

WEWENANG BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) MENGHITUNG KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

THE AUTHORITY OF FINANCIAL AND DEVELOPMENT MONITORING AGENCY IN AUDITING THE STATE FINANCIAL LOSSES

TRI CAHYA INDRA PERMANA

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta
email: tcindrapermasna@gmail.com

ABSTRAK

Dengan diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 yang menyatakan Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan, kewenangan BPKP untuk menghitung atau mengaudit kerugian keuangan negara tetap ada. Adapun kewenangan BPKP yang tidak diperbolehkan adalah *men-declare* atau menyatakan adanya kerugian keuangan negara. Hal tersebut sesuai dengan beberapa putusan badan peradilan, baik putusan Mahkamah Konstitusi, putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi maupun putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata kunci : BPKP, Menghitung, Kerugian Keuangan Negara

ABSTRACT

With the enactment of Supreme Court Letter Number 4 Year 2016 who said that the authorized agency in declaring the state financial losses is BPK (Financial Examiners Board), Authorization of BPKP (Financial and Development Monitoring Agency) in auditing/counting state financial losses still exist. This is in accordance with some of court decisions such as constitutional court and both criminal court and administrative court.

Keyword : *BPKP, Auditing, State Financial Losses*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Laporan Hasil Audit atau yang biasa disebut Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) BPKP akhir-akhir ini banyak dipersoalkan kembali khususnya oleh para pihak yang menjadi tersangka tindak pidana korupsi atau bahkan telah menjadi terdakwa pada persidangan di Pengadilan Tindak Pidana

Korupsi. Dalam beberapa kasus seperti dugaan Korupsi E-KTP dan Pengadaan Mobil Listrik di Kementerian BUMN, penghitungan kerugian keuangan negara memang dilakukan oleh BPKP. Keberatan terhadap kewenangan BPKP dimuat pula didalam eksepsi Terdakwa E-KTP, namun telah dinyatakan tidak berdasarkan hukum.

Dengan diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 yang didalamnya menyebutkan “Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/satuan kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-*declare* adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara” seolah-olah menjadi angin segar bagi para tersangka dan/atau terdakwa dengan mendasarkan pada ketentuan SEMA tersebut.

Bahkan dalam suatu kasus telah ada seorang tersangka yang menolak untuk diperiksa oleh penyidik dengan alasan kerugian keuangan negara atas kasus yang membelitnya di audit oleh BPKP yang menurutnya tidak berwenang mengaudit kerugian keuangan negara berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tersebut diatas.

B. Perumusan Masalah

Atas dasar uraian tersebut diatas, perlu kiranya untuk diteliti wewenang BPKP khususnya dengan isu apakah BPKP berwenang menghitung kerugian keuangan negara dan lebih khusus lagi apakah BPKP berwenang melakukan audit terhadap pihak swasta yang diduga melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara?

PEMBAHASAN

A. LHA/LHPKKN BPKP Sebagai Obyek Sengketa di PTUN

Obyek sengketa di PTUN yang semula menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah KTUN telah diperluas melalui Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual.
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB.
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas.
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Satu poin yang cukup menarik perhatian dari beberapa poin diatas adalah keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Berbeda dengan KTUN menurut Undang-Undang Peratun yang mengharuskan telah adanya akibat hukum, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merubah dengan cukup hanya berpotensi menimbulkan akibat hukum sudah dapat digugat di PTUN. Menyikapi perluasan obyek sengketa tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 dan memperluas kembali obyek sengketa di PTUN yang menurut Pasal 87 huruf e UUAP hanya keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, diperluas menjadi Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dengan memberi contoh secara *expressive verbis* (jelas dan tegas) yaitu LHP BPKP.

Beberapa kasus menunjukkan bahwa Laporan Hasil Audit (LHA) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) atau yang dalam beberapa kasus disebut dengan Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) telah beberapa kali dijadikan sebagai obyek sengketa di PTUN jauh sebelum SEMA Nomor 4 Tahun 2016 diterbitkan. Seluruh perkara yang diteliti yang menjadikan LHA/LHPKKN BPKP sebagai obyek sengketa diajukan oleh Penggugat yang berstatus sebagai terdakwa dalam kasus tindak pidana korupsi dan menurut Laporan Hasil Audit BPKP terdapat kerugian keuangan negara sebagai akibat dari tindakan Penggugat. Tujuan dari dijadikannya LHA BPKP sebagai obyek sengketa di PTUN pada akhirnya agar Penggugat/Terdakwa dinyatakan tidak bersalah dalam

persidangan tindak pidana korupsi, sehingga tujuan gugatan di PTUN hanyalah tujuan antara saja.

Contoh gugatan terhadap LHA/LHPKKN BPKP dimana Penggugat adalah juga sebagai Terdakwa didalam persidangan tindak pidana korupsi adalah perkara antara Ir. IA (Direktur Utama PT. IM2) melawan Deputy Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Bidang Investigasi dalam perkara Nomor : 231/G/2012/PTUN.JKT, selanjutnya perkara antara MB (rekanan PLN) melawan Deputy Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Bidang Investigasi dalam perkara Nomor : 111/G/2014/PTUN.JKT dan perkara antara UP (mantan Kepala Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta) melawan Deputy Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Bidang Investigasi dalam perkara Nomor : 250/G/2015/PTUN.JKT.

Sikap Peradilan Tata Usaha Negara pun beragam ada yang pada awalnya mengabulkan gugatan dengan amar putusan menyatakan tidak sah obyek sengketa yang dikuatkan sampai dengan tingkat kasasi meskipun pada akhirnya putusan kasasi tersebut dibatalkan oleh putusan Peninjauan Kembali, namun mayoritas putusan Peratun menyatakan gugatan tidak diterima (*niet onvankelijk verklaard*) sejak tingkat pertama karena obyek sengketa tidak memenuhi unsur-unsur sebagai KTUN.

Dari sekian banyak perkara yang menjadikan LHA BPKP sebagai obyek sengketa, perkara Indosat IM2 merupakan putusan yang paling fenomenal dan menjadi rujukan bagi para pihak yang bersengketa khususnya dengan isu utama apakah BPKP berwenang untk mengaudit pihak swasta/eksternal pemerintah. Seperti apa sebenarnya akhir dari perkara tersebut, akan dibahas dalam uraian-uraian dibawah ini.

B. Sikap Terbaru Mahkamah Agung terhadap LHA BPKP

Dapat atau tidaknya LHA BPKP menjadi obyek sengketa di PTUN menjadi hal yang menarik untuk diperdebatkan kembali karena Mahkamah Agung melalui 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 telah mempunyai sikap yang berbeda dengan

arus utama sikap Hakim selama ini, baik yang tertuang dalam kamar pidana maupun dalam kamar tata usaha negara.

Adapun sikap Mahkamah Agung dalam kamar Pidana yang tertuang di angka 6 SEMA Nomor 4 Tahun 2016 adalah “Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/satuan kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-*declare* adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara”.

Sedangkan dalam rumusan hukum kamar Tata Usaha Negara mengenai obyek gugatan/permohonan disebutkan bahwa obyek gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi : ... 6). Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum (contoh LHP Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dsb.

Dengan adanya sikap dari Mahkamah Agung baik dari kamar pidana maupun dari kamar tata usaha negara tersebut, apakah sebaiknya BPKP menolak semua permohonan bantuan dari penyidik untuk menghitung kerugian keuangan negara ? tentu perlu untuk dipikir matang-matang sebab konsekuensi dari sikap Mahkamah Agung jika diikuti oleh para Hakim adalah : *Pertama*, dalam kamar pidana, LHA BPKP yang men-*declare* kerugian keuangan negara tidak akan dipakai oleh Hakim pidana sehingga hasil kerja dianggap sia-sia belaka. *Kedua*, jika LHA BPKP men-*declare* kerugian keuangan negara dan dijadikan sebagai obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, maka LHA BPKP kemungkinan besar akan dinyatakan tidak sah karena diterbitkan tanpa dasar kewenangan yang konstitusional.

C. Karakteristik LHA BPKP

Selanjutnya untuk memahami seperti apa LHA BPKP perlu kiranya untuk mengetahui karakteristik LHA BPKP sebagai berikut :

- Produk dari BPKP berupa LHA dibuat oleh Tim auditor yang disusun menjadi satu hasil laporan dan diberi surat pengantar yang ditanda tangani oleh Deputi Kepala BPKP bidang investigasi yang ditujukan kepada lembaga

yang meminta bantuan misalnya Kepolisian, Kejaksaan Agung atau Komisi Pemberantasan Korupsi.

- LHA BPKP merupakan hasil dari permintaan bantuan oleh penyidik untuk menghitung kerugian keuangan negara, karena penyidik menganggap BPKP lebih mampu untuk melakukannya. Pasal 35 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan : “Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dapat memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang meminta dengan syarat dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat pemerintahan tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk melaksanakannya sendiri.
- Sifat dari LHA BPKP adalah rekomendasi sehingga tidak mutlak harus diikuti baik oleh penyidik terlebih oleh Hakim.
- Didalam LHA BPKP memang disebutkan potensi kerugian keuangan negara sebesar, namun demikian yang perlu diingat bahwa dalam perkara tindak pidana korupsi yang berwenang untuk menetapkan/menyatakan kerugian keuangan negara adalah Majelis Hakim Pengadilan Tipikor melalui putusannya.
- Meskipun LHA/LHPKKN BPKP dibatalkan oleh PTUN, tidak mengubah status tersangka Penggugat karena yang menetapkan Penggugat sebagai Tersangka bukan BPKP melainkan Penyidik, dan penetapan tersangka telah ada sebelum dilakukan penghitungan kerugian keuangan negara.

D. Putusan-Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Obyek Sengketa LHA/LHPKKN BPKP

Dari karakteristik LHA/LHPKKN BPKP tersebut, beberapa putusan Peradilan Tata Usaha Negara dengan obyek sengketa LHA/LHPKKN BPKP beserta kaidah hukumnya selama ini antara lain sebagai berikut :

1. LHA BPKP Tidak Bersifat Individual

Didalam Putusan PTUN Surabaya Nomor : 160/G/2013/PTUN.SBY Jo Putusan Pengadilan Tinggi TUN Surabaya Nomor 129/B/2014/PT.TUN.SBY dan tidak diajukan kasasi sehingga telah memperoleh kekuatan hukum tetap diperoleh kaidah hukum sebagai berikut :

”Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, Majelis hakim berpendapat bahwa obyek sengketa in litis tidak memenuhi unsur individual karena hanya bersifat temuan tentang adanya kerugian keuangan negara secara umum dalam kasus dugaan penyimpangan proyek pengadaan meubelair tersebut dan tidak menetapkan dan menyebutkan status hukum Penggugat ataupun pihak-pihak lainnya dalam kasus aquo”.

”Menimbang, bahwa berdasarkan uraian diatas Majelis Hakim berpendapat bahwa Laporan Hasil Audit yang dijadikan obyek sengketa dalam sengketa

ini adalah merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret namun tidak bersifat individual”.

2. LHA BPKP Belum Bersifat Final

Didalam putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 95 PK/TUN/2014 terdapat kaidah hukum :

“Bahwa alasan-alasan tersebut dapat dibenarkan karena putusan judex juris telah terbukti terdapat kekeliruan yaitu bahwa obyek sengketa bukanlah termasuk Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara karena **belum bersifat final** namun berisi pendapat atas permintaan penyidik atau penuntut yang dapat dinilai kembali oleh Majelis Hakim Pidana oleh karena itu gugatan patut dinyatakan tidak diterima”.

Putusan ini membatalkan putusan kasasi Mahkamah Agung Nomor 465 K/TUN/2012 yang menguatkan putusan PT TUN Medan dan PTUN Pekanbaru yang semula menyatakan tidak sah LHP BPKP Perwakilan Provinsi Riau.

3. LHA BPKP Adalah KTUN Yang Dikecualikan Menurut Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peratun

Didalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 75/PK/TUN/2015 diperoleh kaidah hukum sebagai berikut :

“Bahwa alasan-alasan tersebut dapat dibenarkan, karena judex juris telah melakukan kekhilafan atau kekeliruan yang nyata sebagaimana dimaksud Pasal 67 huruf f Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dengan pertimbangan sebagai berikut :

- *Bahwa obyek sengketa berupa : 1). Surat Deputi Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) bidang Investigasi Nomor : SR-1024/06/01/2012 tanggal 9 November 2012 Perihal : Laporan Hasil Audit Dalam Rangka Penghitungan Kerugian Keuangan Negara atas kasus dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam penggunaan Jaringan Frekwensi Radio 2,1 GHz/Generasi Tiga (3G) oleh PT Indosat Tbk dan PT Indosat Mega Media (IM2) dan 2). Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) tanggal 31 Oktober 2012 adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan dalam rangka untuk memenuhi permintaan dari Direktur Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Agung yang sedang melakukan penyidikan dalam perkara kasus dugaan tindak pidana korupsi dalam penggunaan Jaringan Frekwensi Radio 2,1 GHz/Generasi Tiga (3G) oleh PT Indosat Tbk dan PT Indosat Mega Media (IM2). Dengan demikian, kedua obyek sengketa tersebut termasuk Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986*

tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2014 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, maka Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili obyek sengketa a quo”.

Putusan Peninjauan Kembali tersebut membatalkan putusan kasasi Mahkamah Agung dalam perkara Nomor : 263 K/TUN/2014 dimana putusan kasasi tersebut sebelumnya memenangkan Penggugat dan menguatkan putusan PTUN Jakarta Nomor : 231/G/2012/PTUN.JKT jo Putusan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta Nomor : 167/B/2013/PT.TUN.JKT.

Dalam putusan PTUN Jakarta Nomor : 231/G/2012/PTUN.JKT, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa obyek sengketa berupa LHPKKN telah memenuhi unsur-unsur sebagai suatu Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, Gugatan diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan serta Para Penggugat memiliki kepentingan untuk mengajukan gugatan. Adapun didalam pokok perkaranya Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa dari ketentuan Pasal 1 angka 4 jo Pasal 49 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, BPKP adalah aparat Negara yang memiliki tugas untuk melakukan pengawasan terhadap badan hukum intern pemerintahan, sehingga berdasarkan ketentuan tersebut BPKP tidak berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap PT. Indosat Tbk maupun PT. Indosat Mega Media (IM2) yang kedua-duanya adalah badan hukum swasta yang berada di eksternal pemerintahan.

Adapun dasar Majelis Hakim Peninjauan Kembali membatalkan putusan kasasi adalah Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peratun yang berbunyi :”Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini : huruf d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana”.

4. Tidak Ada Unsur *Beslissing* (kehendak) Pada Diri Tergugat (BPKP) Dalam Menerbitkan LHPKKN

Didalam Putusan PTUN Jakarta Nomor : 111/G/2014/PTUN.JKT jo Putusan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta Nomor : 83/B/2015/PT.TUN.JKT jo Putusan Mahkamah Agung Nomor : 491 K/TUN/2015 terdapat kaidah hukum sebagai berikut :

*“Menimbang, bahwa oleh karena Tergugat adalah Pejabat yang dimintai bantuan kedinasan namun hasil pekerjaannya tidak wajib diikuti oleh penyidik, maka Tergugat tidak dapat dimintai pertanggungjawaban yuridis atas hasil audit penghitungan kerugian negara yang dilakukannya. Hal tersebut juga mengacu pada fakta hukum bahwa Kejaksaan Agung juga dapat meminta bantuan kepada akuntan publik yang notabene adalah pihak swasta. Dalam hal Kejaksaan Agung meminta bantuan penghitungan penghitungan kerugian negara kepada akuntan publik, apakah hasil audit akuntan publik juga dapat dijadikan sebagai obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara ? jawabannya tentu saja tidak dapat, oleh karenanya Audit Hasil Penghitungan Kerugian Negara baik yang dilakukan oleh BPKP maupun akuntan publik harus diperlakukan sama yaitu dalam rangka membantu penyidik sehingga **tidak ada unsur beslissing (kehendak) pada diri Tergugat** sebagai pihak yang dimintai bantuan jika tidak ada permintaan bantuan”.*

“Menimbang, bahwa sedangkan Pasal 37 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa tanggung jawab terhadap keputusan dan/atau tindakan dalam bantuan kedinasan dibebankan kepada Badan/dan atau Pejabat Pemerintahan yang membutuhkan bantuan kedinasan kecuali ditentukan lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kesepakatan tertulis kedua belah pihak”.

5. Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Kewenangan BPKP

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 telah menjatuhkan putusan yang menguji konstitusionalitas Pasal 6 huruf a dan penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 6 tersebut menyebutkan :”Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas : (a). Koordinasi dengan Instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi”. Adapun penjelasan Pasal 6 menyebutkan :”Yang dimaksud dengan “Instansi yang berwenang” termasuk Badan Pemeriksa Keuangan, **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan**, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, Inspektorat pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen”.

Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan :”... sah atau tidaknya LHPKKN yang dibuat dan diterbitkan oleh BPKP tidak berkaitan langsung dengan konstitusionalitas norma yang mengatur tugas KPK untuk berkoordinasi dengan instansi-instansi lainnya. Tugas dan kewenangan instansi yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang a quo dalam hal ini BPKP dan BPK telah disebutkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masing-masing. KPK sebagai salah satu pelaku dari sistem peradilan korupsi memiliki kewenangan diskresioner untuk meminta dan menggunakan informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi atau pihak-pihak lain yang terkait untuk kepentingan penyidikan. Mengenai terbukti atau tidak terbuktinya kerugian negara yang disebutkan dalam LHPKKN atau sah tidaknya LHPKKN tersebut tetap wewenang mutlak dari hakim yang mengadilinya. Dengan perkataan lain, walaupun KPK memiliki kewenangan diskresioner untuk menggunakan informasi tentang kerugian negara dalam bentuk LHPKKN dari BPKP atau BPK dalam penyidikan, digunakan atau tidaknya informasi tersebut dalam pengambilan putusan merupakan kemerdekaan hakim yang mengadili perkara...”.

6. Putusan Mahkamah Agung Kamar Pidana Terkait Siapa Yang Berwenang Menghitung Kerugian Keuangan Negara

Dalam putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 236 PK/PID.SUS/2014 tanggal 12 Mei 2015 didapati pertimbangan hukum sebagai berikut :

“Bahwa mengenai siapa atau lembaga yang berwenang untuk melakukan audit atas timbulnya kerugian keuangan Negara menurut Undang-Undang No.15 Tahun 2006 adalah : (1) Badan Pemeriksa Keuangan, (2) Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan, (3) Akuntan Publik. Apabila dihubungkan dengan perkara a quo, pihak yang melakukan audit investigasi adalah ahli HERI PRATAMA dari lembaga akuntan publik yang bertugas sebagai auditor untuk melakukan audit untuk tujuan tertentu.

Bahwa eksistensi akuntan publik sebagai auditor resmi untuk melakukan audit investigasi terhadap perkara korupsi yang diduga menimbulkan kerugian keuangan Negara, dalam sistem hukum nasional dan dalam praktek peradilan sudah diakui. Bahwa dari segi legalitas maupun otoritas lembaga akuntan publik dalam melaksanakan tugas audit/investigasi sudah diterima dan diakui dalam praktek;

**Wewenang Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan (BPKP)
Menghitung Kerugian Keuangan Negara - Tri Cahya Indra Permana**

Bahwa hasil audit yang dilakukan oleh ahli Heri Pratama yang menyatakan bahwa terjadi kerugian keuangan Negara, dihitung dari penerimaan dana yang dicairkan sebesar Rp.4.089.845.794,- dikurangkan dengan pengeluaran yang sah dan resmi sesuai peruntukannya sebesar Rp.2.127.405.959,- sehingga diperoleh selisih atau jumlah dana yang tidak sesuai peruntukannya sebesar Rp.1.049.146.854. Adanya pengeluaran Pemohon Peninjauan Kembali yang tidak sesuai dengan peruntukannya dipandang sebagai perbuatan merugikan keuangan Negara, namun disisi lain perbuatan Pemohon Peninjauan Kembali tentu dapat menguntungkan/memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi;

Berdasarkan alasan pertimbangan tersebut Majelis Hakim Agung berpendapat bahwa hasil audit yang dikeluarkan oleh ahli Heri Pratama adalah sah dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku”.

Dari pertimbangan hukum tersebut diatas, diperoleh fakta bahwa hasil audit dari akuntan publik terhadap kerugian keuangan negara saja tetap dinyatakan sah oleh Mahkamah Agung, terlebih hasil audit yang dilakukan oleh BPKP sudah pasti sah secara hukum.

7. Dasar Wewenang BPKP Yang Terkait Dengan LHA/LHPKKN

Putusan-Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) yang menjadikan LHA BPKP sebagai obyek sengketa pada akhirnya memang menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima, oleh karena itu putusan-putusan Peratun tersebut baru menguji mengenai formalitas gugatan saja sehingga belum menguji wewenang BPKP. Namun didalam beberapa perkara, BPKP menyatakan berwenang untuk menerbitkan LHA/LHPKKN dengan dasar hukum sebagai berikut:

- a. Pasal 6 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- b. Pasal 385 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.
- c. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- d. Pasal 48 ayat (2), Pasal 49 ayat (1) dan (2), Pasal 50 ayat (1) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- f. Inpres Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan rakyat.

Pasal 49 ayat (1) dan (2) PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyebutkan sebagai berikut:

Pasal 49

- (1) Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas :
 - a. BPKP;
 - b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
 - c. Inspektorat Provinsi; dan
 - d. Inspektorat Kabupaten/Kota.
- (2) BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi :
 - a. kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
 - b. kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan
 - c. kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan khususnya Pasal 3 menyebutkan “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 BPKP menyelenggarakan fungsi : ... e. Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, **audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah**, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi”.

Selanjutnya didalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat didalam diktum ketiga disebutkan : Menugaskan Kepala Badan Pengawasan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara/daerah serta efisiensi dan efektifitas anggaran pengeluaran negara/daerah, meliputi : ... h. **Audit investigatif terhadap penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah** untuk memberikan dampak pencegahan yang efektif.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah menyebutkan sumber kewenangan sebagaimana diatur didalam Pasal 11 yang berbunyi: “Sumber

**Wewenang Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan (BPKP)
Menghitung Kerugian Keuangan Negara - Tri Cahya Indra Permana**

kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi dan/atau mandat. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga mengartikan kewenangan atribusi, delegasi dan/atau mandat sebagai berikut:

- Atribusi adalah pemberian wewenang kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau Undang-Undang.
- Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
- Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Dari dasar-dasar wewenang yang sudah disebutkan diatas, oleh karena sumber wewenang BPKP juga berasal dari Undang-Undang (dalam arti luas yaitu peraturan perundang-undangan), maka wewenang BPKP juga bersifat atributif bukan delegasi ataupun mandat dari BPK.

Meskipun tidak ada ketentuan yang secara tegas menyebutkan wewenang BPKP untuk *men-declare* adanya kerugian keuangan negara sehingga jika dikaitkan dengan SEMA Nomor : 4 Tahun 2016 dan putusan-putusan Pengadilan selama ini, maka SEMA Nomor : 4 Tahun 2016 **menegaskan** bahwa BPKP tetap berwenang untuk melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara termasuk yang dilakukan oleh pihak swasta karena belum pernah ada pembatalan hasil LHPKKN BPKP terhadap pihak swasta, namun BPKP tidak berwenang menyatakan atau *men-declare* adanya kerugian keuangan negara.

Dengan kata lain penyidik guna menghadapi persidangan tindak pidana korupsi tetap dapat meminta bantuan dari BPKP untuk melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara. Adapun bagi BPKP didalam LHA/LHPKKN yang dihasilkannya sebaiknya menggunakan kata potensi/perkiraan kerugian keuangan negara agar sesuai dengan kewenangannya. Dengan demikian BPKP tidak perlu menolak permohonan bantuan penyidik untuk menghitung **potensi/perkiraan** kerugian keuangan negara.

E. Sikap Hakim Selanjutnya

Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memang memperluas obyek sengketa di PTUN yang salah satunya Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Menurut sifatnya sesungguhnya Surat Edaran tidak boleh memperluas apa yang telah diatur didalam Undang-Undang, sehingga jika di Undang-Undang hanya menyebutkan Keputusan, maka Surat Edaran tidak boleh menambahkan menjadi Surat Keputusan dan/atau tindakan.

Disamping itu, rumusan kamar tata usaha negara yang memberikan contoh LHP BPKP sebagai KTUN dan/atau Tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum rasanya kurang tepat karena telah terbukti bertentangan dengan putusan-putusannya sendiri selama ini. Dari beberapa putusan Peratun yang menjadikan LHA/LHPKKN BPKP sebagai obyek sengketa, meskipun pada awalnya ada yang mengabulkan gugatan Penggugat, namun pada akhirnya putusan-putusan tersebut dibatalkan dan dikoreksi menjadi gugatan tidak dapat diterima (*niet on vankeljk verklaard*) dengan alasan-alasan sebagaimana yang disebutkan diatas. Contoh yang lebih tepat dari KTUN yang berpotensi menimbulkan akibat hukum misalnya Surat Keputusan Bupati/Walikota untuk menimbun/menguruk daerah A akan berpotensi menimbulkan banjir di daerah B. Meskipun pada saat diterbitkan SK Bupati/Walikota belum terjadi banjir didaerah B, namun potensi tersebut sangat mungkin terjadi, maka masyarakat didaerah B dapat mengajukan gugatan memohon pembatalan SK Bupati/Walikota tersebut.

Gugatan terhadap LHA BPKP yang diajukan di PTUN sesungguhnya sebuah modus lama dan hanyalah tujuan antara, karena tujuan yang sebenarnya adalah agar Penggugat dinyatakan tidak bersalah dalam sidang tindak pidana korupsi. Upaya gugatan di PTUN tidak akan berpengaruh terhadap status Penggugat di Pengadilan Tipikor, bahkan seandainya gugatan di PTUN dikabulkan dan menyatakan LHA BPKP tidak sah sekalipun, Pengadilan Tipikor sejak awal memang tidak terikat dengan LHA BPKP.

Dari sistem hukum kita yang tidak menganut *the binding force of jurisprudence*, tidak mewajibkan bagi Hakim mengikuti yurisprudensi meskipun yurisprudensi

adalah sumber hukum materil. Jika Hakim tidak wajib mengikuti Yurisprudensi, maka sudah dipastikan bahwa Hakim juga tidak wajib mengikuti SEMA yang bukan merupakan sumber hukum materil, terlebih SEMA yang diterbitkan bertentangan dengan putusan-putusannya sendiri selama ini.

Oleh karenanya pasca diterbitkannya SEMA Nomor 4 Tahun 2016 terbukti masih terdapat Majelis Hakim PTUN yang memeriksa LHA/LHPKKN BPKP yang menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima dengan alasan-alasan kumulatif sebagaimana disebutkan diatas yaitu LHA BPKP tidak bersifat individual, belum bersifat final, KTUN yang dikecualikan menurut Pasal 2 Undang-Undang Peratun serta tidak ada unsur kehendak (*beslissing*) pada diri Tergugat yaitu putusan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 18/G/2017/PTUN.JKT tanggal 9 Mei 2017 antara Dastua Gultom melawan Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi yang kemudian diperkuat dengan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 219/B/2017/PT.TUN.JKT tanggal 4 Oktober 2017 yang pada pokoknya menguatkan putusan PTUN Jakarta tersebut diatas.

Saat ini perkara tersebut masih dalam tahap kasasi sehingga menarik untuk ditunggu apakah sikap Mahkamah Agung dalam putusannya nanti akan berubah dengan putusan-putusannya selama ini ataukah justru dimanfaatkan oleh para pihak yang memelintir isi SEMA Nomor 4 Tahun 2016.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian pembahasan dan hasil penelitian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa BPKP berwenang untuk melakukan audit atau penghitungan kerugian keuangan negara termasuk kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh pihak swasta, akan tetapi BPKP tidak berwenang untuk menyatakan (*men-declare*) adanya kerugian keuangan negara. Wewenang BPKP tersebut bersifat atributif yang berasal dari peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat diragukan lagi keabsahan dari hasil penghitungan potensi kerugian keuangan negara yang dihasilkannya.

B. Saran

Kepada BPKP disarankan agar tetap menerima permintaan bantuan dari penyidik untuk melakukan penghitungan potensi kerugian keuangan negara dengan hasil berupa LHPKKN yang berupa rekomendasi dengan menggunakan kata potensi kerugian keuangan negara, dan kepada Lembaga Peradilan baik dalam kamar pidana maupun kamar tata usaha negara agar tetap konsisten dalam putusan-putusannya selama ini yang menyangkut kewenangan BPKP dalam menghitung kerugian keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

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

Impres Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan rakyat

Putusan Badan Peradilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 231/G/2012/PTUN.JKT tanggal 1 Mei 2013

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 167/B/2013/PT.TUN.JKT

Putusan PTUN Surabaya Nomor : 160/G/2013/PTUN.SBY tanggal 20 Februari 2014

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor : 263 K/TUN/2014 tanggal 21 Juli 2014

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 129/B/2014/PT.TUN.SBY tanggal 3 September 2014

Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 236 PK/PID.SUS/2014 tanggal 12 Mei 2015

Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor 75/PK/TUN/2015 Tanggal 13 Oktober 2015

Putusan PTUN Jakarta Nomor : 111/G/2014/PTUN.JKT tanggal 6 Januari 2015

Putusan Pengadilan Tinggi TUN Jakarta Nomor : 83/B/2015/PT.TUN.JKT tanggal 11 Mei 2015

Putusan Mahkamah Agung Nomor : 491 K/TUN/2015 tanggal 22 Desember 2015

**Wewenang Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan (BPKP)
Menghitung Kerugian Keuangan Negara - Tri Cahya Indra Permana**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 18/G/2017/PTUN.JKT
tanggal 9 Mei 2017

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor
219/B/2017/PT.TUN.JKT tanggal 4 Oktober 2017

