Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.7 (2026)
Tema/Edisi : Hukum Pidana (Bulan Ketujuh)
https://lexgeneralis.co.id/

KONSTRUKSI PEMBUKTIAN KERUGIAN NEGARA DALAM PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI (ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 28/PUU-XXIV/2026)

CONSTRUCTION OF PROVING STATE LOSSES IN CORRUPTION CRIMINAL CASES (ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL COURT DECISION NUMBER 28/PUU-XXIV/2026)

Muhammad Halman Muhdar, I Made Kantikha, Joko Widarto dan Wasis Susetyo

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta, Indonesia

Korespondensi Penulis: halmanmuhdar@gmail.com, kanthika@esaunggul.ac.id[2], joko.widarto@esaunggul.ac.id, wasis.susetyo@esaunggul.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Muhdar, Muhammad Halman, I Made Kantikha, Joko Widarto dan Wasis Susetyo. *Konstruksi Pembuktian Kerugian Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/Puu-Xxiv/2026)*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.7 (2026).

ABSTRAK

Kerugian keuangan negara merupakan unsur esensial dalam tindak pidana korupsi menurut Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Sebelum Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026, praktik penegakan hukum menggunakan hasil pemeriksaan BPK, BPKP, APIP dan auditor independen, sehingga menimbulkan perbedaan standar penghitungan. Penelitian ini menganalisis konstruksi pembuktian kerugian negara sebelum dan sesudah putusan tersebut serta implikasi yuridisnya. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan kasus, dengan bahan hukum dianalisis secara preskriptif. Hasil menunjukkan putusan tersebut tidak mengubah sistem pembuktian negatif menurut undang-undang, melainkan merekonstruksi standar penentuan kerugian negara dengan menegaskan kedudukan konstitusional BPK, sementara laporan pemeriksaan tetap menjadi alat bukti yang dinilai bersama alat bukti lain.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Kerugian Keuangan Negara, Putusan Mahkamah Konstitusi, Sistem Pembuktian Pidana, Tindak Pidana Korupsi

ABSTRACT

State financial loss is an essential element of corruption offences under Articles 2 and 3 of the Indonesian Anti-Corruption Law. Before Constitutional Court Decision Number 28/PUU-XXIV/2026, law enforcement used audit results from BPK, BPKP, APIP and independent auditors, creating differing calculation standards. This study analyzes the construction of proving state losses before and after the decision and its juridical implications. It employs normative legal research with statutory, conceptual and case approaches and prescriptively analyzes legal materials. The findings show that the decision does not alter Indonesia's negative statutory evidentiary system but reconstructs the standard for determining state losses by affirming BPK's constitutional position, while audit reports remain evidence assessed alongside other lawful evidence.

Keywords: Constitutional Court Decision, Corruption, Criminal Evidentiary System, Legal Certainty, State Financial Losses

A. PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang berdampak serius terhadap keuangan negara, perekonomian nasional dan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hukum positif Indonesia, kerugian keuangan negara menempati posisi penting karena menjadi salah satu unsur yang harus dibuktikan dalam tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Unsur tersebut menghubungkan perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan dengan akibat konkret berupa berkurangnya keuangan negara.[1]

Persoalan pembuktian kerugian negara menjadi kompleks karena dalam praktik penegakan hukum tidak selalu terdapat keseragaman mengenai sumber penentuan kerugian negara. Pada perkara tertentu digunakan hasil pemeriksaan BPK, sedangkan pada perkara lain digunakan hasil pemeriksaan BPKP, auditor internal pemerintah, atau keterangan ahli independen. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 sebelumnya telah membuka ruang bagi penggunaan hasil penghitungan kerugian negara dari lembaga yang memiliki kompetensi. Fleksibilitas tersebut memberikan kemudahan pembuktian, tetapi juga membuka kemungkinan perbedaan standar, metode dan hasil penghitungan.[2]

---

[1] Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, Diadit Media, Jakarta, 2009.

[2] Nila Amania, *Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum, Vol.2, No.2 (2016).

Perkembangan berikutnya terjadi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menghapus frasa "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Sejak putusan tersebut, kerugian negara tidak lagi cukup dipahami sebagai potential loss, tetapi harus berupa kerugian yang nyata dan benar-benar terjadi atau actual loss. Pergeseran tersebut memperkuat tuntutan agar kerugian negara dapat dibuktikan secara konkret dan dapat dihitung secara pasti.[3] Namun, perubahan substansi tersebut belum sekaligus menyelesaikan persoalan mengenai siapa yang berwenang menyatakan kerugian negara dan bagaimana hasil audit ditempatkan dalam sistem pembuktian pidana.

Dalam praktik peradilan, persoalan tersebut terlihat pada berbagai perkara. Perkara pengadaan KTP elektronik menggunakan hasil audit investigatif BPK, perkara Simulator SIM menggunakan hasil audit BPKP, sedangkan perkara PT Asuransi Jiwasraya (Persero) dan PT Asabri (Persero) menunjukkan penggunaan hasil pemeriksaan BPK yang kemudian diuji bersama alat bukti lain. Pada perkara fasilitas ekspor Crude Palm Oil (CPO), penggunaan audit BPKP kembali menunjukkan bahwa pluralitas sumber audit masih terjadi sebelum Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026. Praktik tersebut memperlihatkan bahwa persoalan kerugian negara bukan semata persoalan angka, melainkan juga persoalan kewenangan, legitimasi sumber, kedudukan alat bukti dan ruang penilaian hakim.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 menjadi penting karena memberikan penegasan baru mengenai kewenangan konstitusional dalam penentuan kerugian negara. Putusan tersebut menempatkan BPK pada posisi sentral dalam menyatakan dan menentukan kerugian keuangan negara. Perubahan ini menimbulkan pertanyaan yuridis: apakah penegasan kewenangan tersebut mengubah sistem pembuktian pidana, atau hanya merekonstruksi standar penentuan kerugian negara sebagai salah satu unsur yang harus dibuktikan? Pertanyaan tersebut penting karena sistem pembuktian pidana Indonesia tetap mensyaratkan alat bukti yang sah dan keyakinan hakim sebagai dasar pemidanaan[4].

---

[3] Suhendar, *Unsur Kerugian Keuangan Negara Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*, Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan, Vol.7, No.1 (2017).

[4] M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Penelitian terdahulu umumnya membahas kewenangan penghitungan kerugian negara, pergeseran actual loss setelah Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, atau pertanggungjawaban pidana akibat kerugian negara. Amania (2016) menitikberatkan pada kewenangan BPK dan BPKP;[5] Ferdian, Din dan Gaussyah (2018) membahas penetapan kerugian negara; Suhendar (2017) mengkaji actual loss pasca Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016; sedangkan Andi Munafri DM (2023) membahas pertanggungjawaban pidana atas kerugian keuangan negara.[6] Ruang yang belum banyak dikaji adalah hubungan antara sumber penentuan kerugian negara, kedudukan laporan hasil audit sebagai alat bukti, kebebasan hakim dan perubahan standar setelah Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026.

Selain penelitian-penelitian yang telah disebutkan, terdapat penelitian-penelitian terdahulu lain yang relevan serta perlu dipertimbangkan. Penelitian oleh Dahlan (2015) mengkaji distorsi beban pembuktian dalam tindak pidana korupsi menurut sistem pembuktian, namun kajiannya belum menelaah secara spesifik bagaimana laporan hasil audit diperlakukan sebagai alat bukti surat dalam sistem pembuktian negatif menurut undang-undang.[7] Fatkhurohman (2017) menganalisis pergeseran delik korupsi dalam Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, tetapi belum mengaitkan pergeseran tersebut dengan persoalan kewenangan konstitusional lembaga yang berhak menyatakan kerugian negara pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026.[8] Maryani (2020) meneliti terkait dengan peranan audit investigatif di dalam menjadikan bukti audit sebagai bukti hukum untuk pembuktian tindak pidana korupsi, akan tetapi pembahasannya masih berfokus kepada aspek akuntansi forensik serta belum menyentuh aspek dimensi yudisial, yakni kebebasan hakim dalam menilai kekuatan pembuktian laporan audit.[9]

---

[5] Nila Amania, *Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*.

[6] Suhendar. *Unsur Kerugian Keuangan Negara Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*.

[7] Dahlan, *Distorsi Beban Pembuktian dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Sistem Pembuktian*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol.10, No.1 (2015).

[8] Fatkhurohman dan Nalom Kurniawan, *Pergeseran Delik Korupsi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*, Jurnal Konstitusi, Vol.14, No.1 (2017).

[9] Neni Maryani, *Peranan Audit Investigatif dalam Menjadikan Bukti Audit sebagai Bukti Hukum untuk Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, PerananPortofolio: Jurnal Ekonomi, Bisnis, Manajemen dan Akuntansi, Vol.17, No.2 (2020).

Novella (2023) mengkaji kerugian keuangan negara sebagai dasar penyidikan perkara pidana korupsi pasca Putusan MK No.25/PUU-XIV/2016, tetapi belum menganalisis implikasi Putusan MK No.28/PUU-XXIV/2026 terhadap standardisasi sumber penentuan kerugian negara dan hubungannya dengan independensi hakim.[10]

Berbeda dari keempat penelitian tersebut, penelitian ini menempatkan Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 sebagai titik analisis utama dan mengkaji secara simultan empat dimensi yang belum dibahas bersamaan, yakni: (i) hubungan antara sumber penentuan kerugian negara dan legitimasi kewenangannya; (ii) kedudukan laporan hasil audit sebagai alat bukti surat dan keterangan ahli; (iii) kebebasan hakim dalam menilai seluruh alat bukti dan membentuk keyakinan; serta (iv) perubahan standar penentuan kerugian negara pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026. Kebaruan penelitian ini terletak pada tawaran konstruksi pembuktian kerugian negara yang bersifat bertingkat dan terstandardisasi secara konstitusional, yang dirumuskan dalam formula *actual loss + legitimate authority + auditable methodology + causal nexus + lawful evidence + judicial evaluation*, sekaligus menegaskan bahwa putusan tersebut tidak mengubah sistem pembuktian negatif menurut undang-undang, melainkan hanya merekonstruksi standar penentuan kerugian negara tanpa mengalihkan fungsi penilaian pembuktian dari hakim kepada auditor.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis konstruksi pembuktian kerugian negara sebagai satu rangkaian yang menghubungkan kewenangan auditor, legitimasi hasil pemeriksaan, alat bukti, keyakinan hakim dan kepastian hukum. Penelitian tidak berhenti pada pertanyaan mengenai siapa yang berwenang menghitung kerugian negara, tetapi menganalisis bagaimana hasil penentuan tersebut digunakan dalam proses pembuktian dan bagaimana kedudukannya berinteraksi dengan alat bukti lain.

Bardasarkan pada latar belakang tersebut di atas, adapun rumusan masalah di dalam penelitian ini ditegaskan melalui dua pertanyaan berikut: (1) bagaimana konstruksi hukum pembuktian kerugian negara dalam perkara tindak pidana korupsisebelumdansesudahPutusanMahkamahKonstitusiNo.28/PUU-XXIV/2026;

[10] Novella Janis, dkk., *Kerugian Keuangan Negara Menjadi Dasar Penyidikan Perkara Pidana Korupsi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XIV/2016*, Lex Privatum, Vol.12, No.4 (2023).

dan (2) bagaimana implikasi yuridis putusan tersebut terhadap standar dan mekanisme pembuktian kerugian negara dalam praktik peradilan tindak pidana korupsi di Indonesia?.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum pembuktian kerugian negara dalam perkara tindak pidana korupsi sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026, serta mengkaji implikasi yuridis putusan tersebut terhadap standar dan mekanisme pembuktian kerugian negara dalam praktik peradilan pidana di Indonesia. Secara khusus, penelitian ini hendak menjelaskan bagaimana kedudukan konstitusional BPK dalam menyatakan kerugian negara, bagaimana laporan hasil pemeriksaan ditempatkan sebagai alat bukti dalam sistem pembuktian negatif menurut undang-undang dan bagaimana independensi hakim tetap terjaga dalam menilai seluruh alat bukti. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan hukum pembuktian pidana sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi aparat penegak hukum, BPK, BPKP dan pembentuk undang-undang dalam menyikapi standardisasi penentuan kerugian negara pasca putusan tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Konstruksi Pembuktian Kerugian Negara Sebelum dan Sesudah Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026

Konstruksi pembuktian kerugian negara harus ditempatkan dalam hubungan antara hukum pidana materiil, hukum keuangan negara, hukum acara pidana dan hukum ketatanegaraan. Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor menjadikan kerugian keuangan negara sebagai unsur penting yang harus dibuktikan. Di sisi lain, Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mendefinisikan kerugian negara sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai. Rumusan ini memberi parameter objektif bahwa kerugian negara harus aktual dan dapat dihitung secara dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor dirumuskan sebagai respons terhadap kebutuhan hukum nasional dalam memberantas korupsi yang selama ini sulit dijangkau oleh rumusan delik konvensional. Pasal 2 ayat (1) menitikberatkan pada perbuatan "secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi" yang merugikan keuangan negara, sedangkan Pasal 3 menekankan pada "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan" dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain.[11] Latar belakang pengaturan ini adalah kenyataan bahwa korupsi di Indonesia seringkali tidak berbentuk suap atau penggelapan yang jelas, melainkan melalui kebijakan atau keputusan yang secara formal sah namun substansinya merugikan keuangan negara. Namun, penggunaan kata "dapat" dalam frasa "dapat merugikan keuangan negara" dalam rumusan asli kedua pasal tersebut menimbulkan perdebatan konstitusional yang mendalam, karena dipahami sebagai delik formil yang memungkinkan penuntutan tanpa perlu membuktikan kerugian aktual.[12]

Sebelum Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, frasa "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" memberikan ruang bagi pemaknaan potential loss. Setelah putusan tersebut, unsur kerugian negara harus berupa actual loss. Perubahan ini memiliki konsekuensi terhadap konstruksi pembuktian karena penuntut umum harus menunjukkan akibat konkret yang telah terjadi, bukan semata-mata kemungkinan kerugian. Pergeseran tersebut juga memperkuat hubungan kausal antara perbuatan terdakwa dan berkurangnya kekayaan negara.[13]

Permohonan pengujian dalam Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 diajukan oleh dua mahasiswa, Bernita Matondang dan Vendy Stiawan, yang mempersoalkan ketidakjelasan Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP mengenai lembaga yang memiliki wewenang menghitung kerugian keuangan negara, mekanisme pemeriksaan, serta standar penilaian yang digunakan.

---

[11] Karpini, *Pertanggungjawaban Pidana Bendahara Damkar Kota Depok: Studi Putusan 3/Pid.Sus-TPK/2023/PT BDG*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.6, No.2 (2025).

[12] Muhamad Fadel, dkk., *Implikasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Kerugian Negara dan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.6, No.7 (2025).

[13] Suhendar. *Unsur Kerugian Keuangan Negara Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*.

Para Pemohon meminta MK menyatakan bahwa frasa "kerugian keuangan negara" dalam kedua pasal tersebut harus dimaknai tidak bersifat eksklusif dan tertutup hanya pada hasil pemeriksaan lembaga audit tertentu, melainkan harus dibuktikan berdasarkan alat bukti yang sah dan dinilai secara independen oleh hakim. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menegaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga yang memiliki legitimasi konstitusional untuk menyatakan kerugian keuangan negara berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006.[14] Namun, Mahkamah juga menegaskan bahwa penentuan kerugian negara oleh BPK tidak mengalihkan kewenangan hakim dalam menilai seluruh alat bukti dan membentuk keyakinan mengenai terpenuhinya unsur delik, sehingga laporan hasil pemeriksaan tetap merupakan alat bukti yang harus diuji bersama alat bukti lainnya. MK menolak permohonan para Pemohon, tetapi memberikan penafsiran konstitusional yang menempatkan BPK pada posisi sentral dalam penentuan kerugian negara, sekaligus memperkuat prinsip sistem pembuktian negatif menurut undang-undang (*negatief wettelijk bewijsstelsel*).[15]

Meskipun konsep actual loss telah memberikan parameter substansial, persoalan kelembagaan belum sepenuhnya seragam. Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 sebelumnya memberikan dasar bahwa penghitungan kerugian negara dapat dilakukan oleh lembaga lain yang memiliki kompetensi. Dalam praktik, konsekuensinya adalah hasil pemeriksaan BPK, BPKP, APIP, maupun auditor independen dapat muncul sebagai dasar pembuktian. Dari perspektif efektivitas, pluralitas tersebut memungkinkan aparat memperoleh perhitungan secara lebih cepat dan sesuai karakter perkara. Akan tetapi, dari perspektif kepastian hukum, perbedaan metodologi dan dasar kewenangan dapat menghasilkan perbedaan angka atau kesimpulan terhadap objek yang sama.

---

[14] Vegitya Ramadhani Putri, *Teori Demokrasi Deliberatif dan Legisprudence: Menguji Legitimasi Prosedural vs. Substantif Produk Legislasi, dalam Hukum dan Sistem Politik: Teori, Dinamika dan Tantangan Kontemporer*, Sada Kurnia Pustaka, Serang, 2026.

[15] Muhammad Farhan Putra, *Penemuan Hukum dalam Penilaian Unsur Pidana terhadap Jasa Profesional dalam Tindak Pidana Korupsi: Studi Kasus Putusan Bebas Amsal Sitepu*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.7, No.7 (2026).

Praktik perkara korupsi memperlihatkan karakter tersebut. Pada perkara KTP elektronik, hasil pemeriksaan investigatif BPK digunakan untuk mendukung pembuktian kerugian negara. Pada perkara Simulator SIM, hasil audit BPKP digunakan untuk menghitung kerugian negara. Dalam perkara PT Asuransi Jiwasraya (Persero), BPK melakukan pemeriksaan investigatif dan hasilnya digunakan sebagai bagian dari pembuktian. Pada perkara PT Asabri (Persero), laporan audit juga disertai keterangan auditor untuk menjelaskan metode dan proses pemeriksaan. Sementara itu, perkara fasilitas ekspor CPO menunjukkan penggunaan audit BPKP. Perbedaan ini menunjukkan bahwa sebelum putusan a quo, konstruksi pembuktian bersifat pluralistik dalam sumber penentuannya.

Pluralitas sumber tersebut tidak berarti bahwa setiap laporan audit otomatis menentukan kesalahan terdakwa. Dalam sistem pembuktian pidana, laporan audit harus dihubungkan dengan perbuatan terdakwa, hubungan kausal dan alat bukti lain. Karena itu, persoalan sebelum putusan a quo bukan sekadar apakah suatu lembaga dapat melakukan penghitungan, tetapi bagaimana legitimasi penghitungan tersebut ditempatkan dalam sistem pembuktian yang tetap menempatkan hakim sebagai penilai akhir. Hal ini penting untuk mencegah pergeseran fungsi auditor menjadi pihak yang menentukan pertanggungjawaban pidana.

Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 kemudian memberikan penegasan terhadap dimensi kewenangan tersebut. Berdasarkan konstruksi penelitian ini, putusan tersebut menempatkan BPK pada posisi konstitusional yang lebih sentral dalam menyatakan dan menentukan kerugian keuangan negara. Dengan demikian, konstruksi yang semula bersifat pluralistik bergerak menuju model yang lebih terstandardisasi secara konstitusional. Perubahan tersebut bukan terutama mengenai jenis alat bukti, melainkan mengenai legitimasi sumber penentuan kerugian negara yang digunakan untuk membangun pembuktian unsur delik.

Perubahan tersebut dapat dipetakan menjadi tiga tahap perkembangan. Pertama, periode sebelum Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, ketika potential loss masih memiliki ruang dalam pemaknaan unsur kerugian negara.

Kedua, periode setelah Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, ketika kerugian negara harus dibuktikan sebagai actual loss. Ketiga, periode setelah Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026, ketika standar substansi actual loss tetap dipertahankan sekaligus diperkuat dengan penegasan mengenai kewenangan konstitusional BPK. Perkembangan hukum berlangsung dari persoalan "apakah kerugian telah terjadi" menuju persoalan "siapa yang secara konstitusional berwenang menyatakan kerugian tersebut".

Menurut penulis, perubahan tersebut harus dipahami sebagai rekonstruksi standar pembuktian, bukan perubahan sistem pembuktian pidana. Sistem pembuktian tetap menganut negatief wettelijk bewijsstelsel. Artinya, terpenuhinya laporan pemeriksaan dari lembaga yang berwenang tidak dengan sendirinya cukup untuk menjatuhkan pidana. Hakim tetap harus menilai seluruh alat bukti yang sah dan membentuk keyakinan mengenai terpenuhinya unsur tindak pidana. Dengan demikian, penegasan kewenangan BPK berada pada level sumber penentuan kerugian, sedangkan penilaian pembuktiannya tetap berada pada ranah kekuasaan kehakiman.

Secara vertikal, kewenangan BPK berakar pada Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dibentuk satu BPK yang bebas dan mandiri. Ketentuan konstitusional tersebut kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK. Dalam konstruksi hukum normatif, kedudukan konstitusional ini menjadi dasar penting untuk membedakan BPK dari lembaga pengawasan internal atau auditor yang bekerja berdasarkan kewenangan administratif. Perbedaan sumber kewenangan tersebut relevan ketika hasil pemeriksaan digunakan untuk membangun unsur kerugian negara dalam perkara pidana.

Secara horizontal, pengaturan kerugian negara tersebar dalam beberapa rezim hukum. UU Tipikor menghubungkan kerugian negara dengan unsur tindak pidana; UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara memberi definisi dan parameter kerugian; UU BPK mengatur fungsi pemeriksaan eksternal; sedangkan KUHAP mengatur alat bukti dan penilaian hakim.

Norma-norma tersebut tidak dapat dibaca secara terpisah karena pembuktian kerugian negara merupakan titik temu antara hukum keuangan negara dan hukum acara pidana. Sinkronisasi perlu agar standar substantif mengenai actual loss tidak dipisahkan dari persoalan kewenangan dan pembuktian.

Dari sisi substansi, frasa "nyata dan pasti jumlahnya" mengandung dua parameter. "Nyata" menunjukkan bahwa kerugian harus benar-benar telah terjadi dan dapat diverifikasi, sedangkan "pasti jumlahnya" menghendaki adanya metode penghitungan yang dapat dipertanggungjawabkan. Karena itu, bukti kerugian negara tidak dapat dibangun hanya dari asumsi, proyeksi, atau kemungkinan. Konstruksi tersebut konsisten dengan arah Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menuntut actual loss. Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 kemudian memperkuat aspek kewenangan dalam menentukan kerugian tersebut.

Dari sisi kewenangan, penting membedakan antara "menghitung" dalam arti kegiatan teknis pemeriksaan dan "menyatakan" kerugian negara dalam arti otoritatif. Sebuah lembaga dapat memiliki kompetensi teknis melakukan audit, tetapi kewenangan untuk menyatakan kerugian negara dalam konstruksi konstitusional tidak dapat disamakan dengan kompetensi teknis semata. Pembedaan ini menjadi penting agar istilah "auditor yang berkompeten" tidak digunakan untuk mengabaikan struktur kewenangan yang ditentukan konstitusi dan undang-undang.

Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 dapat dibaca sebagai penajaman sinkronisasi vertikal dan horizontal. Secara vertikal, standar penentuan kerugian harus konsisten dengan kedudukan BPK dalam UUD NRI Tahun 1945. Secara horizontal, norma UU Tipikor, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU BPK dan KUHAP harus diterapkan secara harmonis.[16] Hasil akhirnya adalah konstruksi pembuktian yang menempatkan kerugian negara sebagai fakta hukum yang harus memiliki dasar substantif, sumber kewenangan yang sah dan alat bukti yang dapat diuji di persidangan.

[16] Josua Satria Collins, *Analisis Perbandingan Kedudukan dan Kewenangan Menteri dalam UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan, Konstitusi RIS dan UUDS RI*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.1, No.5 (2020).

Laporan hasil pemeriksaan atau audit investigatif memiliki posisi penting karena memberikan dasar dokumenter mengenai ada atau tidaknya kerugian dan metode penghitungannya. Namun, kedudukan tersebut harus dibedakan dari kekuatan mengikatnya. Dalam hukum acara pidana, laporan audit pada dasarnya ditempatkan sebagai alat bukti surat sepanjang memenuhi persyaratan hukum, sedangkan auditor dapat memberikan keterangan ahli untuk menjelaskan metodologi, prosedur, data dan dasar kesimpulan pemeriksaan.[17] Laporan dan keterangan auditor dapat saling melengkapi, tetapi tidak menggantikan fungsi hakim dalam menilai keseluruhan alat bukti.[18]

Perkara Jiwasraya memberikan ilustrasi bahwa laporan pemeriksaan BPK tidak berdiri sendiri. Nilai kerugian yang tercantum dalam laporan tetap harus dihubungkan dengan perbuatan terdakwa dan dibuktikan melalui saksi, ahli, dokumen, serta alat bukti lainnya. Hal serupa tampak dalam perkara Asabri ketika auditor dihadirkan untuk menjelaskan proses pemeriksaan dan metode penghitungan. Praktik tersebut memperlihatkan bahwa audit berfungsi sebagai instrumen pembuktian yang memiliki bobot penting, tetapi bukan "bukti sempurna" yang secara otomatis mengakhiri penilaian hakim.[19]

Teori pembuktian M. Yahya Harahap menempatkan pembuktian sebagai ketentuan yang memberikan pedoman mengenai cara yang dibenarkan undang-undang untuk membuktikan kesalahan terdakwa.[20] Eddy O.S. Hiariej menegaskan bahwa sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif merupakan kombinasi antara alat bukti yang sah dan keyakinan hakim. Dari perspektif tersebut, Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 tak dapat dibaca sebagai pengalihan fungsi pembuktian dari hakim pada BPK.[21]

---

[17] Muhammad Farhan Putra, *Penemuan Hukum dalam Penilaian Unsur Pidana terhadap Jasa Profesional dalam Tindak Pidana Korupsi: Studi Kasus Putusan Bebas Amsal Sitepu*.

[18] Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Erlangga, Jakarta, 2012.

[19] Syarifah Sukainah Assaqqaf, *Reformasi Peradilan Pidana Ditinjau dari Kasus Korupsi Jiwasraya: Studi Putusan Nomor 1052 K/PID.SUS/2022*, Jurnal Jejak Hukum Indonesia, Vol.2, No.1 (2025).

[20] M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*.

[21] Eddy O.S. Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*.

BPK menentukan atau menyatakan kerugian sesuai kewenangan konstitusionalnya, sedangkan hakim tetap menentukan apakah unsur kerugian tersebut terbukti dalam perkara konkret.

Pembedaan ini juga penting bagi perlindungan hak terdakwa. Apabila laporan audit diperlakukan sebagai bukti yang mengikat secara mutlak, maka ruang pembelaan terhadap metode, data, hubungan kausal dan kesimpulan audit akan menyempit. Sebaliknya, apabila laporan audit ditempatkan sebagai bagian dari alat bukti yang dapat diuji, terdakwa tetap memiliki kesempatan untuk mengajukan bantahan, menghadirkan ahli, atau menunjukkan adanya kelemahan metodologis. Posisi ini konsisten dengan prinsip fair trial dan dengan karakter sistem pembuktian pidana Indonesia yang menghendaki adanya alat bukti sah sekaligus keyakinan hakim.

Karena itu, standar pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 harus dipahami dalam dua lapis. Lapis pertama adalah legitimasi sumber penentuan kerugian negara, yang diperkuat melalui kedudukan konstitusional BPK. Lapis kedua adalah evaluasi pembuktian di persidangan, yang tetap menjadi kewenangan hakim. Dua lapis tersebut mencegah dua ekstrem sekaligus: pertama, pluralitas sumber yang tidak memiliki standar jelas; kedua, anggapan bahwa laporan BPK secara otomatis membuktikan kesalahan terdakwa. Konstruksi yang tepat justru menempatkan BPK sebagai sumber penentuan yang berwenang dan hakim sebagai penilai akhir terhadap pembuktian.

Secara teoretis, konstruksi pembuktian kerugian negara pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 dapat dianalisis menggunakan Teori Pembuktian dan Teori Kepastian Hukum. Dari perspektif Teori Pembuktian, sistem pembuktian pidana Indonesia menganut negatief wettelijk bewijsstelsel, yang mensyaratkan alat bukti yang sah menurut undang-undang sekaligus keyakinan hakim sebagai dasar pemidanaan. Dalam kerangka ini, penegasan kewenangan BPK untuk menyatakan kerugian negara tidak boleh dipahami sebagai pengalihan fungsi penilaian pembuktian dari hakim kepada auditor; BPK menentukan fakta hukum adanya kerugian, sedangkan hakim tetap menilai apakah fakta tersebut terbukti di dalam perkara konkret.

Sementara dari perspektif Teori Kepastian Hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, standardisasi sumber penentuan kerugian negara melalui BPK memberikan parameter yang lebih dapat diprediksi bagi aparat penegak hukum, sehingga mengurangi ketidakseragaman yang sebelumnya timbul akibat pluralitas sumber audit.[22] Namun, kepastian hukum tidak boleh dipahami semata-mata sebagai keseragaman sumber, melainkan juga harus menjamin efektivitas proses dan perlindungan hak terdakwa untuk menguji metode, data dan kesimpulan audit di persidangan. Dengan demikian, konstruksi pasca putusan tersebut pada dasarnya merupakan rekonstruksi standar penentuan kerugian negara, bukan perubahan sistem pembuktian pidana, yang menempatkan BPK sebagai sumber kewenangan dan hakim sebagai penilai akhir dalam proses pembuktian.[23]

2. Implikasi Yuridis Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 terhadap Standar dan Mekanisme Pembuktian

Implikasi pertama adalah penguatan kepastian hukum. Sebelum putusan, penggunaan hasil audit dari berbagai lembaga membuka ruang perbedaan mengenai sumber penentuan kerugian negara. Dalam perspektif Radbruch, kepastian hukum menuntut agar hukum dapat diprediksi dan diterapkan secara konsisten. Penegasan kewenangan BPK memberikan parameter yang lebih jelas bagi aparat penegak hukum dalam menentukan dasar pembuktian unsur kerugian negara. Putusan tersebut mengurangi ketidakpastian yang bersumber dari perbedaan otoritas penentu kerugian.[24]

Implikasi kedua adalah peningkatan kualitas konstruksi pembuktian. Setelah putusan, perhatian tidak hanya diarahkan pada besaran kerugian, tetapi juga pada legalitas dan legitimasi sumber yang menghasilkan angka tersebut. Pembuktian menjadi lebih terstruktur karena aparat penegak hukum harus memastikan dasar penentuan kerugian memiliki wewenang yang jelas.

---

[22] Rasji dan Yudha Aditya Pradana, *Relevansi Filsafat Hukum dalam Mewujudkan Independensi Kejaksaan Republik Indonesia*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.5, No.10 (2024).

[23] Tiara Putri Dwi Juniar, dkk., *Tinjauan Yuridis Kekuatan Pembuktian dalam Persidangan Kasus Tindak Pidana Kekerasan Seksual Anak (Studi Putusan Nomor 607/Pid.Sus/2024/PN Srg)*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.6, No.7 (2025).

[24] Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, Harvard University Press, Cambridge, 1950.

Hal ini memperkuat akuntabilitas proses pembuktian dan mengurangi risiko bahwa unsur delik dibangun semata-mata berdasarkan perhitungan yang sumber kewenangannya diperdebatkan.

Implikasi ketiga berkaitan dengan tahap penyidikan. Pada tahap ini, penyidik memerlukan informasi mengenai adanya kerugian negara untuk membangun konstruksi perkara. Setelah putusan, kebutuhan tersebut harus diselaraskan dengan standar kewenangan BPK dalam menyatakan kerugian negara. Kondisi ini dapat meningkatkan kualitas pembuktian awal, tetapi sekaligus menimbulkan tantangan administratif apabila permintaan pemeriksaan tidak diimbangi kapasitas kelembagaan. Oleh karena itu, standardisasi harus diikuti dengan prosedur koordinasi dan mekanisme layanan pemeriksaan yang jelas.

Pada tahap penuntutan, putusan memperkuat tuntutan agar penuntut umum membangun hubungan yang konsisten antara perbuatan terdakwa, akibat berupa kerugian negara dan sumber penentuan kerugian. Penuntut umum tidak cukup menunjukkan angka kerugian, tetapi harus mampu menjelaskan dasar hukum, metode penghitungan dan hubungan kausal antara tindakan terdakwa dan kerugian yang dinyatakan. Konstruksi demikian sejalan dengan prinsip bahwa setiap unsur delik harus dibuktikan melalui alat bukti yang sah.

Pada tahap persidangan, putusan tidak mengubah kewenangan hakim. Hakim tetap menilai sah tidaknya alat bukti dan kekuatan pembuktiannya. Laporan hasil pemeriksaan BPK menjadi bagian penting dalam pembuktian, tetapi harus diuji dengan alat bukti lain. Auditor dapat menjelaskan metodologi dan proses pemeriksaan, sedangkan hakim menilai apakah seluruh rangkaian alat bukti cukup membentuk keyakinan bahwa kerugian negara benar-benar terjadi dan berkaitan dengan perbuatan terdakwa. Standardisasi sumber tidak identik dengan standardisasi hasil putusan.

Implikasi keempat adalah berkurangnya ruang dualisme audit dalam pembuktian unsur kerugian negara. Sebelum putusan, aparat dapat memilih sumber pemeriksaan yang berbeda berdasarkan kebutuhan perkara. Setelah putusan, pilihan tersebut tidak lagi dapat dipahami secara bebas apabila

dimaksudkan untuk menyatakan adanya kerugian negara. Hal ini memberikan konsistensi yang lebih tinggi, tetapi fungsi pemeriksaan BPKP, APIP, atau auditor lain tetap dapat dipahami sebagai fungsi pendukung sepanjang ditempatkan sesuai kewenangan dan tidak disamakan dengan kewenangan konstitusional BPK untuk menyatakan kerugian negara.

Dalam konteks tersebut, perlu dibedakan secara fungsional antara kewenangan penentu dan kewenangan pendukung. BPK berada pada posisi declaring authority untuk menyatakan kerugian negara sesuai penegasan konstitusional putusan. BPKP, APIP dan auditor lain dapat menjalankan fungsi pemeriksaan atau memberikan dukungan keahlian sesuai dasar kewenangannya. Pembedaan tersebut memungkinkan standardisasi tetap berjalan tanpa menghilangkan kapasitas teknis lembaga lain. Model koordinatif ini juga lebih sesuai dengan kebutuhan pemberantasan korupsi yang memerlukan kecepatan, akurasi dan akuntabilitas secara bersamaan.

Namun, putusan juga memiliki potensi keterbatasan. Sentralisasi penentuan kerugian negara pada satu lembaga dapat menambah beban pemeriksaan dan berpotensi memengaruhi kecepatan proses penanganan perkara. Penelitian ini mencatat adanya kekhawatiran praktis mengenai masa tunggu pemeriksaan investigatif yang dapat menjadi panjang. Apabila tidak diantisipasi, tujuan kepastian hukum dapat berhadapan dengan kebutuhan efektivitas penegakan hukum. Karena itu, implementasi putusan tidak cukup hanya melalui perubahan pola pembuktian, tetapi juga membutuhkan penguatan kapasitas kelembagaan dan koordinasi antarinstansi.

Putusan juga berpotensi mengurangi fleksibilitas pembuktian yang sebelumnya berkembang melalui penggunaan berbagai sumber audit. Akan tetapi, fleksibilitas yang tidak disertai standar yang jelas juga dapat menghasilkan ketidakseragaman. Oleh sebab itu, pembatasan terhadap sumber penentu tidak serta-merta negatif. Yang harus dijaga adalah agar standardisasi hanya berlaku pada aspek kewenangan untuk menyatakan kerugian negara, sedangkan kebebasan hakim untuk menilai seluruh alat bukti tetap dipertahankan. Dengan konstruksi demikian, kepastian hukum dan efektivitas pembuktian dapat ditempatkan dalam hubungan yang seimbang.

Sintesis penelitian menunjukkan bahwa Teori Pembuktian dan Teori Kepastian Hukum memberikan dua perspektif yang saling melengkapi. Dari perspektif pembuktian, putusan tidak mengubah sistem negatief wettelijk bewijsstelsel. Hakim tetap merupakan aktor sentral dalam menilai alat bukti dan membentuk keyakinan. Dari perspektif kepastian hukum, putusan memperjelas sumber kewenangan penentuan kerugian negara sehingga mengurangi variasi yang sebelumnya muncul dalam praktik. Perubahan terletak pada standar penentuan kerugian, bukan pada pengalihan fungsi penilaian pembuktian dari hakim kepada auditor.

Pendekatan tersebut juga perlu dibaca melalui perspektif interpretatif dalam memahami hukum. Kantikha dan Purnama menempatkan hermeneutika hukum sebagai pendekatan yang menjembatani teks hukum dengan konteks sosial dan nilai keadilan, serta menempatkan hakim sebagai subjek interpretatif yang bertanggung jawab menjaga keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif.[25] Dalam konteks Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026, perspektif ini memperkuat argumentasi bahwa penegasan mengenai kewenangan penentuan kerugian negara tidak boleh ditafsirkan sebagai pengalihan seluruh fungsi penilaian bukti kepada lembaga pemeriksa. Norma mengenai kewenangan tersebut harus ditempatkan dalam keseluruhan konstruksi pembuktian, sementara hakim tetap melakukan penilaian secara mandiri terhadap alat bukti dan fakta persidangan. Interpretasi yang kontekstual dapat mempertemukan kepastian mengenai sumber penentuan kerugian negara dengan prinsip independensi hakim dalam menilai pembuktian.

Temuan tersebut menghasilkan konstruksi yang dapat dirumuskan sebagai berikut: kerugian negara harus merupakan actual loss; penentuan atau pernyataannya harus bersumber dari kewenangan yang sah; laporan hasil pemeriksaan menjadi alat bukti surat; auditor dapat memberikan keterangan ahli mengenai aspek teknis pemeriksaan; seluruh alat bukti tetap diuji di persidangan; dan hakim tetap memiliki kewenangan untuk menentukan

[25] I Made Kantikha dan Dedi Purnama, *Hermeneutika Keadilan Restoratif (Memahami Keadilan dan Keseimbangan)*, Nusantara Press Indonesia, Padang, 2026.

terpenuhi atau tidaknya unsur delik. Rangkaian tersebut menunjukkan bahwa pembuktian kerugian negara merupakan proses bertingkat yang menghubungkan aspek substantif, kelembagaan, evidensial dan yudisial.

Dari perspektif kepastian hukum, konstruksi tersebut memberikan prediktabilitas yang lebih baik karena aparat penegak hukum memperoleh parameter yang lebih jelas mengenai sumber penentuan kerugian.[26] Dari perspektif keadilan, konstruksi tersebut tetap menjaga hak terdakwa untuk menguji alat bukti.[27] Dari perspektif efektivitas, konstruksi tersebut mensyaratkan koordinasi agar standardisasi tidak berubah menjadi hambatan administratif.[28] Keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan dan independensi hakim menjadi syarat penting bagi keberhasilan implementasi Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026.

Konstruksi tersebut sekaligus menegaskan bahwa angka kerugian negara bukan satu-satunya pusat pembuktian. Yang harus dibuktikan adalah adanya kerugian yang nyata, dasar kewenangan yang sah, metode penghitungan yang dapat dipertanggungjawabkan, serta hubungan kausal dengan perbuatan terdakwa. Dengan cara pandang ini, Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 dapat dipahami sebagai upaya memperbaiki kualitas pembuktian, bukan sebagai pemberian kekuatan mutlak kepada hasil audit.

Kebaruan penelitian ini terletak pada pemahaman bahwa perubahan pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 bukan perubahan sistem pembuktian pidana, melainkan rekonstruksi konstruksi pembuktian kerugian negara dari model yang sebelumnya pluralistik menuju model yang lebih terstandardisasi secara konstitusional. Standardisasi itu memerkuat kepastian hukum, sedangkan independensi hakim tetap menjadi batas yang menjaga agar hasil audit tidak berubah menjadi putusan mengenai kesalahan terdakwa.

---

[26] Benedict Philip Christian dan Gunawan Djajaputera, *Kepastian Hukum sebagai Jaminan Perlindungan Hak Penggugat dalam Kasus Wanprestasi Jual Beli Properti*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.5, No.9 (2024).

[27] Fahmy Asyhari, *Rekontruksi Penjatuhan Pidana Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi Perspektif Ratio Decidendi: Studi Kasus Putusan Nomor 135/PID.SUS-TPK/2022/PN SMG*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.4, No.7 (2023).

[28] Fakhri Rizki Zaenudin dan Fokky Fuad Wasitaatmadja, *Urgensi Pengesahan Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Ditinjau dari Analisis Ekonomi atas Hukum*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.6, No.4 (2025).

Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 memiliki kelebihan utama berupa kejelasan standar kelembagaan. Sebelum putusan, aparat penegak hukum dapat menghadapi perbedaan pandangan mengenai sumber audit yang digunakan untuk menyatakan kerugian negara. Standardisasi memberikan parameter yang lebih mudah diprediksi sehingga dapat mengurangi perdebatan awal mengenai validitas sumber. Dalam konteks Radbruch, kondisi ini merupakan bentuk penguatan rechtssicherheit (kepastian hukum) karena norma menjadi lebih jelas dan penerapannya lebih konsisten.

Namun, kepastian hukum tidak boleh dipahami hanya sebagai keseragaman sumber. Kepastian juga mensyaratkan proses yang dapat dilaksanakan secara efektif. Apabila penentuan kerugian negara sangat bergantung pada kapasitas satu lembaga tanpa mekanisme koordinasi dan pembagian kerja yang jelas, standar yang seragam justru dapat menciptakan hambatan baru. Karena itu, keberhasilan putusan harus diukur tidak hanya dari konsistensi normatif, tetapi juga dari kemampuan sistem penegakan hukum menyediakan pemeriksaan yang tepat waktu dan akuntabel.

Tantangan tersebut menunjukkan pentingnya koordinasi antara BPK, BPKP, APIP, Kepolisian, Kejaksaan dan KPK. Koordinasi tidak dimaksudkan untuk mengaburkan kewenangan BPK, tetapi untuk memastikan bahwa fungsi pemeriksaan teknis, pengumpulan data dan penyediaan informasi pendukung dapat berjalan tanpa menunggu seluruh proses dimulai dari awal. BPK tetap berada pada posisi yang ditentukan putusan, sementara lembaga lain memberikan dukungan sesuai kewenangannya.

Dari sisi peradilan, independensi hakim harus menjadi batas akhir. Hakim tidak boleh terikat secara mutlak oleh kesimpulan audit, sekalipun audit tersebut berasal dari lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional. Kewenangan BPK menentukan kerugian negara tidak identik dengan kewenangan menentukan kesalahan pidana. Kesalahan pidana tetap harus dibuktikan melalui keseluruhan alat bukti dan keyakinan hakim. Pembedaan ini merupakan konsekuensi logis dari sistem pembuktian negatif berdasarkan undang-undang.

Dari sisi perlindungan terdakwa, standardisasi sumber audit dapat memberikan manfaat karena terdakwa memperoleh parameter yang lebih jelas untuk menguji bukti. Terdakwa dapat mempersoalkan apakah kerugian benar-benar aktual, apakah jumlahnya pasti, apakah terdapat hubungan kausal dengan perbuatan yang didakwakan, serta apakah metode pemeriksaan dapat dipertanggungjawabkan. Standardisasi tidak seharusnya mengurangi hak pembelaan, tetapi justru menyediakan objek pengujian yang lebih jelas.

Menurut penulis, Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 tepat dipahami sebagai upaya memperkuat kepastian hukum dalam aspek penentuan kerugian negara, tetapi bukan sebagai pembatasan terhadap pembuktian di persidangan. Keberhasilan implementasinya bergantung pada kemampuan sistem hukum menjaga tiga kepentingan secara bersamaan: kepastian mengenai sumber penentuan kerugian, efektivitas proses penegakan hukum dan independensi hakim dalam menilai alat bukti. Ketiganya merupakan syarat agar pembuktian kerugian negara tetap menghasilkan kebenaran materiil yang adil.

Berdasarkan keseluruhan analisis, model konstruksi pembuktian kerugian negara pasca Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026 dapat dirumuskan secara berurutan. Tahap pertama adalah identifikasi adanya perbuatan yang diduga melanggar hukum atau menyalahgunakan kewenangan. Tahap kedua adalah verifikasi bahwa perbuatan tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti jumlahnya. Tahap ketiga adalah memastikan bahwa penentuan atau pernyataan kerugian dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah. Tahap keempat adalah memasukkan laporan pemeriksaan dan keterangan auditor ke dalam keseluruhan alat bukti. Tahap kelima adalah menguji hubungan kausal antara perbuatan terdakwa dan kerugian. Tahap terakhir adalah penilaian hakim terhadap seluruh alat bukti dan pembentukan keyakinan.

Model tersebut memperlihatkan bahwa pembuktian kerugian negara tidak identik dengan pembuktian angka kerugian. Angka merupakan hasil akhir dari proses pemeriksaan, sedangkan pembuktian di persidangan harus menjawab pertanyaan yang lebih luas: bagaimana angka tersebut diperoleh,

apakah sumbernya berwenang, apakah metode yang digunakan dapat dipertanggungjawabkan, apakah objek yang diperiksa benar merupakan keuangan negara dan apakah kerugian tersebut mempunyai hubungan kausal dengan perbuatan terdakwa. Dengan demikian, kualitas pembuktian tidak ditentukan oleh besarnya kerugian, tetapi oleh keterhubungan seluruh elemen pembuktian secara logis dan yuridis.

Model ini juga memberikan posisi yang lebih jelas bagi auditor. Auditor tidak ditempatkan sebagai pihak yang menentukan bersalah atau tidaknya terdakwa. Fungsi auditor adalah melakukan pemeriksaan berdasarkan standar profesional dan menjelaskan hasil pemeriksaan. Dalam persidangan, auditor dapat memberikan keterangan mengenai data, metode, prosedur dan kesimpulan audit. Hakim kemudian menilai apakah keterangan tersebut konsisten dengan bukti lain. Pembedaan fungsi ini penting agar tidak terjadi judicialization of audit, yaitu keadaan ketika kesimpulan audit seolah-olah mengambil alih fungsi hakim dalam menentukan pertanggungjawaban pidana.

Pada saat yang sama, model tersebut memberi ruang bagi BPKP, APIP dan auditor lain untuk tetap berperan dalam sistem penegakan hukum. Peran mereka dapat diarahkan pada fungsi pendukung, seperti pemeriksaan awal, pemberian data, audit internal, atau keterangan ahli sesuai dasar kewenangannya. Fungsi pendukung tersebut tidak harus dipertentangkan dengan kewenangan BPK. Justru, pembagian fungsi yang jelas dapat membuat proses penanganan perkara lebih efektif sekaligus menjaga standar konstitusional mengenai penentuan kerugian negara.

Dari perspektif teori kepastian hukum, model ini memberikan standar yang lebih dapat diprediksi bagi aparat penegak hukum. Penyidik memperoleh arah yang lebih jelas mengenai sumber penentuan kerugian; penuntut umum memperoleh dasar yang lebih terukur untuk menyusun pembuktian; dan hakim memperoleh parameter yang jelas untuk menguji validitas bukti. Dari perspektif teori pembuktian, model ini tetap menjaga kebebasan hakim dikarenakan hasil audit tidak diberi kekuatan yang mutlak. Model tersebut berusaha mempertemukan kebutuhan standardisasi dengan prinsip pembuktian yang adil.

Menurut penulis, model tersebut dapat menjadi titik temu antara dua kebutuhan yang sebelumnya tampak berhadapan. Kebutuhan pertama adalah kepastian hukum, yang menghendaki keseragaman mengenai sumber penentuan kerugian negara. Kebutuhan kedua adalah fleksibilitas pembuktian, yang menghendaki agar hakim dapat menilai berbagai bukti yang relevan untuk menemukan kebenaran materiil. Putusan MK tidak perlu dipahami sebagai penghapusan seluruh fungsi audit lembaga lain, tetapi sebagai penataan kembali hubungan antara kewenangan pemeriksaan, kewenangan menyatakan kerugian dan kewenangan mengadili.

Konstruksi pembuktian pasca putusan dapat dirumuskan dalam formula: actual loss + legitimate authority + auditable methodology + causal nexus + lawful evidence + judicial evaluation. Formula tersebut menegaskan bahwa pembuktian kerugian negara harus didasarkan pada kerugian aktual yang terukur, kewenangan yang sah, metode penghitungan yang dapat diaudit, hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian, alat bukti yang diperoleh secara sah, serta penilaian hakim secara objektif dan menyeluruh. Formula tersebut bukan norma baru yang menggantikan hukum acara pidana, melainkan sintesis analitis dari norma, putusan dan teori yang digunakan dalam penelitian ini. Formula tersebut menunjukkan bahwa pembuktian yang kuat harus memenuhi dimensi substantif, kelembagaan, teknis, evidensial dan yudisial secara bersamaan.

Perlu ditegaskan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 tidak menyatakan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor berlaku surut. Putusan tersebut menguji frasa "merugikan keuangan negara" dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP dan menolak permohonan para Pemohon, sehingga tidak menciptakan norma baru yang secara otomatis diberlakukan secara retroaktif terhadap perkara korupsi. Sifat mengikat putusan MK sejak diucapkan harus dibedakan dari pemberlakuan surut hukum pidana materiil; putusan ini tidak dengan sendirinya mengubah ketentuan mengenai hukum yang berlaku pada saat perbuatan dilakukan.[29]

[29] Fajri Kurniawan, dkk., *Determinasi Upaya Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Melalui Peran Kejaksaan terhadap Perampasan Aset Tindak Pidana Korupsi*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.3, No.7 (2022).

Terhadap perbuatan yang terjadi sebelum berlakunya KUHP Nasional, penentuan ketentuan pidana yang diterapkan tetap harus memperhatikan asas legalitas, ketentuan peralihan, serta prinsip penerapan ketentuan yang lebih menguntungkan terdakwa apabila terjadi perubahan hukum. Dengan demikian, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor tidak dapat diterapkan atau dikesampingkan secara retroaktif semata-mata karena Putusan MK Nomor 28/PUU-XXIV/2026. Adapun putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak otomatis batal atau dibuka kembali akibat putusan tersebut; perubahan terhadap status putusan hanya dapat dilakukan melalui mekanisme hukum yang tersedia.[30]

C. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXIV/2026 mempertegas kedudukan BPK dalam penentuan kerugian keuangan negara, tanpa mengubah sistem pembuktian pidana. Kerugian negara tetap harus dibuktikan melalui alat bukti yang sah dan dinilai secara menyeluruh oleh hakim guna menjamin kepastian hukum, keadilan, serta perlindungan hak terdakwa.

[30] Ana Fauzia dan Fathul Hamdani, *Pembaharuan Hukum Penanganan Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi Melalui Pengaturan Illicit Enrichment dalam Sistem Hukum Nasional*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.3, No.7 (2022).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Adji, Indriyanto Seno. 2009. *Korupsi dan Penegakan Hukum*. (Jakarta: Diadit Media).

Harahap, M. Yahya. 2016. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Hiariej, Eddy O.S. 2012. *Teori dan Hukum Pembuktian*. (Jakarta: Erlangga).

Kantikha, I Made dan Dedi Purnama. 2026. *Hermeneutika Keadilan Restoratif (Memahami Keadilan dan Keseimbangan)*. (Padang: Nusantara Press Indonesia).

Putri, Vegitya Ramadhani. 2026. *Teori Demokrasi Deliberatif dan Legisprudence: Menguji Legitimasi Prosedural vs. Substantif Produk Legislasi, dalam Hukum dan Sistem Politik: Teori, Dinamika dan Tantangan Kontemporer*. (Serang: Sada Kurnia Pustaka).

Radbruch, Gustav. 1950. *Legal Philosophy*. (Cambridge: Harvard University Press).

Publikasi

Amania, Nila. *Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*. Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum. Vol.2. No.2 (2016).

Assaqqaf, Syarifah Sukainah. *Reformasi Peradilan Pidana Ditinjau dari Kasus Korupsi Jiwasraya: Studi Putusan Nomor 1052 K/PID.SUS/2022*. Jurnal Jejak Hukum Indonesia. Vol.2. No.1 (2025).

Asyhari, Fahmy. *Rekontruksi Penjatuhan Pidana Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi Perspektif Ratio Decidendi: Studi Kasus Putusan Nomor 135/PID.SUS-TPK/2022/PN SMG*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.4. No.7 (2023).

Christian, Benedict Philip dan Gunawan Djajaputera. *Kepastian Hukum sebagai Jaminan Perlindungan Hak Penggugat dalam Kasus Wanprestasi Jual Beli Properti*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.9 (2024).

Collins, Josua Satria. *Analisis Perbandingan Kedudukan dan Kewenangan Menteri dalam UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan, Konstitusi RIS dan UUDS RI*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.1. No.5 (2020).

Dahlan. *Distorsi Beban Pembuktian dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Sistem Pembuktian*. Jurnal Hukum Samudra Keadilan. Vol.10. No.1 (2015).

Fadel, Muhamad, dkk.. *Implikasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Kerugian Negara dan Tindak Pidana Korupsi*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.7 (2025).

Fatkhurohman dan Nalom Kurniawan. *Pergeseran Delik Korupsi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*. Jurnal Konstitusi. Vol.14. No.1 (2017).

Fauzia, Ana dan Fathul Hamdani. *Pembaharuan Hukum Penanganan Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi melalui Pengaturan Illicit Enrichment dalam Sistem Hukum Nasional*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.7 (2022).

Janis, Novella, dkk.. *Kerugian Keuangan Negara Menjadi Dasar Penyidikan Perkara Pidana Korupsi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XIV/2016*. Lex Privatum. Vol.12. No.4 (2023).

Juniar, Tiara Putri Dwi, dkk.. *Tinjauan Yuridis Kekuatan Pembuktian dalam Persidangan Kasus Tindak Pidana Kekerasan Seksual Anak (Studi Putusan Nomor 607/Pid.Sus/2024/PN Srg)*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.7 (2025).

Karpini. *Pertanggungjawaban Pidana Bendahara Damkar Kota Depok: Studi Putusan 3/Pid.Sus-TPK/2023/PT BDG*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.2 (2025).

Kurniawan, Fajri, dkk.. *Determinasi Upaya Pemulihan Kerugian Keuangan Negara Melalui Peran Kejaksaan terhadap Perampasan Aset Tindak Pidana Korupsi*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.7 (2022).

Maryani, Neni. *Peranan Audit Investigatif dalam Menjadikan Bukti Audit sebagai Bukti Hukum untuk Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*. PeranánPortofolio: Jurnal Ekonomi, Bisnis, Manajemen dan Akuntansi. Vol.17. No.2 (2020).

Rasji dan Yudha Aditya Pradana. *Relevansi Filsafat Hukum dalam Mewujudkan Independensi Kejaksaan Republik Indonesia*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.10 (2024).

Putra, Muhammad Farhan. *Penemuan Hukum dalam Penilaian Unsur Pidana terhadap Jasa Profesional dalam Tindak Pidana Korupsi: Studi Kasus Putusan Bebas Amsal Sitepu*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.7 (2026).

Suhendar. *Unsur Kerugian Keuangan Negara Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*. Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan. Vol.7. No.1 (2017).

Zaenudin, Fakhri Rizki dan Fokky Fuad Wasitaatmadja. *Urgensi Pengesahan Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Ditinjau dari Analisis Ekonomi atas Hukum*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.4 (2025).

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 188. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7149.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Peraturan Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi Nomor 1 Tahun 2024 tentang Audit Investigatif.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XIV/2016.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2937 K/Pid.Sus/2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 28/PUU-XXIV/2026.

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 30/Pid.Sus-TPK/2020/PN.Jkt.Pst.