi Peradilan dan Negara Hukum," *Jurnal Law and Justice* 3, no. 2 (Oktober 2018): 88, <https://doi.org/10.23917/laj.v3i2.7426>.

*Penetapan kerugian negara yang dilaksanakan oleh Pimpinan Instansi didasarkan pada ketentuan Pasal 63 UU Perbendaharaan Negara. Ketentuan tersebut hanya mengatur pengenaan ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri non bendahara. Dalam Pasal 10 ayat (3) huruf b UU BPK dan PP Nomor 38 Tahun 2016, kewenangan tersebut diperluas termasuk ganti kerugian negara terhadap pejabat lain. Meskipun terdapat dasar hukum kewenangan dalam menetapkan kerugian negara, namun peraturan perundang-undangan tidak memberikan kewenangan kepada Pimpinan Instansi/ Pemerintah dalam memeriksa keuangan negara, namun memberikan kewenangan dalam hal pengendalian internal. Sesuai Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) UU PPTKN, APIP berkewajiban menyampaikan hasil pengawasannya kepada BPK, yang selanjutnya BPK dapat memanfaatkan hasil pengawasan tersebut dalam pemeriksaan keuangan negara. Dalam penetapan kerugian negara, BPK memiliki wewenang secara atribusi, sedangkan APIP tidak memiliki kewenangan dalam penetapan kerugian negara.<sup>42</sup>*

Ketentuan yang mengatur mengenai penetapan kerugian negara oleh Pengadilan yaitu penjelasan Pasal 10 ayat (3) huruf c UU BPK. Ketentuan ini pada dasarnya mengatur kewenangan BPK dalam melakukan pemantauan penyelesaian kerugian negara yang salah satunya kerugian negara terhadap pihak ketiga yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan. UU Kekuasaan Kehakiman tidak mengatur secara khusus kewenangan pengadilan dalam menetapkan kerugian negara, melainkan kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara atau sengketa yang diajukan kepadanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian melalui peradilan ini tidak terbatas pada pihak ketiga saja, namun Pengadilan dapat memutus perkara yang menyangkut bendahara, pegawai negeri non bendahara maupun pihak lainnya. Dalam pelaksanaannya, untuk memutus perkara mengenai kerugian negara, Pengadilan mempertimbangkan keterangan ahli dan/atau hasil pemeriksaan atau penghitungan kerugian negara dari BPK, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), APIP dan/atau akuntan publik. Berdasarkan Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 yang diucapkan pada tanggal 23 Oktober 2012, pembuktian kerugian negara dalam perkara pidana tidak harus didasarkan pada perhitungan dari BPK, melainkan dapat juga didasarkan pada hasil perhitungan dari BPKP maupun instansi lain, bahkan perhitungan dari KPK sendiri yang didasarkan pada keterangan ahli atau bahan dari APIP yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara.<sup>43</sup> Meskipun BPKP dan Instansi Lain berwenang menghitung kerugian negara dalam perkara pidana korupsi, namun kewenangan konstitusionalitas

<sup>42</sup> Adolop Seleky et al., "Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi," *Pattimura Legal Journal* 1, no. 1 (April 2022): 58, <https://doi.org/10.47268/pela.v1i1.5928>.

<sup>43</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 31/PUU-X/2012, paragraf 3.14.

untuk menetapkan kerugian negara tetap dimiliki oleh BPK. Hal ini dikuatkan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, sebagaimana telah diubah dengan SEMA Nomor 2 Tahun 2024. Kedua SEMA tersebut pada prinsipnya menyatakan bahwa instansi yang memiliki kewenangan konstitusional dalam menetapkan kerugian keuangan negara adalah BPK.<sup>44</sup>

**c. Komponen Konformitas Hukum, artinya terdapat standar wewenang, baik standar umum maupun standar khusus.**

Dalam menetapkan kerugian negara, BPK memedomani Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara. Di samping itu, dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara, termasuk mengungkap adanya kerugian negara, BPK mempunyai Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang ditetapkan dengan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017. Standar ini diterbitkan berdasarkan amanat dari UU PPTKN.<sup>45</sup>

Penetapan kerugian negara oleh Pimpinan Instansi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan PP Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, dan/atau Permendagri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Meskipun demikian, tidak ada standar yang mengatur pelaksanaan wewenang tersebut.

Penyelesaian perkara di Pengadilan mengikuti ketentuan hukum acara pada masing-masing jenis peradilan. Dalam hal ini, tidak ada aturan atau standar khusus yang mengatur pelaksanaan kewenangan Pengadilan dalam menetapkan kerugian negara. Dalam memutus tindak pidana korupsi, besarnya uang pengganti ditetapkan paling banyak sama dengan harta benda yang diperoleh terdakwa dari tindak pidana korupsi<sup>46</sup>, sehingga nilai tersebut belum tentu sebanding dengan kerugian yang dialami oleh negara. Dalam memutus perkara perdata, kedudukan hakim dalam mencari dan menemukan kebenaran formil bersifat pasif.<sup>47</sup> Selain itu, hakim dilarang membuat putusan yang

<sup>44</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016, Lampiran, Rumusan Hukum Kamar Pidana, angka 6; Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024, Lampiran, huruf A, angka 3.

<sup>45</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, Pasal 5.

<sup>46</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001*, Pasal 18 ayat (1) huruf b.

<sup>47</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, 2nd ed., cet. ke-2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 572.

melebihi tuntutan yang diajukan dalam gugatan (*ultra petitem partium*), hal ini diatur dalam Pasal 178 ayat (3) HIR, Pasal 189 ayat (3) RBg, dan Pasal 50 Rv. Putusan yang mengandung unsur *ultra petitem* harus dianggap cacat (*invalid*), meskipun dibuat oleh hakim dengan itikad baik.<sup>48</sup> Oleh karena itu, penetapan kerugian negara dalam putusan perdata juga belum tentu sebesar kerugian yang dialami oleh negara.

Hasil analisis atas kewenangan penetapan kerugian negara ditinjau dari tiga komponen wewenang dalam teori kewenangan menurut Philipus M. Hadjon dapat digambarkan pada tabel berikut.

**Tabel 3.**  
**Analisis kewenangan penetapan kerugian negara**  
**Berdasarkan teori kewenangan Philipus M. Hadjon**

No	Komponen Wewenang	BPK	Pimpinan Instansi	Pengadilan
1.	Pengaruh	Tinggi	Rendah	Tinggi
2.	Dasar Hukum	Tinggi	Sedang	Rendah
3.	Konformitas Hukum	Tinggi	Sedang	Rendah
<b>Kesimpulan</b>		<b>Tinggi</b>	<b>Sedang</b>	<b>Sedang</b>

Berdasarkan tabel di atas, ditinjau dari teori kewenangan, wewenang untuk menetapkan kerugian negara lebih tepat dilaksanakan oleh BPK, karena BPK memiliki landasan konstitusional, serta memiliki kebebasan, kemandirian dan kompetensi dalam mengungkap, menilai, dan menetapkan kerugian negara. Pelaksanaan wewenang Pimpinan Instansi/ Pemerintah dalam menetapkan kerugian negara masih dapat diperdebatkan, karena ketidakpastian adanya independensi dan kompetensi yang dimiliki, sehingga validitas dan objektivitas hasil penetapan kerugian negara masih diragukan. Demikian pula kewenangan Pengadilan dalam menetapkan kerugian negara, meskipun memiliki independensi, namun tidak didukung dengan dasar hukum yang kuat serta kompetensi yang cukup dalam menilai dan menetapkan kerugian negara. Meskipun demikian, dalam konteks penyelesaian sengketa dan penerapan sanksi pidana maupun keperdataan, termasuk sengketa penyelesaian kerugian negara, maka Pengadilan yang lebih tepat untuk melaksanakan wewenang tersebut.

Janpatar Simamora mengemukakan dalam penelitiannya bahwa terciptanya negara hukum seperti yang diharapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya dapat terwujud jika seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan atau negara sepenuhnya didasarkan pada

<sup>48</sup> Harahap, *Hukum Acara Perdata*, 893.

prinsip-prinsip yang terkandung dalam konstitusi itu sendiri.<sup>49</sup> Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan suatu sistem norma. Sebuah norma menjadi bagian dari sistem tertentu karena keabsahannya dapat ditelusuri hingga norma dasar yang membentuk sistem tersebut.<sup>50</sup> Undang-Undang yang mengandung norma atau aturan umum berperan sebagai panduan bagi individu dalam bertindak laku, baik di dalam hubungan antar individu maupun hubungannya dengan masyarakat. Aturan ini membatasi tindakan masyarakat terhadap individu dan memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaannya.<sup>51</sup>

Di bagian lain, Hans Kelsen mengatakan agar hukum positif dapat efektif, pembentukannya harus didasarkan pada realitas atau fakta yang terjadi di lapangan, yang berarti harus diawali dengan penelitian lapangan, atau *"... because the act by which a positive legal norm is created, too, is an 'Is' fact (German: seinstatsache) just as the effectiveness of the legal norm."*<sup>52</sup> Selain harus efektif, hukum positif juga perlu memiliki validitas. Selain konstitusi sebagai dasar tertinggi validitas norma, Kelsen juga menekankan pentingnya realitas di lapangan sebagai faktor penentu efektivitas. Dengan kata lain, dalam pembentukan hukum positif, realitas faktual di lapangan perlu diperhatikan agar validitasnya lebih terjamin, meskipun konstitusi tetap menjadi dasar tertinggi validitas tersebut.<sup>53</sup>

Ditinjau dari teori kepastian hukum Hans Kelsen, penetapan kerugian negara merupakan wewenang BPK yang secara konstitusional bertugas memeriksa keuangan negara terhadap semua subjek hukum yang mengelola keuangan negara. Sebagai lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan keuangan negara, BPK memiliki peran penting dalam mengawasi dan memeriksa kebijakan keuangan negara (*fiscal policy audit*) yang diterapkan oleh pemerintah. Fungsi strategis dan terhormat ini menempatkan BPK sejajar dengan lembaga negara lainnya, termasuk pemerintah, untuk memastikan objektivitasnya tetap terjaga.<sup>54</sup> Dalam tataran realitas faktual di lapangan, BPK memiliki independensi, standar, dan organ yang mendukung pelaksanaan kewenangan tersebut, baik di tingkat pusat maupun perwakilan di setiap provinsi. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kewenangan penetapan

<sup>49</sup> Janpatar Simamora, "Considering Centralization of Judicial Review Authority in Indonesia Constitutional System," *IOSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)* 21, issue 2, ver. 5 (Februari 2016): 26, <https://doi.org/10.9790/0837-21252632>.

<sup>50</sup> Icha Cahyaning Fitri et al., "Pungutan Otoritas Jasa Keuangan terhadap Industri Keuangan Dipandang dari Aliran Positivisme Hans Kelsen," *Jurnal Yustisiabel* 8, no. 1 (April 2024): 85, <https://doi.org/10.32529/yustisiabel.v8i1.2983>.

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), 158.

<sup>52</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Clark, NJ: The Lawbook Exchange, 2005), 211.

<sup>53</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), 44.

<sup>54</sup> Beni Kurnia Illahi and Muhammad Ikhsan Alia, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK," *Jurnal Integritas* 3, no. 2 (Desember 2017): 54, <https://doi.org/10.32697/integritas.v3i2.102>.

kerugian negara dalam UU Perbendaharaan Negara dan UU BPK perlu diharmonisasikan dengan mendasarkan pada ketentuan konstitusi tersebut agar memiliki validitas yang memberikan kepastian hukum. Harmonisasi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan struktur hierarki peraturan, di mana peraturan yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Harmonisasi ini dapat memastikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas-asas yang berlaku demi terciptanya kepastian hukum.<sup>55</sup>

### **C. KESIMPULAN**

Pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara tidak terlepas dari ketentuan mengenai keuangan negara. Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan bahwa hanya terdapat satu BPK yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung keuangan negara secara bebas dan mandiri. Pengaturan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara oleh Pimpinan Instansi/Pemerintah dan lembaga peradilan dalam Pasal 63 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 10 ayat (3) UU BPK tidak sesuai dengan amanat konstitusi, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Ditinjau dari teori pemisahan kekuasaan, teori kewenangan, dan teori kepastian hukum, kewenangan penetapan kerugian negara lebih tepat dilakukan oleh BPK terhadap seluruh subjek hukum, karena BPK memiliki kewenangan konstitusional dan kompetensi dalam menilai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk menghitung kerugian negara. Pelaksanaan kewenangan BPK ini diperkuat dengan 3 (tiga) Putusan MK, yaitu Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014, dan Putusan Nomor 26/PUU-XIX/2021, serta SEMA Nomor 4 Tahun 2016 dan SEMA Nomor 2 Tahun 2024. Dalam tataran realitas faktual di lapangan, BPK memiliki independensi, standar, dan organ yang mendukung pelaksanaan kewenangan tersebut, baik di tingkat pusat maupun perwakilan di setiap provinsi. Oleh karena itu, ketentuan mengenai kewenangan penetapan kerugian negara yang diatur dalam UU Perbendaharaan Negara dan UU BPK perlu diharmonisasikan dengan mendasarkan pada ketentuan konstitusi, agar memiliki validitas yang memberikan kepastian hukum.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Adnan, Indra Muchlis. *Distribusi Kekuasaan dalam Struktur Pemerintahan di Indonesia*. Yogyakarta: Trussmedia Grafika, 2017.

<sup>55</sup> Ida Surya and Abdul Wahab, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, no. 2 (Desember 2023): 108, <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.142>.

- Akbar, Patrialis. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Amiq, Bachrul. "Pengawasan BPK dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang Bebas Korupsi." *Jurnal Hukum Jatiswara* 31, no. 2 (2016). <https://doi.org/10.29303/jtsw.v31i2.48>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- . *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2023*. Jakarta: BPK RI, 2023.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2017.
- Enggarani, Nuria Siswi. "Independensi Peradilan dan Negara Hukum." *Jurnal Law and Justice* 3, no. 2 (2018). <https://doi.org/10.23917/laj.v3i2.7426>.
- Fitri, Icha Cahyaning, et al. "Pungutan Otoritas Jasa Keuangan terhadap Industri Keuangan Dipandang dari Aliran Positivisme Hans Kelsen." *Jurnal Yustisiabel* 8, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.32529/yustisiabel.v8i1.2983>.
- Hadjon, Philipus M. "Tentang Wewenang." *Yuridika* 7, no. 5-6 (1997). <https://doi.org/10.20473/ydk.v7i5-6.5769>.
- Hadiyanto. *Hukum Keuangan Negara di Indonesia: Dalam Teori dan Praktik*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2022.
- Hadiyono, V. "Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya." *Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2672>.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. 2nd ed., cet. ke-2. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Hilal, Farhan, et al. "Peran Audit Internal (APIP) dalam Meningkatkan Efektivitas Pengawasan dan Pencegahan Korupsi di Indonesia." *Jurnal Sosial Humaniora Sigli* 7, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.47647/jsh.v7i2.2812>.
- Illahi, Beni Kurnia, and Muhammad Ikhsan Alia. "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK." *Jurnal Integritas* 3, no. 2 (2017). <https://doi.org/10.32697/integritas.v3i2.102>.

- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Clark, NJ: The Lawbook Exchange, 2005.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2024*.
- . *Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016*.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 26/PUU-XIX/2021*.
- . *Putusan Nomor 31/PUU-X/2012*.
- . *Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014*.
- . *Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013*.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung. *Putusan Nomor 20/G/2021/PTUN.BL*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- . *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*.
- . *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*.
- . *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan*.
- . *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*.
- . *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001*.
- . *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*.
- Saidi, M. Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Seleky, Adolop, et al. "Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi." *Pattimura Legal Journal* 1, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.47268/pela.v1i1.5928>.
- Simamora, Janpatar. "Considering Centralization of Judicial Review Authority in Indonesia Constitutional System." *IOSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)* 21, no. 2, ver. 5 (2016). <https://doi.org/10.9790/0837-21252632>.

- Subiyanto, Ibnu. "Kerugian Keuangan Negara vs. Kerugian Negara." Dalam *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, disunting oleh Abdul Halim dan Ick Rangga Bawono. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2018.
- Suhendar. *Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi*. Malang: Setara Press, 2015.
- Sukardi. "Peran Penegakan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 46, no. 4 (2016). <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no4.67>.
- Surya, Ida, and Abdul Wahab. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik." *Jurnal Kompilasi Hukum* 8, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.29303/jkh.v8i2.142>.
- Wulandari, Riyanita. "Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Ditinjau dari Hukum Administrasi, Hukum Pidana, dan Hukum Perdata." Dalam *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, disunting oleh Abdul Halim dan Ick Rangga Bawono. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2018.
- Zulkarnain, Iskandar, et al. "Analisis Yuridis Kerugian Negara Ditinjau dari Aspek Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Sains Sosio Humaniora* 3, no. 1 (2019). <https://doi.org/10.22437/jssh.v3i1.7084>.