



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIC INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 54/PUU-XII/2014**

Tentang

Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

- Pemohon** : **Faisal**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU 15/2004) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU 15/2006) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Kata "dapat" dalam Pasal 13 UU 15/2004, Pasal 11 huruf c, kata "dibantu" dalam Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006 bertentangan dengan prinsip negara hukum, prinsip pemeriksaan keuangan, dan prinsip kepastian hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya
- Tanggal Putusan** : Selasa, 22 September 2015
- Ikhtisar Putusan** :

Bahwa menurut Mahkamah, oleh karena permohonan yang diajukan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* kata "dapat" dalam Pasal 13 UU 15/2004, Pasal 11 huruf c, kata "dibantu" dalam Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Bahwa Pemohon telah ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Sumatera Utara. Penetapan ini diawali tindakan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara yang menyurati BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara perihal Permintaan Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tertanggal 3 Mei 2012. Permintaan tersebut lalu dibalas oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara dengan mengirimkan Surat perihal Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tertanggal 8 Mei 2012. Pemohon disidik dan dituntut ke Pengadilan oleh Kejaksaan Tinggi Medan dengan alat bukti Surat Nomor 165/S/XVIII.MDN/05/2012 perihal Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010. Kemudian dalam tahapan pembuktian Penuntut umum menghadirkan ahli Maruahal Situmorang untuk menjelaskan alat bukti tersebut yang tiada lain adalah petugas pemeriksa yang melakukan pemeriksaan dan menyusun Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tersebut. Pemohon meyakini kasus hukum yang menjerat Pemohon adalah disebabkan karena persoalan ketidakpastian tafsir ketiga pasal Undang-Undang yang Pemohon mohonkan untuk diuji. Persoalan konstitusionalitas ketiga pasal tersebut di atas telah membawa Pemohon

dalam kursi meja hijau sehingga secara langsung merugikan hak konstitusional Pemohon terutama hak untuk bebas dari “perlakuan kesewenang-wenangan” dalam naungan negara hukum serta pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa berdasarkan hal tersebut, menurut Mahkamah, Pemohon memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, serta syarat yang dimaksud oleh putusan Mahkamah Konstitusi mengenai syarat-syarat kerugian konstitusional Pemohon untuk dapat memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon.

Bahwa menurut Pemohon, kata “dapat” dalam Pasal 13 UU 15/2004 tidak memiliki tafsir yang pasti dan bisa ditafsirkan ganda. Kata “dapat” tersebut dapat ditafsirkan oleh Pemeriksa BPK RI sebagai suatu hal yang *conditional* dan/atau *optional* oleh BPK RI, sehingga memberikan ruang kesewenang-wenangan yang besar bagi BPK RI untuk memilih apakah akan melakukan pemeriksaan investigatif atau tidak dalam mengungkap kerugian negara/daerah. Selain itu, Pasal 11 huruf c UU 15/2006 menimbulkan penafsiran yang tidak pasti terutama terkait bolehnya BPK RI menghadirkan ahli internal dalam persidangan kerugian negara/daerah sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, dimana seseorang bisa dengan mudah didakwa lewat alat bukti produk BPK RI dan dikuatkan oleh ahli yang juga pembuat langsung dari produk tersebut. Demikian pula, kata “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006 memiliki sifat penafsiran yang tidak pasti sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terutama ketika BPK Perwakilan bergerak atas nama BPK RI menjalankan mekanisme Pemeriksaan investigatif untuk mengungkap kerugian negara/daerah.

Bahwa menurut Mahkamah, titik berat tugas pokok BPK adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang hasilnya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya untuk kemudian hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang. Dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara tersebut terdapat pemeriksaan investigatif, namun pemeriksaan investigatif tersebut bukan menjadi titik berat tugas pokok dari BPK karena berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 hasil pemeriksaannya dilaporkan kepada DPR, DPD, dan DPRD untuk kemudian ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang. Apabila ternyata dari hasil pemeriksaan tersebut terdapat indikasi kerugian negara maka lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang tersebut yang akan menindaklanjutinya bukan BPK. Dengan demikian, BPK tidak wajib melakukan pemeriksaan investigatif, BPK akan melakukan pemeriksaan investigatif jika memang hal itu diperlukan seperti dalam kasus Century dimana DPR meminta BPK untuk melakukan audit terhadap kasus Bank Century. Jika kata “dapat” diubah menjadi “wajib” seperti yang diinginkan Pemohon maka BPK akan menjadi lembaga penyelidik atau penyidik atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, hal itu jelas bertentangan dengan maksud dari Pasal 23E UUD 1945. Apalagi bila dikaitkan dengan hak konstitusional Pemohon yang ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, tidak ada hubungan sebab akibat langsung antara kata “dapat” dengan hak konstitusional Pemohon dimaksud. Pasal 13 UU 15/2004 hanya mengatur tentang salah satu kegiatan pemeriksa dalam melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang merupakan bagian dari tugas pokok BPK. Kata “dapat” dalam Pasal 13 UU 15/2004 adalah kewenangan BPK sebagai pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diberikan oleh Undang-Undang. Hal itu dimaksudkan agar apabila diperlukan untuk melakukan pemeriksaan investigatif berkenaan dengan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan tersebut sebagai bagian dari kewenangan BPK yang diberikan oleh Pasal 23E UUD 1945, namun tidak berarti BPK wajib melakukan pemeriksaan investigatif.

Bahwa menurut Mahkamah, kata “Ahli” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah orang yang mahir, paham sekali dalam suatu ilmu atau kepandaian. Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan BPK sebagai lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara maka BPK adalah lembaga yang ahli dalam memeriksa pengelolaan dan

tanggung jawab keuangan negara. Oleh karena itu, BPK sebagai lembaga yang oleh UUD 1945 diberi kewenangan memeriksa tentang keuangan negara dapat memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah. Pasal 1 angka 10 UU 15/2006 menyatakan, "*Pemeriksa adalah orang yang melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama BPK*". Dari ketentuan tersebut maka ketika seseorang (pemeriksa) melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, pemeriksaan tersebut bukan atas nama diri pribadi pemeriksa melainkan atas nama lembaga BPK. Pasal 1 angka 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana menyatakan, "*Keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan*". Pasal 1 angka 13 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan, "*Keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seseorang yang karena pendidikan dan/atau pengalamannya memiliki keahlian atau pengetahuan mendalam yang berkaitan dengan permohonan, berupa pendapat yang bersifat ilmiah, teknis, atau pendapat khusus lainnya tentang suatu alat bukti atau fakta yang diperlukan untuk pemeriksaan permohonan*". Sesuai dengan standar pemeriksaan BPK, yang diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), disebutkan bahwa Pemeriksa harus merancang pemeriksaan untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksa juga harus waspada terhadap situasi dan/atau peristiwa yang mungkin merupakan indikasi kecurangan dan/atau ketidakpatutan, dan apabila ditemukan indikasi tersebut serta berpengaruh signifikan terhadap pemeriksaan, pemeriksa harus menerapkan prosedur tambahan untuk memastikan bahwa kecurangan dan/atau ketidakpatutan tersebut telah terjadi dan menentukan dampaknya terhadap hasil pemeriksaan. Standar tersebut berlaku untuk semua jenis pemeriksaan, yakni dalam Pernyataan Standar Pemeriksaan (PSP) 02 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan, PSP 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja, PSP 06 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu. Berdasarkan standar tersebut, maka jika ditemukan penyimpangan dari ketentuan perundang-undangan atau kecurangan, Pemeriksa harus mengungkap hal tersebut dalam laporan hasil pemeriksaan, termasuk penyimpangan atau kecurangan yang berakibat pada kerugian negara. Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) dalam paragraf 24 SPKN, menyatakan, "*Pemeriksa harus obyektif dan bebas dari benturan kepentingan (conflict of interest) dalam menjalankan tanggung jawab profesionalnya. Pemeriksa juga bertanggung jawab untuk mempertahankan independensi dalam sikap mental (independent in fact) dan independensi dalam penampilan perilaku (independent in appearance) pada saat melaksanakan pemeriksaan. Bersikap obyektif merupakan cara berpikir yang tidak memihak, jujur secara intelektual, dan bebas dari benturan kepentingan. Bersikap independen berarti menghindarkan hubungan yang dapat mengganggu sikap mental dan penampilan obyektif pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan. Untuk mempertahankan obyektivitas dan independensi maka diperlukan penilaian secara terus-menerus terhadap hubungan pemeriksa dengan entitas yang diperiksa*". Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah pemeriksa bertindak untuk dan atas nama BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berdasarkan SPKN, bukan bertindak sebagai perorangan pribadi.

Bahwa pemeriksa BPK yang bertindak untuk dan atas nama BPK yang dalam melaksanakan tugasnya menggunakan SPKN dapat dikategorikan sebagai ahli karena memiliki pengetahuan dalam bidangnya sepanjang pemeriksa tersebut bukan pemeriksa yang menemukan adanya tindak pidana dimaksud. Meskipun pemeriksa BPK dapat berperan sebagai ahli dalam proses persidangan, bukan berarti harus serta merta memberikan atau membenarkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh pemeriksa yang telah menemukan adanya tindak pidana dimaksud. Pemeriksa BPK yang bertindak sebagai ahli tetap terikat dengan sumpah dan kebenaran keahlian yang dimiliki dalam memberikan keterangannya sehingga pemeriksa tersebut tetap memberikan keterangan keahliannya secara profesional dan independen. Dalam perkara yang dialami Pemohon, digunakannya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK yang kemudian dengan itu pemeriksa yang memeriksa menjadi ahlinya adalah kekeliruan dalam penunjukan ahli yang diminta memberikan keterangan dalam persidangan dan hal tersebut menjadi kewenangan

Majelis Hakim yang mengadili perkara tersebut untuk mempertimbangkannya, sedangkan pemeriksa yang menemukan adanya tindak pidana tersebut dapat diminta keterangan dalam kapasitas sebagai saksi bukan sebagai ahli.

Bahwa terhadap pengujian kata "dibantu" dan "perwakilan" dalam Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006, BPK Perwakilan merupakan pelaksana BPK yang membantu BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, BUMD dan lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut, sehingga BPK Perwakilan tidak berdiri sendiri melainkan satu kesatuan dengan lembaga BPK karena hasil pemeriksaan BPK Perwakilan dilaporkan kepada BPK. Khusus untuk pemeriksaan investigatif, BPK mengatur lebih lanjut dalam Keputusan BPK Nomor 17/K/I-XIII.2/12/2008 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah. Keputusan tersebut mengatur bahwa setiap melaksanakan pemeriksaan investigatif, BPK Perwakilan harus melalui BPK. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, BPK Perwakilan dapat melakukan pemeriksaan investigatif namun pemeriksaan tersebut harus melalui BPK. Khusus dalam kasus Pemohon, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara atas pengelolaan keuangan pada Dinas PU Kabupaten Deli Serdang bukan merupakan pemeriksaan investigatif.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat pokok permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum, sehingga dalam amar putusannya Mahkamah menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.