**PROBLEMATIKA YURIDIS KEABSAHAN AUDIT BADAN PEMERIKSA KEUANGAN TERHADAP TEMUAN KERUGIAN NEGARA (Studi Kasus Pembelian Lahan RS Sumber Waras Oleh Pemprov DKI Jakarta)**

**Radinal Ghani Maulana**

S1 Ilmu Hukum, FISH, UNESA (radinal\_gani@ymail.com)

**Hananto Widodo**

S1 Ilmu Hukum, FISH, UNESA (hananto.widodo@gmail.com)

Abstrak

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang mempunyai tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sesuai dengan yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23E.Namun dalam pelaksanaannya, terdapat perbedaan pandangan antara BPK sebagai pengawas kinerja pemerintah dengan Pemprov DKI Jakarta terkait pembelian lahan RS Sumber Waras.BPK menemukan dugaan kerugian keuangan negara sebesar Rp 191.334.550.000dan beberapa pelanggaran prosedur terkait pembelian lahan yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta.Namun, Pemprov DKI Jakarta beranggapan bahwa proses pembelian lahan tersebut telah sesuai dengan prosedur.Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji keabsahan hasil audit yang ditetapkan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pemprov DKI Jakarta terkait hasil penilaian kerugian negara dan untuk mengkaji keterikatan Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap laporan hasil audit BPK terkait temuan kerugian negara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yang bersifat yuridis normatif.Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Undang-Undang atau *Statue Approach* dan pendekatan kasus *Case Approach*.Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa BPK dalam melakukan audit terhadap proses pembelian lahan RS Sumber Waras, dilihat dari prosedurnya terdapat kesalahan landasan hukum, namun jika dilihat menurut kewenangan dan substansi hasil audit tersebut tetap sah karena BPK merupakan lembaga yang diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki tugas khusus untuk melakukan audit keuangan dan telah menerapkan prinsip daya guna dan hasil guna. Keterikatan laporan hasil audit BPK terkait temuan kerugian negara terhadap KPK, bahwa KPK tidak terikat dengan laporan hasil audit BPK karena dalam proses penyelidikannya apabila tidak ditemukan bukti yang cukup, KPK dapat menghentikan proses penyelidikan.

**Kata Kunci**: Audit BPK, Pembelian lahan RS Sumber Waras, Pemprov DKI Jakarta.

**Abstract**

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) is a state institution which has the task to examine the management and financial responsibility of the country in accordance with the UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23E. However, in practice, there is a difference of views between BPK as the supervisor of government’s performance with Pemprov DKI Jakarta regarding the purchase of land for RS Sumber Waras. BPK finds alleged losses to the state amounting to Rp. 191.334.550.000,- and several procedural violations related to land purchases made by Pemprov DKI Jakarta. But, they consider that the process of purchasing the land is in accordance with the procedure. The purpose of this study was to assess the validity of the results of the audit are set Badan Pemeriksa Keuangan and the Pemprov DKI Jakarta related losses to the state assessment results and to assess whether the Komisi Pemberantasan Korupsi is bound to report audit findings related losses to the state. The method used in this study is juridical normative research method. The approach used is Statue Approach and Case Approach. Based on the results, it can be concluded that the BPK in an audit of the process of land purchase RS Sumber Waras, seen from the procedure contained errors legal basis, but when viewed under the authority and substance of the audit results are still valid because the BPK is an institution governed by the UUD NRI Tahun 1945 which has a special duty to perform the financial audits and has implemented the principles of efficiency and effectiveness. As for the report audit of BPK related to the losses to KPK, that KPK is not bound with the audit report of BPK because if there is not enough prove in the investigation process, KPK may terminate the investigation.

**Keyword:**BPK Audit, Land purchases for RS Sumber Waras, Pemprov DKI Jakarta

# **PENDAHULUAN**

Pada dekade akhir abad 20 dan dekade awal abad 21, bangsa kita sebagaimana bangsa-bangsa lain di berbagai belahan dunia, mengalami gelombang besar, berupa meningkatnya tuntutan demokratisasi, desentralisasi dan globalisasi. Sekalipun keadaan serupa pernah terjadi pada beberapa kurun waktu dalam sejarah kemanusiaan dan peradaban manusia, namun dewasa ini tuntunan tersebut mengemuka dengan nuansa yang berbeda sesuai dengan kemajuan zaman.[[1]](#footnote-1) Salah satu prasyarat untuk menghadapi tantangan tersebut adalah dengan memperkuat komitmen untuk menerapkan nilai-nilai luhur bangsa dan prinsip “*Good Governance*” dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa bernegara, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945).

UUD NRI Tahun 1945 telah mengamanatkan diselenggaranya otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.Perlu ada pengaturan secara adil dan selaras mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dan antar pemerintahan daerah.Pelaksanaan pemerintahan yang baik harus ada pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh lembaga pemerintahan, dalam hal ini lembaga negara yang terkait pengawasan tersebut adalah Badan Pemeriksa Keuangan (yang selanjutnya disebut BPK).

BPK merupakan suatu lembaga negara yang bebas dan mandiri, berkaitan dengan pelaksanaan atau realisasi anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah disetujui oleh rakyat melalui DPR dalam pelaksanaan tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan pada pokoknya adalah partner atau mitra DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan (*control*) terhadap kinerja pemerintahan, serta mengawasi pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara. Hasil-hasil pemeriksaan keuangan yang telah dilakukan kemudian diberitahukan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.

Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan di dalam penyelenggaraan negara dipertegas dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 tahun 2001, ditegaskan kembali mengenai struktur organisasi dan kewenangan BPK, tetapi maksud dari bagian pasal ini mengalami perubahan secara sangat mendasar. Tujuan adanya perubahan ini agar penyelenggaraan pemerintahan negara di pusat dan daerah sejalan dengan apa yang telah dicita-citakan oleh BPK itu sendiri.

Hasil pemeriksaan keuangan di daerah oleh BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya.Sebelum diubah hasil pemeriksaan hanya diserahkan kepada DPR saja, ditegaskan pula dalam pasal 23E ayat (3), “Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang”. Artinya meskipun BPK tidak diwajibkan untuk atas insiatifnya sendiri menyampaikan hasil pemeriksaan itu kepada lembaga penegak hukum, tetapi ketika terdapat dugaan adanya tindak pidana dalam hasil pemeriksaan tersebut, lembaga-lembaga penegak hukum yang sah menurut ketentuan Undang-Undang, dapat saja berinsiatif untuk menindaklanjuti temuan-temuan BPK itu.

BPK dapat menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik yang disengaja atau karena kelalaian yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditentukan dengan keputusan BPK.Pada hakikatnya, lembaga BPK ini juga memiliki fungsi yang bersifat semi atau quasi peradilan.[[2]](#footnote-2)

Apabila pada proses pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK ditemukan unsur pidana, maka BPK wajib melaporkan kepada instansi yang berwenang. Seperti pada Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (untuk selanjutnya disingkat UU BPK) yang menjelaskan bahwa

“Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.”

Selanjutnya, dalam pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI Jakarta ditemukan beberapa perbedaan penilaian antara BPK dengan Pemprov DKI Jakarta yaitu antara lain :

*Pertama*, adanya perbedaan penentuan NJOP antara penilaian BPK dengan Pemprov DKI Jakarta dimana BPK menggunakan NJOP pada Jalan Tomang Utara sedangkan Pemprov DKI Jakarta menggunakan NJOP Jalan Kyai Tapa dalam pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras

*Kedua*, adanya perbedan landasan hukum mengenai kajian tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dimana BPK menggunakan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 namun ada perubahan dengan berlakunya Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014.

*Ketiga*, BPK menganggap pembelian tanah masih terkat perjanjian jual beli antara PT Ciputra Karya Unggul (PT CKU) dengan YKSW, namun pemprov DKI Jakarta berpendapat perjanjian tersebut batal dikarenakan PT CKU tidak dapat memenuhi perjanjian

Berdasaran kronologi di atas, BPK menilai terjadi kerugian negara diakibatkan pembelian lahan oleh Pemprov DKI Jakarta, namun kasus tersebut masih dalam pemeriksaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK dalam hal ini masih memeriksa hasil audit yang ditemukan oleh BPK dan Pemprov DKI Jakarta. Wewenang KPK dalam memeriksa kasus tersebut sesuai pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disingkat UU KPK).

Berdasarkan uraian diatas, penting untuk dilakukan sebuah analisis terkait kajian keabsahan hasil audit yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pemprov DKI Jakarta terkait hasil penilaian kerugian negara terhadap pembelian lahan RS Sumber Waras oleh Pemprov DKI Jakarta, serta apakah Komisi Pemberantasan Korupsi terikat terhadap hasil laporan audit BPK terkait temuan kerugian negara

**METODE**

Penelitianinimenggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif yaitu tentang.keabsahan laporan hasil audit yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap temuan kerugian negara

Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan konsep, pendekatan Undang-Undang dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Adapun prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum dalam penulisan skripsi ini adalah dengan mengumpulkan bahan hukum primer yang dilakukan dengan melakukan seleksi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dan relevan dengan isu hukum yang akan dibahas dalam penelitian ini. Pada bahan hukum sekunder dilakukan pengumpulan melalui hasil kajian pustaka atau literatur-literatur yang terkait dengan isu hukum, seperti pada buku-buku hukum, jurnal, majalah, media internet, dan lain-lain, yang kemudian dilakukan analisa dan inventarisasi baik itu terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder tersebut.

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa dengan metode preskriptif, yaitu merumuskan dan mengajukan pedoman-pedoman dan kaidah-kaidah yang harus dipatuhi oleh praktek hukum dan dogmatik hukum, dan bersifat kritis yang bertujuan untuk mendapatkan saran-saran untuk memecahkan masalah

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

Keberadaan BPK sebagai penyelenggara negara diatur dalam UUD NRI 1945 pasal 23E ayat (1) yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa yang bebas dan mandiri. Selanjutnya, definisi lebih jelas mengenai BPK diatur dalam UU BPK pasal 1 ayat (1) yaitu BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Tugas BPK itu sendiri adalah menjalankan fungsi pengawasan (*control*) terhadap kinerja pemerintahan, serta mengawasi pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara.BPK dapat menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan perbuatan melawan hukum, baik yang dilakukan secara sengaja ataupun kelalaian yang dilakukan oleh lembaga pemerintah dalam hal ini yaitu Pemprov DKI Jakarta.

Hasil audit BPK yang telah diserahkan kepada KPK terkait pembelian lahan Yayasan Rumas Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI Jakarta untuk pembangunan rumah sakit jantung dan kanker telah ditemukan indikasi adanya kerugian negara sebesar Rp. 191.334.550.000. Kerugian tersebut diurai dalam 6 kategori pelanggaran hukum yaitu tahap perencanaan, penganggaran, tim, pengadaan pembelian lahan Sumber Waras, penentuan harga, dan penyerahan hasil.

 Menurut Yudi Ramdan, selaku Kepala Biro Hubungan Masyarakat dan Kerjasama Internasional BPK ada banyak faktor yang menyebabkan pembelian lahan Sumber Waras dinilai bermasalah oleh BPK di antaranya

 *Pertama*, proses pengadaan tanah Sumber Waras cacat procedural karena bukan diusulkan oleh SKPD melainkan atas inisiatif dan negosiasi langsung antara pemilik tanah dengan Plt Gubernur DKI Jakarta. *Kedua*, disposisi Plt Gubernur DKI Jakarta yang memerintahkan Kepala Bappeda untuk menganggarkan pembelian tanah Sumber Waras menggunakan APBD-P diduga telah melanggar UU Nomor 19/2012, Perpres Nomor 71/2012 dan Peraturan Mendagri Nomor 13/2006.

 *Ketiga*, pemerintah Provinsi DKI Jakarta dinilai tidak melakukan studi kelayakan dan kajian teknis dalam penentuan lokasi.Terbukti tanah yang dibeli tidak memiliki akses untuk masuk, tidak siap bangun karena masih berdiri 15 bangunan, dan merupakan daerah langganan banjir.

 *Keempat*, pembelian tanah masih terikat perjanjian jual-beli antara PT Ciputra Karya Unggul (CKU) dengan Sumber Waras dimana PT CKU telah menyerahkan uang muka senilai Rp 50 milyar kepada Sumber Waras. BPK juga menemukan fakta bahwa harga yang dibeli oleh PT CKU jauh lebih murah yaitu Rp 15,5 juta per m2. Sedangkan Pemprov DKI Jakarta membeli dengan harga Rp. 20.755.000 per m2.

 *Kelima*, pihak Sumber Waras menyerahkan akta pelepasan hak pembayaran sebelum melunasi tunggakan pajak bumi dan bangunan (PBB).*Keenam*, adanya kerugian keuangan daerah sebesar Rp. 191.334.550.000 (dari selisih harga beli antara Pemprov DKI dengan PT Ciputra Karya Unggul) atau Rp. 484.617.100.000 (dari selisih harga beli dengan nilai aset setelah dibeli karena perbedaan NJOP). Saat beli dari pihak Sumber Waras, Pemprov DKI menggunakan NJOP di Jl. Kiai Tapa dengan harga Rp. 20.755.000 per m2, tetapi faktanya lokasi tanah berada di Jl Tomang Utara yang harga NJOP-nya Rp Rp 7,44 juta per m2.[[3]](#footnote-3)

 Menurut Pemprov DKI Jakarta bahwa pembelian lahan dari YKSW yang akan digunakan untuk membangun rumah sakit jantung dan kanker telah sesuai dengan prosedur dan tidak ditemukan adanya unsur temuan kerugian negara. Pemprov DKI Jakarta membeli lahan seluas 36.410 m2 yang berada di sisi sebelah barat rumah sakit dengan harga per meter perseginya sebesar Rp. 20.755.000,00 yang mengacu pada NJOP tahun 2014. Alamat rumah sakit ini berada di jalan Kyai Tapa, hal ini berbeda dengan yang dinyatakan oleh BPK bahwa alamat rumah sakit tersebut terletak di Jalan Tomang Utara.

Adanya dugaan dalam kajian pembelian rumah sakit Sumber Waras oleh BPK yang menyatakan Pemprov DKI Jakarta terburu-buru membeli lahan terbut padahal menurut Dinas Kesehatan DKI Jakarta lokasi tersebut tidak strategis, lahan belum siap bangun, lokasi tersebut merupakan langganan banjir dan jalan tidak mudah diakses. Namun Pemprov DKI Jakarta menyatakan bahwa Jakarta sedang butuh banyak rumah sakit termasuk rumah sakit khusus jantung dan kanker.

Selain itu Pemprov DKI Jakarta menyatakan menurut Peraturan Preiden Nomor 40 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Unuk Kepentingan Umum bahwa soal pengaadan tanah, pembelian lahan di bawah lima hektar bisa dilakukan secara langsung tanpa dilakukan kajian.

Berdasarkan kronologi kasus tersebut diatas, terdapat perbedaan pandangan antara BPK dengan Pemprov DKI Jakarta terkait prosedur pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras. Setelah dilakukan kajian oleh penulis terdapat kesalahan landasan yang dilakukan oleh BPK yaitu antara lain pertama, kesalahan penetapan lokasi lahan yang mengakibatkan perbedaan penetapan NJOP yang digunakan untuk membeli lahan Rumah Sakit Sumber Waras. Kedua, kesalahan landasan hukum mengenai kajian tentang pengadaan lahan untuk kepentingan umum, dimana BPK menggunakan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 namun ada perubahan dengan berlakunya Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014. Keriga, kesalahan BPK menganalisa perjanjian jual beli antara PT Ciputra Karya Unggul dengan YKSW terkait perubahan fungsi lahan yang mengakibatkan batalnya perjanjian.

Dalam perkembangannya, proses proses pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras ini telah dilakukan penyelidikan oleh KPK. KPK pada 29 September 2015 mengeluarkan surat perintah penyelidikan No 65 tahun 2015 dan berkoordinasi dengan tim audit BPK untuk mendapatkan data dan dokumen. Tim penyelidik KPK sudah merekomendasikan untuk menghentikan penyelidikan terhadap pembelian Rumah Sakit Sumber Waras meski laporan audit hasil investigasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyatakan ada kerugian negara sebesar Rp 191.334.550.000.

**Keabsahan Laporan Hasil Audit yang DitetapkanOleh BPK dan Pemprov DKI Jakarta Terkait Hasil Penilaian Kerugian Negara**

Tugas BPK telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Seperti pada pasal 6 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan bahwa jelas menyebutkan bahwa salah satu tugas BPK yaitu :

“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.”

Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana yang dimaksud di atas, dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Berdasarkan Peraturan BPK Nomor 01 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan, ruang lingkup pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pemeriksaan keuangan Negara adalah pemeriksaan atas laporan keuangan Negara. Pemeriksaan keuangan Negara bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai laporan keuangan Negara telah disajikan secara benar. Penyajian itu mencakup semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum tersebut. Yang diperiksa adalah Laporan Keuangan yang berasal dari Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara Lainnya, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, Badan Layanan Umum, Badan atau Lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek ekonomis. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja, pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan serta pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara objektif dan sistematik terhadap berbagai jenis bukti untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program/kegiatan yang diperiksa.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan kesimpulan atas suatu hal yang diperiksa. Pemeriksaan tersebut dapat bersifat eksaminasi, reviu atau prosedur yang disepakati. Pemeriksaan itu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern.[[4]](#footnote-4)

BPK, dalam menentukan jumlah kerugian negara melalui hasil audit harus sesuai dengan legalitas perbuatan atau tindakan pemerintah yang terbagi dalam wewenang, prosedur dan substansi.

BPK dalam melakukan audit memperoleh kewenangan bersumber dari wewenang atribusi. Hal ini dijelaskan dalam UUD NRI Tahun 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. Selanjutnya, dalam Pasal 9 UU BPK juga mengatur tentang kewenangan BPK.

Pasal 10 UU BPK menyatakan bahwa BPK dapat 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. Melihat penjelesan pasal di atas bahwa laporan hasil audit yang dikeluarkan oleh BPK kewenangannya secara konstitusional sah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU BPK.

Selanjutnya, terkait prosedur yang digunakan oleh BPK dalam mengeluarkan audit harus sesuai dengan asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar, kemudian asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid* : daya guna) dan asas efektivitas (*doeltreffenheid* : hasil guna).

Secara prosedur BPK dalam mengeluarkan audit terkait penentuan kerugian negara didasarkan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, peraturan tersebut telah digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembengunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan analisis di atas, secara prosedur terdapat kesalahan BPK dalam melakukan prosedur yang seharusnya melakukan audit berdasarkan PP Nomor 40 Tahun 2014 tetapi menggunakan PP Nomor 12 Tahun 2012.

Secara substansi pemeriksaan keuangan BPK terkait pembelian lahan rumah sakit Sumber Waras tersebut ditujukan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan perbuatan melawan hukum. BPK menemukan dugaan kerugian keuangan negara yang mengakibat kan pelanggaran hukum yang dilakukan Pemprov DKI Jakarta terkait pembelian lahan tersebut. Kerugian tersebut diakibatkan pelanggaran hukum yang dibagi menjadi perencanaan, pengadaan pembelian lahan, penentuan harga

dan penyerahan hasil.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diperoleh, terdapat perbedaan mengenai landasan hukum yang digunakan BPK dengan Pemrov DKI Jakarta. Pertama, ditemukan dugaan kerugian keuangan negara oleh BPK sebesar Rp 191.334.550.000. Dugaan kerugian tersebut hasil dari selisih harga beli antara PT CKU dengan YKSW. Pada tahun 2013 PT CKU dan YKSW menandatangani kesepakatan Akta Pengikatan Perjanjian Jual Beli dengan harga Rp 15.500.000 per meter persegi. Namun perjanjian tersebut dibatalkan karena PT CKU merubah peruntukan lahan dari Suka Sarana Kesehatan (SSK) menjadi Wisma Susun dan perubahan perun tukan lahan tersebut tidak mendapatkan izin dari Pemprov DKI Jakarta.

Kedua, terdapat perbedaan dasar penentuan NJOP antara BPK dengan Pemprov DKI Jakarta dalam menentukan NJOP yang akan digunakan untuk pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras sehingga menimbulkan kerugian negara sebesar Rp 484.617.100.000. BPK menilai bahwa NJOP lahan Rumah Sakit Sumber Waras senilai Rp 7.440.000 yang mengacu pada NJOP di Jalan Tomang Utara, sedangkan Pemprov DKI Jakarta menilai NJOP lahan tersebut senilai Rp 20.755.000 mengacu NJOP di Jalan Kyai Tapa.

Berdasarkan Serifikat BPN Tahun 1968 Nomor 2787, lahan Rumah Sakit Sumber Waras beralamat di Jalan Kyai Tapa, Kelurahan Tomang RT 10 RW 10, Grogol, Jakarta Barat. Berlandaskan sertifikat tersebut secara jelas alamat lahan Rumah Sakit Sumber Waras terletak di Jalan Kyai Tapa, oleh karena itu NJOP yang digunakan harus sesuai dengan NJOP di Jalan Kyai Tapa, bukan di Jalan Tomang Utara. Selanjutnya, dasar penentuan NJOP tanah per meter persegi di wilayah Provinsi DKI Jakarta dilakukan oleh Dinas Pelayanan Pajak Pemprov DKI Jakarta sebagai pelaksana kebijakan keuangan daerah, hal ini sesuai dengan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 263 Tahun 2016 tentang klasifikasi dan penetapan besarnya nilai jual objek pajak sebagai dasar pengenaan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan.

Ketiga, BPK menggunakan Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagai landasan hukum pengadaan lahan yang merujuk pada perencanaan, pembentukan tim, penetapan lokasi, studi kelayakan dan dan konsultasi publik, sedangkan Pemrov DKI Jakarta menggunakan Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembengunan Untuk Kepentingan Umum sebagai landasan hukum pengadaan lahan yang menyatakan bahwa demi efiensi dan efektivitas, pengadaan pembelian di bawah lima hektare bisa langsung dilakukan antara instansi yang memerlukan dan pemilik tanah. Jika dilihat dari asas Lex Posterior Derogat Legi Priori yaitu peraturan perundang-undangan yang ada kemudian mengalahkan peraturan perundang-undangan yang ada terdahulu[[5]](#footnote-5), sehingga Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menjadi tidak berlaku dan digantikan dengan Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014.

Melihat kesalahan landasan teori yang digunakan BPK terkait hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan atas pengadaan pembelian lahan Sumber Waras seluas 3,6 hektar untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan secara langsung oleh instansi terkait. Menurut Pemrov DKI Jakarta dengan landasan teori yang baru bahwa pengadaan pembelian lahan Sumber Waras seluas 3,6 hektar untuk kepentingan umum dapat dilakukan secara langsung karena undang-undang yang baru mengatur pembelian tanah tidak lebih dari 5 (lima) hektar dapat dilakukan secara langsung oleh instansi terkait.

Berdasarkan rangkaian fakta kronologi tersebut di atas, terdapat beberapa kesalahan prosedur yang digunakan BPK dalam menentukan kerugian negara melalui laporan hasil audit BPK. Laporan hasil audit BPK terkait penilaian hasil pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras tetap sah karena BPK merupakan lembaga tinggi negara dengan kewenangan konstitusional yang diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 yang memiliki tugas khusus untuk melakukan audit keuangan meskipun terdapat beberapa kesalahan landasan yang digunakan oleh BPK dalam mengeluarkan laporan hasil audit yang menemukan kerugian keuangan negara terkait pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI Jakarta.

**Keterikatan KPK Terhadap Laporan Hasil Audit BPK Terkait Temuan Kerugian Keuangan Negara**

Pengertian KPK dapat ditemukan dalam Pasal 3 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yaitu “KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Perumusan Pasal 3 tersebut lebih rinci dijelaskan pula melalui penjelasan pasal demi pasalya seperti :

“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang KPK atau anggota komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.”

Unsur-unsur selaku pembangun sebagai komponen KPK dari pengertian atau esensi KPK adalah adanya lembaga negara, diberi tugas dan wewenang atas dasar Undang–Undang secara kewenangan atributif oleh Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK, bersifat independen, berarti bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif, secara individual maupun kelembagaan khusus dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang pemberantasan tindak pidana korupsi.

KPK sebagai lembaga negara yang dalam melaksakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Tujuan dibentuknnya KPK tidak lain adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK dibentuk karena institusi (Kepolisian, Kejaksaan, Peradilan, Partai Politik dan Parlemen) yang seharusnya mencegah korupsi tidak berjalan bahkan larut dan terbuai dalam korupsi.

 Dalam Pasal 6 huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) mengatur tentang tugas KPK bahwa, KPK dapat melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Selanjutnya, ketentuan lebih lengkap mengenai tugas koordinasi yang dilakukan KPK lebih jelas diatur pada pasal 7 UU KPK.

Selanjutnya dalam pasal 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal ini secara jelas menyatakan bahwa laporan hasil audit BPK yang ditemukan dugaan kerugian keuangan negara dapat dilaporkan kepada instansi yang berwenang, dalam hal ini yaitu KPK.

Dalam Laporan Hasil Audit BPK yang berupa Laporan Hasil Pemerisaan (LHP) BPK apabila ditemukan dugaan tindak pidana korupsi, dapat dilakukan tindak lanjut atas LHP BPK tersebut yang berupa tindakan pengaduan tindak pidana.Hasil pemeriksaan tersebut kemudian disampaikan kepada aparat penegak hukum sebagai dasar penyidikan. Artinya, setelah LHP BPK yang mengandung dugaan tindak pidana korupsi dilaporkan oleh BPK kepada aparat penegak hukum, maka aparat penegak hukum tidak lagi mencari bukti permulaan yang cukup, namun sudah bisa mencari siapa tersangka dari tindak pidana korupsi. Dalam hal ini, pemeriksaan BPK yang biasanya menggunakan jenis pemeriksaan investigasi dianggap merupakann tahap penyelidikan, sehingga bila telah dilaporkan, aparat penegak hukum tidak lagi mengulang tahap penyelidikan, namun sudah harus meningkat ke tahap penyidikan.

Berdasarkan penjelasan ketiga pasal tersebut diatas, bahwa KPK dengan BPK dapat melakukan tugas koordinasi terkait pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK dapat melakukan koordinasi dengan BPK terkait penyelidikan tindak pidana korupsi dengan cara meminta hasil laporan investigasi yang dikeluarkan oleh BPK terkait kerugian keuangan negara dan KPK sebagai lembaga yang berwenang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dapat menjadikan LHP BPK sebagai bukti permulaan untuk dilanjutkan dalam proses penyidikan. Namun, berdasarkan ketentuan pasal 44 ayat (3) UU KPK yang menyatakan bahwa :

“Dalam hal penyelidik melakukan tugasnya tidak menemukan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelidik melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi menghentikan penyelidikan.”

Berdasarkan pasal tersebut KPK dapat menghentikan penyelidikan apabila tidak ditemukan bukti permulaan yang cukup dalam proses penyelidikan tindak pidana korupsi. Hasil temuan kerugian negara yang dikeluarkan oleh BPK jika dalam proses penyelidikan tidak ditemukan bukti maka KPK berhak menghentikan proses penyelidikan sesuai dengan hasil dari penyelidikan oleh KPK sendiri.

Proses penyelidikan yang dilakukan KPK sifatnya independen dan tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun. Artinya, KPK dapat melakukan sendiri penyelidikan atas LHP BPK yang dilaporkan ke KPK terkait dugaan kerugian keungan negara.BPK dalam hal tersebut fungsinya hanya untuk koordinasi dalam temuan kerugian negara yang dilaporkan oleh BPK. Fungsi koordinasi antara BPK dengan KPK sesuai Pasal 6 huruf a hanya sebatas BPK memberikan laporan temuan atas kerugian negara sebagai bukti permulaan kemudian KPK memproses penyelidikan dengan mengumpulkan barang bukti yang lainya apakah laporan yang ditemukan oleh BPK terdapat pelanggaran hukum pidana atau ditemukan tidaknya kerugian negara. Independensi dan netralitas dari KPK harus dijaga dalam proses penyeledikan kasus tindak pidana korupsi dengan koordinasi terhadap laporan temuan kerugaian negara oleh BPK sebagai dasar penyelidikan.

Sesuai dengan keterangan di atas hubungan antara KPK dan BPK hanya sebatas koordinasi terkait laporan temuan kerugian negara. Dalam proses penyelidikannya KPK tidak terikat secara penuh karena KPK harus melakukan proses penyelidikan secara independen dan tidak boleh terpengaruh oleh pihak manapun terkait penetapan kasusnya.

**PENUTUP**

**Simpulan**

 Laporan hasil audit yang dikeluarkan BPK terkait pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI Jakarta terdapat beberapa kesalahan landasan yang digunakan oleh BPK yakni pertama, Kesalahan penentuan lokasi lahan Rumah Sakit Sumber Waras yang digunakan oleh BPK sehingga mengakibatkan perbedaan penentuan NJOP dalam menentukan nilai jual lahan Rumah Sakit Sumber Waras, sehingga mengakibatkan ditemukan kerugian keuangan negara.

 Kedua, Kesalahan landasan hukum mengenai kajian tentang pengadaan lahan untuk kepentingan umum, dimana BPK menggunakan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 namun ada perubahan dengan berlakunya Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014.Ketiga, Kesalahan BPK menganalisa perjanjian jual beli antara PT Ciputra Karya Unggul dengan YKSW terkait perubahan fungsi lahan yang mengakibatkan batalnya perjanjian.

 KPK sebagai lembaga negara dalam menjalankan tugasnya untuk memberantas tindak pidana korupsi dapat meminta bantuan kepada lembaga lain seperti diuraikan oleh pasal 6 dan 7 UU KPK dengan melakukan koordinasi dengan lembaga yang berwenang untuk memberantas tindak pidana korupsi, dalam hal ini BPK. Namun, dalam proses penyelidikannya KPK tidak terikat secara penuh terhadap laporan hasil audit yang dikeluarkan oleh BPK terkait ditemukannya kerugian keuangan negara karena KPK merupakan lembaga independen dalam melakukan penyelidikan dugaan tindak pidana korupsi dan tidak boleh terpengaruh oleh pihak manapun terkait penetapan kasusnya.

**Saran**

Kepada BPK sebagai lembaga negara yang kewenangannya secara konstitusional diatur oleh UUD NRI 1945 diharapkan dalam mengeluarkan laporan hasil audit mengenai pemeriksaan keuangan terhadap pemerintah daerah lebih memperhatikan secara jeli terkait penggunaan landasan hukum yang digunakan agar tidak terjadi kesalahan dalam megeluarkan hasil audit.

 Kepada BPK dan KPK sebagai lembaga yang berwenang untuk memberantas tindak pidana korupsi diharapkan dapat saling berkoordinasi dalam melaksanakan tugasnya

**DAFTAR PUSTAKA**

Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.

Rifai, Ahmad. 2014. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Persfektif Hukum Progesif*. Jakarta: Sinar Grafika

Saidi, Muhamad Djafar. 2011. *Kejahatan Di Bidang Perpajakan*. Jakarta: Rajawali Press.

Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) Membangun sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas menuju Good Governance*. Bandung: CV Mandar maju.

M. Iqbal Ichsan, *Kronologi Kasus Sumber Waras*, <http://www.tempo.com/>, diakses pada 20 Agustus 2016

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Atas Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654)

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578)

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 156)

1. Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) Membangun sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance,* Bandung*,* Mandar Maju, hal. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hal. 157. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tempo, Kronologi Kasus Sumber Waras, <http://www.tempo.com/>, diakses pada 20 agustus 2016 [↑](#footnote-ref-3)
4. Muhammad Djafar Saidi, 2011, *Kejahatan di Bidang Perpajakan*, Jakarta, Rajawali Press, hal. 96. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ahmad Rifai, 2014, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Persfektif Hukum Progesif*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 90. [↑](#footnote-ref-5)