

BAB I

POSISI KASUS, PERTIMBANGAN HAKIM, DAN ISU HUKUM

1.1 POSISI KASUS

Tindak pidana korupsi telah menimbulkan kerusakan dalam berbagai sendi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, sehingga memerlukan penanganan yang luar biasa. Selain itu, upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi perlu dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan serta perlu didukung oleh berbagai sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya seperti peningkatan kapasitas kelembagaan serta peningkatan penegakan hukum guna menumbuhkan kesadaran dan sikap tindak masyarakat yang anti korupsi. Tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar 1945. Pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan, karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, perlu dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 Pemohon Ir. Eddie Widiono Suwondho, M.sc memohon agar Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian

terhadap Pasal 6 huruf a dan penjelasan Undang-undang RI Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Pemohon adalah Warga Negara Indonesia yang hak-hak konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-undang RI Nomor 30 Tahun 2002, tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan; *Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; penjelasan Pasal 6 huruf a: 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.*

Pada saat mengajukan permohonan ini, Pemohon Ir.Eddie Widhiono Suwondho, M.Sc telah diadili dalam perkara tindak pidana korupsi di Pengadilan Tipikor berdasarkan Laporan Kejadian Tindak Pidana Korupsi, Nomor LKTPK-24/KPK/12/2009, dalam Pengadaan *Roll Out Customer Information System* – Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) PT. PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang. Deputi Penindakan Ade Rahardja, mengatasnamakan pimpinan KPK dengan surat Nomor R/48/20-23/03/2010 tanggal 3 Maret 2010 telah meminta Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara dalam Pengadaan *Roll Out Customer Information System* – Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) PT. PLN (Persero). Kemudian hasil penghitungan kerugian negara ini baru diserahkan oleh BPKP pada

tanggal 16 Februari 2011 dengan surat Nomor SR-176/D6/02/2011, dalam lampirannya disertakan Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) dan laporan ini ternyata bukan merupakan laporan hasil audit.

Sesungguhnya Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan Penghitungan kerugian negara telah dicabut oleh Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Dalam pasal 52 Keppres tersebut ditegaskan *“BPKP mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”* kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengadilan Intern Pemerintah, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 ayat (2) dan ayat (3) dengan tegas dinyatakan *“BPKP adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang tidak berwenang melakukan audit atas pengelolaan keuangan negara”*. Menurut Pasal 52 dan Pasal 53 Keputusan Presiden Nomor 64 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyatakan *“BPKP tidak lagi berfungsi dan berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara serta menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara”*. Oleh karena itu, pemeriksaan Kerugian Negara yang dilakukan oleh BPKP tidak memiliki landasan hukum yang sah, sehingga terbitnya keputusan-keputusan,

penetapan, perintah jabatan, dan kebijakan yang membawa akibat hukum yang dikeluarkan oleh KPK akibat kekeliruan menafsirkan dan menetapkan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-undang RI Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yang multi-tafsir telah memberikan ketidakpastian hukum dan menciderai jaminan perlindungan hukum yang adil terhadap diri Pemohon.

Menurut Undang-undang RI Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pasal 1 angka 1, menyatakan: *BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.* Kemudian pernyataan ini dipertegas kembali pada Pasal 6 ayat (1) dinyatakan “*BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, dan lembaga atau badan lain yang mengeluarkan keuangan negara*” akhirnya Pasal 10 ayat (1) menyatakan “*BPK berwenang 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*” ketentuan Undang-undang RI Nomor 15 Tahun 2004 Pasal 13 dan Pasal 14, menyatakan “*BPK dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.* Selanjutnya, *apabila dalam pemeriksaan itu ditemukan unsur pidana, maka BPK segera*

melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian secara Konstitusional dan Yuridis, Badan yang bertugas dan berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara serta menilai dan menetapkan jumlah kerugian negara dan yang berwenang melaporkan adanya indikasi kerugian negara yang dilakukan BUMN adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Meskipun KPK mengetahui BPKP tidak berwenang dan berfungsi memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara serta menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara, namun dengan menggunakan Penjelasan Pasal 6 huruf a Undang-undang RI Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan “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”. Telah menunjuk BPKP untuk menghitung kerugian negara atas pekerjaan *Roll Out Customer Information System* – Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) PT. PLN (Persero) Tahun 2004-2006. Sebagai akibat dari penunjukan BPKP oleh KPK untuk melakukan penghitungan kerugian negara, Pemohon Ir. Eddie Widiono Suwondho, M.Sc. telah dinyatakan sebagai Tersangka dan Terdakwa, kemudian dituntut oleh KPK dan dihukum oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. KPK telah keliru menafsirkan ketentuan Pasal 6 huruf a dan

Penjelasan Undang-undang RI Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menganggap BPKP masih bertugas dan berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara serta menilai dan menetapkan jumlah kerugian negara meskipun tanpa mandat/delegasi dari BPK sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf g Undang-undang RI Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

Penafsiran demikian telah menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengakibatkan benturan kewenangan antara BPK yang tugas dan wewenangnya diberikan oleh UUD 1945 dengan BPKP yang tidak lagi berfungsi dan berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara serta menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara sebagaimana ditegaskan dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen jo. Keputusan Presiden Nomor 64 Tahun 2005; Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengadilan Intern Pemerintah.

1.2 PERTIMBANGAN HAKIM

Maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, 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 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemohon pada pokoknya mendalilkan ketentuan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 UU KPK menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum karena KPK dapat menggunakan LHPKKN yang dibuat oleh BPKP dalam menentukan kerugian negara dan memulai penyidikan, sedangkan menurut Pemohon LHPKKN tersebut bukan merupakan kewenangan dari BPKP. Pasal 3 UU KPK menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga negara yang dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas

dari kekuasaan manapun. KPK adalah lembaga negara yang didirikan dengan tujuan untuk melakukan upaya khusus atau non-konvensional untuk memberantas korupsi. Pasal 4 UU KPK menyatakan bahwa tujuan dibentuknya KPK adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya 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. Di dalam beberapa putusan Mahkamah telah dinyatakan bahwa keberadaan KPK dengan semua fungsi dan wewenangnya adalah konstitusional, sehingga setiap upaya koordinasi untuk mengefektifkan fungsi dan wewenang tersebut adalah konstitusional.

Kewenangan BPKP dan BPK masing-masing telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. BPKP merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bekerja berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Dalam ketentuan

tersebut disebutkan bahwa BPKP mempunyai wewenang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 52 Keppres 103/2001). Pada Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengadilan Intern Pemerintah menyatakan *“Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya disingkat BPKP, adalah aparat pengawas intern pemerintah yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden”* Pasal 47 ayat (2) PP 60/2008 tersebut kemudian menyatakan *“Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengadilan 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 (BPK) yang menyatakan *“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan 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 BPK

dan BPKP telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tugas dan kewenangan tersebut tidak perlu disebutkan lebih lanjut dalam penjelasan Undang-undang KPK.

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 bahkan bisa membuktikan sendiri diluar 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, yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya. Kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon yaitu 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. Sah atau tidak sahnya LPHKKN yang dibuat dan diterbitkan oleh BPKP tidak berkaitan langsung dengan konstitusionalitas norma yang mengatur tugas KPK untuk berkoordinasi dengan instansi-instansi lainnya. 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 LPHKKN atau sah-tidak sahnya LPHKKN tersebut tetap merupakan wewenang mutlak dari hakim yang mengadilinya. 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 pengembalian putusan merupakan kemerdekaan hakim yang mengadili perkara. Oleh karena itu menurut Mahkamah, permasalahan yang dihadapi oleh Pemohon merupakan ranah implementasi norma bukan merupakan masalah konstiusionalitas 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. Selain itu, permohonan Pemohon yang menginginkan agar KPK tidak lagi diperbolehkan untuk berkoordinasi dengan BPKP adalah tidak tepat dan bertentangan dengan tujuan pembentukan KPK, karena hal tersebut justru akan melemahkan pelaksanaan fungsi dan kewenangan KPK sehingga dalil Pemohon tersebut harus dinyatakan tidak beralasan.

Amar Putusan:

Menyatakan:

”Menolak Permohonan Pemohon Untuk Seluruhnya”

1.3 ISU HUKUM

Berdasarkan posisi kasus sebagaimana telah diuraikan diatas, maka akan muncul isu hukum sebagai berikut: Apakah sah kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melakukan audit kerugian keuangan negara?