



Rimba Tafsir Kerugian Negara

Oleh AP EDI ATMAJA

Kejaksanaan Tinggi Sumatera Utara dikabarkan menggunakan jasa kantor akuntan publik dalam perhitungan kerugian negara atas kasus dugaan korupsi pada Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara baru-baru ini.

Ketua Indonesia Audit Watch Junisab Akbar melontarkan kritik bahwa penggunaan jasa kantor akuntan publik akan memantik pertanyaan mengenai bagaimana kualifikasi akuntan publik, siapa yang berhak menentukan, dari mana sumber anggaran penggunaan jasa kantor akuntan publik, dan bagaimana kekuatan hukum laporan hasil audit kantor akuntan publik.

Penggunaan jasa akuntan publik dalam perhitungan kerugian negara sesungguhnya bukan merupakan sesuatu yang luar biasa. Selain Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, tercatat Kejaksaan Agung—dalam kasus dugaan korupsi pemberian fasilitas kredit oleh PT Bank Bukopin kepada PT Agung Pratama Lestari—dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)—dalam kasus pengadaan minyak oleh Pertamina Energy Trading Ltd (Petral)—pun melakukan hal serupa.

Bahkan, sejumlah aparat penegak hukum melakukan perhitungan kerugian negara sendiri atas perkara yang mereka tangani. Selain itu, ada juga aparat penegak hukum yang bekerja sama dengan inspektorat daerah dalam menghitung kerugian negara, di antaranya Kejaksaan Negeri Bantul yang melibatkan Inspektorat Kabupaten Bantul dan Kejaksaan Negeri Surakarta yang melibatkan Inspektorat Kota Surakarta.

Kebebasan KPK

Dalam soal perhitungan kerugian negara secara mandiri ataupun dengan menggunakan jasa akuntan publik, aparat penegak hukum biasanya mengemukakan alasan bahwa, pertama, kerugian negara yang mereka tangani cukup sederhana perhitungannya sehingga dapat dihitung sendiri. Kedua, lembaga pemeriksa eksternal-pemerintah, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan lembaga audit intern-pemerintah, seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), terlalu lama menyelesaikan perhitungan. Ketiga, terjadi kesimpulan yang bertolak belakang antara penyidik dan pemeriksa/auditor berkenaan dengan ada-tidaknya unsur-kecilnya kerugian negara.

Pada umumnya, dalam banyak kasus yang ditangani kejaksaan,



kepolisian, atau KPK, perhitungan kerugian negara dilakukan BPKP. Dalam banyak perkara, terdakwa melalui kuasa hukum mereka hampir selalu menggugat keabsahan laporan audit BPKP yang digunakan aparat penegak hukum untuk menilai jumlah kerugian negara. Terdakwa beranggapan, BPKP tidak berwenang dalam menghitung dan menilai kerugian negara.

Persoalan tersebut sebenarnya telah diuji materi ke Mahkamah Konstitusi pada 2012 oleh Eddie Widiono Suwondho, mantan Direktur Utama PT Perusahaan Listrik Negara. Dalam pokok perkaranya, Eddie memohon agar MK menyatakan Pasal 6 Huruf a dan Penjelasan UU No 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) sepanjang frasa "... BPKP, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara..." bertenangan dengan konstitusi. Menurut Eddie, satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan perhitungan kerugian negara ialah BPK.

MK, dalam putusan No 31/PUU-X/2012, menolak permohonan Eddie Widiono Suwondho untuk seluruhnya. Pertimbangan hukum MK adalah bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa sehingga pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. KPK, lanjut MK, adalah badan khusus yang memiliki kewenangan luas, independen, dan bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan korupsi sehingga Pasal 6 Huruf a dan Penjelasan UU KPK yang menyatakan bahwa KPK mempunyai tugas koor-

dinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan korupsi, termasuk BPK dan BPKP, tidak bertentangan dengan konstitusi.

Lebih lanjut, MK menyatakan, "KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, 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 dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya".

Kontradiksi yuridis

Putusan MK No 31/PUU-X/2012 kerap kali dirujuk pemberi keterangan ahli dari pihak penuntut umum dalam persidangan kasus-kasus dugaan korupsi. Putusan MK tersebut juga acap kali dijadikan dasar hukum bagi aparat penegak hukum selain KPK (baca: kejaksaan dan kepolisian) untuk melakukan perhitungan kerugian negara dengan atau tanpa bantuan dari BPK, bahkan secara mandiri.

Dalam hal ini, terjadi penafsiran hukum meluas oleh kejaksaan dan kepolisian atas putusan MK tersebut. Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 sejatinya memberi tafsir hukum hanya un-

tuk KPK berkenaan dengan tugas dan wewenang yang melekat padanya, yakni koordinasi antar-instansi dalam upaya pemberantasan korupsi. Jadi, tafsir hukum itu tidak berlaku untuk aparat penegak hukum lain di luar KPK dan juga tidak menasar secara khusus pada perhitungan kerugian negara.

Menjadi enigmatis manakala Eddie Widiono Suwondho mengajukan pengujian materi atas pasal yang tidak secara khusus berkaitan dengan perhitungan kerugian negara, padahal dalam putusan MK tersebut tertera jelas intensi Eddie yang sejatinya mempersoalkan keabsahan lembaga selain BPK dalam melakukan perhitungan kerugian negara. Dan, lebih enigmatis lagi tat kala membaca pertimbangan hukum MK yang seolah-olah "terbawa suasana" dengan petitum pemohon dan menyatakan uraian yang melampaui makna Pasal 6 Huruf a dan Penjelasan UU KPK.

UU No 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) sebagaimana diubah dengan UU No 20/2001 tidak mengatur soal lembaga yang berwenang melakukan perhitungan kerugian negara. Pembentuk regulasi cuma sedikit saja menyinggung soal itu dalam Pasal 32 Ayat (1) dan Penjelasan UU Tipikor yang menyatakan, "... kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk...".

Barangkali keputusan kejaksaan dan kepolisian untuk melibatkan instansi di luar BPK dalam perhitungan kerugian negara didasarkan atas Pasal 32 Ayat (1) dan Penjelasan UU Tipikor itu. Padahal, Pasal 10 Ayat (1) UU No 15/2006 tentang BPK (UU BPK) secara tegas menyatakan, "BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara".

Pengamat hukum yang jeli pada gilirannya akan mencatat, telah terjadi kontradiksi yuridis antara tafsir meluas atas Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 dan Pasal 10 Ayat (1) UU BPK. Pada akhirnya, digunakan atau tidaknya informasi kerugian negara yang dihitung, dinilai, dan ditetapkan oleh siapa pun dan lembaga mana pun merupakan domain absolut dari hakim yang mengadili perkara.

AP EDI ATMAJA
Alumnus Magister
Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro

Rimba Tafsir Kerugian Negara

Oleh A.P. Edi Atmaja

KEJAKSAAN Tinggi Sumatera Utara dikabarkan menggunakan jasa kantor akuntan publik (KAP) dalam perhitungan kerugian negara atas kasus dugaan korupsi pada Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara baru-baru ini. Ketua Indonesia Audit Watch Junisab Akbar melontarkan kritik bahwa penggunaan jasa KAP akan memantik pertanyaan mengenai bagaimana kualifikasi KAP, siapa yang berhak menentukan KAP, dari mana sumber anggaran penggunaan jasa KAP, dan bagaimana kekuatan hukum laporan hasil audit KAP (Rmol.co, 21/9/2016).

Penggunaan jasa KAP dalam perhitungan kerugian negara sesungguhnya bukan merupakan sesuatu yang luar biasa. Selain Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, tercatat Kejaksaan Agung—dalam kasus dugaan korupsi pemberian fasilitas kredit oleh PT Bank Bukopin kepada PT Agung Pratama Lestari—dan Komisi Pemberantasan Korupsi—dalam kasus pengadaan minyak oleh Pertamina Energy Trading Ltd (Petal)—pun melakukan hal serupa.

Bahkan, sejumlah aparat penegak hukum melakukan perhitungan kerugian negara sendiri atas perkara yang mereka tangani. Misalnya saja KPK, Badan Reserse dan Kriminal Kepolisian, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, Kejaksaan Negeri Samarinda, Kejaksaan Negeri Tanjung Selor, dan Kejaksaan Negeri Pangkalan Bun. Selain itu, ada juga aparat penegak hukum yang bekerja sama dengan inspektorat daerah dalam menghitung kerugian negara, di antaranya Kejaksaan Negeri Bantul yang melibatkan Inspektorat Kabupaten Bantul dan Kejaksaan Negeri Surakarta yang melibatkan Inspektorat Kota Surakarta.

Kebebasan KPK

Dalam soal perhitungan kerugian negara secara mandiri ataupun dengan menggunakan jasa KAP, aparat penegak hukum biasanya mengemukakan alasan bahwa, *pertama*, kerugian negara yang mereka tangani cukup sederhana perhitungannya sehingga dapat dihitung sendiri. *Kedua*, lembaga pemeriksa ekstern-pemerintah seperti Badan Pemeriksa Keuangan dan

lembaga audit intern-pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan terlalu lama menyelesaikan perhitungan. *Ketiga*, terjadi kesimpulan yang bertolak belakang antara penyidik dan pemeriksa/auditor berkenaan dengan ada-tidak atau besar-kecilnya kerugian negara.

Pada umumnya, dalam banyak kasus yang ditangani Kejaksaan, kepolisian, atau KPK, perhitungan kerugian negara dilakukan oleh BPKP. Dalam banyak perkara, terdakwa melalui kuasa hukum mereka hampir selalu menggugat keabsahan laporan audit BPKP yang digunakan aparat penegak hukum untuk menilai jumlah kerugian negara. Terdakwa beranggapan, BPKP tidak berwenang dalam menghitung dan menilai kerugian negara.

Persoalan tersebut sebenarnya telah diuji materi ke Mahkamah Konstitusi pada 2012 oleh Eddie Widiono Suwondho, mantan direktur utama PT Perusahaan Listrik Negara. Dalam pokok perkaranya, Eddie memohon agar MK menyatakan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) sepanjang frasa "...BPKP, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara..." bertentangan dengan konstitusi. Menurut Eddie, satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan perhitungan kerugian negara ialah BPK.

MK, dalam Putusan Nomor 31/PUU-X/2012, menolak permohonan Eddie Widiono Suwondho untuk seluruhnya. Pertimbangan hukum MK adalah bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa sehingga pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. KPK, lanjut MK, adalah badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen, dan bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan korupsi, sehingga Pasal 6 huruf a dan Penjelasan UU KPK yang menyatakan bahwa KPK mempunyai tugas koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan korupsi, termasuk BPK dan BPKP, tidak bertentangan dengan konstitusi.

Lebih lanjut, MK menyatakan (saya kutip lengkap), "KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, 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 dari masing-masing instansi pemerintah,

bahkan dari *pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan)*, yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.”

Kontradiksi yuridis

Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 kerap kali dirujuk pemberi keterangan ahli dari pihak penuntut umum dalam persidangan kasus-kasus dugaan korupsi. Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 juga acap kali dijadikan sebagai dasar hukum bagi aparat penegak hukum selain KPK (baca: kejaksaan dan kepolisian) untuk melakukan perhitungan kerugian negara dengan atau tanpa bantuan dari BPK, bahkan secara mandiri.

Dalam hal ini, terjadi penafsiran hukum meluas oleh kejaksaan dan kepolisian atas putusan MK tersebut. Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 sejatinya memberi tafsir hukum hanya untuk KPK berkenaan dengan tugas dan wewenang yang melekat padanya, yakni koordinasi antar-instansi dalam upaya pemberantasan korupsi. Jadi, tafsir hukum itu tidak berlaku untuk aparat penegak hukum lain di luar KPK dan juga tidak menyasar secara khusus pada perhitungan kerugian negara.

Menjadi enigmatis manakala Eddie Widiono Suwondho mengajukan pengujian materi atas pasal yang tidak secara khusus berkaitan dengan perhitungan kerugian negara, padahal dalam putusan MK tersebut tertera jelas intensi Eddie yang sejatinya mempersoalkan keabsahan lembaga selain BPK dalam melakukan perhitungan kerugian negara. Dan, lebih enigmatis lagi tatkala membaca pertimbangan hukum MK yang seolah-olah ‘terbawa suasana’ dengan petitum pemohon dan menyatakan uraian yang melampaui makna Pasal 6 huruf a dan Penjelasan UU KPK.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tidak mengatur soal lembaga yang berwenang melakukan perhitungan kerugian negara. Pembentuk regulasi cuma sedikit saja menyinggung soal itu dalam Pasal 32 ayat (1) dan Penjelasan UU Tipikor yang menyatakan, “...kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau *akuntan publik yang ditunjuk...*”

Barangkali keputusan kejaksaan dan kepolisian untuk melibatkan instansi di luar BPK dalam perhitungan kerugian negara didasarkan atas Pasal 32 ayat (1) dan Penjelasan UU Tipikor itu. Padahal, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK (UU BPK) secara tegas menyatakan, “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.”

Pengamat hukum yang jeli pada gilirannya akan mencatat, telah terjadi kontradiksi yuridis antara tafsir meluas atas Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 dan Pasal 10 ayat (1) UU BPK. Pada akhirnya, digunakan atau tidaknya informasi kerugian negara yang dihitung, dinilai, dan ditetapkan oleh siapa pun dan lembaga mana pun merupakan domain absolut dari hakim yang mengadili perkara. **[14102016]**

*) Tulisan ini pertama kali disiarkan oleh harian *Kompas* pada 9 November 2016.