

**BAB III**  
**GAMBARAN KASUS MENGENAI HASIL AUDIT PERHITUNGAN**  
**KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

**A. Kasus Tindak Pidana Korupsi Di Proyek Pembangunan Jembatan Water Front City**

Pemerintah daerah Kabupaten Kampar Provinsi Riau pada tahun 2012 merencanakan proyek pembangunan Jembatan Water Front City (WFC) sebagai jembatan baru dengan alasan jembatan lama kondisinya telah rusak. Untuk menindaklanjuti hal tersebut selanjutnya Bupati JF meminta konsultan untuk membuat design gambar dan juga menghitung RAB atau *Estimate Engineer* (EE), dan kemudian ditunjuklah konsultan yang bernama LS. Tahun 2013, hasil perhitungan awal konsultan yaitu menghasilkan RAB atau *Engineer Estimate* (EE) senilai Rp. 110.656.514.000,00. Akan tetapi ternyata anggaran yang tersedia hanya Rp. 17.000.000.000,00 sehingga pada awal tahun 2013, ADN yang ditunjuk selaku PPK/PPTK Pembangunan Jembatan Water Front City meminta pertemuan dengan LS selaku konsultan perencana untuk menanyakan pekerjaan apa yang bisa dibangun dengan anggaran Rp. 17.000.000.000,00 tersebut. Dengan adanya anggaran sebesar itu, maka pekerjaan hanya bisa membangun pondasi saja sedangkan untuk pembangunan jembatannya sendiri masih belum diketahui kapan akan diselesaikan menunggu kesiapan dana yang ada. Untuk pembangunan pondasi sendiri kemudian dilakukan lelang dan dimenangkan oleh sebuah BUMN yaitu PT. W.

Akhir tahun 2014 kemudian sisa proyek pembangunan jembatan mulai dibicarakan lagi kelanjutannya sehingga karena perhitungan awal dari RAB atau *Engineer Estimate* (EE) senilai Rp. 110.656.514.000,00 tersebut dibuat ditahun 2012, maka ADN meminta kepada LS selaku konsultan untuk melakukan penyesuaian harga dengan harga tahun 2014 dengan memperhitungkan inflasi kenaikan harga. LS kemudian menghitung ulang dan menghasilkan RAB atau EE baru senilai Rp. 131.016.079.043,39. Nilai RAB atau EE tersebut kemudian dikoreksi oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yaitu ADN dan menjadi Harga Perkiraan Sendiri (HPS) senilai Rp. 122.529.835.500,00. Proyek tersebut kemudian dilelang dan dimenangkan kembali oleh PT. W yang menjadi penawar terendah sebesar Rp. 117.689.716.500,00 termasuk pajak. Setelah proyek selesai dikerjakan, kemudian pihak KPK menyelidiki proyek tersebut dan meminta bantuan ahli konstruksi dari ITB yaitu SS untuk menghitung dan mengkaji apakah proyek tersebut sudah sesuai dengan spesifikasi dan apakah volumenya sesuai dengan kontrak serta apakah terdapat kemahalan harga. Ahli ITB tersebut mengeluarkan hasil laporan investigasi pembangunan jembatan Water Front City Multi Years Kecamatan Bangkinang Kabupaten Kampar Riau Tahun Anggaran 2013 dan 2015. Laporan Akhir Institut Teknologi Bandung 2018 tertanggal 10 Agustus 2018, di mana uraian kerugian negara tersebut meliputi mal administrasi pada tahap perencanaan, tahap lelang, dan pada dokumen kontrak. Sedangkan dalam tahap pelaksanaan dianggap tidak lengkapnya administrasi pada proses pembuatan *shop drawing* dan *as build drawing*. Selain masalah administrasi tersebut, juga terdapat adanya item pekerjaan yang dianggap *down spec*, rusak dan

tidak berfungsinya monitoring jembatan, serta adanya kelebihan pembayaran akibat adanya selisih volume dan adanya item kemahalan harga.

Laporan dari ITB tersebut kemudian diserahkan kepada penyidik dan penyidik menyerahkan kepada auditor BPKP untuk menghitung kerugian negara, dan pihak auditor BPKP tersebut kemudian sepakat dengan ahli ITB yang menyatakan bahwa terjadi kerugian negara sejumlah Rp. 50.016.543.630,73 atau setidaknya-tidaknya sekitar jumlah tersebut sebagaimana Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia atas Perkara Tindak Pidana Korupsi Pengadaan dan Pelaksanaan Pekerjaan Pembangunan Jembatan Water Front City Multi Years pada Dinas Bina Marga dan Pengairan Pemerintah Kabupaten Kampar Tahun Anggaran 2015-2016 Nomor : SR-1425/D5/01/2020 tanggal 20 Oktober 2020.

Penuntut Umum telah membuat dakwaan terhadap Terdakwa dengan dakwaan alternatif dimana dalam surat dakwaan alternatif tersebut terlihat ada kata “atau” dengan sistematika dakwaan yaitu alternatif dakwaan pertama dimana Terdakwa didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) Jo. Pasal 18 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) Ke-1 KUHPidana, sedangkan dakwaan kedua yaitu Terdakwa di dakwa melanggar Pasal 3 Jo. Pasal 18 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) Ke-1 KUHPidana.

Jaksa Penuntut Umum dari KPK dalam persidangan, membeberkan perbuatan melawan hukumnya dan kemudian menuntut pada terdakwa yaitu ADN selaku PPK dan K selaku perwakilan PT. W dengan Hukuman penjara dan dianggap merugikan keuangan negara sebesar Rp. 50.016.543.630,73 atau setidaknya-tidaknya sekitar jumlah tersebut sebagaimana Laporan Hasil Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia Atas Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan dan Pelaksanaan Pekerjaan Pembangunan Jembatan Waterfront City Multi Years pada Dinas Bina Marga dan Pengairan Pemerintah Kabupaten Kampar Tahun Anggaran 2015-2016 Nomor : SR-1425/D5/01/2020 tanggal 20 Oktober 2020. Setelah menjalani proses persidangan, hakim kemudian menyatakan bahwa terdakwa bersalah melanggar dakwaan alternatif kedua yaitu Pasal 3 Undang-Undang Tipikor dengan pertimbangan bahwa Terdakwa melakukan hal tersebut semata-mata karena dalam jabatannya selaku Manager Divisi PT. W yang merupakan badan usaha milik negara (BUMN) dan dianggap sebagai penyelenggara negara, sedangkan mengenai kerugian negara ternyata hakim Pengadilan Tipikor Pekanbaru mempertimbangkan bahwa hasil audit dari BPKP tidak valid dan kemudian menghitung sendiri besaran kerugian negara yaitu sebesar RP. 7.987.201.835,17.

## **B. Kasus Tindak Pidana Korupsi Pada Bantuan Pengadaan 13 Alat Kesehatan Pada Rumah Sakit Umum Daerah Kota Yogyakarta**

Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Yogyakarta pada tahun 2012 melakukan kegiatan pengadaan alat kesehatan dan kedokteran dengan pagu anggaran sebesar Rp. 4.963.500.000,00. Setelah dilakukan proses pelelangan, maka yang menjadi pemenang adalah CV. JMS dengan direktornya JH dengan alasan sebagai penawar terendah. Dalam proyek tersebut yang menjadi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah BS yang telah membuat Harga Penilaian Sendiri (HPS) sebesar Rp. 4.958.681.220,00. HPS tersebut disusun dan ditetapkan oleh BS tanpa melakukan survey terlebih dahulu melainkan hanya berdasarkan brosur dari sales dan dianggap terjadi kemahalan harga dan dianggap terjadi kerugian keuangan negara sebesar Rp. 861.731.584,00 sesuai dengan Laporan Hasil Audit BPKP Perwakilan D.I. Yogyakarta yaitu laporan hasil audit dalam rangka perhitungan kerugian keuangan negara atas dugaan penyimpangan pengadaan alat kesehatan dan kedokteran di RSUD Yogyakarta Tahun Anggaran 2012. Perkara ini disidangkan di Pengadilan Yogyakarta dengan register Perkara Nomor 14/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Yyk dengan terdakwa JH selaku Direktur CV. JMS dan Bs selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK).

Penuntut Umum telah membuat dakwaan terhadap terdakwa dengan dakwaan subsidaritas yaitu pada dakwaan Primair, Terdakwa didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) Jo. Pasal 18 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI

Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) Ke-1 KUHPidana, sedangkan dalam dakwaan subsidair dianggap melanggar Pasal 3 Jo. Pasal 18 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) Ke-1 KUHPidana.

Penuntut Umum pada awalnya mendakwa dalam surat dakwaannya yaitu para terdakwa telah merugikan keuangan negara sebesar Rp. 861.731.584,00 sesuai dengan Laporan Hasil Audit BPKP Perwakilan D.I. Yogyakarta yaitu laporan hasil audit dalam rangka perhitungan kerugian keuangan negara atas dugaan penyimpangan pengadaan alat kesehatan dan kedokteran di RSUD Yogyakarta Tahun Anggaran 2012, akan tetapi dalam surat tuntutan, Penuntut Umum berubah dan menghitung sendiri kerugian negaranya menjadi Rp. 467.111.822,00. Dengan demikian, Penuntut Umum justru meragukan hasil audit BPKP yang telah diajukannya sebagai ahli dan menghitung sendiri besaran kerugiannya dari Rp. 861.731.584,00 menjadi Rp. 467.111.822,00 atau dikurangi sebesar 54% dari hitungan audit BPKP.

Penuntut Umum yang pada awalnya dalam surat dakwaan mengambil alih nilai kerugian negara yang dihitung oleh BPKP Yogyakarta, ternyata menyadari kekeliruan auditor yang tidak menghitung pajak-pajak yang telah dibayar sebagai pengurang dari kerugian negara, padahal secara nyata pajak tersebut telah dibayar oleh Terdakwa, Demikian pula terhadap alat-alat kesehatan

tersebut ternyata telah berfungsi dan dapat digunakan oleh RSUD Yogyakarta sehingga tidak bisa diterapkan *total loss* dalam perkara tersebut sebagaimana dinyatakan oleh auditor BPKP. Akan tetapi dalam proses pembuktian dipersidangan, hakim mempertimbangkan bahwa karena alat-alat kesehatan tersebut telah digunakan dan berfungsi dengan baik maka seharusnya keuntungan yang wajar haruslah dijadikan sebagai pengurang dari kerugian negara sehingga hakim berpendapat bahwa perhitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh auditor BPKP Yogyakarta tidak benar dan kemudian dengan mengutip SEMA No. 4 Tahun 2016 maka hakim menghitung sendiri nilai kerugian negara tersebut sebesar Rp. 106.696.209,00 atau hanya sekitar 12% dari hitungan auditor sebagaimana dimaksud dalam amar putusan tersebut.

## **BAB IV**

### **ANALISIS PENERAPAN NORMA PERHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (PKKN) BPKP DALAM KASUS TINDAK PIDANA KORUPSI DAN ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM MENGABAIKAN HASIL AUDIT BPKP**

#### **A. Penerapan Norma Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Di BPKP**

Pembuktian merupakan inti dari rangkaian proses persidangan perkara pidana yang mencari kebenaran materiil. Proses pembuktian ini dimulai dari tahap penyelidikan yang berguna untuk menentukan ada tidaknya dugaan pelanggaran pidana sehingga dapat ditingkatkan menjadi proses penyidikan untuk mencari pelaku atau orang yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran hukum tersebut. Setelah dilakukan penetapan tersangka dan terpenuhinya bukti-bukti yang dianggap cukup, maka penyidik melimpahkan berkas tersebut ke Penuntut Umum melalui proses pelimpahan berkas, dan apabila dinyatakan cukup maka dikeluarkan surat P-21 tahap 1, dan kemudian ditindak lanjuti dengan pelimpahan barang bukti dan tersangka dengan surat P-21 tahap 2. Penuntut Umum kemudian melimpahkan perkara tersebut ke Pengadilan yang disertai dengan rumusan perbuatan yang diuraikan dalam anasir-anasir pidana dalam surat dakwaan. Proses panjang dari tahap penyelidikan dan penyidikan ini akan diuji oleh Majelis Hakim yang menilai apakah telah cukup bukti untuk memidanakan seseorang yang dijadikan Terdakwa.

Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila terdapat sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah. Setelah adanya minimal dua

alat bukti yang sah tersebut, maka hakim kemudian memeriksa alat bukti tersebut dan mencari persesuaian antara alat bukti sehingga ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya. Alat-alat bukti yang dimaksud adalah adanya keterangan saksi, ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa.

Perkara tindak pidana korupsi yang merupakan tindak pidana yang mempunyai spesifikasi atau kekhususan dan tingkat kesulitan yang tinggi karena kejahatan tersebut dilakukan oleh orang-orang yang diklasifikasikan sebagai penjahat kerah putih (*white collar crime*), maka hakim harus berhati-hati dalam menilai alat bukti yang diajukan oleh Penuntut Umum karena modus yang dilakukan cukup rumit dan kompleks serta pemeriksaan perkaranya harus melibatkan ahli yang berkompeten dibidangnya seperti perkara tindak pidana korupsi pada pengadaan barang dan jasa konstruksi ataupun tindak pidana korupsi pada pengadaan barang dan jasa dibidang kesehatan seperti dalam dua kasus yang dibahas pada bab 3 yaitu dugaan tindak pidana korupsi pada pekerjaan pembangunan jembatan Water Front City di Kabupaten Bangkinang provinsi Riau, dan pekerjaan pengadaan alat kesehatan di RSUD Kota Yogyakarta, dimana dalam kedua kasus tersebut Penuntut Umum mendakwa Terdakwa dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TPK.

Penggunaan ahli dalam tindak pidana korupsi khususnya dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TPK dianggap wajib dihadirkan oleh penuntut umum sebagai konsekuensi logis dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusan 25/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa

“merugikan negara” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga yang tadinya penyidik dan penuntut umum hanya perlu menunjukkan kepada hakim bahwa perbuatan terdakwa secara potensi telah merugikan keuangan negara (*potential loss*) tanpa perlu menghitung berapa angka pasti kerugian negara dalam perkara tersebut (*actual loss*), maka dengan adanya putusan MK tersebut penyidik dan penuntut umum haruslah membuktikan kepada hakim tentang uraian kerugian negara dan berapa angka pasti kerugian negara yang ditimbulkannya. Dengan demikian, pada proses penyidikan maupun penuntutan di sidang peradilan, maka Penuntut Umum harus terlebih dahulu menghadirkan saksi yang berdasarkan keahlian dan pengetahuannya, untuk menilai apa saja yang dilanggar oleh seorang terdakwa dan menghitung berapa nilai riil kerugian negara yang diakibatkannya.

Salah satu ahli yang berwenang untuk menghitung kerugian keuangan negara adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan dan audit baik yang bersifat investigatif maupun perhitungan kerugian keuangan negara sesuai dengan Keppres Nomor 31 Tahun 1983 Juncto PERPRES Nomor 192 Tahun 2014 dan juga diperkuat dengan adanya Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2016, dimana dalam ketentuan-ketentuan tersebut, BPKP berwenang untuk menghitung berapa nilai kerugian negara, akan tetapi tidak boleh men-*declare* adanya kerugian negara karena yang berwenang hanya lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan sebagai tindak lanjut dari keputusan tersebut, maka BPKP

kemudian membuat petunjuk teknis yang harus dipedomani oleh para auditor BPKP dalam melakukan kegiatan investigasi yaitu : Peraturan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengelolaan Kegiatan Bidang Investigasi (PPKBI), yang merupakan norma dan pedoman bagi para auditor BPKP dalam merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, mengendalikan, dan memantau tindak lanjut penugasan di bidang investigasi. PPKBI ini memuat pedoman teknis berupa prosedur baku dalam pelaksanaan audit yang dilakukan auditor BPKP, dimana dalam PPKBI ini mengatur beberapa prosedur baku audit termasuk audit yang bersifat audit investigatif maupun audit dalam rangka perhitungan kerugian keuangan negara (PKKN). Audit investigatif merupakan proses untuk mencari, menemukan, mengumpulkan dan menganalisis serta mengevaluasi bukti-bukti secara sistematis untuk mengungkapkan fakta atau kejadian yang sebenarnya terhadap suatu indikasi tindak pidana korupsi, sedangkan audit PKKN merupakan audit dengan tujuan untuk menyatakan pendapat mengenai nilai kerugian negara yang diakibatkan penyimpangan dari hasil penyidikan dan digunakan untuk mendukung tindakan litigasi atau proses peradilan.

Audit PKKN dilakukan semata-mata karena adanya permintaan dari penyidik atau aparat penegak hukum untuk menilai berapa angka kerugian pada keuangan negara. Walaupun sifatnya PKKN yang hanya menghitung nilai kerugian keuangan negara, akan tetapi audit ini dilakukan dengan pendekatan investigatif yang berarti bahwa auditor harus pula melakukan pengujian dan menganalisis serta mengevaluasi bukti-bukti secara sistematis terhadap fakta atau

kejadian yang sebenarnya terhadap suatu indikasi tindak pidana korupsi. Yang membedakan dengan audit investigatif adalah auditor pada PKKN tidak perlu menetapkan hipotesis penyimpangan karena penyimpangan telah dirumuskan oleh penyidik berdasarkan bukti yang telah diperoleh oleh penyidik secara sah menurut hukum (*pro justitia*), sedangkan dalam audit investigatif para auditor harus mencari dan menemukan indikasi tindak pidana korupsi yaitu dengan cara mengumpulkan dan menganalisis serta mengevaluasi bukti-bukti secara sistematis yang duraikan dalam pengungkapan fakta atau kejadian.

Kasus yang terjadi di proyek pembangunan jembatan Water Front City di Bangkinang melibatkan BPKP yang dimintakan oleh penyidik KPK untuk melakukan audit PKKN atas pekerjaan tersebut. Sesuai dengan pedoman teknis audit investigasi (PPKBI) khususnya pada sub bab judul pedoman teknis audit perhitungan kerugian keuangan negara, penyidik KPK telah melakukan ekspose awal dihadapan auditor BPKP untuk menentukan apakah dugaan tindak pidana korupsi tersebut telah memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Penyimpangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara telah cukup jelas berdasarkan pendapat Penyidik.
2. Potensi kerugian keuangan negara dapat diperkirakan.
3. Badan Pemeriksa Keuangan atau Inspektorat Jenderal Kementrian/ Inspektorat Pemda belum melakukan audit investigatif atas perkara yang sama.
4. Bukti-bukti yang diperlukan untuk menghitung kerugian keuangan negara sudah diperoleh oleh penyidik secara relatif, relevan, kompeten, dan cukup.

Pada saat dilakukannya ekspose tersebut, penyidik telah memaparkan bukti-bukti yang salah satunya adalah audit teknis yang dilakukan oleh SS yang merupakan ahli teknik dari ITB sebagaimana dimaksud dalam Laporan Akhir Institut Teknologi Bandung 2018 tertanggal 10 Agustus 2018, dimana dalam

laporannya tercantum *Curriculum Vitae* dari SS yaitu pengajar di Fakultas Teknik Mesin dan ahli dibidang teknik mekanika mesin. Dalam laporannya tersebut disimpulkan bahwa terdapat kerugian negara akibat adanya mal administrasi pada tahap perencanaan, tahap lelang, dan pada dokumen kontrak. Sedangkan dalam tahap pelaksanaan dianggap tidak lengkapnya dokumen-dokumen pendukung yang menguraikan manual operasi SHMS, tidak lengkapnya administrasi pada proses pembuatan *shop drawing* dan *as build drawing*. Selain masalah administrasi tersebut, juga terdapat adanya item pekerjaan yang dianggap *down spec*, rusak dan tidak berfungsinya monitoring jembatan, serta adanya kelebihan pembayaran akibat adanya selisih *volume* dan adanya item kemahalan harga.

Tenaga ahli ITB ini kemudian menghitung nilai kekurangan *volume*, nilai kemahalan harga, serta kesalahan penganggaran pada proses perencanaan serta adanya mal administrasi tersebut yang kemudian dituangkan dalam bentuk opsi kerugian negara yaitu :

1. Opsi A : Kerugian negara adalah pilihan nomor 1 sebesar Rp. 48.123.423.099,72 atau pilihan nomor 2 sebesar Rp. 42.236.851.434,24 atau pilihan nomor 3 sebesar Rp. 39.293.565.601,5.
2. Opsi B : Kerugian negara pilihan nomor 4 sebesar Rp. 50.016.543.630,73 atau pilihan nomor 5 sebesar Rp. 44.319.284.018,35 atau pilihan nomor 6 sebesar Rp. 41.470.654.212,16

Setelah dilakukannya ekspose tersebut, kemudian auditor BPKP dalam waktu yang tidak terlalu lama mengeluarkan laporan hasil perhitungan kerugian negara dalam proyek pembangunan jembatan Water Front City sebagaimana Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Oleh Badan

Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia atas Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan dan Pelaksanaan Pekerjaan Pembangunan Jembatan Waterfront City Multi Years pada Dinas Bina Marga dan Pengairan Pemerintah Kabupaten Kampar Tahun Anggaran 2015-2016 Nomor : SR-1425/D5/01/2020 tanggal 20 Oktober 2020, dimana dalam laporan hasil audit (LHA) tersebut auditor BPKP mengambil pilihan opsi B nomor empat yaitu Rp. 50.016.543.630,73.

Tindakan auditor BPKP yang mengutip dan langsung mempercayai hasil audit teknis dari ITB tersebut tentu saja menimbulkan masalah dan menyalahi petunjuk teknis yang terdapat dalam PPKBI yaitu ketentuan nomor 2 point 4 huruf e halaman 59 sub judul pedoman teknis perhitungan kerugian keuangan negara yang menyatakan bahwa bukti-bukti yang diperlukan untuk menghitung kerugian keuangan negara sudah diperoleh oleh penyidik secara relatif, relevan, kompeten, dan cukup. Demikian juga ketentuan yang termaksud pada point 3 ayat 1 yang menyatakan bahwa auditor mengumpulkan dan mengevaluasi bukti sesuai dengan teknik pengumpulan, pengujian, analisis dan evaluasi bukti, dimana bukti tersebut harus bersifat kompeten yaitu sah dan relevan yaitu secara logis mendukung dan menguatkan pendapat. Auditor harus mengevaluasi apakah bukti-bukti tersebut dikeluarkan oleh ahli yang kompeten dibidangnya atau tidak.

Auditor BPKP harusnya menolak untuk melakukan audit PKNK tersebut karena dari awal ekspose dengan penyidik, auditor telah mengetahui bahwa yang menjadi obyek pemeriksaan adalah pembangunan jembatan dengan bentang khusus. Dengan demikian auditor harus menguji kompetensi dari ahli yang

dihadirkan oleh penyidik KPK yaitu SS yang memiliki keahlian dibidang mekanika mesin dan bukan bidang sipil jembatan. Penolakan ini diatur dalam PPKBI halaman 59 nomor 2 point e huruf d. Auditor BPKP juga seharusnya menolak hasil audit teknis tersebut karena SS sebagai ahli teknik telah melampaui kewenangannya selaku ahli teknis yaitu dengan mengeluarkan laporan yang menyatakan bahwa terdakwa dianggap bersalah dan merugikan keuangan negara akibat adanya mal administrasi pada tahap perencanaan, tahap lelang, dan pada dokumen kontrak, tidak lengkapnya dokumen-dokumen pendukung yang menguraikan manual operasi SHMS, tidak lengkapnya administrasi pada proses pembuatan *shop drawing* dan *as build drawing*, padahal item-item tersebut bukanlah merupakan kewenangan dari seorang ahli teknik yang tidak memiliki kualifikasi sebagai auditor melainkan kewenangan dari BPKP.

Auditor BPKP juga seharusnya menolak laporan hasil audit teknis tersebut yang telah memberikan opsi-opsi nilai kerugian negara karena penyidik hanya meminta ahli ITB tersebut sebagai ahli di bidang teknik dan bukan ahli keuangan. akan tetapi auditor BPKP malah mengambil alih nilai kerugian negara yang diajukan oleh ahli ITB tersebut kedalam Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Nomor : SR-1425/D5/01/2020 tanggal 20 oktober 2020, dan menyatakan telah terjadi kerugian keuangan negara sebesar yaitu Rp. 50.016.543.630,73.

Hakim yang memeriksa perkara ini kemudian menyadari adanya pelanggaran yang dilakukan oleh ahli BPKP tersebut sebagaimana dituangkan dalam pertimbangan putusannya Nomor : 09/Pid.Sus-TPK/2021/PN.PBR tanggal

8 Juli 2021 yaitu pada halaman 860 yang menyatakan bahwa ahli BPKP dalam menghitung kerugian negara hanya mengacu kepada dokumen-dokumen yang diserahkan oleh penyidik tanpa adanya konfirmasi kepada pihak-pihak yang terlibat, dan auditor hanya mengambil alih temuan ahli konstruksi SS yang tidak mempunyai kompetensi dibidang struktur jembatan. Hakim dalam pertimbangan yang lain menyatakan bahwa hasil audit BPKP tersebut tidak valid sebagaimana tertuang pada halaman 864 Putusan Nomor : 09/Pid.Sus-TPK/2021/PN.PBR tanggal 8 Juli 2021, sehingga Hakim dalam pertimbangannya yang lain menghitung sendiri dan menetapkan nilai kerugian negara sebesar Rp. 7.987.201.835,17 dengan alasan nilai tersebut adalah pekerjaan yang dianggap tidak perlu dan tidak berguna karena belum dapat dijalankan oleh petugas.

Uraian diatas menunjukkan bahwa telah terjadi pelanggaran norma hukum PPKBI yang dilakukan oleh auditor BPKP sehingga akhirnya majelis hakim menyatakan bahwa hasil audit tersebut tidak valid dan kemudian menetapkan sendiri nilai kerugian negaranya sehingga terjadi disparitas kerugian negara yang dihitung oleh ahli BPKP yaitu sebesar Rp. 50.016.543.630,73 menjadi Rp. 7.987.201.835,17 atau hanya sekitar 15 % dari perhitungan audit BPKP. Hal ini tentu saja membawa kerugian yang besar bagi negara karena apabila auditor melakukan tugasnya sesuai dengan norma yang ada dalam PPKBI, maka tentu saja hakim tidak akan menghitung sendiri nilai kerugian negara dalam perkara tersebut yang hanya 15% karena memang hakim tidak mempunyai pengetahuan tentang perhitungan teknis dibidang konstruksi.

Penyimpangan norma audit oleh BPKP terjadi lagi dalam kasus pengadaan alat kesehatan di RSUD Yogyakarta, dimana auditor BPKP telah menyatakan terjadinya kerugian negara sebesar Rp. 861.731.583,00 sebagaimana dimaksud dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) No. SR-335/PW12/5/2014 tanggal 28 Januari 2014 dimana dalam auditnya BPKP tidak mempertimbangkan harga pokok pembelian yang nyata-nyata digunakan untuk pembelian barang tersebut, pajak yang telah dibayar dan juga keuntungan yang layak diterima oleh Terdakwa.

Penuntut umum dalam proses persidangan kemudian mengubah nilai kerugian negara pada surat dakwaan yang tadinya Rp. 861.731.583,00 menjadi Rp. 467.111.822,00 sebagaimana dituangkan dalam surat tuntutan karena penuntut umum akhirnya menyadari kesalahan perhitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh auditor BPKP, akan tetapi majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya menganggap bahwa perhitungan yang dilakukan oleh auditor tidak sesuai dengan norma perhitungan kerugian keuangan negara. Hal ini terlihat dalam pertimbangannya yang menyatakan bahwa pengadaan harga pokok pembelian alat kesehatan harus dianggap sebagai pengurang dari kerugian negara termasuk juga biaya pajak baik pajak penghasilan (pPh) maupun pajak pertambahan nilai (ppn) serta keuntungan yang harus diraih, sehingga hakim menyatakan bahwa LHP auditor BPKP tidak sah dan kemudian menetapkan sendiri nilai kerugian negaranya sebesar Rp. 106.696.209,00.

Putusan dalam perkara pengadaan alat kesehatan ini menunjukkan bagaimana auditor tidak mempunyai kesamaan standar norma kerugian negara

yaitu apakah keuntungan yang wajar dapat dijadikan pengurang atau tidak dan apakah pajak yang telah dikeluarkan dan dibayarkan kepada negara menjadi faktor pengurang dari kerugian negara, sehingga kemudian hakim berdasarkan kewenangannya kemudian memutuskan untuk menghitung sendiri nilai kerugian negara dengan mengurangi biaya pajak dan keuntungan dari terdakwa. Uraian-uraian di atas menunjukkan aturan baku pada pedoman teknis PPKBI tidak secara rinci dan tidak jelas memuat tata cara bagaimana kerugian negara tersebut dihitung dan tidak mendeskripsikan batasan *total loss* ataupun *net loss*. Ketidakjelasan dalam peraturan tersebut mengakibatkan adanya standar yang berbeda antara auditor BPKP sehingga pada akhirnya akan mengakibatkan laporan hasil audit PKN dipertanyakan oleh banyak pihak termasuk dalam perkara tersebut.

Pelanggaran norma perhitungan kerugian keuangan negara ini semestinya tidak boleh terjadi karena hilangnya potensi pengembalian kerugian negara yang cukup besar dari selisih perhitungan auditor BPKP dengan perhitungan hakim dan tentu saja tidak ada satupun yang dapat dimintakan pertanggung jawaban atas hal tersebut, bahkan dalam perkara pembangunan jembatan Water Front City ternyata diketahui bahwa pertimbangan hakim juga tidak tepat karena mendasarkan pada alasan bahwa pekerjaan yang dianggap tidak perlu dan tidak berguna karena belum dapat dijalankan oleh petugas dianggap merupakan kesalahan dari terdakwa, padahal terdakwa selaku kontraktor hanya menjalankan pekerjaan yang sesuai dengan kontrak dimana kontraktor tidak dapat dimintakan pertanggung jawaban terhadap perlu tidaknya pekerjaan tersebut karena merupakan

kewenangan dari pemilik pekerjaan yaitu Pemerintah Kabupaten Bangkinang. Demikian juga terhadap tidak adanya petugas yang bisa menjalankan alat tersebut, merupakan tanggung jawab dari Dinas PUPR Kabupaten Bangkinang.

Sesuai dengan asas penerapan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TPK yang mensyaratkan adanya kerugian negara, maka dalam kasus tindak pidana korupsi pembangunan jembatan Water Front City apabila dapat dibuktikan bahwa terdakwa selaku kontraktor tidak dapat dimintakan pertanggung jawaban atas kerugian yang ditetapkan oleh hakim tersebut, maka sangat dimungkinkan Terdakwa dapat dinyatakan lepas dari tuntutan hukum (*onslag van recht vervolding*) karena tidak terpenuhinya unsur kerugian negara, dan hanya dapat diterapkan Pasal 5 UU TPK tentang gratifikasi yang tidak didakwakan dalam perkara tersebut. Hal ini tentu saja akibat dari adanya kesalahan auditor BPKP sehingga seharusnya auditor BPKP yang tidak melaksanakan PPKBI tersebut dimintakan pertanggung jawaban baik secara pidana maupun perdata.

#### **B. Alasan Dan Dasar Hakim Mengabaikan Laporan Hasil Audit Perhitungan Kerugian Keuangan Negara BPKP**

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang bebas tidak dapat dipengaruhi dan tidak terikat pada apapun juga termasuk pada alat-alat bukti yang diajukan oleh penuntut umum. Walaupun sistem pembuktian yang dianut dalam KUHAP adalah pembuktian negatif dimana hakim harus melihat pada bukti-bukti yang berkaitan dengan pelanggaran tindak pidana, akan tetapi hakim bebas untuk menentukan keyakinannya sendiri dan bebas untuk menilai sah tidaknya alat bukti serta apakah ada persesuaian antara bukti yang satu dengan yang lainnya dan juga

dapat menilai apakah bukti tersebut relevan dengan rumusan pasal yang didakwakan sehingga hakim mempunyai kesimpulan atas perkara tersebut.

Beban pembuktian dalam perkara pidana terletak pada penuntut umum, sedangkan hakim hanya akan menguji dan menilai apakah alat bukti yang diajukan telah membuat keyakinan pada diri hakim bahwa seseorang itu bersalah atau tidak. Sebelum adanya putusan yang diucapkan oleh hakim maka hakim mempunyai sikap asas praduga tidak bersalah sebelum adanya proses pembuktian di pengadilan. Khusus terkait masalah kerugian negara dimana posisi hakim adalah objektif maka hakim akan menilai apakah keterangan atau bukti yang diajukan ahli itu adalah sah dan kompeten atau tidak, sehingga hakim mempunyai kebebasan apakah akan menggunakan laporan hasil audit BPKP atau tidak. Dalam persidangan perkara tindak pidana korupsi jembatan Water Front City hakim kemudian berpendapat bahwa hasil audit teknis yang dilakukan ITB adalah tidak benar karena dianggap tidak berkompeten serta telah melampaui kewenangannya selaku tenaga ahli dibidang teknik yaitu dengan memberikan opsi-opsi kerugian negara yang sebenarnya merupakan kewenangan auditor BPKP.

Hakim berpendapat bahwa ada kesalahan dan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh auditor BPKP dalam mengeluarkan LHA PKKN pada kasus tersebut yaitu auditor BPKP tidak melakukan tugasnya sesuai norma audit dan hanya mengambil alih pendapat dari ahli teknik ITB terkait masalah nilai kerugian negara, sehingga hakim menyatakan bahwa perhitungan audit dari BPKP adalah tidak valid, dan kemudian menghitung sendiri serta menetapkan item kerugian negara dan memutuskan kerugian negara pada perkara tersebut sebesar Rp.

7.987.201.835,17. Demikian pula pada kasus pengadaan alat kesehatan di RSUD Yogyakarta dimana hakim menganggap bahwa hasil audit BPKP Yogyakarta tidak valid dan kemudian menghitung sendiri nilai kerugiannya sebesar Rp. 106.696.209,00 dengan alasan bahwa auditor BPKP tidak menggunakan norma akuntansi dalam perhitungan kerugian keuangan negara.

Akibat adanya kesalahan yang dilakukan oleh auditor BPKP maka kerugian negara yang ditetapkan akan menjadi relatif kecil karena hakim tidak mempunyai kapabilitas atau kemampuan untuk menghitung kerugian negara yang membutuhkan keahlian khusus seperti perhitungan di bidang teknik sipil ataupun dibidang alat-alat kesehatan. Hakim sebagai penentu dan pemutus akhir dari rangkaian proses persidangan tindak pidana akan dihadapkan pada suatu dilema yaitu apakah akan menggunakan hasil audit BPKP yang dikeluarkan oleh orang yang memang mempunyai keahlian dibidangnya, ataukah dengan alasan demi keadilan karena menganggap hasil audit tersebut tidak valid maka mengharuskan hakim memutuskan nilai kerugian negara. Hal ini ternyata dipahami oleh Mahkamah Agung sehingga kemudian membuat Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan pada Rumusan Hukum Kamar Pidana Nomor 6 yang menyatakan dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara.

Makna kata “dalam hal tertentu” pada surat edaran tersebut berarti hakim dalam hal tidak mempunyai keyakinan yang pasti, maka akan mendasarkan pada

surat edaran ini, walaupun memang surat edaran hanya berlaku secara internal dan bersifat himbauan, artinya hakim tidak terikat kepada aturan yang dibuat oleh institusi Mahkamah Agung karena mempunyai kekuasaan yang merdeka, akan tetapi secara psikologis ketentuan ini tentu saja digunakan oleh hakim yang menganggap surat edaran tersebut suatu aturan. Dari sudut pandang positif maka aturan ini merupakan payung hukum bagi hakim dalam menentukan kerugian negara sendiri tanpa takut adanya eksaminasi terhadap putusan oleh Mahkamah Agung.