

# Reposisi Peran BPK dalam Pembuktian Tindak Pidana Korupsi



OLEH SUPRIYONOHADI, S.H., M.Si, C.L.A

Dalam praktiknya delik-delik pidana yang bersifat materiil jauh lebih sulit dalam proses pembuktiannya dibandingkan dengan jenis kualifikasi delik pidana yang bersifat formil.

**R**umusan tindak pidana korupsi (TPK) secara tegas telah diatur dalam Undang-undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No 20 Tahun 2001. Sebagai kejahatan yang luar biasa, TPK dalam pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa sehingga untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, diperlukan ketentuan pidana yang berbeda dengan Undang-Undang yang mengatur masalah korupsi sebelumnya. Berbagai kekhususan telah menjadi karakteristik utamanya yaitu antara lain :

1. Korupsi dirumuskan sebagai delik formal;
2. Adanya pembuktian terbalik secara terbatas oleh terdakwa;
3. Adanya ancaman minimum dalam sanksi pidana;
4. Beberapa pasal kejahatan dalam KUHP ditarik menjadi tindak pidana korupsi.

Pada tanggal 25 Januari 2017 Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan perkara Nomor Perkara 25/PUU-XIV/2016 pengujian terhadap UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan

UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pengujian tersebut, pemohon mengajukan permohonan agar MK menguji konstusionalitas serta menafsirkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya mengenai frasa kata "dapat" dan frasa "orang lain atau suatu korporasi".

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun pertimbangannya, terdapat alasan yang mendasar bagi Mahkamah untuk mengubah penilaian konstusionalitas dalam putusan sebelumnya, karena penilaian sebelumnya telah nyata secara berulang-ulang justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan dalam pemberantasan korupsi. Dengan demikian kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan TPK bertentangan dengan UUD 1945. Konsekuensinya, dalam penanganan tindak pidana korupsi, mutlak disyaratkan adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.



freepik.com

**Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka menjadi rumusan permasalahan yaitu:

1. Bagaimana memaknai Putusan MK dan konsekuensinya?
2. Bagaimana peran BPK dalam upaya pemberantasan korupsi pasca Putusan MK No Perkara 25/PUU-XIV/2016 terkait Pasal 2 dan 3 UU Tindak Pidana Korupsi dikaitkan dengan SE MA No.04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016 tanggal 9 Desember 2016?
3. Bagaimanakah upaya yang perlu dilakukan oleh BPK dalam rangka mengantisipasi permintaan pemeriksaan investigatif dan perhitungan kerugian negara?

**Pembahasan**

**1. Putusan MK dan Konsekuensinya**

Sejarah mencatat bahwa MK telah memutus perkara pengujian yang sama yaitu terkait dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Pemberantasan TPK dalam Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 pada tanggal 25 Juli 2006. Namun, terdapat perbedaan antara Putusan Tahun 2006 dan 2017 terkait dengan dasar pengujian konstiusionalitasnya. Pada tahun 2006, MK menguji Pasal 2 dan Pasal 3 UU Pemberantasan TPK berdasar-

kan Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945, sedangkan dalam Putusan MK Tahun 2017, pemohon mengajukan pengujian konstiusional Pasal 2 dan Pasal 3 UU Pemberantasan TPK dengan menggunakan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 G ayat (1), 28 I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Meskipun norma dalam UUD 1945 yang digunakan untuk mengujinya berbeda, tetapi secara substansi maksud yang hendak diuji sama yaitu Pasal 2 dan Pasal 3 bahkan implikasinya sama yaitu pemberlakuan dan penafsiran terhadap Pasal 2 dan 3 dalam penegakan hukum. Ternyata MK telah memutuskan secara berbeda antara Putusan Tahun 2006 dan 2017, yaitu :

- a. Putusan Tahun 2006, memahami dan memaknai frasa “dapat” merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dalam konteks perbuatan yang akan dituntut di Pengadilan sebagai tindak pidana korupsi bukan hanya perbuatan tersebut telah mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata, namun sekalipun hanya sifat perbuatan tersebut berpotensi atau kemungkinan mengakibatkan kerugian negara, maka seseorang dapat dituntut di Pengadilan selama unsur lain dalam Pasal 2 dan Pasal 3 dapat dibuktikan.
- b. Putusan MK Tahun 2017 telah memaknai frasa “dapat” merugikan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara sebagai suatu unsur yang harus dibuktikan telah terjadi secara nyata. Dengan kata lain aparat penegak hukum sudah harus mempunyai bukti perbuatan tersebut telah merugikan keuangan negara sejak dari proses penyidikannya.

Dengan perbedaan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma kualifikasi dalam TPK khususnya dalam Pasal 2 dan Pasal 3 yang semula merupakan delik formil menjadi ketentuan delik materiil. Perbedaan tersebut jelas sangat berimplikasi hukum khususnya dalam pembuktian. Penegakan hukum kasus TPK tidak lagi ditekankan kepada aspek perbuatannya, melainkan juga menganggap penting dan lebih menekankan terhadap akibat yang ditimbulkan, yaitu kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Dalam praktiknya delik-delik pidana yang bersifat materiil jauh lebih sulit dalam proses pembuktiannya dibandingkan dengan jenis kualifikasi delik pidana yang bersifat formil. Hal ini antara lain dikarenakan kualifikasi delik materiil membebankan kepada penegak hukum baik kepolisian, kejaksaan maupun KPK untuk membuktikan semua unsur yang ada dalam Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan TPK. Berbeda dengan delik formil yang menekankan kepada perbuatan, sehingga penegak hukum cukup membuktikan unsur-unsur perbuatannya yang dilarang tanpa kewajiban membuktikan akibat (kerugian negara) yang ditimbulkan.

## 2. Surat Edaran MA (SE MA) No.04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016 tanggal 9 Desember 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan dan hubungannya dengan Putusan MK.

Mahkamah Agung RI pada tanggal 23 s.d. 25 Oktober 2016 telah menyelenggarakan rapat pleno kamar untuk membahas permasalahan hukum (*questions of laws*) yang mengemuka di masing-masing kamar. Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia yang diikuti oleh seluruh anggota Kamar Pidana, Kamar Perdata, Kamar Agama, Kamar Militer, dan Kamar Tata Usaha Negara, dilaksanakan pada tanggal 23-25 Oktober 2016 di Hotel Intercontinental Bandung.

Pleno kamar tersebut telah melahirkan rumusan-rumusan sebagai berikut:

- a. Rumusan pleno kamar pidana;
- b. Rumusan pleno kamar perdata;
- c. Rumusan pleno kamar agama;
- d. Rumusan pleno kamar militer;
- e. Rumusan pleno kamar tata usaha negara; dan
- f. Rumusan pleno kamar kesekretariatan;

Hasil rumusan pleno kamar tersebut selanjutnya menjadi pedoman bagi para Hakim dalam menangani perkara, sebagaimana disampaikan dalam surat edaran yang ditandatangani oleh Ketua MA, yaitu :

- a. Menjadikan rumusan hukum hasil rapat pleno kamar tahun 2012, tahun 2013, tahun 2014, tahun 2015 dan tahun 2016, sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan

seluruh rumusan hukum tersebut diberlakukan sebagai pedoman dalam penanganan perkara di Mahkamah Agung dan pengadilan tingkat pertama dan banding sepanjang substansi rumusannya berkenaan dengan kewenangan peradilan tingkat pertama dan banding;

- b. Rumusan hukum hasil pleno kamar tahun 2012, tahun 2013, tahun 2014 dan tahun 2015 yang secara tegas dinyatakan direvisi atau secara substansi bertentangan dengan rumusan hasil pleno kamar tahun 2016, rumusan hukum tersebut dinyatakan tidak berlaku.

Yang menarik adalah dalam rumusan pleno kamar pidana salah satu poinnya menyatakan bahwa "Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan 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".

Dengan demikian benang merah hubungan kausalitas apabila dikaitkan antara Putusan MK No Perkara 25/PUU-XIV/2016 dan SE MA No.04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016 tanggal 9 Desember 2016, maka secara sederhana adalah harus ada kerugian keuangan negara dalam delik korupsi dan yang menentukan ada tidaknya kerugian keuangan negara hanya BPK, yaitu :

- a. MK dalam memaknai Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan TPK khususnya frasa "dapat" merugikan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dijadikan sebagai suatu unsur yang harus dibuktikan telah terjadi secara nyata. Artinya penegakan hukum dalam TPK mensyaratkan adanya keharusan timbulnya suatu akibat, yaitu kerugian negara.
- b. Dalam menentukan ada tidaknya kerugian keuangan negara, sesuai SE MA No.04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016 tanggal 9 Desember 2016 hanya BPK yang mempunyai kewenangan secara konstitusional. Instansi lain seperti BPKP/Inspektorat/SKPD tidak berwenang untuk menyatakan kerugian keuangan negara.

## 3. Reposisi Peran BPK dalam Pembuktian Tindak Pidana Korupsi melalui Pemeriksaan Investigatif dan PKN.

Sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terdidik, mempunyai kewenangan, kekuasaan, maupun pengaruh dalam lingkungannya, maka proses pembuktian tindak pidana korupsi tidaklah mudah. Peran pemeriksaan investigatif maupun Penghitungan Kerugian Negara (PKN) dalam proses pembuktian ini adalah agar LHP dapat digunakan sebagai dasar penyelidikan dan/atau penyidikan oleh aparat penegak hukum. Berdasarkan hasil pemeriksaan tersebut, aparat penegak hukum akan me-

ngumpulkan bukti-bukti yang relevan sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku untuk kepentingan penuntutan di pengadilan termasuk menggunakan bukti pemeriksaan yang memenuhi klasifikasi sebagai alat bukti. Selain itu, sebagai seseorang yang memiliki keahlian khusus, dalam hal ini pemeriksa yang melakukan pemeriksaan investigatif maupun PKN dapat dimintai keterangan sebagai ahli di dalam sidang pengadilan.

Pembuktian adalah kegiatan membuktikan, dan membuktikan sendiri berarti memperlihatkan bukti-bukti yang ada, melakukan sesuatu sebagai kebenaran, melaksanakan, menandakan, menyaksikan dan meyakinkan. Sistem peradilan pidana yang berlaku di Indonesia (*criminal justice system*) menganut sistem atau teori pembuktian yang berdasarkan undang-undang secara negatif (*negatief wettelijk bewijstheories*). Menurut teori pembuktian ini, pidanaaan harus didasarkan kepada pembuktian yang berganda (*dubbel en gronslag*), yaitu pada peraturan perundang-undangan dan keyakinan hakim yang bersumber pada peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam proses pembuktian terdapat korelasi dan interaksi mengenai apa yang akan diterapkan hakim dalam menemukan kebenaran materiil melalui tahap pembuktian, alat-alat bukti, dan proses pembuktian terhadap aspek-aspek sebagai berikut.

- a. Perbuatan-perbuatan manakah yang dapat dianggap terbukti.
- b. Apakah telah terbukti, bahwa terdakwa bersalah atas perbuatan-perbuatan yang didakwakan kepadanya.
- c. Delik apakah yang dilakukan sehubungan dengan perbuatan-perbuatan itu.
- d. Pidana apakah yang harus dijatuhkan kepada terdakwa.

Di Indonesia pembuktian secara pidana diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Meskipun UU Pemberantasan TPK mengatur dimungkinkannya bagi terdakwa untuk membuktikan diri atau dikenal dengan pembuktian terbalik secara terbatas, namun prinsip dasarnya adalah beban pembuktian diserahkan kepada pihak yang mendakwa yaitu Jaksa Penuntut Umum (JPU), bukan berada pada terdakwa. Adapun alat bukti yang sah menurut ketentuan Pasal 184 ayat (1) KUHAP yaitu :

- a. Keterangan Saksi.
- b. Keterangan ahli.
- c. Surat.
- d. Petunjuk.
- e. Keterangan Terdakwa.

Dalam konteks pembuktian TPK inilah ternyata dan makin nyata peran BPK telah berubah dari *supporting* menjadi *central*. Mengapa demikian? Sesuai bidang kompetensinya, BPK sering diminta oleh Aparat Penegak Hukum (APH) untuk melakukan pemeriksaan baik pemeriksaan investigatif maupun penghitungan kerugian negara. Berdasarkan kompetensinya tersebut, maka BPK dapat menjadi pendukung dalam pembuktian TPK, yaitu LHP BPK yang merupakan salah satu produk legislasi sebagai Keputusan BPK (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 14 UU 15 Tahun 2006 tentang BPK) dapat diklasifikasikan sebagai alat bukti surat sesuai KUHAP. Selain itu, apabila pemeriksa BPK diminta keterangannya dalam persidangan pengadilan mengenai kerugian negara maka hal ini menurut KUHAP diklasifikasikan sebagai alat bukti keterangan ahli. Kedua peran BPK inilah yang dalam agenda pemberantasan TPK BPK menjadi *supporting*-nya. Hal ini dijelaskan oleh Djoko Prakoso, konsekuensi diterapkannya sistem pembuktian yang berdasarkan undang-undang secara negatif, maka untuk dapat menjatuhkan pidana, disyaratkan terpenuhinya dua syarat yaitu alat bukti yang sah (sesuai KUHAP) dan keyakinan hakim.

Namun, pergeseran norma pemaknaan dalam Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan TPK yang mengharuskan adanya kerugian keuangan negara dan perekonomian negara serta dikaitkan dengan adanya SE MA 04 Tahun 2016 yang merupakan pedoman bagi para Hakim dalam menangani perkara korupsi, maka telah menjadikan peran BPK menjadi sangat dominan dalam agenda Pemberantasan TPK. TPK harus ada kerugian keuangan negara yang ditetapkan nilainya oleh BPK.

Menjawab tantangan tersebut, peluang yang mungkin dapat dilakukan adalah :

**A.** Persiapan menghadapi gelombang permintaan APH baik pemeriksaan investigatif maupun PKN.

Alasan MA mengeluarkan surat edaran bahwa BPK sebagai pihak yang berkompeten dalam menetapkan ada tidaknya kerugian negara, dikarenakan :

1. BPK yang memiliki kewenangan konstitusional.
2. Instansi lainnya seperti BPKP/Inspektorat/SKPD tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan negara.
3. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Secara kelembagaan BPK mempunyai kedudukan yang sangat kuat, dibentuk berdasarkan UUD 1945 dan secara operasional diatur dengan UU yang sangat lengkap mulai

dari paket UU keuangan negara yaitu UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta UU 15 Tahun 2006 tentang BPK. Kewenangan BPK dalam pemeriksaan investigatif diatur secara khusus dalam Pasal 13 UU 15 Tahun 2004 telah menyatakan bahwa BPK dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkapkan adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Oleh karenanya, diperlukan respons yang cepat, efektif dan efisien atas banyaknya tuntutan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara melalui pelaksanaan pemeriksaan investigatif dan PKN, yang antara lain dapat dilakukan dengan melakukan peningkatan fungsi koordinatif baik secara internal BPK maupun eksternal dengan APH. Dalam operasionalnya pelaksanaan tugas investigatif sangat dipandang perlu didukung dengan:

1. Sarana dan prasarana yang memadai;
2. Kualitas dan kuantitas pemeriksa;
3. Standar operasional prosedur kerja dan kejelasan pola hubungan kerja yang dapat memangkas birokrasi tanpa meninggalkan *quality control*;
4. *Data base* penanganan perkara;
5. Metode pemeriksaan dan pelaporan yang mampu merumuskan 5W+1H;

**B.** Penetapan kerugian keuangan negara oleh BPK, menurut SE MA No. 04 Tahun 2016 tidak menghapuskan kewenangan instansi lain dalam melakukan pemeriksaan. Instansi lain seperti BPKP, Inspektorat maupun SKPD masih dapat melakukan pemeriksaan, namun yang bisa menetapkan atau men-*declare* kerugian keuangan negara adalah BPK.

Secara empiris, pada saat ini instansi selain BPK seperti BPKP dan Inspektorat masih banyak yang sedang melaksanakan pemeriksaan investigatif maupun PKN yang diminta oleh APH. Dengan mengacu pada SE MA No. 04 Tahun 2016, sangat dimungkinkan APH akan mengajukan kepada BPK beberapa pemeriksaan yang telah dilakukan pemeriksaan oleh instansi lainnya, untuk di-*declare* penetapan ada tidaknya kerugian keuangan negara oleh BPK. Permasalahan yang muncul dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh instansi lain antara lain:

1. Bagaimana metodenya ketika BPK diminta untuk men-*declare* LHP dari instansi lainnya dalam penetapan kerugian keuangan negara, apakah evaluasi, review atau bahkan melalui pemeriksaan ulang?
2. Bagaimana pengujian oleh BPK atas kevalidan kertas kerja pemeriksaan yang pemeriksaannya telah dilakukan oleh instansi lain (BPKP/Inspektorat/SKPD). Sementara pemeriksaan investigatif pada hakekatnya merupakan upaya untuk mengungkapkan perbuatan pidana, sehingga pemerik-

saannya pun diasumsikan akan dapat digunakan dalam proses pembuktian di pengadilan.

### Kesimpulan dan Saran

1. Berdasarkan hasil analisis yuridis di atas dapat ditarik kesimpulan yaitu:  
Telah terjadi reposisi peran BPK dalam pemberantasan korupsi. Secara konsep pembuktian dalam KUHAP, LHP BPK hanya sebagai salah satu alat bukti (surat) dan keterangan oleh pemeriksa BPK dalam persidangan dapat dijadikan sebagai keterangan ahli. Namun dengan keluarnya Putusan MK telah mengubah norma korupsi sebagai suatu delik materiil yang mengharuskan timbulnya akibat yaitu kerugian keuangan negara. Sementara penetapan ada tidaknya kerugian keuangan negara berdasarkan SE MA hanya dapat ditetapkan oleh BPK. Artinya BPK bukan hanya *supporting* namun telah menjadi bagian pemegang kendali dalam pembuktian TPK tentunya melalui pemeriksaannya baik pemeriksaan investigatif maupun PKN.
2. Diperlukan suatu kebijakan yang segera dapat memenuhi tantangan bagi BPK khususnya terkait dengan:
  - a. Kesiapan BPK untuk menyelesaikan permintaan penghitungan kerugian negara/daerah oleh pihak lain (APH).
  - b. Teknis untuk BPK men-*declare* kerugian negara/daerah yang dilakukan pemeriksaan oleh BPKP/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah. ●

### Referensi:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
4. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
6. Putusan MK No Perkara 25/PUU-XIV/2016;
7. SE MA No.04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016 tanggal 9 Desember 2016.
8. Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
9. Djoko Prakoso, Alat Bukti dan Kekuatan Pembuktian di Dalam Proses Pidana, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1988.
10. Martiman Prodjohamidjojo, Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999), CV. Mandar Maju, Bandung, 2001.