

**KEDUDUKAN BPKP DALAM MENGAUDIT KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR: 31/PUU-X/2012**

ERRY GUSMAN

Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat
errygusman@gmail.com

Abstract: *State financial losses are those caused by unlawful acts or acts that abuse the authority, opportunity or means available to someone due to their position or position and this is done in conjunction with acts of enriching oneself or another person or a corporation. Conflict of authority related to the assessment of state financial losses in handling corruption cases, answered by the issuance of the Constitutional Court Decision Number 31 / PUU-X / 2012 dated October 23, 2012. Polemics related to the authority to calculate state losses in handling corruption cases are answered with the issuance of Decision of the Constitutional Court (MK) Number 31 / PUU-X / 2012 dated October 23, 2012. For this reason the authors are interested in examining how the role of BPKP in auditing state finances after the MK decision. This study uses normative juridical writing methods. After the writer conducted the research, the writer concluded that: 1) BPKP's position after the Constitutional Court's decision, acknowledged the authority of BPKP in conducting an investigative audit; 2) The impact of BPKP's audit results as a basis for calculating the losses of state finances can be seen from the BPKP's repressive strategy. The repressive strategy carried out by BPKP had an impact in terms of conducting investigative audits carried out on the handling of cases that were strategic, significant, material and received public scrutiny. In repressive efforts, the role of BPKP is not limited to conducting audits; 3) To optimize BPKP audit results as a basis for calculating state financial losses in preventing money laundering, BPKP in accordance with Government Regulation No. 60/2008 concerning Government Internal Control Systems and Presidential Regulation No. 192/2014 can conduct internal supervision through audits including audits investigative*

Keywords: *BPKP, State Financial Losses, Constitutional Court.*

Abstrak: kerugian keuangan negara adalah yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum atau tindakan menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada pada seseorang karena jabatan atau kedudukannya dan hal tersebut dilakukan dalam hubungannya dengan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Konflik kewenangan terkait penilaian kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi tersebut, dijawab dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31/PUU- X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. Polemik terkait kewenangan penghitungan kerugian negara dalam penanganan kasus korupsi terjawab dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. Atas hal tersebut penulis tertarik untuk meneliti bagaiman peran BPKP dalam pengauditan keuangan negara pasca putusan MK tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif. Setelah penulis melakukan penleitian maka penulis mendapatkan kesimpulan bahwa: 1) Kedudukan BPKP pasca putusan MK, mengakui kewenangan BPKP dalam melakukan audit investigasi; 2) Dampak hasil audit BPKP sebagai dasar penghitungan kerugian keuangan negara bisa dilihat dari strategi represif BPKP. Strategi represif yang dilakukan BPKP berdampak dalam hal pelaksanaan audit investigatif yang dilakukan terhadap penanganan kasus- kasus yang bersifat strategis, signifikan, material dan mendapat sorotan publik. Dalam upaya represif, peran BPKP tidak hanya terbatas pada melakukan audit; 3) Untuk mengoptimalkan hasil audit BPKP sebagai dasar perhitungan kerugian keuangan negara di dalam mencegah tindak pidana pencucian uang, BPKP sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Peraturan

Presiden Nomor 192 Tahun 2014 dapat melakukan pengawasan intern melalui audit termasuk audit investigatif.

Kata Kunci: BPKP, Kerugian Keuangan Negara, Mahkamah Konstitusi.

A. Pendahuluan

Salah satu unsur yang mendasar dalam tindak pidana korupsi adalah adanya kerugian keuangan negara. Sebelum menentukan adanya kerugian keuangan negara, maka perlu ada kejelasan definisi secara yuridis pengertian keuangan negara. Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada saat ini belum ada kesamaan tentang pengertian keuangan negara. Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pada tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu tugas pemerintahan di bidang pengawasan yang dilaksanakan oleh BPKP adalah penugasan bidang investigasi yang meliputi audit investigatif, audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara, pemberian keterangan ahli, audit investigatif hambatan kelancaran pembangunan, audit eskalsai harga dan audit klaim serta penugasan investigatif lainnya yang berkaitan dengan upaya pencegahan korupsi.

Saat ini, BPKP boleh dibilang adalah lembaga pemerintah yang paling canggih dalam fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan. Bagaimana tidak, didukung dengan tata kerja organisasi yang sudah cukup mapan dalam perencanaan, penugasan, pertanggungjawaban. Tidak cuma itu, BPKP juga memiliki kapasitas besar dalam hal audit investigasi yang kiranya dapat diandalkan untuk melacak berbagai penyimpangan dan kebocoran dalam pengelolaan keuangan negara.

Terkait audit investigasi, Mahkamah Konstitusi mengakui kewenangan BPKP dalam melakukan audit investigasi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 yang menguatkan kewenangan BPKP untuk melakukan audit investigasi berdasarkan Keppres 103 tahun 2001 dan PP No 60 Tahun 2008. BPKP dan BPK masing-masing memiliki kewenangan untuk melakukan audit berdasarkan peraturan. Menurut Mahkamah, dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu. Bahkan, dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.

Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi halaman 52-53 menyatakan bahwa BPKP mempunyai wewenang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan, "Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden". PP 60/2008 tersebut kemudian menyatakan, "Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan: a. pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara; dan b. pembinaan penyelenggaraan SPIP". Pasal 49 PP 60/2008 tersebut menyebutkan BPKP sebagai salah satu aparat pengawasan intern pemerintah, dan salah satu

dari pengawasan intern itu termasuk audit investigatif. Kewenangan BPK diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan, “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”. Dengan demikian, tugas dan kewenangan dari masing-masing instansi seperti BPKP dan BPK telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tugas dan kewenangan tersebut tidak perlu disebutkan lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang KPK. Pernyataan MK ini setidaknya dapat menjawab keraguan beberapa pihak yang selama ini gamang dengan keberadaan BPKP dan BPK dalam proses penanganan kasus korupsi.

B Metodologi Penelitian

Penelitian karya ilmiah berupa tesis ini, berjenis penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Dalam buku Metode Penelitian Hukum, menurut Soejono Soekanto pada penelitian *yuridis normatif* penelitian ini difokuskan untuk mengkaji dan meneliti materi hukum, yaitu kedudukan hasil audit BPKP sebagai dasar penghitungan kerugian keuangan negara.

C. Hasil dan Pembahasan

Selain adanya BPK dalam tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdapat pula lembaga negara lain dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Eksistensi lembaga tersebut sudah ada sejak Indonesia belum merdeka yang dibentuk berdasarkan *Besluit* Nomor 44 Tahun 1936 (*Besluit* No. 44/1936) dengan nama Djawatan Akuntan Negara (*Regering Accountantsdienst*). Djawatan Akuntan Negara ini merupakan cikal bakal dari terbentuknya BPKP. Setelah Indonesia merdeka, BPKP juga memiliki landasan yuridis yang cukup kuat untuk melaksanakan tugas-tugasnya, yakni termaktub dalam Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Keppres No. 31/1983) *jo.* Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (Keppres No. 103/2001). Mengenai tugas dan kewenangan tentang BPKP, juga termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP No. 60/2008). Pembaharuan peraturan untuk menunjang eksistensi BPKP juga dilakukan terhadap Keppres No. 31/1983, yang diperbarui dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpres No. 192/2014).

Berdasarkan landasan yuridis yang dimiliki oleh BPKP tersebut, terdapat satu wewenang BPKP yang memiliki kesamaan wewenang dengan wewenang yang dimiliki BPK, yakni wewenang untuk menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi (Pasal 3 huruf e Perpres No. 192/2014). Konflik kewenangan terkait penilaian kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi tersebut, dijawab dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31/PUU- X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. Polemik terkait kewenangan penghitungan kerugian negara dalam penanganan kasus korupsi terjawab dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. Putusan ini merupakan penolakan MK atas *judicial review* yang diajukan mantan Dirut PLN Eddie Widiono Suwondho yaitu permohonan uji materiil Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945 pasal 23E ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri". Kasus tersebut diselidiki KPK yang berkoordinasi dengan BPKP.

Dengan demikian, walaupun terdapat ketentuan tentang UU BPK yang lahir pada tahun 2006, tetapi masih muncul juga aturan yang lebih baru, yang mengatur mengenai kewenangan BPKP (PP No. 60/2008). Bahkan pemerintah membuatkan aturan tersendiri, yang mengatur secara eksplisit mengenai tugas dan fungsi BPKP (Perpres No. 192/2014), sehingga dengan adanya peraturan tersebut menimbulkan konflik kewenangan kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Kondisi yang demikian, mengharuskan terjadinya beberapa perubahan dalam penyelenggaraan bernegara, perubahan penyelenggaraan bernegara tersebut adalah perubahan struktur kelembagaan negara. Namun, konflik kewenangan tentang memeriksa (audit) kerugian keuangan negara tidak hanya terjadi antara lembaga BPK dan BPKP saja. Dalam PP No. 60/2008 *jo.* Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30/2014) juga menimbulkan polemik tersendiri, yakni terkait dengan eksistensi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Berdasarkan Pasal 20 UU No. 30/2014, tugas APIP adalah melakukan pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan terkait dengan tidak terdapat kesalahan; terdapat kesalahan administratif; atau kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Dengan tugas yang dimiliki tersebut, secara implisit APIP berwenang melakukan penilaian yang dianggap menimbulkan kerugian keuangan negara terhadap badan dan/atau pejabat pemerintahan yang terindikasi melakukan tindak pidana korupsi.

Menurut PP No. 60/2008, BPKP juga termasuk dalam lingkup APIP, namun tidak hanya BPKP saja yang dianggap sebagai APIP, melainkan terdapat juga Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Dalam UU No. 30/2014, tidak diatur secara eksplisit tentang lembaga mana yang disebut APIP tersebut. Apabila ditinjau lebih dalam, kedudukan APIP ini berada dalam lingkup pemerintah (eksekutif) atau berkedudukan di bawah Presiden. Dari konflik kewenangan tersebut, jika lembaga negara yang berwenang menilai kerugian keuangan negara adalah BPK dan APIP yang di dalamnya mencakup BPKP dan Inspektorat (menurut PP No. 60/2008), maka akan menimbulkan persoalan tentang lembaga negara mana yang berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

Sebelumnya, terdapat berbagai pendapat dari para Ahli terkait polemik kewenangan penghitungan kerugian Negara, diantaranya Ahli Keuangan Negara, Dian Puji Simatupang yang dihadirkan oleh tim penasihat hukum mantan Direktur Utama Perusahaan Listrik Negara tersebut. Dalam kesaksiannya, dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia tersebut mengatakan, BPKP tak lagi berwenang menghitung kerugian negara. Yang memiliki kewenangan menghitung dan mengaudit kerugian negara adalah BPK. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK. Ia mengatakan, BPKP bisa mengaudit asalkan ada izin dari Presiden dan menteri. Ia menuturkan, apabila ada hasil audit yang dikeluarkan bersamaan oleh BPK dan lembaga lain, penegak hukum harus mengacu pada hasil BPK. Karena lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam menghitung dan mengaudit kerugian negara. Bahkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, BPKP diperbolehkan menghitung dan mengaudit kerugian negara. Namun klausul Undang-Undang tersebut diperbaharui dengan lahirnya Undang-Undang BPK pada tahun 2006. Atas dasar dalam menilai Undang-Undang yang baru yang bisa digunakan penegak hukum sebagai dasar penentuan siapa yang patut menghitung kerugian negara. Selain Undang-Undang KPK, Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah non Departemen, juga menyatakan bahwa BPKP dibolehkan menghitung dan mengaudit kerugian negara. Tapi lagi-lagi, ahli menilai, kedudukan Keppres kalah dengan Undang-Undang BPK yang menyatakan BPK-lah lembaga yang berwenang menghitung kerugian negara.

Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa BPKP mempunyai wewenang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (vide Pasal 52 Keputusan Presiden Nomor 103 tahun 2001). Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan, bahwa Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pasal 47 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tersebut juga menyatakan, bahwa untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan: a. pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara; dan b. pembinaan penyelenggaraan SPIP. Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 menyebutkan BPKP sebagai salah satu aparat pengawasan intern pemerintah, dan salah satu dari pengawasan intern itu termasuk audit investigatif. Kewenangan BPK diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (*vide Pasal 6 ayat (1) Undang Undang BPK*). Dengan demikian, tugas dan kewenangan dari masing-masing instansi seperti BPKP dan BPK telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tugas dan kewenangan tersebut tidak perlu disebutkan lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang KPK.

Dengan diterbitkannya Putusan MK Nomor: 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 tersebut, maka MK mengakui kewenangan BPKP dalam melakukan audit investigasi yang menguatkan kewenangan BPKP untuk melakukan *audit* investigasi berdasarkan Keppres 103 Tahun 2001 dan PP No 60 Tahun 2008. BPKP dan BPK masing-masing memiliki kewenangan untuk melakukan audit berdasarkan peraturan. Menurut MK, dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu. Bahkan, dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya. Pernyataan MK ini setidaknya dapat menjawab keraguan beberapa pihak yang selama ini gamang dengan keberadaan BPKP dan BPK dalam proses penanganan kasus korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 sangatlah berkaitan dengan kewenangan penilaian kerugian keuangan negara oleh BPK dan BPKP. Putusan tersebut dilatarbelakangi oleh penetapan tersangka oleh KPK terhadap Eddie Widiono Sowondho, yang hasil penetapan tersangka tersebut berdasarkan hasil penghitungan kerugian keuangan negara oleh BPKP selaku pengawas internal pemerintah (*internal auditor*), bukan berdasarkan hasil penilaian kerugian keuangan negara oleh BPK selaku pengawas eksternal (*external auditor*).

Pemohon adalah Eddie Widiono Sowondho. Norma yang Diuji Bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), yang menyatakan: Pasal 6 huruf a UU KPK: Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: (a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi...; Penjelasan Pasal 6 UU KPK: Yang dimaksud dengan “instansi yang berwenang” termasuk Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, Inspektorat pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Pendapat Mahkamah Konstitusi:

- a) Dalam provisi, menimbang bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan permohonan provisi yang pada pokoknya memohon agar Mahkamah Konstitusi menerbitkan putusan provisi yang memerintahkan kepada KPK untuk menghentikan, atau sekurang-kurangnya menunda pemeriksaan perkara Pemohon di Mahkamah Agung dan mencabut atau setidaknya menunda berlakunya surat keputusan pencegahan ke luar negeri terhadap Pemohon beserta perpanjangannya sampai dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo* yang berkekuatan hukum tetap. Menurut Mahkamah, permohonan putusan provisi *a quo* tidak tepat menurut hukum karena tidak terkait langsung dengan pokok permohonan *a quo*.
- b) Dalam pokok perkara, 1) Bahwa Pemohon pada pokoknya mendalilkan ketentuan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 UU KPK menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum karena KPK dapat menggunakan Laporan Penghitungan Hasil Kerugian Keuangan Negara (LPHKKN) yang dibuat oleh BPKP dalam menentukan kerugian negara dan memulai penyidikan, sedangkan menurut Pemohon LPHKKN tersebut bukan merupakan kewenangan dari BPKP. 2) Bahwa norma yang diuji oleh Pemohon, yaitu Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 UU KPK mengatur mengenai tugas KPK untuk melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Cakupan dan sifat dari tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan konsep “merugikan keuangan negara” serta berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang diterima karena jabatan atau kedudukan pejabat pemerintahan sangat terkait dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itulah koordinasi dengan instansi lain merupakan hal yang penting. Menurut Mahkamah, tugas koordinasi adalah tugas yang seharusnya dimiliki KPK dalam rangka efektivitas melaksanakan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga fungsi yang demikian tidak dapat dianggap bertentangan dengan konstitusi. 3) Bahwa kewenangan BPKP dan BPK masing-masing telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain. 4) Kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon yaitu mengenai sah atau tidak sahnya LPHKKN yang digunakan oleh KPK sebagai dasar penetapan penyidikan merupakan kerugian atau potensi kerugian yang dapat terjadi karena pelaksanaan dari proses penegakan hukum atau implementasi terhadap norma-norma dalam UU KPK. Mengenai terbukti atau tidak terbuktinya kerugian negara yang

disebutkan dalam LPHKKN atau sah-tidak sahnya LPHKKN tersebut tetap merupakan wewenang mutlak dari hakim yang mengadilinya. Dengan perkataan lain, walaupun KPK memiliki kewenangan diskresioner untuk menggunakan informasi tentang kerugian negara dalam bentuk LPHKKN dari BPKP atau BPK dalam penyidikan, digunakan atau tidaknya informasi tersebut dalam pengambilan putusan merupakan kemerdekaan hakim yang mengadili perkara. Oleh karena itu menurut Mahkamah, permasalahan yang dihadapi oleh Pemohon merupakan ranah implementasi norma, bukan merupakan masalah konstitusionalitas norma. Penyebutan instansi BPKP maupun instansi lainnya dalam Penjelasan Pasal 6 UU KPK tanpa menyebut dan membatasi wewenang dari masing-masing instansi tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai ketentuan yang menimbulkan ketidakpastian hukum.

- c) Pendapat ahli, Terdapat pendapat Ahli yang terkait langsung dengan polemik kewenangan penghitungan kerugian negara, yakni Ahli Keuangan Negara, Dian Puji Simatupang yang dihadirkan oleh tim penasihat hukum mantan Dirut PLN tersebut. Dalam kesaksiannya, dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia tersebut mengatakan, BPKP tak lagi berwenang menghitung kerugian negara. Menurutnya, yang memiliki kewenangan menghitung dan mengaudit kerugian negara adalah BPK. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK. Ia mengatakan, BPKP bisa mengaudit asalkan ada izin dari presiden dan menteri. Ia menuturkan, apabila ada hasil audit yang dikeluarkan bersamaan oleh BPK dan lembaga lain, penegak hukum harus mengacu pada hasil BPK. Karena lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam menghitung dan mengaudit kerugian negara. "Tentu (BPK) yang punya wewenang." Ia tak memungkiri dalam Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, BPKP diperbolehkan menghitung dan mengaudit kerugian negara. Namun klausul Undang-undang tersebut diperbaharui dengan lahirnya Undang-Undang BPK pada tahun 2006. Atas dasar itu ia menilai Undang-Undang yang baru yang bisa digunakan penegak hukum sebagai dasar penentuan siapa yang patut menghitung kerugian negara.

Berdasarkan uraian pokok permohonan dalam kasus Penilaian Kerugian Keuangan Negara. Apabila merujuk pada uraian pokok permohonan dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012, maka pemohon menganggap hanya BPK yang berwenang dalam menilai kerugian keuangan negara. Pemohon yang diwakili oleh kuasa hukum mengambil argumen demikian, dengan mendasarkan ketentuan norma UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23E ayat (1) *jo.* UU RI Nomor 15 Tahun 2006 *jo.* UU RI Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, bahwa berdasarkan uraian yang dijelaskan oleh kuasa pemohon di atas, maka pendapat tersebut dapat dinyatakan bertentangan dengan teori maupun konsep hukum. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan mendasarkan pada teori negara hukum, teori kewenangan dan hierarki peraturan perundang-undangan. Teori negara hukum, khususnya asas legalitas, digunakan dalam menganalisis bahwa baik BPK maupun BPKP landasan pembentukan maupun kewenangannya sama-sama termaktub dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi, eksistensi kedua lembaga negara ini diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Bila ditinjau berdasarkan teori kewenangan, maka antara BPK dan BPKP kewenangannya sama-sama diakui menurut teori kewenangan, hanya saja terdapat perbedaan sumber kewenangan yang dimiliki BPK dan BPKP. Sumber kewenangan yang dimiliki BPK adalah sumber kewenangan atribusi, sedangkan sumber kewenangan yang dimiliki oleh BPKP adalah sumber kewenangan delegasi. Dengan demikian, kedudukan BPK lebih tinggi dari pada BPKP jika ditinjau menurut sumber kewengannya. Hal demikian juga serupa jika

kedudukan BPK dan BPKP ditinjau menurut hierarki peraturan perundang-undangan, yang dapat diketahui bahwa kedudukan BPK lebih tinggi derajatnya dari pada BPKP. Jadi, apabila kedua lembaga ini yakni BPK dan BPKP sama-sama melakukan penilaian kerugian keuangan negara dan terdapat perbedaan dalam hasil penilaiannya, maka hasil penilaian yang dipakai adalah hasil dari BPK. Namun dalam kasus yang diputus berdasarkan Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 ini, hanya BPKP saja yang melakukan penilaian kerugian keuangan negara. Jadi, tidak bisa ditentukan bahwa hasil penilaian dari BPKP ini tidak sah, karena BPK sendiri tidak melakukan penilaian terhadap kerugian keuangan negara tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambahkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak secara jelas mengatur mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menghitung kerugian Negara, namun kewenangan lembaga yang menghitung kerugian keuangan Negara, secara implisit dapat ditemukan dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) UUPTK yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara adalah kerugian keuangan Negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Mengacu pada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka sekurang-kurangnya dua instansi yang berwenang, yaitu BPK dan BPKP. Implementasi penghitungan kerugian keuangan Negara oleh BPK dalam perkara tindak pidana korupsi sangat tergantung dari jaksa, apakah dalam surat dakwanya jaksa menggunakan hasil penghitungan dari BPK atau BPKP.

Dalam dakwaan jaksa tidak menggunakan BPK dalam menghitung jumlah kerugian keuangan Negara adalah karena prosedur yang dilakukan oleh BPK jika diminta oleh penyidik dalam hal ini jaksa untuk menghitung serta memberikan kesimpulan dari hasil penghitungan yang dilakukan oleh BPK sangatlah lama sehingga menurut jaksa penghitungan dari BPK sering bertentangan dengan asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan. Sehingga dalam perkara ini jaksa lebih memilih BPKP untuk menghitung kerugian keuangan Negara, karena menurut jaksa penghitungan oleh BPKP sangatlah cepat dan prosedurnya sangat sederhana.

Dalam hal prosedur penghitungan yang dilakukan oleh BPK, bahwa prosesnya lama dikarenakan setelah dimintakan oleh aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian Negara pada suatu wilayah perwakilan BPK, hasil atau kesimpulan dari perhitungan tersebut harus di berikan ke BPK pusat untuk dibahas dalam rapat, setelah itu dikembalikan kepada BPK Provinsi/perwakilan dan selanjutnya di berikan kepada aparat penegak hukum. Selain itu, secara umum BPK hanya ahli dalam bidang penghitungan dan audit pemeriksaan tetapi jika terkait dengan masalah teknis atau kualitas suatu obyek yang di korupsi, BPK tidak mempunyai keahlian dalam bidang tersebut, dan juga kuantitas SDM di BPK sangat terbatas dalam hal ini lebih sedikit jika dibandingkan dengan perkara korupsi di Indonesia sehingga BPK sering kewalahan dalam melakukan pemeriksaan karena tugas BPK tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap kerugian keuangan negara tetapi juga melakukan pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Digunakan atau tidak hasil penghitungan dari instansi yang berwenang dalam putusan sangat bergantung dari hakim, karena dalam menentukan besarnya jumlah kerugian Negara harus berdasarkan fakta-fakta atau bukti-bukti dalam persidangan, sehingga digunakan atau tidak hasil perhitungan dari BPK merupakan kewenangan mutlak dari hakim. Dengan demikian persoalan mengenai digunakan atau tidaknya jasa BPK dalam menghitung jumlah kerugian Negara, bukan persoalan pokok bagi hakim dalam menentukan besar kerugian Negara dalam suatu tindak pidana korupsi. Hakim dalam menentukan besarnya kerugian keuangan Negara tidak terikat pada salah satu lembaga karena hakim lebih berdasarkan pada fakta-fakta dalam persidangan.

Secara yuridis normatif kewenangan BPKP memang diatur dalam PP No. 60 Tahun 2008 tentang system pengendalian intern pemerintah Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-

X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. Berdasarkan hirarki Peraturan Perundang-undangan bahwa kedudukan Undang-Undang lebih tinggi di banding PP sehingga kewenangan BPK tetap didahulukan dibandingkan BPKP. Mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU- X/2012 tanggal 23 Oktober 2012, menurut penulis kewenangan BPK dan kewenangan BPKP diperjelas, namun kewenangan BPK tetap didahulukan dalam menghitung kerugian keuangan negara. Kewenangan BPK tersebut dikuatkan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dibandingkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan BPKP.

D. Penutup

Kedudukan BPKP pasca putusan Mahkamah Konstitusi, mengakui kewenangan BPKP dalam melakukan audit investigasi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 yang menguatkan kewenangan BPKP untuk melakukan audit investigasi berdasarkan Keppres 103 tahun 2001 dan PP No 60 Tahun BPKP dan BPK masing-masing memiliki kewenangan untuk melakukan audit berdasarkan Peraturan perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa BPKP mempunyai wewenang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemeriksaan yang dilakukan BPKP dapat bersifat menyeluruh untuk unit pemerintahan yang menggunakan uang negara.

Daftar Putaka

- A Dictionary for Accountants, Fifth Edition 1978, Prentice Hall of India, New Delhi, dalam artikel Eddy Mulyadi Soepardi, *Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*.
- Ahmad Fikri Hadin, 2013, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Genta Press, Yogyakarta.
- Andi Hamzah, 2007, *Pemberantasan Korupsi: Melalui Hukum Pidana Nasional Dan Internasional*, PT. Rajagrafondo Persada, Jakarta.
- Arens and Loebbecke, 2000, *Auditing: An Integrated Approach, eight edition*.
- Arifin P. Soeria Atmadja, 2005, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Bachrul Amiq, 2010, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara yang Bersih*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta.
- BPKP, 2009, *Pedoman Penugasan Bidang Investigasi*, Jakarta, Deputi Bidang Investigasi.
- J. Sitorus, 2011, *Kewenangan BPKP dan Kejaksaan Dalam Penuntutan*, Medan, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Leo Herbert, 1979. *Guide to Solving The Cases in Auditing The Performance of Management*. Michigan, Lifetime Learning Publications.
- Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- Muhamad Djafar Saidi, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD dan SF. Marbun, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty.

- M. Riadhussyah, *Peranan BPKP Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Rangka Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi*, Universitas Mataram, Mataram,.
- Piatur Pangaribuan dan Arie Purnomosidi, 2012, *Negara Hukum dalam Kerangka NKRI*, Yuma Pressindo, Purwakarta.
- Piatur Pangaribuan, 2011, *Kewenangan Audit Investigatif Mengidenti kasi, Menentukan dan Menghitung Kerugian Keuangan Negara atas Pelaksanaan APBD*, Media Perkasa, Yogyakarta
- William F. Meisser, Jr, 2003, *Auditing and Assurance Service, A Systematic Approach*.