



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 54/PUU-XVII/2019

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Dr. Ibnu Sina Chandranegara, SH., M.H.**
Pekerjaan : Dosen
Kewarganegaraan : Indonesia
Alamat : Jalan Percetakan Negara XI.A, Nomor 23/24, RT. 008/RW.005, Kelurahan Rawasari, Kecamatan Cempaka Putih, Jakarta Pusat, Provinsi DKI Jakarta

Selanjutnya disebut sebagai----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Auliya Khasanofa, S.H., M.H.**
Pekerjaan : Dosen
Kewarganegaraan : Indonesia
Alamat : Jalan KS Tubun III W2 Nomor 30B, RT.008/RW.007, Kelurahan Slipi, Kecamatan Pal Merah, Jakarta Barat, Provinsi DKI Jakarta

Selanjutnya disebut sebagai----- **Pemohon II;**

3. Nama : **Kexia Goutama**
Pekerjaan : Mahasiswa
Kewarganegaraan : Indonesia

Alamat : Komplek PLN Blok A 10/34, RT. 001/RW. 008,
Kelurahan Sunter Agung, Kecamatan Tanjung
Priok, Kota Jakarta Utara, Provinsi DKI Jakarta

Selanjutnya disebut sebagai----- **Pemohon III;**

dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 28 Agustus 2019 dan 3 Oktober 2019 memberi kuasa kepada **Viktor Santoso Tandiasa, S.H., M.H., Yohanes Mahatma Pambudianto, S.H., Aida Mardatillah, S.H., dan Eko Ibnuhayyan, S.H., M.H.**, para Advokat pada Y&V Law Office yang beralamat di Komplek Ruko Tanah Abang 1 Nomor 12 T.U., Jalan Tanah Abang 1 Nomor 12 Jakarta Pusat 10160, bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon III disebut sebagai -----

----- **para Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Mendengar dan membaca keterangan DPR;
Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan;
Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;
Mendengar keterangan saksi Presiden;
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan;
Membaca kesimpulan para pihak.

2. DUDUK PERKARA

- [2.1]** Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 29 Agustus 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 110/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 17 September 2019 dengan Nomor 54/PUU-

XVII/2019, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 7 Oktober 2019, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;

2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”;

3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi) yang menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”;

4. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. memutus pembubaran partai politik;*

- d. *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan*
- e. *kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”.*

5. Bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat UU yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU termasuk keseluruhannya;
6. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi;
7. Bahwa berkenaan dengan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi tersebut dan berdasarkan uraian di atas, maka Mahkamah Konstitusi berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian Konstitusional Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 terhadap UUD 1945.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Dan Kerugian Konstitusional Para Pemohon

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. *perorangan WNI;*
 - b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;*
 - c. *badan hukum publik dan privat, atau;*
 - d. *lembaga negara”.*
2. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, juga menyebutkan tentang kapasitas Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, yaitu:

- a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b. Bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
 - c. Bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.
3. Bahwa hak konstitusional para Pemohon telah diatur, dijamin dan dilindungi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”) sebagai berikut:

Pasal 28C ayat (2) UUD 1945

Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya

Pasal 28D ayat (1) UUD 1924

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

<p>Kedudukan Hukum (<i>Legal Standing</i>) Para Pemohon</p>
--

4. Bahwa Pemohon I adalah Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan Kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (Bukti P.4 – KTP), sebagai pembayar Pajak yang dibuktikan dengan kepemilikan Nomor Pokok Wajib Pajak (Bukti P.5 – NPWP) yang berprofesi sebagai Dosen Fakultas Hukum di Universitas Muhammadiyah Jakarta dibuktikan dengan Surat Keputusan Badan Pembina Harian Nomor 7/2 Tahun 2013 tentang Pengangkatan Pengangkatan Dosen Tetap Pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (Bukti P.6 – SK Pengangkatan) yang mengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.
5. Bahwa Pemohon II adalah Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan Kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (Bukti P.7 – KTP), sebagai pembayar Pajak yang dibuktikan dengan kepemilikan Nomor Pokok Wajib Pajak (Bukti P.8 – NPWP) yang berprofesi sebagai Dosen Fakultas Hukum di Universitas Muhammadiyah Tangerang dibuktikan dengan Surat

Keputusan Badan Pembina Harian (BPH) UMT Nomor 23/KEP/III.bph-umt/D/2014 tentang Pengangkatan Dosen Tetap Universitas Muhammadiyah Tangerang (Bukti P.9 – SK Pengangkatan) yang mengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

6. Bahwa PEMOHON III adalah Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan Kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (Bukti P.10 – KTP), yang masih menjalankan Pendidikan sebagai Mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Mahasiswa (Bukti P.11 – KTM).

Kerugian Konstitusional Para Pemohon

7. Bahwa selain sebagai dosen, dalam aktivitasnya Pemohon I dan Pemohon II juga aktif di Organisasi yang bernama Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA), di mana Pemohon I menjabat sebagai Divisi Riset, Jurnal dan Publikasi Ilmiah, dan Pemohon II Menjabat sebagai Sekretaris Jenderal (Bukti P.12 – Surat Keputusan Nomor 0041/KEP/I.3/D/2019 tentang Revisi Pengangkatan Pengurus Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah Masa Jabatan 2018-2022).
8. Bahwa Pengertian Dosen adalah seorang pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Artinya dalam hal ini, tindakan melakukan pembenahan terhadap lembaga-lembaga Negara yang dilakukan oleh Pemohon I dan Pemohon II melalui cara yang konstitusional (*Jihad Konstitusional*) adalah bentuk pengabdian kepada masyarakat, karena antara institusi Negara dengan Rakyat ada hubungan kausal (*Causal Verband*). Sehingga hubungan kausal tersebut memberikan kedudukan hukum (*Legal Standing*) kepada Pemohon I dan Pemohon II.
9. Bahwa selain menjalankan aktivitasnya sebagai Dosen, Pemohon I dan Pemohon II sebagai penggiat Hukum tata Negara (MAHUTAMA), memiliki *concern* menegakan nilai-nilai konstitusionalisme (JIHAD KONSTITUSI) dalam memperbaiki sistem ketatanegaran yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

10. Bahwa upaya utama yang sering dilakukan oleh Pemohon I dalam melakukan “JIHAD KONSTITUSI” terhadap institusi lembaga negara yang oleh Pembentuk Undang-Undang diberikan kewenangan yang tidak sesuai dengan amanat Konstitusi. Serta dalam penalaran yang wajar, berpotensi secara pasti dapat memakan lembaga negara lainnya. Sehingga terbangun suatu kekuasaan dalam suatu lembaga negara *in casu* BPK untuk dapat mengancam lembaga negara lainnya.
11. bahwa Wewenang Konstitusional BPK sebagaimana diatur dalam Ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 adalah untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hal tersebut haruslah dimaknai secara terbatas hanya mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja sebagaimana kewenangan utama BPK yang diberikan oleh UU 15/2006. Artinya tidak dapat dilakukan penambahan kewenangan di luar dari wewenang yang diberikan oleh UUD 1945 di mana hal tersebut juga termuat dalam Pertimbangan Hukum Putusan MK Nomor 43/PUU-XIII/2015, Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014, dan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013. Namun dalam perjalanannya pasca diundangkannya UU 15/2004, terdapat penambahan kewenangan yang diberikan kepada BPK yakni kewenangan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (selanjutnya disebut PDTT) di mana kewenangan PDTT tersebut adalah kewenangan yang tidak termasuk dalam Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja (vide Pasal 4 ayat (4) dan Penjelasan Umum huruf B angka 3 UU 15/2004). Kemudian kewenangan tersebut dimasukkan ke dalam UU 15/2006. Secara konstitusional kewenangan menurut Pemohon I dan Pemohon II adalah inkonstitusional karena tidak sesuai dengan wewenang konstitusional yang diberikan oleh Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.
12. Bahwa di sisi lain, PDTT merupakan kewenangan yang berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf a dan huruf f UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap frasa tujuan tertentu tidak memiliki kejelasan tujuan dan tidak memiliki kejelasan rumusan, sehingga tidak mencerminkan asas kepastian hukum yang seharusnya dipenuhi suatu materi muatan peraturan perundang-undangan (vide Pasal 6 huruf I UU 12/2011).

13. Bahwa hal tersebut mengakibatkan terjadinya potensi *abuse of power* yang dapat disalahgunakan oleh institusi BPK dalam melaksanakan kewenangannya terhadap seluruh lembaga negara dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga potensi tersebut dapat menghambat jalannya proses pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Apabila hal tersebut terjadi, maka setiap tidak berjalannya fungsi pemerintahan maka yang paling dirugikan adalah warga negara. Inilah yang kemudian menyebabkan timbulnya kerugian konstitusional bagi Pemohon I dan Pemohon II dalam menjalankan tugasnya sebagai akademisi saat harus menjelaskan terkait Konstitusionalitas PDTT serta maksud dan tujuan PDTT kepada publik maupun kepada mahasiswa ditempat mereka mengajar pada saat ada peristiwa PDTT kepada suatu lembaga negara padahal lembaga negara itu sudah mendapatkan Status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) saat sebelumnya dilakukan Pemeriksaan keuangan maupun pemeriksaan kinerja.
14. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II juga sering diundang sebagai pemateri dalam kegiatan Training terkait "*Legislative Drafting*" di lembaga negara independen, maupun di universitas dan organisasi profesi. Selain itu Pemohon I dan Pemohon II juga sering diundang dalam *Focus Group Discussion* (FGD) di instansi pemerintah seperti kementerian maupun pemerintahan daerah untuk memberikan keterangan ahli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dalam setiap kesempatan, Pemohon I dan Pemohon II sering ditanya terkait dengan dasar konstitusional kewenangan PDTT yang dimiliki BPK, karena sering kali instansi Pemerintah yang sudah berkali-kali mendapatkan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) masih juga dilakukan PDTT. Terhadap hal ini, Pemohon I dan Pemohon II menjelaskan sebagaimana pengetahuan yang dimiliki yang ternyata tidak sesuai dengan apa yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menimbulkan kerugian bagi Pemohon I dan Pemohon II karena secara pengetahuan yang dimiliki, PDTT tidak memiliki dasar konstitusionalitas yang kuat. Namun ternyata dalam UU hal tersebut tetap dimasukkan sebagai dasar BPK melakukan PDTT.

15. Bahwa sebagai contoh, pada tahun 2017 BPK pernah melakukan PDTT kepada Lembaga KPK atas permintaan Panitia Khusus Hak Angket DPR saat KPK sedang gencar-gencarnya melakukan Proses Penegakan Hukum terhadap dugaan tindak Pidana Korupsi kasus E-KTP dan kasus dugaan penerimaan suap yang dilakukan oleh tiga auditor BPK. Padahal menurut juru bicara KPK Febri Diansyah dalam keterangan Media sebenarnya BPK rutin memeriksa KPK, karena memang di Pasal 20 UU KPK itu, KPK bertanggung jawab pada publik, dari aspek keuangan itu pemeriksaan dilakukan oleh BPK. (Sumber: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171009091743-12-247061/pemeriksaan-khusus-bpk-serangan-balik-politis-ke-kpk>).
16. Bahwa mengutip kedudukan hukum Para Pemohon dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 yang dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi Para Pemohon memiliki kedudukan hukum, di mana secara prinsip memiliki posisi serta kedudukan yang sama, yakni para pemohon dalam Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011 adalah Dosen dari beberapa Perguruan Tinggi, juga merupakan Pegiat Hukum Tata Negara yang merasa dirugikan atas berlakunya pasal-pasal dalam UU No. 8 Tahun 2011 yang mengatur tentang Kewenangan lembaga Mahkamah Konstitusi. Demikian juga dengan Kedudukan Hukum Pemohon I dan Pemohon II dalam permohonan ini, merasa dirugikan atas berlakunya ketentuan Norma "*a quo*" yang mengatur tentang kewenangan PDTT pada BPK.
17. Bahwa para Pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 mendeskripsi mengenai hubungan antara lembaga-lembaga negara (pemerintah dalam arti luas) dengan warga negara juga digambarkan oleh Iutisone Salevao berikut ini (lihat: Iutisone Salevao, *Rule of Law, Legitimate Governance and Development in the Pacific, Asia Pacific Press at the Australian National University, Canberra, 2005, h. 72*):
- "...government is the government of the people. This is not mere pandering to the dictates of socialist thought; it is rather a reassertion of the proper status of the people in their mortal creation, the state, and a proper delineation of the often-nebulous connection between the government and the governed."*

18. Dikarenakan negara adalah hubungan antara pemerintahan (lembaga negara) dengan yang diperintah (warga negara), maka setiap tidak berjalannya fungsi pemerintahan maka yang paling dirugikan adalah warga negara (vide Putusan MK Nomor 49/PUU-IX/2011 hal. 12-13);
19. Bahwa menurut para Pemohon dalam Putusan MK Nomor 49/PUU-IX/2011, lembaga negara merupakan institusi yang diciptakan untuk menjalankan kehendak rakyat, maka sesungguhnya seluruh lembaga negara harus merepresentasikan kehendak rakyat dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Untuk mempermudah dilaksanakannya tugas dan kewenangan yang diamanahkan warga negara maka dibentuklah cabang-cabang kekuasaan tertentu. Secara umum cabang kekuasaan tersebut dibagi menjadi tiga (*trias politica*), yaitu: cabang kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Dalam teori ketatanegaraan agar setiap cabang kekuasaan dapat maksimal dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, maka antara sesama cabang-cabang kekuasaan tersebut dilaksanakan fungsi saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) tanpa berupaya mempengaruhi satu dan yang lainnya. Fungsi saling mengawasi tersebut sangat penting untuk mencegah kegagalan cabang kekuasaan negara dalam menjalankan tugasnya. Itu sebabnya jika dalam penyelenggaraan negara terjadi penyimpangan pelaksanaan tugas dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara, maka warga negara adalah pihak yang paling dirugikan. Ketidakberfungsian lembaga negara dengan baik menyebabkan sia-sianya amanat/penyerahan kedaulatan yang diberikan rakyat kepada organ-organ negara; (vide. Putusan MK Nomor 49/PUU-IX/2011, hal. 14).
20. Bahwa terhadap Pemohon III adalah mahasiswa di Fakultas Hukum di Universitas Tarumanagara yang mengalami kerugian konstitusional dalam mendapatkan penjelasan terkait kedudukan PDTT dalam sistem pemeriksaan yang ada di BPK. Di mana PEMOHON III mengalami kesulitan dalam memahami kedudukan PDTT akibat masuknya PDTT dalam ketentuan norma "*a quo*" namun setelah dipelajari lebih lanjut tidak ada penjelasan yang dapat memberikan pemahaman yang komprehensif dalam memahami PDTT.

21. Bahwa terhadap seluruh uraian di atas, tentunya dalam penalaran yang wajar merupakan kerugian konstitusional yang bersifat potensial pasti bagi Para Pemohon atas eksistensi frasa "*dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*" dalam Ketentuan Norma "*a quo*". Oleh karenanya, apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Para Pemohon, maka dapat dipastikan kerugian yang bersifat potensial pasti yang dialami Para Pemohon tidak akan terjadi lagi dikemudian hari.
22. Bahwa oleh karena kerugian konstitusional yang telah dijabarkan telah nyata dialami Pemohon, maka Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang dalam perkara *a quo* karena telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi beserta Penjelasannya dan syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

III. Alasan Permohonan

Bahwa ketentuan norma yang diuji konstitusionalitasnya oleh para Pemohon, yakni:

UU 15/2006

Pasal 6 ayat (3), menyatakan:

Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

UU 15/2004

Pasal 4 ayat (1), menyatakan:

Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Terhadap frasa: "*dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*"

bertentangan dengan:

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan:

Negara Indonesia adalah Negara Hukum

Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan:

Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Bahwa terhadap ketentuan Norma Pasal *a quo* yang bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Bahwa BPK RI adalah lembaga negara yang diberikan kewenangan secara konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara dalam menjalankan roda pemerintahan.
2. Bahwa BPK memiliki kedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang bebas dan mandiri, dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas Pemerintah.
3. Bahwa untuk melaksanakan wewenang Konstitusional, BPK diberikan kewenangan dalam UU BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) antara lain:
 - a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
 - b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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;
 - c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
 - d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
 - e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
 - h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;

- i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
- j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Selain wewenang di atas, pada Pasal 10 BPK juga memiliki kewenangan, di antaranya:

- (1) BPK 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.
 - (2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
 - (3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:
 - a. penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
 - b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan
 - c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 - (4) Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
4. Bahwa selain kewenangan yang diberikan sebagaimana termuat dalam Pasal 9 dan Pasal 10 UU 15/2006, BPK RI juga dapat memberikan Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya. Kemudian dapat memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah (vide Pasal 11 UU 15/2006).
 5. Bahwa semua kewenangan tersebut diberikan kepada BPK untuk menjalankan tugas 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 lainnya yang mengelola keuangan Negara. (vide Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006).

6. Bahwa dalam hal pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab negara oleh BPK, diatur dalam undang-undang tentang pemeriksaan dan tanggung jawab negara *in casu* UU 15/2004.
7. Bahwa jenis pemeriksaan yang dapat dilakukan oleh BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (vide. Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 *jo.* Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004).
8. Bahwa terhadap jenis wewenang melakukan tugas PDTT diberikan kepada BPK pasca diubahnya UU Nomor 5 Tahun 1973 tentang BPK menjadi UU 15/2006 untuk menyelaraskan dengan UU 15/2004 yang mengatur tentang PDTT, dimana pemberian wewenang diatur dalam ketentuan Pasal 4 UU 15/2004 yang menyatakan:
 - (1) *Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan **pemeriksaan dengan tujuan tertentu.***
 - (2) *Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan.*
 - (3) *Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.*
 - (4) ***Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).***
9. Bahwa kemudian ruang lingkup PDTT dijelaskan dalam bagian Penjelasan Pasal 4 ayat (4) yang menyatakan:

“Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah“.
10. Bahwa lebih lanjut, penjelasan tentang PDTT dijelaskan pada bagian Penjelasan Umum huruf B, angka (3) yang menyatakan:

*“Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan **dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.** Termasuk dalam*

pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.”

11. Bahwa secara normatif, BPK dapat melaksanakan tugas PDTT apabila ada permintaan dari DPR/DPRD untuk melakukan pemeriksaan lanjutan. Hal ini diatur dalam Ketentuan Norma Pasal 21 ayat (3) UU 15/2004 yang menyatakan *“DPR/DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan”*. kemudian pada bagian Penjelasan Pasal 21 ayat (3) UU 15/2004 menyatakan *“Pemeriksaan lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat ini dapat berupa pemeriksaan hal-hal yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”*.
12. Bahwa artinya terhadap permintaan DPR/DPRD untuk melakukan pemeriksaan lanjutan dengan menggunakan pilihan PDTT, tentunya sangat memiliki tendensi politik dan dapat dijadikan sebagai instrumen yang berpotensi disalahgunakan karena tidak adanya kejelasan terkait tentang pelaksanaan PDTT dalam UU 15/2004 maupun dalam UU 15/2006 dibandingkan dengan jenis Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) yakni jenis pemeriksaan yang dilakukan secara berkala terhadap setiap pengelolaan laporan keuangan (jenis pemeriksaan keuangan) dan terhadap pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Sementara terhadap PDTT dikatakan pada Pasal 4 ayat (4) UU 15/2004 adalah jenis pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) UU 15/2004.
13. Bahwa artinya ketidakjelasan instrumen wewenang yang diberikan kepada BPK dalam melaksanakan tugas PDTT akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dan dapat berpotensi disalahgunakan oleh “oknum” BPK dalam melaksanakan tugasnya.
14. Bahwa apalagi dalam melaksanakan tugas PDTT, pemeriksa diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU 15/2004, yang menyatakan:

Pasal 10

Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat:

- a. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.*
- b. mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya.*
- c. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara.*
- d. meminta keterangan kepada seseorang.*
- e. memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.*

Pasal 11

“Dalam rangka meminta keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf d, BPK dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang.”

15. Bahwa artinya, apabila ditinjau secara sistematis antar norma dalam UU 15/2004, PDTT menimbulkan ketidak-jelasan makna dan tujuan, oleh karenanya tidak memberikan kepastian hukum serta rentan dimanfaatkan oleh kepentingan tertentu untuk dapat menguntungkan oknum tertentu, karena dalam menjalankan PDTT tidak ada kejelasan aturan dalam UU 15/2004 termasuk dalam UU 15/2006. Hal ini tentunya bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) sebagai salah satu Prinsip Negara Hukum sebagaimana ditegaskan pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.
16. Bahwa PDTT juga menimbulkan Persoalan Konstitusionalitas (isu konstitusionalitas) karena tidak memiliki kejelasan makna atas tujuan tertentu yang dimaksud sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum serta melanggar prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:
 - 16.1. *Pertama*, Sebagai UU organik UU 15/2006 tidak memberikan penjelasan terkait dengan PDTT. Namun Pengertian PDTT dijelaskan pada huruf B angka 3 dalam bagian Penjelasan UU 15/2004 (yang merupakan tindak lanjut dari UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara) yang menjelaskan yang dimaksud PDTT adalah *pemeriksaan yang dilakukan dengan*

tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigative.

Padahal basis kewenangan Konstitusional BPK adalah Pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, yang apabila dimaknai secara tekstual gramatikal maka makna dari frasa pengelolaan dan tanggung jawab tentang Keuangan Negara yang menjadi wewenang konstitusional BPK adalah kewenangan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Sehingga apabila ada kewenangan lain di luar kedua wewenang konstitusional Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 maka sejatinya, kewenangan itu adalah inkonstitusional, karena telah memperluas kewenangan konstitusional yang telah diberikan oleh UUD 1945 secara eksplisit dan limitatif.

Pemberikan kewenangan terhadap BPK oleh Konstitusi bersifat eksplisit dan limitatif karena jika kita mengacu pada ketentuan Pasal 23E ayat (1) BPK diberikan wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, kemudian pada bagian penutup BAB VIIIA tentang BPK, pada Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 dikatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan undang-undang. Artinya ketentuan yang dapat diatur dengan undang-undang incasu UU 15/2006 adalah kewenangan yang masih dalam konteks wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang menjadi wewenang konstitusional BPK, karena dalam ketentuan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 tidak secara eksplisit memberikan keleluasan bagi pembentuk undang-undang untuk menambahkan kewenangan lain tidak masuk dalam lingkup wewenang yang diberikan oleh konstitusi.

Sebagai contoh, terhadap lembaga negara yang wewenangnya dapat diperluas melebihi dari wewenang yang diberikan dalam UUD 1945 adalah lembaga yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan:

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Jika kita mencermati ketentuan norma di atas, Mahkamah Agung diberikan wewenang konstitusional untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Namun pada frasa terakhir dikatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Oleh karenanya wewenang Mahkamah Agung dapat ditambahkan ataupun diperluas selama diberikan oleh Undang-Undang.

Berbeda dengan Mahkamah Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan konstitusional secara eksplisit dan limitatif oleh UUD 1945, sehingga ketika Undang-Undang memberikan wewenang lain dalam undang-undang yang tidak diberikan oleh UUD 1945, maka saat wewenang itu diuji konstitusionalitasnya maka kewenangan itu akan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi seperti apa yang termuat dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang kewenangan MK dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Hal tersebut juga ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014, tanggal 13 Februari 2014, Paragraf [3.20] alinea kedua, yang mengatakan:

“Selain itu, dalam rangka menjaga sistem ketatanegaraan yang menyangkut hubungan antar lembaga neagra yang diatur oleh UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, Mahkamah harus menggunakan pendekatan yang rigid sejauh UUD 1945 telah mengatur secara jelas kewenangan atributif masing-masing lembaga tersebut. Dalam hal ini Mahkamah terpaksa harus melakukan penafsiran atas ketentuan yang mengatur sebuah lembaga Negara maka Mahkamah harus menerapkan penafsiran original inten, tekstual dan gramatikal yang komprehensif yang tidak boleh menyimpang dari apa yang telah secara jelas tersurat dalam UUD 1945 termasuk juga ketentuan tentang kewenangan lembaga Negara yang ditetapkan oleh UUD 1945. Apabila Mahkamah tidak membatasi dirinya dengan penafsiran secara rigid tetapi melakukan penafsiran secara sangat bebas terhadap ketentuan yang mengatur tentang lembaga neagra dalam

UUD 1945, sama artinya Mahkamah telah membiarkan pembentuk Undang-Undang untuk mengambil peran pembentuk UUD 1945 dan akan menjadi sangat rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan manakala Presiden didukung oleh kekuatan mayoritas DPR, atau bahkan Mahkamah sendiri yang mengambil alih fungsi pembentuk UUD 1945 untuk mengubah UUD 1945 melalui putusan-putusannya.”

Hal demikian juga berlaku kepada lembaga Komisi Yudisial yang oleh UUD 1945 Pasal 24B ayat (1) diberikan wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. sementara dalam ketentuan ayat Pasal 24B ayat (4) tidak diatur sebagaimana ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, maka saat UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3), UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama Pasal 13A ayat (2), UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3), yang memberikan kewenangan lain selain yang diberikan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yakni kewenangan Komisi Yudisial dalam Proses seleksi dan pengangkatan calon hakim dari lingkungan peradilan umum, peradilan agama dan peradilan Tata Usaha Negara. Saat diuji ke Mahkamah Konstitusi maka kewenangan itu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal itu termuat dalam Pertimbangan Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015 pada paragraf [3.9], yang menyatakan:

“Menimbang bahwa frasa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD 1945 tidak memberikan kewenangan kepada pembuat Undang-Undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial”

16.2. *Kedua*, frasa PDTT dalam Ketentuan Norma “A quo” diatur lebih lanjut dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang

Standar Pemeriksaan Keuangan Negara yang kemudian dijelaskan secara rigid dalam Lampiran VII tentang standar pelaksanaan pemeriksaan dengan tujuan tertentu serta Lampiran VIII tentang standar Pelaporan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu. Namun kemudian Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 diubah dengan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 yang dalam Lampirannya tidak lagi memasukan tentang Standar pelaksanaan pemeriksaan dengan tujuan tertentu serta lampiran tentang standar pelaporan pemeriksaan dengan tujuan tertentu secara rigid hingga mengatur pada tingkat teknis dilakukannya PDTT.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 10 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 menyatakan bahwa pada saat Peraturan BPK ini mulai berlaku, Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Artinya, pengaturan serta penjelasan terkait tentang PDTT yang sebelumnya mengatur secara rigid hingga teknis pelaksanaan PDTT dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Hal ini tentunya telah membuat keberadaan kewenangan PDTT dalam Ketentuan Norma “*A quo*” semakin menimbulkan ketidakpastian hukum. Apalagi jika ketentuan teknis PDTT diatur dalam produk di bawah Peraturan BPK yakni Keputusan BPK dan/atau Keputusan Ketua BPK yang bersifat Konkrit, dan individual (*Beschikking*), ini tentunya telah melanggar asas-asas Keputusan TUN.

- 15.3. Oleh karenanya, ketidakpastian tersebut tentunya telah bertentangan dengan Semangat Negara Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

PDTT Ditinjau Secara <i>Original Intent</i> UUD 1945

17. Bahwa apabila kita melihat pembahasan pembentuk UUD 1945 dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Buku VII tentang Keuangan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Edisi Revisi yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan

Mahkamah Konstitusi, Tahun 2010. Semangat pembentuk undang-undang dasar saat itu memang untuk melakukan penguatan lembaga dan perluasan kewenangan BPK.

18. Namun penguatan lembaga dan perluasan kewenangan BPK dimaksud dapat dilihat pada beberapa kutipan pembahasan di bawah ini (halaman 373-374), sebagai berikut:

Pada Rapat PAH III BP MPR ke-1, 7 Oktober 1999 dengan Ketua Rapat yaitu Ketua PAH III, Harun Kamil, pandangan mengenai penguatan lembaga-lembaga negara, termasuk di dalamnya lembaga yang terkait dengan keuangan negara antara lain tercermin dari pendapat Hamdan Zoelva (F-PBB). Ia menginginkan adanya peninjauan ulang seluruh lembaga tinggi dan tertinggi negara, termasuk BPK, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut.

“Kita meninjau ulang seluruh lembaga, pasal-pasal mengenai lembaga tertinggi negara yaitu MPR dan lembaga tinggi negara, termasuk eksekutif, termasuk Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, BPK dan DPA.”

Andi Mattalatta dari F-PG juga memberikan penekanan terkait dengan materi yang dipandang penting segera dibahas sebagai prioritas dalam pembahasan UUD 1945, termasuk BPK. Andi Matalatta mengusulkan sebagai berikut.

“Fraksi Partai Golongan Karya mengusulkan semua pasal-pasal yang menyangkut dua hal, yang pertama adalah pembatasan kewenangan Presiden, dan yang kedua pasal-pasal yang mempunyai semangat untuk meningkatkan peran kualitas kinerja dari lembaga-lembaga penyalur aspirasi rakyat dan lembaga-lembaga pengontrol jalannya pemerintahan. Seperti pasal-pasal yang menyangkut MPR, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, peningkatan peran Kejaksaan Agung dari lembaga pemerintahan menjadi lembaga negara kalau disepakati”

Aberson M. Sihaloho dari F-PDIP juga mengusulkan agar pasal mengenai BPK menjadi salah satu pembahasan dalam perubahan. Ia mengatakan sebagai berikut.

“Kemudian BPK juga harus dibentuk oleh DPR. Jadi ada dua kekuasaan negara yang dibentuk secara langsung adalah legislatif dan eksekutif, dan kemudian yang secara tidak langsung oleh DPR, yaitu Mahkamah Agung dan BPK. Itulah yang harus kita pertegas nanti dalam pasalnya.”

Lebih lanjut, pada pembahasan perubahan kedua, kembali dibahas terkait tentang perluasan wewenang dan ruang lingkungannya, (halaman 376-377) sebagai berikut:

Mengawali pembicaraan, Agun Gunandjar Sudarsa, juru bicara F-PG, menekankan perlunya perluasan kewenangan BPK dengan menyatakan sebagai berikut.

“Perlunya pengaturan lebih jelas mengenai hal keuangan negara. Mengenai hal ini tentunya menyangkut keberadaan lembaga auditif Badan Pemeriksa Keuangan dan lembaga bank sentral Bank Indonesia. Lembaga BPK harus semakin diberdayakan dan wewenangnya diperluas ruang lingkungannya sehingga mencakup pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara baik APBN, APBD, BUMN, BUMD, dana bantuan atau pinjaman luar negeri, dan dana non-budgeter.”

Selanjutnya, F-KB melalui juru bicaranya Abdul Khaliq Ahmad menyatakan bahwa BPK harus mendapat kewenangan yang lebih besar. Selengkapnya, ia mengatakan sebagai berikut.

“Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga tinggi negara lebih diberdayakan, perlu lebih diberdayakan dengan memberikan kewenangan yang lebih besar dalam Undang-Undang Dasar untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan, serta pembangunan yang pembiayaannya bersumber dari negara.

Lembaga pengawasan sejenis yang dibentuk oleh eksekutif, yakni BPKP misalnya, harus dibubarkan atau dilakukan penggabungan dengan BPK. Pembubaran BPKP atau penggabungan dengan BPK perlu dilakukan, karena kehadiran dan tugas BPKP tidak bisa dipertanggungjawabkan secara publik, karena ia hanyalah badan kelengkapan eksekutif yang melaporkan hasilnya kepada Presiden. Untuk itu, Fraksi Kebangkitan Bangsa mendesak agar BPKP segera dibubarkan dan mengoptimalkan fungsi dan peran BPK dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan.”

19. Bahwa apabila kita melihat proses pembahasan perubahan UUD 1945 di atas, maka semangat pembentuk UUD terkait dengan Penguatan dan Perluasan wewenang BPK sama sekali tidak membahas terkait tentang penambahan kewenangan PDDT BPK. Namun terkait dengan pembahasan ruang lingkup serta keinginan untuk membubarkan BPKP dengan melakukan penggabungan dengan BPK.
20. Selain itu, penguatan terhadap lembaga BPK yang dimaksud pembentuk UUD adalah dengan membuat BAB tersendiri yang mengatur tentang BPK, di mana jika kita melihat rumusan UUD 1945 (naskah asli), pengaturan tentang BPK digabungkan dalam BAB VIII tentang Hal Keuangan, Pasal 23 ayat (5) yang menyatakan: *“Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”*

21. Sehingga, sebagai bentuk penguatan eksistensi BPK dalam Konstitusi, Pembentuk UUD menginginkan agar BPK diatur dalam BAB tersendiri. Hal tersebut dapat dilihat dalam risalah sidang pembahasan (halaman 377) sebagai berikut:

Lukman Hakim Saifuddin yang menjadi juru bicara F-PPP menyampaikan usulan agar BPK diatur dalam bab tersendiri, sebagaimana diutarakan sebagai berikut.

“Di samping lembaga negara MPR, pembaharuan lembaga-lembaga negara lainnya dalam arti untuk lebih memberdayakannya masih perlu dilakukan sehingga kita akan lebih membatasi banyak hal yang pengaturannya hanya diserahkan rinciannya pada undang-undang organik seperti yang ada dalam Undang-undang selama ini. Kami ulangi, seperti yang ada dalam Undang-Undang Dasar selama ini. Bagi Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, semua lembaga negara yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 perlu dipertahankan keberadaannya dan ditata kembali termasuk menata struktur dalam rangka mengatur struktur Undang-Undang Dasar itu sendiri, misalnya dengan menempatkan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Bab tersendiri”

Mengenai masalah keuangan dan lembaga audit, Hamdan Zoelva yang mewakili F-PBB, mengusulkan agar dilakukan pemisahan dalam dua bab yang berbeda antara masalah keuangan dengan masalah BPK.

“Untuk masalah keuangan ini fraksi kami berpendapat bahwa antara masalah keuangan dengan masalah Badan Pemeriksa Keuangan perlu diatur secara terpisah dalam dua Bab yang terpisah dalam Undang-Undang Dasar ini. ... Mengenai Badan Pemeriksa Keuangan, fraksi kami berpendapat bahwa perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar ini susunan dan kedudukan serta kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan, hubungannya dengan Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara yang lainnya serta tatacara pengangkatan pimpinannya.”

22. Bahwa artinya, secara *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, wewenang BPK dalam melakukan PDTT tidak memiliki basis konstitusional. Berbeda dengan wewenang BPK dalam melakukan Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja yang masuk dalam pembahasan Pembentuk UUD 1945. Hal itu tentunya membuktikan bahwa ketentuan Norma “*A quo*” tidak sesuai/bertentangan dengan semangat *Original Intent* pembentukan Pasal 23E Ayat (1) UUD 1945.

23. Bahwa terkait dengan Pembahasan Pembentuk Undang-Undang saat merumuskan UU Nomor 15 Tahun 2004 yang lebih dahulu memasukkan wewenang BPK dalam melakukan PDTT, tidak dapat kami telusuri lebih dalam karena Risalah Rapat Kerja RUU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang diberikan oleh bagian Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) DPR RI hanya Risalah Rapat ke-32, jenis rapat ke-8, tanggal 9 Juni 2004 sebanyak 9 (sembilan) lembar yang merupakan pembahasan terakhir sebelum RUU dibawa ke sidang paripurna untuk disahkan. Dalam risalah rapat kerja tersebut, tidak ditemukan pembahasan tentang masuknya wewenang BPK untuk melakukan PDTT. Namun sudah masuk pada pembahasan akhir tentang hasil pemeriksaan akuntan Publik dapat dievaluasi hasilnya disampaikan oleh BPK kepada lembaga Perwakilan untuk ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya, selain itu pembentuk UU juga membahas tentang batasan kewenangan secara imperatif BPK memerintahkan lembaga perwakilan, tapi lembaga perwakilan punya kewenangan untuk ditindaklanjuti.
24. Bahwa demikian pula dengan Pembahasan Rapat Kerja Pembentuk UU saat merumuskan UU Nomor 15 Tahun 2006, yang kami telusuri dalam Risalah sidang, pembahasan

Ketua Rapat:

Oleh karena itu saya lanjutkan ke DIM No. 41 saya bacakan naskah RUU usulan DPR Pasal 6 ayat (1) *“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga Negara lainnya, lembaga, bank Indonesia, badan usaha milik Negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah dan badan lain yang mengelola keuangan Negara.*

Sekarang Penjelasannya adalah *“keuangan Negara yang dimaksud meliputi semua unsur keuangan Negara sebagaimana dimaksud Undang-undang yang mengatur keuangan Negara, yang dimaksud dengan badan lain antara lain badan hukum milik Negara, yayasan, dana pensiun yang mendapatkan fasilitas Negara dan badan swasta yang menerima atau mengelola uang Negara. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan Negara, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”.*

Sementara naskah Undang-undang sebagai usulan Pemerintah adalah sebagai berikut: *“BPK bertugas memeriksa dan mengelola keuangan tanggung jawab neagra yang dilakukan oleh Pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga neagra lainnya, Bank*

Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan badan lain yang mengelola keuangan negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Penjelasannya adalah sebagai berikut *“termasuk dalam Pemerintah pusat adalah Sekretariat Jenderal atau unit pelaksana pada lembaga Negara. Yang dimaksud dengan badan lain antara lain Badan Hukum Milik Negara, Yayasan, dana pension yang mendapat fasilitas Negara dan badan swasta yang menerima dan atau mengelola uang Negara”, pemerintah juga memberikan masukan untuk ayat 1 a yaitu “dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan public berdasarkan ketentuan Undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib dilaporkan kepada BPK dan dipublikasikan penjelasannya terhadap perusahaan Negara atau daerah yang pemeriksaannya dilakukan oleh akuntan public sesuai dengan undang-undang. Tidak perlu dilakukan pemeriksaan yang sah oleh BPK. Undang-undang dimaksud antara lain, Undang-undang mengenai BUMN, Perseroan Terbatas, dan Pasar Modal.”*

25. Bahwa berdasarkan hasil penelusuran Risalah Sidang RUU BPK, kewenangan PDTT merupakan usulan yang diajukan dari DPR RI, namun tidak dijelaskan secara rigid hal itu dibuktikan dengan tidak jelasnya pengaturan PDTT dalam UU 15/2006, sementara dalam naskah UU 15/2006 usulan Pemerintah tidak memasukan PDTT menjadi kewenangan BPK.
26. Bahwa berdasarkan seluruh uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan PDTT yang dimiliki oleh BPK sebagaimana diatur dalam ketentuan *“A quo”* merupakan kewenangan pemeriksaan *di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja* sebagaimana dinyatakan dalam huruf B angka 3 pada bagian Penjelasan UU 15/2004 telah bertentangan dengan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 karena merupakan bentuk penambahan kewenangan yang telah diatur secara limitatif dalam ketentuan norma Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Selain itu, ketentuan norma *“A quo”* juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena tidak memberikan kepastian hukum sebagaimana menjadi prinsip utama dalam Negara Hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945) karena tidak memiliki kejelasan makna PDTT maupun ketentuan yang menjadi batasan dapat dilakukannya PDTT terhadap

Lembaga Negara atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian di atas maka Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung-jawab Keuangan Negara Terhadap frasa "*dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*" bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

IV. **Petitum**

Berdasarkan seluruh alasan-alasan Permohonan para Pemohon tersebut diatas, mohon kiranya Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berkenan memutuskan dengan amar putusan:

Menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap frasa "*dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*" Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
3. Menyatakan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung-jawab Keuangan Negara Terhadap frasa "*dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*" Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, apabila Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-12 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung-jawab Keuangan Negara;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk – Dr. Ibnu Sina Chandranegara (Pemohon I);
5. Bukti P-5 : Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak – Pemohon I;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat Keputusan Badan Pembina Harian Nomor 7/2 Tahun 2013 tentang Pengangkatan Pengangkatan Dosen Tetap Pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta – Pemohon I;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk – Auliya Khasanofa, S.H., M.H. (Pemohon II);
8. Bukti P-8 : Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak – Pemohon II;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Surat Keputusan Badan Pembina Harian (BPH) UMT Nomor 23/KEP/III.bph-umt/D/2014 tentang Pengangkatan Dosen Tetap Universitas Muhammadiyah Tangerang;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Kexia Goutama - Pemohon III;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa – Pemohon III;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor 0041/KEP/I.3/D/2019 tentang Revisi Pengangkatan Pengurus Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah Masa Jabatan 2018-2022 – Pemohon I dan Pemohon II.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan lisan di depan persidangan pada tanggal 11 November 2019 dan juga menyerahkan keterangan tertulis dan keterangan tertulis tambahan yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Pemohon

Merujuk kepada permohonan Pemohon, pada pokoknya Pemohon menganggap hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

Pasal 6 ayat (3) UU BPK, yang berbunyi:

“Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.”

Dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara, yang berbunyi:

“Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”.

Terhadap UUD 1945, khususnya pada:

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

“Negara Indonesia adalah Negara hukum”.

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Pasal 23E ayat (1) UUD 1945

“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”.

Pemohon pada pokoknya menyatakan bahwa alasan timbulnya kerugian konstitusional dimaksud adalah:

1. Bahwa Pemohon I adalah dosen di Universitas Muhammadiyah Jakarta, dan Pemohon II merupakan dosen di Universitas Muhammadiyah Tangerang. Menurut Pemohon I dan Pemohon II, wewenang konstitusional BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, harus dimaknai secara terbatas hanya mencakup pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, tidak dapat dilakukan penambahan kewenangan.

Dengan demikian, kewenangan PDTT tersebut adalah inkonstitusional karena tidak sesuai dengan wewenang konstitusional dalam UUD 1945.

2. Bahwa frasa “tujuan tertentu” tidak memiliki kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan, sehingga tidak mencerminkan asas kepastian hukum yang seharusnya dipenuhi suatu materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengakibatkan potensi *abuse of power* oleh BPK, yang dapat menghambat proses pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Apabila hal ini terjadi, maka yang dirugikan adalah warga negara.
3. Bahwa selanjutnya dalam menjalankan tugasnya sebagai akademisi, Pemohon I dan Pemohon II sering ditanya mengenai dasar konstitusional kewenangan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) yang dimiliki BPK, karena seringkali institusi pemerintah sudah mendapatkan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) namun tetap dilakukan PDTT. Terhadap hal ini, Pemohon I dan Pemohon II menjelaskan bahwa sebagaimana pengetahuan yang dimiliki, kewenangan tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan tidak memiliki dasar konstitusionalitas yang kuat. Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemohon I dan Pemohon II merasa hak konstitusionalnya dirugikan.
4. Bahwa Pemohon III adalah mahasiswa di Universitas Tarumanegara, di mana Pemohon III merasa kesulitan memahami kedudukan PDTT akibat karena tidak adanya penjelasan yang dapat memberikan pemahaman komprehensif dalam memahami PDTT.
5. Oleh karena itu, para Pemohon dalam permohonan *a quo* pada pokoknya meminta agar Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara sepanjang frasa “*dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

II. Tentang *Legal Standing* Pemohon

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut sebagai UU

MK) jelas mengatur Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yang meliputi:

- a. Perorangan Warga Negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga Negara.

2. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, agar Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan suatu permohonan uji materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka harus dibuktikan bahwa:

- 1) Para Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK; dan
- 2) Hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon dirugikan akibat berlakunya Undang-Undang yang diuji.

3. Adapun ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK bersifat imperatif sehingga sekalipun para Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan uji materiil, para Pemohon harus mempunyai hak atau kewenangan konstitusional yang dirugikan akibat adanya Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara.

4. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005 telah berpendapat bahwa kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- Adanya hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;

- Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
5. Berdasarkan uraian di atas, maka perlu dicermati apakah hak konstitusional para Pemohon dirugikan secara spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya berpotensi menurut penalaran yang wajar pasti akan terjadi dengan berlakunya Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara terhadap frasa “*dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu*”? Selain itu perlu dipertimbangkan apakah terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian para Pemohon tersebut dengan berlakunya Pasal *a quo*?
 6. Bahwa para Pemohon dalam permohonannya tidak menjelaskan secara spesifik hak konstitusional yang mana yang dirugikan, dan kerugian apa yang terjadi kepada para Pemohon atau setidaknya-tidaknya berpotensi terjadi karena berlakunya Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara. Para Pemohon hanya menyatakan bahwa para Pemohon mengalami kesulitan untuk memahami dan menjelaskan dasar konstitusionalitas dari kewenangan PDTT.
 7. Bahwa Pemerintah berpendapat tidak ada satupun hak konstitusional para Pemohon dalam UUD 1945 yang dirugikan dengan keberlakuan Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara. Dikaitkan dengan kedudukannya sebagai dosen dan mahasiswa, hak para Pemohon untuk memperoleh pendidikan dan mempunyai kebebasan berpikir, serta untuk menyatakan pikiran dan sikap tidak terhambat dengan adanya kewenangan BPK untuk melakukan PDTT.
 8. Bahwa walaupun para Pemohon mengalami kesulitan untuk memahami dasar konstitusionalitas kewenangan PDTT dimaksud, maka hal tersebut tidak memiliki hubungan sebab akibat antara keberlakuan Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara dan kesulitan para Pemohon dimaksud. Hal tersebut sesuai dengan pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 74/PUU-XVI/2018 yang menyatakan:

*“... jika pun benar Para Pemohon memiliki hak konstitusional, quod non, kerugian dimaksud tidak memiliki hubungan sebab akibat secara potensial apalagi secara faktual dan aktual oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf z dan Penjelasan Pasal 74 UU 8/2010 karena **selaku pengajar atau dosen, Pemohon III dan Pemohon IV tetap dapat mengajar di***

bidangnya masing-masing dan tetap dapat memberikan kontribusi dalam proses perubahan peraturan perundang-undangan, terlebih lagi kerugian yang didalilkan oleh Pemohon III dan Pemohon IV tidak bersifat spesifik (khusus). “

9. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, sangatlah berdasarkan hukum apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili perkara permohonan *a quo* secara bijaksana menyatakan Permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).
10. Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai tentang kewenangan Mahkamah dan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian UU BPK dan UU Pengelolaan Keuangan Negara *a quo*, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK maupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

III. Keterangan Pemerintah Terhadap Materi Yang Dimohonkan

A. Landasan Filosofis

1. Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait norma materi yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, terlebih dahulu Pemerintah akan menyampaikan landasan filosofis terkait dengan Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Negara dan UU BPK.
2. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka diperlukan pengelolaan keuangan negara yang diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab. Mengingat pentingnya hal tersebut maka dalam Pasal 23 UUD 1945 telah diatur prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan negara.
3. Sebagai suatu konstitusi yang bersifat filosofis prinsip-prinsip dasar, UUD 1945 hanya menetapkan secara eksplisit aturan-aturan pokok mengenai pengelolaan keuangan negara yang meliputi salah satunya pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara. Selanjutnya, UUD 1945 menyerahkan penyelenggaraan aturan pokok tersebut kepada undang-undang.

4. Begitu pentingnya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga perlu membentuk undang-undang yang mengatur ketentuan pokok keuangan negara, perbendaharaan negara, dan pelaksanaan pemeriksaan oleh unsur pengawasan eksternal Pemerintah agar jelas cakupan keuangan negara yang diawasi, tanggung jawab masing-masing pengelola yang terlibat dalam pengelolaan keuangan negara.
5. Sebelum dibentuknya Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Negara dan UU BPK, pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara masih dilaksanakan dengan mengacu pada *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR) Stbl. 1933 No. 320* dan *Indische Comptabiliteitswet atau ICW (Staatsblad 1925 No. 448 Jo. Lembaran Negara 1968 No. 53)*. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat lagi mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia, sehingga menjadi salah satu penyebab terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara.
6. Bahwa dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, diperlukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Untuk itu, dan mengingat amanat dari Pasal 23G UUD Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1973 yang menyatakan bahwa pelaksanaan pemeriksaan tanggung jawab Pemerintah dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang, maka dibentuklah Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dan UU BPK, guna memberikan landasan operasional yang memadai bagi BPK dalam melaksanakan tugasnya memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Ketentuan dalam undang-undang tersebut juga dipergunakan sebagai pengganti ketentuan dalam IAR dan ICW yang sebelumnya dipergunakan sebagai pedoman.

B. Keterangan Pemerintah

Sehubungan dengan dalil-dalil para Pemohon dalam Permohonannya, Pemerintah dapat menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E UUD Tahun 1945, wewenang BPK adalah melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Untuk mengefektifkan amanat dimaksud, maka dibentuklah UU Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dan UU BPK yang menjabarkan kewenangan dalam UUD 1945 tersebut ke dalam 3 jenis pemeriksaan, yaitu:
 - 1) Pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
 - 2) Pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.
 - 3) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT), yaitu pemeriksaan di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.
2. Bahwa ketiga jenis pemeriksaan tersebut seluruhnya adalah pemeriksaan yang terkait dengan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara untuk mewujudkan pengelolaan keuangan Negara yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan sebagaimana tertuang dalam Diktum MENIMBANG UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU 15 tahun 2004). Bahkan dalam penjelasan Umum UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK (UU No 15 Tahun 2006) disebutkan bahwa para Pembentuk UUD Negara RI menyadari pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara merupakan kewajiban yang berat, sehingga perlu dibentuk suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Tuntutan reformasi telah menghendaki terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) menuju tata pemerintahan yang

baik, mengharuskan perubahan peraturan perundang-undangan dan kelembagaan negara.

Bahwa sesuai ketentuan Pasal 4 UU no 15 Tahun 2004 diatur bahwa yang dimaksud dengan (2) Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, (3) Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas, dan (4) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).

3. Pemberian kewenangan PDTT dimaksudkan untuk memberikan ruang kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan secara lebih menyeluruh dan mendalam terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara, yang mungkin belum dapat ditemukan melalui Pemeriksaan Keuangan atau yang dikenal dengan pemeriksaan atas laporan keuangan Kementerian Lembaga (LKKL), Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) maupun melalui Pemeriksaan Kinerja. Melalui PDTT, BPK antara lain dapat melakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau bahkan unsur pidana.
4. Bahwa sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara, seluruh pemeriksaan yang dilakukan BPK, baik pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja maupun PDTT, harus mengacu pada suatu standar pemeriksaan. Standar Pemeriksaan ini disusun oleh BPK, setelah berkonsultasi dengan Pemerintah.
5. Bahwa untuk melaksanakan amanat Pasal 5 ayat (1) tersebut di atas, telah ditetapkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), dengan mengacu pada *The Generally Accepted Government Auditing Standards* (GAGAS). SPKN yang berlaku pada saat ini ditetapkan oleh Ketua BPK melalui Peraturan BPK RI No. 1 Tahun 2017 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Dengan demikian, dalil para Pemohon yang menyatakan PDTT mengakibatkan potensi adanya *abuse of power* terbukti merupakan dalil yang mengada-ada, karena seluruh

- pemeriksaan oleh BPK, termasuk PDTT, telah diatur secara ketat pelaksanaan dan standar pemeriksaannya melalui SPKN.
6. Bahwa dalil para Pemohon yang mempertanyakan mengapa ada lembaga Negara yang sudah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) tetapi tetap dikenakan PDTT, menunjukkan kekurangpahaman Para Pemohon terhadap makna dari WTP.
 7. Bahwa opini WTP diberikan oleh BPK setelah melakukan pemeriksaan Keuangan (pemeriksaan atas laporan keuangan). Dengan demikian, yang diperiksa oleh BPK pada saat mengeluarkan opini WTP dimaksud hanyalah mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah dengan mempertimbangkan aspek kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan sesuai dengan pengungkapan yang diatur dalam SAP, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. WTP bukanlah menjadi stempel pasti bahwa tidak terdapat pelanggaran pengelolaan keuangan negara pada lembaga dimaksud, karena yang dinilai hanyalah apakah laporan keuangan sudah disusun dengan wajar.
 8. Dapat kami sampaikan bahwa sejak berlakunya UU Nomor 15 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2006, dengan adanya kewenangan pemeriksaan PDTT tersebut BPK telah berhasil mengungkap banyaknya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara baik di lingkungan Pemerintah Pusat (Kementerian/Lembaga), Pemerintah Pusat (Dinas) maupun di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pemerintah berharap Mahkamah Konstitusi akan menghadirkan BPK sebagai pihak terkait untuk dapat memberikan penjelasan atas hasil pelaksanaan PDTT yang telah dilakukan oleh BPK.
 9. Dengan demikian, menghilangkan kewenangan PDTT ini dengan pola pemahaman *legal drafting* peraturan perundang-undangan yang keliru dari pemohon atas pengaturan norma yang diuji terhadap batu uji yang dimohonkan justru dapat menjadi celah hukum untuk melemahkan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang oleh pembentuk UU Nomor 15 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2006 telah disadari

arti pentingnya dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih dan akuntabel untuk mencapai tujuan negara mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

10. Dalil pemohon kesulitan dalam menjelaskan ketentuan norma pasal yang diuji terhadap batu uji tidak seharusnya menjadi satu alasan untuk meruntuhkan prinsip penting dalam pemeriksaan keuangan negara yang merupakan salah satu pilar pokok dalam pengelolaan keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

IV. Petitum

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
2. Menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
3. Menyatakan Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara sepanjang frasa "*dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu*" tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945;
4. Menyatakan Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara sepanjang frasa "*dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu*" tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Keterangan tambahan Presiden:

A. Pertanyaan dari Yang Mulia Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA

1. Pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang, perdebatan apa yang terjadi pada saat pasal tersebut diuji dan dirumuskan?

2. Jelaskan dengan lebih spesifik perbedaan antara pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Apa saja yang dimaksud dengan tujuan tertentu, dan karakteristik apa yang membedakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dengan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja?

Jawaban

1. Terhadap pertanyaan pertama, dapat Pemerintah sampaikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa UU Pemeriksaan Keuangan Negara dan UU BPK dibentuk dengan semangat untuk reformasi pengelolaan keuangan negara dan daerah, yang merupakan salah satu elemen penting dalam rangka mewujudkan *clean government* dan *good governance*. Hal ini mengingat banyaknya kelemahan mendasar dalam sistem keuangan negara yang berlaku sebelumnya, terutama pada kurangnya transparansi dan rendahnya akuntabilitas.
 - b. Demi mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Keuangan Negara, Pemerintah menerbitkan UU Pemeriksaan Keuangan Negara dan UU BPK. Kedua UU ini ditujukan untuk memperkuat BPK sebagai lembaga pemeriksa keuangan tertinggi (*Supreme Audit Institution*) di Indonesia baik secara kelembagaan maupun pemeriksaan, salah satunya adalah dengan menambahkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu sebagai salah satu jenis pemeriksaan keuangan Negara.
 - c. Pada awal perumusan RUU Pemeriksaan Keuangan Negara, Pemerintah mempertimbangkan untuk hanya menambahkan jenis pemeriksaan investigatif. Namun demikian, mengingat dinamika perkembangan dunia audit, di mana jenis-jenis pemeriksaan selalu berubah seiring dengan perkembangan zaman, maka Pemerintah dan DPR menyepakati bahwa istilah yang akan digunakan bukan pemeriksaan investigatif, melainkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hal ini untuk mengantisipasi jenis-jenis pemeriksaan yang mungkin diperlukan oleh DPR atau Pemerintah.
 - d. Bahwa pada Pemandangan Umum Fraksi Partai Golongan Karya (FPG) DPR RI Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Rancangan Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara dan Rancangan Undang-Undang tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab

Keuangan Negara tertanggal 22 Januari 2001, FPG meminta agar Pemerintah menjelaskan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

- e. Menanggapi pertanyaan FPG tersebut di atas, Pemerintah menyampaikan jawabannya dalam Jawaban Pemerintah Atas Pemandangan Umum DPR RI Mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Rancangan Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara dan Rancangan Undang-Undang tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara tertanggal 29 Januari 2001, yaitu sesuai dengan Penjelasan Pasal 3 ayat (4) RUU Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang dimaksud dengan "pemeriksaan tertentu" adalah pemeriksaan di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan ini dilakukan untuk tujuan tertentu, misalnya: pemeriksaan lingkungan yang bertujuan untuk menentukan apakah suatu kegiatan merusak atau mencemari lingkungan dan merugikan keuangan negara secara langsung maupun tidak langsung, serta mendorong keberhasilan pembangunan yang berwawasan lingkungan; dan pemeriksaan kontrak atas transaksi tertentu.
- f. Pada proses pembahasan RUU Usul Inisiatif DPR RI tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Fraksi Partai Amanat Nasional dalam sesi Pendapat Fraksi tanggal 6 September 2005 menyatakan BPK diminta meningkatkan kepekaannya melalui pemeriksaan khusus terhadap objek yang diduga melakukan penyelewengan, sehingga hasil pemeriksannya dapat dijadikan acuan atau pedoman oleh DPR dalam meminta pertanggungjawaban pemerintah.
- g. Selanjutnya dalam Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan tertanggal 10 Oktober 2005, FPDIP menyatakan bahwa sebagai pemeriksa eksternal keuangan Negara, sudah sepatutnya BPK diberi wewenang yang cukup luas agar jangkauan pemeriksaannya dapat menjangkau seluruh objek pemeriksaan.
- h. Bahwa dalam rapat Panitia Kerja (Panja) ke-3 tanggal 30 April 2004, terdapat usulan dari FPG mengenai rumusan Pasal 3 UU Pemeriksaan Keuangan Negara, namun usulan tersebut hanya mengenai rumusan bahasa, yaitu mengganti frase "sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2"

menjadi "atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara". Keputusan Rapat Panja, usulan tersebut diserahkan kepada Tim Perumus untuk diputuskan. Selanjutnya, pada rapat Tim Perumus ke-1 tanggal 18 Mei 2004, disetujui rumusan pasal dimaksud menjadi "Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu".

2. Terhadap pertanyaan kedua, dapat Pemerintah sampaikan keterangan sebagai berikut:

a. Bahwa terdapat 3 jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK:

- 1) pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Atas pemeriksaan ini, dibuat laporan yang memuat opini atas Laporan Keuangan yang diperiksa. Berdasarkan Pasal 17 UU Pemeriksaan Keuangan Negara, laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan harus disampaikan oleh BPK selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat.
- 2) pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas. Hasil dari pemeriksaan kinerja berupa laporan yang memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
- 3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Hasil dari pemeriksaan ini dituangkan dalam laporan yang memuat kesimpulan.

b. Pemeriksaan keuangan dilakukan oleh BPK untuk memeriksa apakah Laporan Keuangan sudah disajikan dengan standar akuntansi. Pemeriksaan ini merupakan *general audit* yang tujuannya memberikan opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan. Kriteria yang dipakai pada jenis pemeriksaan ini adalah ketaatan terhadap peraturan perundangundangan, kesesuaian terhadap SAP, memastikan sistem pengendalian intern berjalan baik, dan penyajian informasi di laporan keuangan. Pada pemeriksaan keuangan, yang dicari adalah "*sufficient assurance*", bukan "*absolute assurance*", karena pemeriksaan dilakukan dengan metode *sampling*. Untuk itu, pada saat pengambilan keputusan mengenai opini pemeriksaan keuangan, terdapat *tolerable exception* (masalah materialitas yang ditolerir).

Apabila tingkat kesalahan yang ditemukan pada pemeriksaan keuangan dimaksud lebih kecil dari *tolerable exception* tersebut di atas, maka opini yang dihasilkan pemeriksaan keuangan masih dapat berupa Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Namun demikian, hal tersebut tidak menunjukkan bahwa tidak ada *fraud* pada Laporan Keuangan dimaksud.

- c. Pemeriksaan kinerja bertujuan untuk memberikan kesimpulan atas aspek ekonomi, efisiensi dan/atau efektivitas pengelolaan keuangan negara, serta memberikan rekomendasi untuk memperbaiki aspek tersebut. Jenis pemeriksaan ini diperlukan karena keuangan negara disusun dalam APBN yang berbasis kinerja. Oleh karena itu, apabila BPK memeriksa keuangan negara maka harus melakukan pemeriksaan terhadap kinerja.
- d. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dilakukan atas dasar permintaan dari Pemerintah/DPR, namun dapat pula dilaksanakan atas dasar inisiatif BPK untuk menindaklanjuti hasil pada pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Hal ini mengingat jangka waktu pemeriksaan keuangan yang dibatasi hanya 2 bulan, dan pemeriksaan keuangan hanya bertujuan untuk memeriksa kewajaran laporan keuangan. Selain itu, dimungkinkan juga terdapat temuan pada pemeriksaan kinerja yang memerlukan pendalaman lebih lanjut. Untuk melakukan pendalaman lebih lanjut, digunakanlah pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat berupa pemeriksaan kepatuhan (*Compliance Audit*) dan pemeriksaan investigatif (*Investigative Audit*). Pemeriksaan kepatuhan memeriksa secara rinci dan mendalam kepatuhan manajemen sektor publik dalam mengelola sumber daya, sedangkan pemeriksaan investigatif dilakukan untuk mengungkap indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.

B. Pertanyaan Yang Mulia Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum.

Hampir semua negara demokrasi di dunia pasti memiliki lembaga semacam BPK. Apakah kewenangannya sama? Apakah pemeriksaan dengan tujuan tertentu ini menjadi ciri universal dari setiap lembaga yang memiliki kewenangan seperti BPK di seluruh dunia?

Jawaban

Terhadap pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi di atas, dapat kami sampaikan sebagai berikut:

1. Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga pemeriksa keuangan tertinggi (*Supreme Audit Institution*) di Indonesia. Sebagai *Supreme Audit Institution* (SAI), BPK bergabung dan dalam *International Organizations of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). INTOSAI sendiri adalah organisasi dengan *special consultative status* dengan Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Economic and Social Council/ECOSOC*). Pada saat ini, INTOSAI tercatat memiliki 190 *full members*, yaitu SAI dari 190 negara, dan 1 SAI dari *Supranational Organisations*, yaitu *European Court of Auditors*.
2. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu tidak hanya dilakukan di Indonesia, melainkan dapat pula ditemukan di negara-negara pada lembaga/badan sejenis, di antaranya di Amerika Serikat, yang dilaksanakan oleh *Government Accountability Office* (GAO). GAO merupakan lembaga audit pemerintah AS yang dibentuk melalui *The Budget and Accounting Act of 1921*, dengan tujuan untuk memeriksa seluruh hal terkait dengan penggunaan uang negara, dengan dikepalai oleh seorang *Comptroller General*.
3. Terkait dengan pemeriksaan dengan tujuan tertentu, GAO diberikan kewenangan untuk melaksanakan audit atas permintaan *congressional committees, subcommittees*, atau anggota *Congress*². Salah satu tugas GAO adalah melakukan investigasi atas tuduhan *illegal and improper activities*, sama dengan kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan investigatif.
4. Selanjutnya, pada negara-negara anggota Uni Eropa lain dikenal pula bentuk pemeriksaan seperti Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu, antara lain di Malta. Di Malta, pemeriksaan keuangan negara merupakan tugas dari *National Audit Office* (NAO), dan salah satu jenis pemeriksaan yang dilakukan adalah *special audits and investigations*. Kewenangan ini diberikan melalui *The Auditor General and National Audit Office Act of 1997 dan Standing Order No. 120 of the House of Representatives of 1995*.
5. Jenis pemeriksaan yang mirip dengan PDTT juga ditemukan di Singapura, yaitu *Special Audits*, yang dilakukan oleh *Auditor General's Office* (AGO). AGO melaksanakan pemeriksaan terhadap laporan keuangan pemerintah, yang

dilaksanakan setiap tahun (*annually*). Selain pemeriksaan terhadap laporan keuangan, AGO juga diberikan kewenangan untuk melakukan audit khusus (*selective audits*) untuk memeriksa kepatuhan *public agencies* terhadap peraturan perundang-undangan dan *special audits* atas permintaan dari Parlemen.

6. Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu merupakan suatu hal yang lazim untuk dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan di dunia.

C. Pertanyaan Yang Mulia Dr. Suhartoyo, S.H., M.H.

Pada Keterangan Presiden, dijelaskan bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu merupakan pemeriksaan di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Selanjutnya, penjelasan Pasal 4 UU Pengelolaan Keuangan Negara menyebutkan bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan. Bagaimana Pemerintah memisahkan bahwa ini merupakan pemeriksaan di luar pemeriksaan keuangan? Apakah BPK bisa menjalankan fungsi PDTT tanpa mengaitkan dengan keuangan negara? Jelaskan yang dimaksud dengan "di luar pemeriksaan keuangan", karena menjadi agak kontradiksi.

Jawaban

Terhadap pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi di atas, dapat kami sampaikan sebagai berikut:

1. Bahwa sebelumnya perlu kami sampaikan, kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan dibatasi dalam Pasal 2 UU Pemeriksaan Keuangan dan Pasal 2 *jo.* Pasal 6 ayat (1) UU BPK, yaitu untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hal ini sesuai pula dengan ketentuan dalam Pasal 23E UUD Tahun 1945, yang mengatur bahwa tugas BPK adalah untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan demikian, BPK hanya berwenang untuk melakukan pemeriksaan sepanjang dilakukan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
2. Bahwa definisi keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang

dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

3. Selanjutnya, Penjelasan Umum UU Keuangan Negara angka 3 menjabarkan lebih lanjut bahwa rumusan keuangan negara adalah dilihat dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.
4. Bahwa dari uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa lingkup pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tidak hanya mengenai penggunaan uang negara saja, namun mencakup pula semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
5. Bahwa sebagaimana telah Pemerintah sampaikan pada Keterangan Presiden sebelumnya, jenis-jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terbagi menjadi 3 yaitu:
 - 1) pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;

- 2) pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas;
 - 3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
6. Bahwa sehubungan dengan pertanyaan Yang Mulia Dr. Suhartoyo, S.H., M.H., perlu kami jelaskan bahwa yang dimaksud dengan frase "di luar pemeriksaan keuangan" adalah bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu merupakan jenis pemeriksaan yang berbeda dari jenis pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan ini dilakukan dengan tujuan khusus, termasuk di antaranya pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah. Hal ini juga sesuai dengan rumusan Pasal 4 ayat (4) UU Pemeriksaan Keuangan Negara yang menyatakan pemeriksaan dengan tujuan adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3). Adapun jenis pemeriksaan yang dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), adalah pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.
7. Selanjutnya, sebagaimana telah Pemerintah sampaikan di atas, sesuai dengan Penjelasan Umum Bagian B Undang-Undang Pemeriksaan Keuangan Negara, terdapat 3 jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK, yaitu:
- a) pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
 - b) pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan *intern* pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sarannya secara efektif.

- c) pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.
8. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan pemeriksaan dengan tujuan tertentu tetap dilaksanakan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK tidak dapat melakukan pemeriksaan tanpa dikaitkan dengan keuangan negara, karena kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Demikian Keterangan Tambahan yang dapat disampaikan oleh Pemerintah terkait dengan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) terhadap Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut sebagaimana yang telah dimintakan dalam Keterangan Presiden yang telah disampaikan sebelumnya.

Selain itu Presiden mengajukan dua orang ahli atas nama Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M.Hum. dan Dr. Binsar Hamonangan Simanjuntak Ak., MBA., serta satu orang saksi atas nama Sumiyati yang didengar keterangannya di depan persidangan pada tanggal 23 Januari 2020 dan pada tanggal 6 Februari 2020 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Ahli:

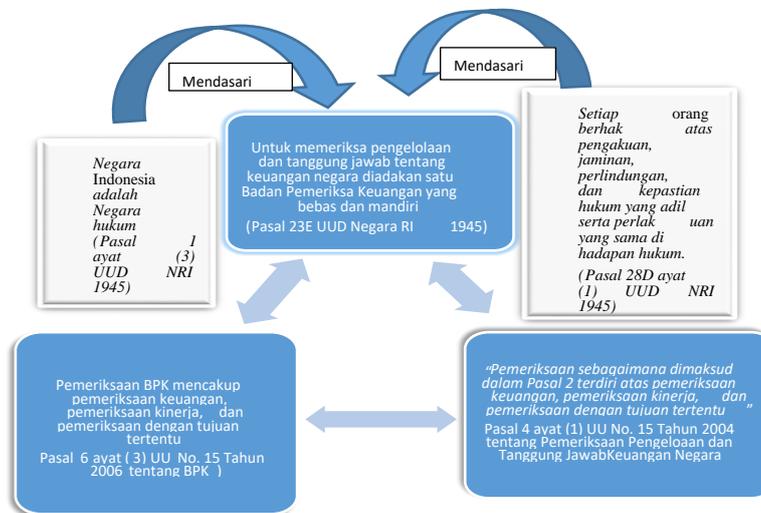
1. Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M.Hum.

Pertama-tama perlu terlebih dahulu dijelaskan pengertian dari Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT). Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) adalah pemeriksaan yang tidak termasuk pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja (Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2004).

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah (Penjelasan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 15 Tahun 2004). Penggunaan definisi stipulatif-negatif yang bersifat ekstensif *vide* Pasal 4 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2004 tersebut bersifat antisipatif terhadap perluasan cakupan pemeriksaan BPK berdasarkan perkembangan kebutuhan pemeriksaan yang tidak memadai jika digunakan metode pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Menurut pendapat ahli, PDTT sangat diperlukan sebagai komponen dari pemeriksaan BPK terhadap keuangan negara. Hal itu disebabkan, PDTT merupakan pemeriksaan khusus yang diperlukan jika ditemukan adanya indikasi terjadinya kerugian negara. PDTT memiliki spesifikasi pada tujuan pemeriksaan yang dilaksanakan dan ruang lingkupnya. Tujuan pemeriksaannya adalah untuk menemukan fakta dan bukti adanya indikasi terjadinya kerugian negara yang disebabkan adanya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau kesalahan dalam menggunakan wewenang (*misuse of power*) dalam penggunaan keuangan negara. Pada Lampiran II Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara PSP 100 Standar Umum butir ke-24 dikatakan bahwa PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif hanya dilakukan ketika terdapat prediksi yang memadai. Prediksi dapat berasal dari temuan pemeriksaan selain PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif, informasi pihak eksternal maupun eksternal BPK. Temuan atau informasi itu harus diuji kelayakannya sebelum diterima sebagai prediksi.

Tindakan Pemerintah memasukkan PDTT sebagai materi muatan norma hukum dalam UU Pemeriksaan Keuangan Negara dan UU BPK pada hakikatnya merupakan kewenangan Pemerintah untuk membuat pilihan kebijakan yang bebas dan terbuka (*open legal policy*). Hal itu didasarkan atas beberapa pertimbangan sebagai berikut: *Pertama*, kewenangan pengaturan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diatribusikan secara yuridis konstitusional kepada BPK sebagai Badan Pemeriksa yang Bebas dan Mandiri. Dengan demikian, kewenangan melakukan PDTT merupakan implementasi dari kewenangan BPK sebagai lembaga tinggi negara yang bebas dan mandiri; *Kedua*, kata “pengelolaan” dan “tanggung jawab” tentang keuangan negara menunjukkan keharusan adanya kewenangan pengaturan mengenai pengelolaannya dan pertanggungjawaban dari pengelolaan keuangan negara yang instrumennya oleh

pembentuk UU diwujudkan dalam bentuk kewenangan PDTT sebagaimana diatur pada UU Pemeriksaan Keuangan Negara dan UU BPK; *Ketiga*, Pemeriksaan PDTT bukanlah membentuk norma baru, namun, justru merupakan konsekuensi dari digunakannya kata “tanggung jawab” tentang keuangan negara pada Pasal 23 E ayat (1) UUD Negara RI 1945 .



Dalam dalilnya, para Pemohon antara lain menyatakan para Pemohon mengalami kerugian konstitusional, karena para Pemohon mengalami kesulitan untuk memahami dan menjelaskan dasar konstitusionalitas dari kewenangan PDTT. Argumentasi yang menyatakan para Pemohon mengalami kerugian konstitusional, karena para Pemohon mengalami kesulitan untuk memahami dan menjelaskan dasar konstitusionalitas dari kewenangan PDTT menurut pendapat ahli lebih mendekati uraian mengenai kerugian konstitusional yang menurut pemohon dialaminya yang (jika memungkinkan) harus diselesaikan melalui mekanisme *constitutional complaint*. Selain itu, menurut pendapat ahli hal yang diuraikan dalam permohonan pemohon belum memberikan kejelasan mengenai kerugian hak konstitusional yang dialaminya dengan beberapa argumentasi ahli berikut. *Pertama*, jika yang dimaksud adalah hak atas kepastian hukum yang adil, justru tujuan dari keberadaan PDTT dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum yang adil, agar jika dilakukan dakwaan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi oleh penegak hukum, sudah didasarkan atas proses pemeriksaan yang ditentukan secara spesifik atas permintaan penegak hukum mengenai dugaan adanya kerugian negara. Sehingga, warga negara tidak akan dituduh melakukan tindakan korupsi tanpa ada dasar objektif dan akuntabel mengenai ada/tidaknya kerugian negara. *Kedua*, jika dianggap hak konstitusional yang dilanggar menurut

pemohon bahwa keberadaan PDTT merupakan pemeriksaan di luar norma hukum Pasal 23E UUD Negara RI 1945 yang hanya mencakup pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja saja (tanpa kewenangan PDTT oleh BPK), menurut pendapat ahli justru bertentangan dengan digunakannya kata “pengelolaan” dan “tanggung jawab” tentang keuangan negara. Hal itu disebabkan PDTT sesungguhnya justru merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan dilaksanakannya secara efektif “tanggung jawab” tentang keuangan negara dalam siklus pengelolaan keuangan negara. Maka, digunakannya PDTT bukan frasa di luar cakupan implementasi Pasal 23E UUD Negara RI 1945, namun justru merupakan konsekuensi dari perwujudan “tanggung jawab” tentang keuangan negara yang tak terpisahkan dari pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Hal itu sejalan dengan defnisi stipulatif dari tanggung jawab Keuangan Negara sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 7 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yaitu kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Demikian juga terkait dengan eksistensi Pasal 1 angka 6 UU No. 15 Tahun 2004 yang mengatur pengertian pengelolaan keuangan negara merupakan keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.



PDTT justru dimaksudkan untuk memastikan dipatuhi dan dilaksanakannya norma-norma dan prinsip-prinsip konstitusional dalam UUD Negara RI 1945 dengan mewujudkan kepatuhan bagi seluruh subjek hukum atau entitas pengguna keuangan negara terhadap peraturan perundang-undangan yang pada hakikatnya semuanya tetap bersumber dari UUD Negara RI 1945.

Termasuk dalam lingkup pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Berdasarkan SPKN, PDTT bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa. PDTT bisa bersifat eksaminasi (pengujian), reviu atau prosedur yang disepakati (*agreed upon procedure*). Adapun eksaminasi ialah pengujian yang memadai untuk menyatakan simpulan dengan tingkat keyakinan positif bahwa suatu pokok masalah telah sesuai atau telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan kriteria. Sedangkan reviu ialah pengujian yang memadai untuk menyatakan simpulan dengan tingkat keyakinan negatif bahwa tidak ada informasi yang diperoleh pemeriksa dari pekerjaan yang dilaksanakan, menunjukkan bahwa pokok masalah tidak sesuai dengan kriteria dalam semua hal yang material. Selanjutnya, yang dimaksud dengan prosedur yang disepakati (*agreed upon procedure*) adalah pengujian yang memadai untuk menyatakan simpulan atas hasil pelaksanaan prosedur tertentu yang disepakati dengan pemberi tugas terhadap pokok masalah. Berdasarkan tujuan pemeriksaannya, hasil pemeriksaan disajikan dalam dua kategori yaitu SPI dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelompok temuan pemeriksaan sistem pengendalian intern (SPI) atas PDTT mencakup hal-hal berikut:

1. Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, yaitu kelemahan sistem pengendalian yang terkait kegiatan pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan.
2. Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, yaitu kelemahan pengendalian yang terkait dengan pemungutan dan penyetoran penerimaan negara/daerah/perusahaan milik negara/daerah serta pelaksanaan program /kegiatan pada entitas yang diperiksa.

3. Kelemahan struktur pengendalian intern, yaitu kelemahan yang terkait dengan ada/tidak adanya struktur pengendalian intern atau efektivitas struktur pengendalian intern yang ada dalam entitas yang diperiksa.

Sedangkan kelompok temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dibagi berdasarkan akibat yang ditimbulkan, yaitu: (1). Ketidakpatuhan pada perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian negara/daerah atau kerugian negara atau daerah yang terjadi pada perusahaan milik negara; (2). Ketidakpatuhan pada perundang-undangan yang menyebabkan timbulnya potensi kerugian negara/daerah atau potensi kerugian negara/daerah yang terjadi pada perusahaan milik negara; (3). Kekurangan penerimaan, penyimpangan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan.

Dengan demikian, justru tujuan dari dilaksanakannya PDTT adalah agar setiap subjek hukum atau entitas pengguna keuangan negara mematuhi peraturan perundangundangan yang merupakan pelaksanaan dari UUD Negara RI 1945. Landasan eksistensial dan tujuan dari PDTT justru dimaksudkan agar tujuan dari konstitusi dapat dicapai melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan oleh pihak yang diperiksa maupun subjek pemeriksa keuangan negara. Pelaksanaan pemeriksaan juga didasarkan atas standar pemeriksaan berupa seperangkat *rules of procedure* untuk mengawasi subjek pemeriksa agar tetap dalam batas kewenangan yang diatribusikan kepadanya, yang meliputi standar atas subjek pemeriksa, standar kewenangan, standar materi dan standar proses pemeriksaan. Hal ini dapat dibandingkan dengan apa yang diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan syarat sahnya penggunaan wewenang administrasi pemerintahan yang mencakup keabsahan dari sisi wewenang, prosedur dan substansi (*vide* Pasal 52, Pasal 64, dan Pasal 66). Dalam konteks Hukum Administrasi Negara eksistensi PDTT jika dikaitkan dengan proses penegakan hukum yang terkait dengan tindak pidana korupsi justru dimaksudkan untuk memenuhi landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) (*vide* Pasal 1 angka 17; Pasal 3 huruf f; Pasal 5, Pasal 7 ayat (2) huruf a, huruf b dan huruf c; Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 10 ayat (1); dan Pasal 52 ayat (2)).

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, standar pemeriksaan merupakan patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Standar pemeriksaan terdiri dari standar umum, standar pelaksanaan, dan standar pelaporan pemeriksaan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa. Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK telah menyusun standar pemeriksaan pertama kali pada tahun 1995 yang disebut Standar Audit Pemerintahan (SAP). Seiring dengan perubahan UUD Negara RI 1945 dan peraturan perundang-undangan di bidang pemeriksaan, pada Tahun 2007 BPK menyusun standar pemeriksaan dengan nama Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Setelah hampir 10 (sepuluh tahun) digunakan sebagai standar pemeriksaan, SPKN 2007 dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan standar audit internasional, nasional, maupun tuntutan kebutuhan yang berkembang. Oleh karena itu, SPKN 2007 telah dilakukan penyempurnaan. Perkembangan standar pemeriksaan internasional kini mengarah kepada perubahan dari berbasis pengaturan detail (*rule-based standards*) ke pengaturan berbasis prinsip (*principle-based standards*). Perkembangan pada tingkat organisasi badan pemeriksa sedunia, INTOSAI telah menerbitkan *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)* untuk menjadi referensi pengembangan standar bagi anggota INTOSAI. Khusus untuk pemeriksaan keuangan, INTOSAI mengadopsi keseluruhan *International Standards on Auditing (ISA)* yang diterbitkan oleh *International Federation of Accountants (IFAC)*. Seiring dengan perkembangan standar internasional tersebut, Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) Tahun 2001 yang diberlakukan dalam SPKN 2007, juga mengalami perubahan dengan mengadopsi ISA. Pada awal 2017, saat BPK genap berusia 70 tahun, BPK berhasil menyelesaikan penyempurnaan SPKN 2007 yang selanjutnya ditetapkan menjadi Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017. Sejak diundangkannya Peraturan BPK ini, SPKN mengikat BPK maupun pihak lain yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan SPKN ini, diharapkan hasil pemeriksaan keuangan negara dapat lebih berkualitas.

Jika dibandingkan, SPKN 2007 memiliki delapan lampiran, sedangkan hanya terdapat empat lampiran yang tercantum di dalam SPKN 2017. Rincian detail lampiran SPKN 2007 terdiri dari:

- 1) Lampiran I : Pendahuluan Standar Pemeriksaan
- 2) Lampiran II : Pernyataan Standar Pemeriksaan 01 (Standar Umum)
- 3) Lampiran III : Pernyataan Standar Pemeriksaan 02 (Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan)
- 4) Lampiran IV : Pernyataan Standar Pemeriksaan 03 (Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan)
- 5) Lampiran V : Pernyataan Standar Pemeriksaan 04 (Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja)
- 6) Lampiran VI : Pernyataan Standar Pemeriksaan 05 (Standar Pelaporan Pemeriksaan Kinerja)
- 7) Lampiran VII : Pernyataan Standar Pemeriksaan 06 (Standar Pelaksanaan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu)
- 8) Lampiran VIII : Pernyataan Standar Pemeriksaan 07 (Standar Pelaporan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu) Sedangkan lampiran SPKN 2017 mencakup:
 - 1) Lampiran I : Kerangka Konseptual Pemeriksaan
 - 2) Lampiran II : PSP 100 – Standar Umum
 - 3) Lampiran III : PSP 200 – Standar Pelaksanaan Pemeriksaan
 - 4) Lampiran IV : PSP 300 - Standar Pelaporan Pemeriksaan.

SPKN 2017 tidak melakukan pemisahan antara standar pelaksanaan dan standar pelaporan untuk pemeriksaan keuangan, kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hal ini karena sesungguhnya ketiga varian pemeriksaan tersebut saling terkait satu dengan yang lain dan tak dapat dipisahkan sebagai suatu sistem pemeriksaan keuangan negara.

SPKN berisi persyaratan pemeriksa, mutu pelaksanaan pemeriksaan, dan persyaratan laporan pemeriksaan. Keberadaan isi SPKN tersebut menjadi ukuran mutu pemeriksaan keuangan negara. SPKN dilaksanakan dengan sebuah mekanisme kerja yang terdiri dari pengumpulan bukti, data, pengujian bukti secara objektif. Hal ini dilakukan guna mewujudkan prinsip akuntabilitas publik dalam rangka mendapatkan sebuah hasil yakni meningkatkan kredibilitas dan validitas informasi yang dilaporkan.

Hasil ini akan membawa manfaat berupa:

1. peningkatan mutu pengelolaan;
2. pemenuhan tanggung jawab keuangan negara; dan

3. pengambilan keputusan, yakni dalam melakukan audit laporan keuangan, auditor harus tunduk pada standar pemeriksaan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, dapat digarisbawahi bahwa guna melakukan audit atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, standar yang telah ditentukan adalah Standar Pemeriksaan Keuangan Negara yang ditetapkan dengan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017. Guna melakukan pemeriksaan atas penggunaan keuangan negara, SPKN 2017 memberlakukan tiga standar, yaitu standar umum, standar pelaksanaan, dan standar pelaporan.

Dalam salah satu dalilnya, para Pemohon juga mempertanyakan K/L yang telah memperoleh status WTP namun tetap dikenakan PDTT (contoh: KPK). Para Pemohon mendalilkan hal ini menyebabkan PDTT potensial dijadikan alat *abuse of power* oleh BPK, yang dapat menghambat proses pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara sehingga merugikan warganegara. Apakah hal ini dapat dijadikan dasar untuk menyatakan adanya kerugian konstitusional yang spesifik? Menurut pendapat ahli hal itu lebih merupakan asumsi, bukan fakta dan tidak ditemukan dalam tujuan maupun celah dalam desain pengaturan norma hukum mengenai penggunaan kewenangan PDTT. Sebaliknya, selama ini PDTT justru dinilai banyak membantu penegak hukum untuk membuktikan terjadi/tidak-nya tindak pidana korupsi (Pengalaman penulis sebagai ahli di berbagai penanganan kasus korupsi oleh para penegak hukum sebagaimana juga terlampir dalam biodata ahli juga menunjukkan hal tersebut). Terkait dengan status WTP yang masih dimungkinkan dilakukannya PDTT, hal itu harus dikaitkan dengan karakteristik dari pemeriksaan keuangan negara, pemeriksaan kinerja dan PDTT. Predikat WTP yang diberikan BPK atas laporan keuangan suatu institusi hanya sebagai tanda, bahwa proses yang disusunnya telah sesuai standar akuntansi yang berlaku. Maka, predikat WTP memang tidak digunakan sebagai jaminan bahwa sebuah lembaga pemerintah bersih dari korupsi atau terjadi pemborosan dalam menyusun anggaran. Predikat yang diberikan BPK memang tak bisa menjadi ukuran suatu lembaga bebas korupsi. Tetapi, predikat itu hanya mencerminkan 4 (empat) hal, yakni *pertama*, laporan keuangan lembaga yang diperiksa telah sesuai standar akuntansi; *kedua*, sudah terdapat cukup bukti dalam laporan keuangan; *ketiga*, telah terdapat sistem pengendalian internal, dan *keempat*, pengelolaan keuangan negara telah sesuai dengan undang-undang.

Selain itu, dalam beberapa kasus tidak semua kasus korupsi akan berpengaruh terhadap laporan keuangan. Misalnya, dalam kasus suap (gratifikasi). Dana suap seringkali berasal dari “kantong/rekening pribadi” pihak penyuap, sehingga bisa jadi tidak/belum terdeteksi oleh BPK. Hal ini juga tidak selalu berpengaruh terhadap laporan keuangan yang disajikan dan diperiksa oleh BPK. Lain halnya, jika dana yang dipergunakan untuk menyuap bersumber dari kas negara/daerah, karena akan berpengaruh terhadap hasil laporan keuangan yang dibuat, sehingga akan membuat BPK lebih mudah dalam mendeteksinya melalui PDTT.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa hasil laporan audit BPK yang menyatakan opini WTP dapat menggambarkan bahwa tidak adanya tindak pidana korupsi tidak sepenuhnya tepat, karena WTP didapatkan dari hasil pemeriksaan keuangan yang tujuannya adalah untuk mengetahui dan menguji kewajaran suatu laporan keuangan yang dibatasi oleh materi yang diperiksa, standar yang digunakan dan waktu pemeriksaan. Hal itu bukan dimaksudkan untuk menguji apakah ada/tidaknya tindak pidana korupsi. Guna mengetahui ada atau tidaknya tindak pidana korupsi memerlukan jenis pemeriksaan yang berbeda selain pemeriksaan laporan keuangan, yaitu pemeriksaan investigasi atau pemeriksaan forensik yang termasuk dalam kategori Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT).

Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagian kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan

keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksudkan di atas didasarkan pada suatu standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar dimaksud ditetapkan, BPK mengkonsultasikannya dengan pihak pemerintah dan organisasi profesi di bidang pemeriksaan. Standar Pemeriksaan menurut Pasal 1 angka 13 UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK adalah patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa. Upaya untuk mencegah terjadinya *abuse of power* adalah adanya standar operasional prosedur yang dalam Hukum Administrasi Negara termasuk dalam kategori Hukum Acara Non Sengketa (*niet contentieus processrecht*) yang diatur dalam bentuk Standar pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 hal itu dikategorikan sebagai Standar Operasional Prosedur (*vide* Pasal 49). Hal itu menyebabkan tidak memadainya dasar untuk menyatakan adanya kerugian konstitusional yang spesifik, jika asumsi yang digunakan bahwa PDDT potensial digunakan sebagai alat untuk melakukan *abuse of power* tanpa adanya dukungan data dan riset yang secara representatif mampu menunjukkan bahwa PDDT memang secara faktual cenderung digunakan sebagai alat untuk melakukan *abuse of power* oleh auditor BPK. Justru sebaliknya, PDDT merupakan instrumen yang efektif untuk membantu penegak hukum dalam mengungkap terjadinya tindak pidana korupsi yang menimbulkan merugikan keuangan negara yang kini menjadi persyaratan mutlak untuk melakukan penegakan hukum di bidang tindak pidana korupsi pasca lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 25/PUU-XIV/2016

Dalam melaksanakan PDDT, sebelum mengambil simpulan berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan, pemeriksa harus mendasarkan pada bukti-bukti yang cukup, kompeten dan relevan. Hal ini dimaksudkan agar pemeriksa tidak mengambil simpulan secara sewenang-wenang. Kriteria bukti pemeriksaan dalam PDDT tersebut dijelaskan sebagai berikut: a. Cukup Bukti, yaitu harus cukup untuk mendukung simpulan pemeriksaan. Dalam menentukan kecukupan suatu bukti, Pemeriksa harus yakin bahwa bukti yang cukup tersebut dapat memberikan

keyakinan seseorang bahwa simpulan telah valid. Apabila dimungkinkan, metode statistik bisa digunakan untuk menentukan kecukupan bukti pemeriksaan; b. Kompeten Bukti dianggap kompeten apabila bukti tersebut valid, dapat diandalkan, dan konsisten dengan fakta. Dalam menilai kompetensi suatu bukti, Pemeriksa harus mempertimbangkan beberapa faktor seperti keakuratan, keyakinan, ketepatan waktu, dan keaslian bukti tersebut; dan c. Relevan. Bukti dikatakan relevan apabila bukti tersebut memiliki hubungan yang logis dan memiliki arti penting bagi simpulan pemeriksaan yang bersangkutan (Lampiran Keputusan BPK- RI Nomor: 2/K/I-XIII.2/I/2009 Tanggal : 27 Februari 2009);

Sebagai komparasi, praktik PDTT juga dilaksanakan di beberapa negara lain melalui kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga audit di beberapa negara. Misalnya, kewenangan dari *Government Accountability Office (GAO)* di AS yang juga diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan investigatif sebagai lembaga pemerintah cabang legislatif yang menyediakan jasa audit, evaluasi dan investigasi untuk Kongres Amerika Serikat. GAO diberikan kewenangan untuk melaksanakan audit atas permintaan *congressional committees, subcommittees*, atau anggota *Congress*. Salah satu tugas GAO adalah melakukan investigasi atas tuduhan *illegal and improper activities*, sama dengan kewenangan BPK untuk melakukan audit investigatif. PDTT juga ditemukan di Singapura, yaitu *Special Audits*, yang dilakukan oleh *Auditor General's Office (AGO)*. AGO melaksanakan pemeriksaan terhadap laporan keuangan pemerintah, yang dilaksanakan setiap tahun (*annually*). Selain pemeriksaan terhadap laporan keuangan, AGO juga diberikan kewenangan untuk melakukan audit khusus (*selective audits*) untuk memeriksa kepatuhan *public agencies* terhadap peraturan perundangundangan dan *special audits* atas permintaan dari Parlemen.

Perlu dijelaskan sekilas proses pemeriksaan yang secara normatif dilaksanakan oleh BPK baik berupa pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan PDTT. Penentuan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK.

PDTT dapat bersifat pemeriksaan (*examination*), reviu (*review*), dan prosedur yang disepakati (*agreed-upon procedures*) untuk menerbitkan komunikasi tertulis yang menyatakan suatu simpulan tentang keandalan asersi

yang menjadi tanggung jawab pihak lain. Sasaran pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dapat mencakup antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, BPK memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat lembaga perwakilan. Selanjutnya, guna membahas permintaan, saran, dan pendapat tersebut, BPK atau lembaga perwakilan dapat mengadakan pertemuan konsultasi. Masih dalam kaitannya dengan perencanaan tugas pemeriksaan tersebut, BPK dapat mempertimbangkan informasi dari pemerintah, bank sentral, dan masyarakat. Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah. Guna keperluan tersebut, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK. Sehubungan dengan pelaksanaan tugas pemeriksaannya, BPK dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas pemeriksaan tersebut meliputi: a. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara; b. mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya; c. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara; d. meminta keterangan kepada seseorang; e. memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan. Penentuan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK.

Pemeriksa yang bertugas atas nama BPK harus menyusun laporan hasil pemeriksaan setelah pemeriksaan selesai dilakukan. Jika diperlukan, pemeriksa dapat menyusun laporan interim pemeriksaan. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini. Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Laporan hasil

pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan oleh BPK kepada DPR dan DPD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah. Laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Laporan hasil pemeriksaan kinerja disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya. Laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Tata cara penyampaian laporan hasil pemeriksaan tersebut diatur bersama oleh BPK dan lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.

Laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan, dinyatakan terbuka untuk umum. Laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud tidak termasuk laporan yang memuat rahasia negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Pejabat wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Jawaban atau penjelasan tersebut disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut. Pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban itu dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. BPK memberitahukan hasil pemantauan tindak lanjut tersebut kepada lembaga perwakilan dalam hasil pemeriksaan semester. Lembaga perwakilan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK dengan melakukan pembahasan sesuai dengan kewenangannya. DPR/DPRD meminta penjelasan kepada BPK dalam rangka menindaklanjuti hasil pemeriksaan. DPR/DPRD dapat

meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan. DPR/DPRD dapat meminta Pemerintah untuk melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut.

PDTT sesungguhnya didasarkan atas filosofi dalam pengelolaan keuangan negara. Landasan filosofi dari PDTT adalah untuk mewujudkan kepastian hukum dan kepatuhan dalam penggunaan keuangan negara agar dapat mencegah maupun memulihkan terjadinya kerugian negara. PDTT bertujuan untuk memberikan kesimpulan sesuai dengan pemeriksaan yang ditetapkan (Lampiran 1 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 Kerangka Konseptual angka 18). PDTT diperlukan BPK untuk memastikan terwujudnya tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur pada Pasal 23E ayat (1) UUD Negara RI 1945 yang wujud pemeriksaannya bisa berupa pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif (Lampiran 1 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 Kerangka Konseptual butir 18). Hal yang lebih penting lagi, eksistensi PDTT tersebut sangat urgen untuk mematuhi dan mengefektifkan implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang pada intinya dalam salah satu butir pertimbangannya menyatakan bahwa konsep kerugian negara harus diletakkan dalam konstruksi kerugian yang bersifat aktual (*actual loss*) bukan lagi kerugian potensial (*potential loss*) yang didasarkan atas hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk (vide Bab Pertimbangan Hukum butir 3.10.6). Akhirnya, dapat disimpulkan bahwa kewenangan PDTT BPK harus diletakkan dalam desain yang sinergis-komprehensif terhadap urgensi untuk mewujudkan akurasi, validitas, dan kredibilitas pemeriksaan keuangan negara sebagai konsekuensi dari pengelolaan dan tanggung jawab tentang Keuangan Negara sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23E UUD Negara RI 1945 dalam memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi warga negara di Indonesia sebagai negara hukum. Dalam hukum terdapat adagium, *in eo, quod plus sit, semper inest et minus* (di dalam apa yang “lebih” selalu terkandung apa yang “kurang”). PDTT sebagai suatu varian pemeriksaan yang lebih mendalam selalu diperlukan, jika apa yang dilakukan melalui pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja ternyata dinilai masih kurang untuk mencapai tujuan pemeriksaan. Peraturan perundang-undangan (*wet/regeling*) maupun peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang berkaitan dengan PDTT, sesungguhnya telah memberikan konsiderasi dan eksplanasi yang memadai mengenai legitimasi, urgensi, dan signifikansi PDTT

sebagai salah satu varian dari rangkaian pemeriksaan keuangan dan kinerja yang tak terpisahkan serta saling melengkapi. *Odia restringi et favores convenit ampliari* (patutlah mempersempit semua yang merugikan dan memperluas semua yang menguntungkan). Tak ada alasan untuk mempersempit ruang lingkup pemeriksaan keuangan negara dengan menghilangkan PDTT, jika PDTT ternyata lebih besar keuntungannya bagi pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara di negara kita.

2. Dr. Binsar Hamonangan Simanjuntak Ak, MBA.

Pemohon dalam permohonan pengujian ini pada pokoknya menyatakan alasan kerugian konstitusional pemeriksaan dengan tujuan tertentu disebabkan:

1. kewenangan BPK melaksanakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah inkonstitusional karena tidak sesuai dengan wewenang konstitusional dalam UUD NRI 1945;
2. frasa “tujuan tertentu” tidak memiliki kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan, sehingga tidak mencerminkan asas kepastian hukum, sehingga mengakibatkan potensi *abuse of power* oleh BPK;
3. sering kali institusi pemerintah sudah mendapatkan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) namun tetap dilakukan PDTT.

Menjawab argumen permohonan tersebut, izinkan saya mengawalinya dengan menjelaskan adanya teori keagenan (*agency theory*) dalam ilmu manajemen. Teori ini menjelaskan adanya kesenjangan ekspektasi (*expectation gap*) antara manajemen dan pemilik. Untuk mengurangi kesenjangan ekspektasi ini, kedua belah pihak sepakat untuk mempergunakan jasa pemeriksa untuk memberikan nilai tambah atas kredibilitas laporan manajemen dengan diaudit oleh suatu pemeriksa independen.

Teori tersebut apabila dikaitkan dengan sistem dalam tata negara Republik Indonesia, khususnya dalam pemeriksaan keuangan negara, Pasal 23E ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 23E UUD NRI 1945 ditindaklanjuti dengan UU Nomor 15 Tahun 2004 Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan lingkup pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Untuk melaksanakan tugas pemeriksaan keuangan negara, Pasal 4 UU Nomor 15 tahun 2004 menyatakan tiga jenis pemeriksaan keuangan negara yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Diatur pula pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas; dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan maupun pemeriksaan kinerja. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (4) UU ini menyebutkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Selanjutnya UU Nomor 15 Tahun 2006 Pasal 6 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2006 menyebut hal yang sama terkait jenis pemeriksaan BPK yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Perlu dijelaskan pada dasarnya pemeriksaan keuangan merupakan pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak yang kompeten dan independen dan dimaksudkan untuk memberikan keyakinan yang memadai apakah laporan keuangan telah disajikan sesuai dengan standar akuntansi, dalam hal ini jika menyangkut keuangan negara, standar akuntansi yang digunakan adalah Standar Akuntansi Pemerintah. Hasil yang diberikan pemeriksaan keuangan adalah Opini atau pendapat Pemeriksa, dari Wajar Tanpa Pengecualian, Wajar Dengan Pengecualian, Tidak Wajar, dan Tidak Memberikan Pendapat. Untuk memberikan opini ini, Pemeriksa memastikan terpenuhinya empat kriteria dalam pemberian opini pada pemeriksaan keuangan, yaitu:

1. kesesuaian terhadap Standar Akuntansi Pemerintah,
2. pengungkapan yang cukup,
3. kepatuhan terhadap peraturan, dan;
4. keandalan Sistem Pengendalian Intern.

Dalam melaksanakan tugas wewenangnya tersebut, pemeriksa harus memastikan penugasan sudah didasarkan pada standar pemeriksaan, yang dalam kaitan dengan keuangan Negara, standar pemeriksaan yang digunakan adalah Standar Pemeriksaan Keuangan Negara seperti diamanatkan dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017.

Sementara itu, pemeriksaan kinerja merupakan pemeriksaan yang dilakukan untuk memberikan keyakinan tujuan telah dicapai secara efektif, efisien, dan ekonomis (3E). Ada beberapa nama atau istilah lain dari Pemeriksaan Kinerja, misalnya Pemeriksaan Operasional, Pemeriksaan Manajemen (*management audit*), atau pemeriksaan/audit *value for money*. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan kesimpulan yang berupa temuan perbandingan antara kondisi atau fakta dibandingkan dengan kriteria, dan rekomendasi untuk memperbaiki temuan tersebut. Dengan demikian, bila rekomendasi ini dipenuhi, tujuan/program/kegiatan pemerintah akan tercapai secara efektif, efisien, dan ekonomis. Pemeriksaan kinerja juga harus dilakukan oleh pihak yang kompeten dan independen dan pemeriksaan harus didasarkan pada standar, yaitu Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Selain kedua jenis pemeriksaan tersebut, dalam sektor publik atau pemerintahan terdapat beberapa jenis pemeriksaan yang dilakukan dalam rangka untuk memberikan keyakinan atas asersi atau pernyataan/representasi dari pihak manajemen. Jenis pemeriksaan yang lain tersebut adalah pemeriksaan investigatif, pemeriksaan ketaatan (*compliance*), pemeriksaan teknologi informasi, pemeriksaan pajak, dan berbagai pemeriksaan khusus untuk memenuhi permintaan pemangku kepentingan (*stakeholder*). Misalnya, pemeriksaan khusus atas pendapatan negara, pemeriksaan khusus atas subsidi, pemeriksaan khusus atas kewajaran tarif jalan tol atau tarif listrik, pemeriksaan khusus atas kewajaran atas pekerjaan tambah kurang dari kontraktor, pemeriksaan khusus atas kewajaran denda bunga, pemeriksaan khusus atas divestasi atau investasi pemerintah, pemeriksaan khusus untuk perhitungan kerugian negara dan berbagai jenis pemeriksaan khusus lainnya.

Terkait dengan penugasan yang harus dilakukan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara, dalam hal ini memeriksa pengelolaan keuangan negara dan pertanggungjawaban keuangan negara, sesuai dengan amanat UU Nomor 15 Tahun 2006 Pasal 11 menyatakan,

BPK dapat memberikan:

- a. pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;*
- b. pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau*
- c. keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.*

Selanjutnya, penjelasan Pasal 11 (a) UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK menyebutkan

Pendapat yang diberikan BPK termasuk perbaikan di bidang pendapatan, pengeluaran, pinjaman, privatisasi, likuidasi, merger, akuisisi, penyertaan modal pemerintah, penjaminan pemerintah, dan bidang lain yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pasal 11 UU Nomor 15 Tahun 2006 ini cukup kuat untuk menjelaskan bahwa pemeriksa kemungkinan akan menghadapi berbagai penugasan yang pelaksanaannya tidak semata mata hanya menggunakan dua jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan dan/atau pemeriksaan kinerja. Dengan kata lain, merujuk ke Pasal 11 UU Nomor 15 Tahun 20116, pemberian pendapat ke berbagai *stakeholders* BPK tidak dapat hanya dilaksanakan dengan dua jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan atau pemeriksaan kinerja, namun harus digunakan satu jenis pemeriksaan lagi yaitu pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Untuk itu, pengaturan adanya jenis pemeriksaan dengan tujuan tertentu seperti yang diamanatkan dalam Pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 UU Nomor 15 Tahun 2006 adalah sudah tepat.

Selanjutnya, sama seperti pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, maka pemeriksaan dengan tujuan tertentu harus dilakukan oleh orang yang kompeten dan independen serta dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan, dalam hal ini adalah Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Berdasarkan uraian di atas, pemeriksaan dengan tujuan tertentu menurut hemat saya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari tugas dan wewenang BPK guna memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Apabila BPK dibatasi hanya melakukan dua jenis pemeriksaan, yaitu pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, kuat dugaan saya sebagian hak konstitusional rakyat dalam rangka menjamin keuangan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 akan tercerabut. Hal ini disebabkan pemeriksaan keuangan dan

pemeriksaan kinerja masing-masing sudah mempunyai tujuan tersendiri, padahal masih banyak kebutuhan informasi yang benar, kredibel, dan objektif yang dibutuhkan oleh konstituen tapi tidak bisa terlayani oleh pemeriksaan keuangan atau pemeriksaan kinerja.

Sebaliknya, optimalisasi pemeriksaan melalui pemeriksaan dengan tujuan tertentu justru akan memberikan informasi yang andal dan teruji setelah dilakukan pemeriksaan tersebut. Sebagai suatu contoh, salah satu bentuk pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan investigatif guna memperkuat bukti pendukung guna memberikan keyakinan yang memadai adanya dugaan perbuatan tindak pidana korupsi dan/atau kelalaian. Bentuk lain dari PDTT misalnya adalah PDTT dalam rangka untuk menentukan berapa harga perolehan yang objektif atas satu aset negara yang akan di divestasi. Bentuk PDTT lain misalnya adalah penentuan tarif jalan tol, atau penentuan harga pokok bahan baku untuk memproduksi secara massal barang yang menjadi kebutuhan publik. Masih banyak lagi contoh PDTT lainnya yang tentunya publik atau konstituen akan kesulitan memperoleh manfaat dari informasi yang andal dan kredibel serta meyakinkan seandainya jenis pemeriksaan PDTT dihapus dari konstitusi.

Berkaitan dengan kemungkinan akan adanya potensi *abuse of power* karena tidak ada kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan, sehingga tidak mencerminkan kepastian hukum pada pemeriksaan dengan tujuan tertentu, menurut pendapat saya adalah tidak tepat apabila telah dibaca keseluruhan norma UU Nomor 15 Tahun 2004 secara utuh, khususnya Pasal 5 UU Nomor 15 Tahun 2004 yang mengatur semua pemeriksaan, termasuk pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan, kode etik, dan sistem kendali mutu.

Secara tujuan, pemeriksaan yang dilakukan BPK, baik pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu mempunyai kejelasan tujuan, yaitu memberikan keyakinan yang memadai atas berbagai asersi yang diberikan oleh manajemen (dalam hal ini pemerintah) yang dilaksanakan secara independen, serta disampaikan kepada lembaga yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara rumusan dan potensi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), pelaksanaan pemeriksaan dilakukan berdasarkan standar pemeriksaan. Hal demikian menunjukkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu bukanlah

pemeriksaan yang dilakukan tanpa rumusan jelas dan tanpa adanya alasan. Standar Pemeriksaan yang disusun BPK juga tidak dilakukan sendiri, tetapi juga berkonsultasi dengan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2004.

Dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara*, Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu dapat bersifat: eksaminasi (*examination*), reviu (*review*), atau prosedur yang disepakati (*agreed-upon procedures*). Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi, antara lain, pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern. Apabila pemeriksa melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu berdasarkan permintaan, BPK harus memastikan melalui komunikasi tertulis yang memadai mengenai sifat pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah telah sesuai dengan permintaan.

Diurnya Standar Pemeriksaan Keuangan Negara merupakan pedoman yang wajib dan harus diikuti dalam melakukan pemeriksaan, khususnya pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Artinya, standar tersebut merupakan rambu-rambu yang jelas dan tegas harus diikuti agar potensi *abuse of power* tersebut diminimalisasi sekecil mungkin. Rambu-rambu tersebut juga diikuti dengan kepatuhan terhadap kode etik pemeriksa sebagaimana diatur dalam Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018, dan kemudian juga hasil pemeriksaan BPK harus didasari sistem kendali mutu hasil pemeriksaan seperti diatur dalam Keputusan BPK No 15 Tahun 2015.

Berbagai upaya harus dilakukan untuk memastikan semua pemeriksa melaksanakan pemeriksaan sesuai dengan standar pemeriksaan, kode etik, dan sistem kendali mutu. Hal ini untuk mencegah adanya *abuse of power* tadi. Hal ini mulai dari pembekalan kompetensi bagi para pemeriksa, reviu berjenjang, sampai kepada pemeriksaan intern yang dilakukan oleh Inspektorat Utama BPK.

Dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, pemeriksa harus dilakukan oleh orang yang kompeten, independen, dan dilaksanakan secara cermat profesi (*due professional care*). Selain itu, dalam Standar Pelaporan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu, ada keharusan untuk melampirkan tanggapan dari pihak yang diperiksa atas simpulan dari pemeriksa atas hasil

pemeriksaan tersebut. Dalam PSP Nomor 300 tentang Standar Pelaporan SPKN dinyatakan *Pemeriksa harus memperoleh tanggapan tertulis atas hasil pemeriksaan dari pihak yang bertanggung jawab. Namun demikian, terkait dengan kerahasiaan informasi, dalam PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif, Pemeriksa tidak meminta tanggapan.*

Menurut saya adanya kesempatan untuk memberikan dan melampirkan tanggapan dari pihak yang diperiksa merupakan suatu ruang yang memberikan keseimbangan hak bagi pemeriksa dan entitas yang diperiksa, sehingga pemeriksa tidak dapat dengan semena-mena membuat suatu kesimpulan PDTT.

Selain internal BPK, secara eksternal BPK sudah lazim ada *check and balance*, antara lain, pengawasan dari DPR atas kinerja BPK maupun juga masukan dari masyarakat atas hasil pemeriksaan BPK. Khusus masukan dari masyarakat, UU Nomor 15 Tahun 2016 mengamanatkan dibentuknya Majelis Kehormatan Kode Etik untuk memproses masukan dari masyarakat, di mana susunan Majelis Kehormatan Kode Etik ini terdiri dari unsur dari luar BPK dan unsur dari dalam BPK.

Terakhir, untuk instrumen pencegahan *abuse of power* adalah keharusan laporan keuangan BPK diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang independen, dan bisnis proses BPK dilakukan *peer review* oleh sesama *supreme audit* dari negara lain.

Berkaitan dengan dalil permohonan mengenai institusi pemerintah sudah mendapatkan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), tetapi juga dilakukan PDTT.

Terhadap hal tersebut perlu ditegaskan kembali tujuan pemeriksaan keuangan adalah untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa laporan keuangan pemerintah telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Dengan demikian, pemeriksaan keuangan tidak ditujukan untuk memberikan keyakinan atas dugaan tindak pidana atau kelalaian atau permintaan spesifik pemangku kepentingan untuk meminta BPK melakukan PDTT. Sedangkan PDTT bertujuan memberi informasi khusus berdasarkan kriteria dan biasanya dilakukan dengan langkah atau prosedur pemeriksaan yang detil dan spesifik atas informasi yang dialami, PDTT dapat dilakukan atas inisiatif BPK dan dapat juga atas permintaan dari eksternal BPK, Dengan demikian, dari segi tujuan dan prosedurnya sudah berbeda satu sama lainnya.

Satu hal lagi perbedaan antara kedua jenis pemeriksaan tersebut adalah bukti yang diperoleh dan dianalisis. Dalam pemeriksaan keuangan, bukti dilakukan secara uji petik (*sampling*) dan bukan dari keseluruhan total populasi. Dengan demikian, dalam pemeriksaan keuangan, pemeriksa akan memastikan tidak ada deviasi yang signifikan atau material yang dapat memengaruhi pertimbangan pemeriksa dalam memberikan opini terhadap kewajaran penyajian laporan keuangan. Sedangkan dalam PDTT, terutama dalam PDTT investigatif, pengumpulan bukti dilakukan secara mendalam dan intensif untuk memastikan terjadinya kerugian negara. Hal yang sama juga berlaku buat PDTT non investigatif dengan mempertimbangkan biaya dan manfaat. Patut juga diingat dalam pemeriksaan keuangan, pemeriksa harus mewaspadaai apabila terjadi dugaan *fraud*, namun sekali lagi pemeriksaan tidak dirancang secara khusus untuk mengungkapkan terjadinya *fraud*. Oleh sebab itu, pemeriksaan yang khusus untuk menyimpulkan ada tidaknya *fraud* atau kelalaian dilakukan dengan pemeriksaan investigatif sebagai salah satu bentuk dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Terkait kemungkinan adanya dugaan kecurangan ditemui pemeriksa dalam keuangan maupun dalam pemeriksaan kinerja, tidak serta-merta pemeriksa akan melaksanakan pemeriksaan investigatif. Penanggungjawab tim pemeriksaan menurut praktik yang lazim akan memberi catatan agar dugaan terjadinya *fraud* ini dialami, dan penelitian awal dalam rangka pendalaman dilakukan oleh tim pemeriksa lain yang berbeda dengan tim yang sedang melaksanakan pemeriksaan keuangan atau pemeriksaan kinerja. Sedangkan pemeriksaan keuangan atau pemeriksaan kinerja tetap dilanjutkan sampai penugasan selesai. *Temuan pemeriksaan yang mengandung indikasi awal kecurangan disajikan dalam LHP tanpa menjelaskan secara mendetail dugaan kecurangan tersebut. Namun Pemeriksa lebih menitikberatkan penjelasannya kepada dampak temuan tersebut terhadap hal pokok/informasi hal pokok sesuai tujuan pemeriksaan (PSP Nomor 300 par 14 Standar Pelaporan dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara)*

Ditegaskan dalam PSP 100 par 24 Standar Umum dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara bahwa *PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif hanya dilakukan ketika terdapat prediksi yang memadai. Prediksi dapat berasal dari temuan pemeriksaan selain PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif, informasi pihak internal maupun eksternal BPK. Temuan atau*

informasi tersebut harus diuji kelayakannya sebelum bisa diterima sebagai prediksi.

Menurut praktik yang lazim, keputusan untuk melakukan pemeriksaan investigatif dilakukan setelah melalui proses yang cermat (*due process*). Tim yang ditunjuk akan melakukan penelitian awal tentang SIABIDIBA (5 W dan 1 H) dari kasus yang diteliti (baik yang berasal dari temuan awal pemeriksaan keuangan atau pemeriksaan kinerja, maupun permintaan eksternal). Selanjutnya, setiap tahap harus dilalui berdasarkan pedoman pemeriksaan investigatif, termasuk *expose* internal dan eksternal (dengan aparat penegak hukum terkait), dan setiap tahapan harus dilandasi SPKN, kode etik, dan sistem kendali mutu.

Dengan demikian, dapat digaris bawahi sekali lagi perbedaan antara pemeriksaan keuangan dan PDTT, yaitu pemeriksaan keuangan bertujuan memastikan laporan keuangan yang disajikan dapat dipercaya dan andal sesuai standar akuntansi pemerintah. Sedangkan PDTT investigatif adalah pemeriksaan yang mendalam dengan mengumpulkan seluruh bukti yang terkait untuk memberi keyakinan kuat terjadinya *fraud* dan sekaligus menyajikan dugaan besarnya kerugian negara. Hasil investigasi ini selanjutnya akan dilakukan penyelidikan dan penyidikan oleh aparat penegak hukum. Sedangkan PDTT non investigatif seperti PDTT atas kelaikan suatu proyek, denda keterlambatan, penetapan dan penyaluran subsidi, bantuan sosial, divestasi atau investasi, dan lain-lain merupakan pemeriksaan yang mendalam baik atas inisiatif BPK namun lebih banyak atas permintaan dari *stakeholders*. Sehingga tidak heran apabila ada satu entitas yang sudah mendapat opini WTP dalam pemeriksaan keuangan namun dilakukan juga PDTT.

Berdasarkan uraian di atas, izinkan saya memberikan empat simpulan dalam keterangan ahli ini, yaitu:

1. pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang dilakukan BPK merupakan bagian dari kewenangan konstitusional BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD NRI 1945 guna memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
2. frasa “pemeriksaan dengan tujuan tertentu” memiliki kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan yang mengandung kepastian hukum dengan diaturnya pelaksanaan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan keuangan negara yang disusun BPK dengan berkonsultasi dengan pemerintah,

sehingga BPK dan/atau pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu harus dan wajib menggunakan standar tersebut sebagai pedoman dan rambu dalam melaksanakan pemeriksaan, sehingga tujuan dan rumusan pemeriksaan yang dilaksanakan nyata dan pasti berdasarkan standar pemeriksaan tersebut;

3. agar pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat minimalisasi potensi *abuse of power*, wewenang pemeriksaan harus berpedoman pada standar pemeriksaan, pelaksanaannya pun terdapat sistem kendali mutu, dan juga adanya kode etik pemeriksa dalam hal kemungkinan terjadinya penyimpangan yang dilakukan pemeriksa;
4. mengenai institusi pemerintah sudah mendapatkan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) namun tetap dilakukan PDTT, hal demikian disebabkan perbedaan atas tujuan, prosedur, dan substansi hasil pemeriksaan. Pemeriksaan keuangan yang melahirkan opini antara lain WTP berbeda dalam tujuan, prosedur, dan substansinya dengan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Saksi:

Sumiyati

- Bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan juga Rancangan Undang-Undang BPK, yaitu adanya permintaan dari institusi di luar BPK seperti yang didiskusikan dan disepakati oleh pemerintah secara bersama-sama dengan DPR dan BPK RI;
- Bahwa dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan negara, BPK RI tidak hanya melaksanakan pemeriksaan dan pemeriksaan kinerja. Namun sebagai lembaga pemeriksa keuangan tertinggi di Indonesia atau dikenal dengan nama *Supreme Audit Institutions*, BPK dapat melaksanakan pemeriksaan karena ditemukannya suatu permasalahan dalam pemeriksaan keuangan dan/atau pemeriksaan kinerja yang perlu didalami lebih lanjut, ataupun adanya permintaan dari eksternal di luar BPK. Adapun permasalahan yang perlu pemeriksaan lebih lanjut atau permintaan pemeriksaan dari institusi lain, dapat berupa indikasi adanya kerugian negara, kecurangan, atau *fraud*, dan juga hal-hal lain yang terkait dengan keuangan negara. Dengan memperhatikan berbagai jenis pemeriksaan yang terkait dengan keuangan negara, maka

disepakati bersama oleh DPR, Pemerintah, dan BPK RI, tidak digunakan suatu istilah atau jenis pemeriksaan tertentu, namun digunakan nama generik, yaitu pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dalam huruf kecil, agar BPK sebagai lembaga pemeriksa tertinggi dapat menjalankan mandat yang diterimanya.

- Selain hal tersebut, dalam praktik pemeriksaan rumusan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dipilih mengingat dalam *international best practice*, jenis-jenis pemeriksaan selalu berkembang mengikuti dinamika organisasi atau lingkungan di mana lembaga pemeriksa itu berada. Oleh karena itu, dipilih suatu rumusan yang tidak kaku. Namun demikian, untuk menjaga tata kelola pemeriksaan dengan tujuan tertentu, tetap harus berpedoman pada standar pemeriksaan yang ditetapkan oleh BPK setelah dikonsultasikan kepada Pemerintah.
- Untuk mencegah terjadinya *abuse of power*, Pemerintah dan DPR sepakat untuk menetapkan norma hukum yang mengatur bahwa pemeriksaan dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan. Standar pemeriksaan yang sekarang diberi nama Standar Pemeriksaan Keuangan Negara atau disingkat SPKN, ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan Pemerintah.
- Kemudian, di Undang-Undang BPK juga menetapkan bahwa BPK harus mempunyai majelis kehormatan kode etik.
- Sehubungan dengan adanya intitusi pemerintah yang sudah mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian atau WTP, namun tetap dilakukan PDTT, saksi dapat terangkan sebagai berikut.
- Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan, bukan kebenaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Laporan keuangan mendapatkan opini WTP jika pemeriksa yakin bahwa tidak terdapat hal yang material yang dapat memengaruhi kewajaran penyajian laporan keuangan.
- Bahwa opini WTP ini sesuai dengan yang disepakati, dimasukkan di dalam undang-undang bahwa itu merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan, yang kriterianya dituangkan juga di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004. Ini juga didiskusikan dan dihasilkan kriteria secara bersama-sama pada saat dilakukan pembahasan RUU tersebut.

- Bahwa saat itu didiskusikan dan dipertanyakan kenapa ada pemeriksaan kinerja? pemeriksaan kinerja dilakukan karena keuangan negara setiap tahunnya dituangkan dalam Undang-Undang APBN, maka pemeriksaan atas pelaksanaan APBN juga didasarkan pada kinerja. Oleh karena itu, dirumuskan pemeriksaan kinerja.
- Bahwa kemudian masih ada hal-hal lain yang terkait dengan keuangan negara, namun bukan pemeriksaan keuangan dan bukan pemeriksaan kinerja. Akhirnya, dicarikan varian pemeriksaan yang bisa menampung kebutuhan pemeriksaan tersebut karena bisa muncul dari pemeriksaan BPK sendiri, dan bisa juga berasal dari permintaan apakah lembaga negara lainnya seperti pemerintah atau BPK, atau juga bisa berasal dari pemerintah daerah atau ada informasi yang masuk ke BPK. Mengingat bahwa pemeriksaan atau penugasan permintaan ini bisa berbagai macam, maka akhirnya disepakati bersama, dicarikan rumpunnya. Itulah yang dimasukkan di dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- Kemudian inilah kenapa akhirnya muncul bahwa untuk pemeriksaan tujuan tertentu di sini bisa untuk hal-hal yang terkait dengan keuangan. Di situ ada pemeriksaan investigasi atau ada penugasan yang lainnya. Hal tersebutlah yang disepakati. Namun, tetap di dalam menjalankan pemeriksaan mengacu pada standar pemeriksaan yang ditetapkan oleh BPK, namun tetap harus berkonsultasi dengan pemerintah pada saat perumusan standar pemeriksaan tersebut.
- Bahwa pada saat itu juga didiskusikan dan dibahas mengenai apabila pada saat BPK menjalankan tugas sebagai pemeriksa keuangan negara ternyata menemukan hal-hal yang ternyata di situ bukan kasus di bidang keuangan negara, misalkan ada kasus pidana kemudian bagaimana langkah yang harus dilakukan oleh BPK. Dari situ akhirnya disepakati bahwa dalam hal diketemukan adanya kasus di luar keuangan negara seperti pidana, maka BPK harus segera melaporkan kasus ini kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, DPR menyampaikan keterangan lisan di depan persidangan pada tanggal 26 November 2019 dan juga telah menyerahkan keterangan tertulis dan keterangan tertulis

tambahan beserta lampirannya yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. Ketentuan UU BPK dan UU PPTKN yang Dimohonkan Pengujian Materiil Terhadap UUD NRI Tahun 1945

Dalam permohonan *a quo*, para Pemohon mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU PPTKN sepanjang frasa “dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu” yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 6 ayat (3) UU BPK

“Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”

Pasal 4 ayat (1) UU PPTKN

“Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”

Para Pemohon dalam petitumnya memohon agar Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU PPTKN terhadap frasa “dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu” diputus bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dengan alasan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan:

Pasal 1 ayat (3)

“Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Pasal 23E ayat (1)

“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”

Pasal 28D ayat (1)

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan pastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

II. Keterangan DPR RI

A. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Para Pemohon

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam pengujian UU *a quo* secara materiil, DPR RI memberikan pandangan dengan berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional sebagai berikut:

a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945

Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan batu uji oleh para Pemohon tidak mengatur mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional melainkan menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Selain itu Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang juga dijadikan batu uji oleh Para Pemohon tidak mengatur mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional melainkan mengatur mengenai tugas Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena itu para Pemohon tidak memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional karena para Pemohon tidak memberikan argumentasi dan tidak membuktikan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut sebagaimana yang dijamin dalam pasal-pasal *a quo* UUD NRI Tahun 1945 sebagai batu uji dalam pengujian UU *a quo*.

b. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji

Pasal-pasal *a quo* mengatur mengenai tugas BPK yang merupakan penjabaran dari ketentuan 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sehingga memberikan kepastian hukum terhadap pengaturan mengenai tugas BPK. Dalam hal ini para Pemohon yang berstatus sebagai Dosen dan Mahasiswa tidak dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena tidak terdapat korelasi antara ketentuan pasal-pasal *a quo* dengan para Pemohon yang bukan Anggota BPK atau pihak yang terdampak dengan berlakunya pasal-pasal *a quo*. Oleh karena itu tidak ada hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo*.

- c. Bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi**

Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) merupakan salah satu penguatan terhadap BPK dalam upaya meningkatkan efektifitas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kerugian yang didalilkan para Pemohon terkait dengan anggapan bahwa pengaturan PDTT tidak sesuai dengan pengetahuan dan pemahaman yang dimiliki oleh para Pemohon sesungguhnya bukanlah kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional, melainkan asumsi para Pemohon tanpa ada dasar argumentasi yang jelas. Selain itu dalil yang disampaikan para Pemohon yang menyatakan pelaksanaan PDTT berpotensi disalahgunakan oleh oknum BPK (*vide* perbaikan permohonan hal 24), adalah asumsi para Pemohon yang tidak ada pertautannya dengan profesi para Pemohon sebagai Dosen ataupun mahasiswa. Oleh karena itu tidak ada kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

- d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian**

Sebagaimana yang telah diuraikan oleh DPR RI dalam poin a, b, c, tersebut di atas, kerugian yang didalilkan oleh para Pemohon bukan merupakan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Seharusnya para Pemohon perlu untuk mempelajari dan memahami mengenai sistem ketatanegaraan dan perundang-undangan di Indonesia untuk dapat melaksanakan tugasnya sebagai Dosen Hukum Tata Negara dan mahasiswa dengan baik, khususnya mengenai tugas BPK berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu sudah dapat dipastikan tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan oleh para Pemohon dengan ketentuan pasal-pasal *a quo*.

e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi

Bahwa karena tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian ketentuan pasal-pasal *a quo* tidak akan berdampak apa pun pada para Pemohon. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.

Dengan demikian, PDDT yang mensyaratkan bahwa objek pemeriksaannya adalah lembaga negara bukan orang perorangan, tanpa menihilkan peran mahasiswa dan dosen atau PDDT yang mendasarkan pada objek yang berkaitan dengan keuangan atau objek atau pihak yang berkaitan dengan keuangan negara. Oleh karenanya tidak ada kerugian konstitusional karena para Pemohon tidak secara spesifik menguraikan kerugian konstitusionalnya maupun juga hubungan sebab-akibat antara kerugian yang didalilkan oleh para Pemohon dengan ketentuan pasal-pasal *a quo*. Sebagai dosen, tugas dosen adalah mentransformasikan, membimbing, dan menyebarkan ilmu pengetahuan. Begitupun halnya dengan Pemohon sebagai mahasiswa yang berkewajiban menuntut ilmu, seharusnya tidak mengajukan permohonan ini ke Mahkamah Konstitusi, melainkan dilakukan kajian lebih lanjut sebagai objek riset, skripsi, tesis bahkan disertasi. DPR RI berpandangan seharusnya mekanisme pengujian materiil undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 diajukan oleh pihak yang benar-benar memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak yang memiliki genuinitas.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

B. Pengujian Materiil Pasal-Pasal *a quo* UU BPK dan UU PPTKN Terhadap UUD NRI Tahun 1945

Terhadap pengujian materiil yang diajukan oleh Para Pemohon, DPR RI memberikan keterangan terkait dengan frasa “..dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu” atau PDTT dalam ketentuan Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU PPTKN sebagai berikut:

1. Keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Para pembentuk UUD NRI Tahun 1945 menyadari bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara merupakan kewajiban yang berat, sehingga perlu dibentuk suatu lembaga pemeriksa keuangan negara yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Dengan adanya ketentuan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945, telah memperkuat keberadaan dan kedudukan BPK sebagai satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara. Kemandirian dan kebebasan dari ketergantungan kepada Pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan sangat diperlukan oleh BPK agar dapat melaksanakan tugas sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 23G ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan delegasi kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai BPK dalam suatu undang-undang, maka dibentuklah UU BPK.
2. Tugas BPK sebagaimana ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 telah dijabarkan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU BPK yang menyatakan “*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”.

3. Bahwa pembentukan UU PPTKN dan UU BPK memiliki materi muatan yang saling terkait. RUU tentang PPTKN lahir karena memiliki materi muatan yang saling terkait dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara), dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK Lama) (*vide* Risalah Rapat Kerja RUU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, rapat ke-2, rapat kerja ke-1 dengan Menteri Keuangan pada hari Senin tanggal 9 Februari 2004 hal. 9).
4. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU PPTKN, tugas BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara mencakup:
 - a. Pemeriksaan keuangan;
 - b. Pemeriksaan kinerja; dan
 - c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
5. Sesuai dengan risalah RUU tentang PPTKN, BPK bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara meliputi pemeriksaan atas laporan keuangan dan pemeriksaan atas hal-hal yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan kinerja meliputi aspek ekonomis, efisiensi, dan efektifitas, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang meliputi pemeriksaan di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja (*vide* Risalah Rapat Kerja RUU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, rapat ke-5, rapat kerja ke-4 dengan Menteri Keuangan pada hari Selasa tanggal 17 Februari 2004, hal 24).
6. Ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU PPTKN menyatakan bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan kinerja. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian

intern pemerintah yang dalam pelaksanaannya, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU BPK, dilakukan berdasarkan UU PPTKN.

7. Berdasarkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang tertuang dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017, PDTT bertujuan untuk memberikan kesimpulan sesuai dengan tujuan pemeriksaan yang ditetapkan. PDTT dapat berbentuk pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif. Tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan adalah untuk menilai apakah hal pokok yang diperiksa sesuai (patuh) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif adalah untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.
8. Terhadap dalil para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa tugas PDTT tidak sesuai dengan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 karena secara gramatikal kewenangan BPK adalah pemeriksaan keuangan dan pemeriksaaan kinerja saja (*vide* perbaikan permohonan hal 26), DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 dan angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud dengan Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Adanya kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga atau pejabat negara adalah untuk pelaksanaan tugas dan fungsinya.
 - b. Dalam pelaksanaan tugas berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK, BPK memiliki kewenangan yang diatur dalam Pasal 9 hingga Pasal 11 UU BPK. Bahwa berdasarkan Pasal 12 UU BPK, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang tersebut diatur dengan Peraturan BPK. Oleh karena itu, pemahaman para Pemohon yang menganggap ketentuan dalam

Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebagai “kewenangan” BPK adalah opini yang keliru karena PDTT adalah cakupan, ruang lingkup, dan menjadi bagian daripada tugas BPK.

- c. Frasa tujuan tertentu bersifat teknis yang tidak dapat dijelaskan secara rinci, karena tujuan tertentu adalah tujuan-tujuan yang spesifik yang bersifat khusus dan bersifat mendasar. PDTT tidak bertentangan dengan Pasal 23 UUD NRI Tahun 1946 karena semakin memperkuat peran tujuan audit dalam rangka mengamankan keuangan negara dengan melakukan pendalaman terhadap aspek tertentu di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.
- d. Makna konstiusionalitas pada dasarnya tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar. Untuk menafsirkan, menilai atau menguji konstiusionalitas suatu undang-undang terdapat empat indikator penilai, yaitu:
 - 1) Naskah undang-undang dasar yang resmi dan tertulis;
 - 2) Dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar, seperti risalah-risalah;
 - 3) Nilai-nilai konstitusi yang dalam praktik ketatanegaraan telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan
 - 4) Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan yang ideal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Oleh karena itu, penafsiran merupakan proses di mana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai peraturan tertentu dari suatu undang-undang. Penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang (*vide* Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, dalam Laporan Hasil Penelitian Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar, Pusat

Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi, Tahun 2016, hal. 12).

- e. Bahwa tiga bentuk penafsiran konstitusi adalah penafsiran historis (*original intent*), penafsiran doktrinal (tekstual dan gramatikal), dan penafsiran responsif. Penafsiran yang seharusnya dihindari adalah cara pendekatan tekstual dari bunyi undang-undang yang secara kaku (*rigid*) tidak dapat mengantisipasi dan menyesuaikan diri dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat. (*vide* Robert C. Post dan Achmad Sodiki, dalam Laporan Hasil Penelitian Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar, Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi, Tahun 2016, halaman 10 dan 11).
 - f. Bahwa berdasarkan Risalah RUU PPTKN, salah satu contoh pemeriksaan jenis tertentu adalah dalam hal terjadi pencemaran lingkungan, pemeriksa keuangan harus mencari dan mengidentifikasi penyebab dan akibat yang ditimbulkan dari pencemaran serta biaya yang harus dikeluarkan oleh Negara. Oleh karena itu, hanya terdapat 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yaitu *finance audit*, *performance audit*, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Bahwa selain itu BPK juga dapat melakukan PDTT sebagai pemeriksaan lanjutan dari pemeriksaan sebelumnya (pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja) atau menindaklanjuti permintaan dari Aparat Penegak Hukum dalam rangka proses peradilan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (4), Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 13 UU PPTKN (*vide* Rapat Kerja RUU PPTKN Rapat ke-5, Rapat Kerja ke-4 dengan Pemerintah, tanggal 17 Februari 2004).
 - g. Oleh karena itu dalil Para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa tugas PDTT tidak sesuai dengan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 adalah opini yang tidak berdasar.
9. Tugas yang diberikan kepada BPK berdasarkan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam UU BPK yang merupakan amanat dari Pasal 23G ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang

menyatakan bahwa “*Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang-Undang*”. Ketentuan tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka (*open legal policy*) kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan dalam UU BPK, termasuk mengenai cakupan tugas yang diberikan kepada BPK.

10. DPR RI memberikan keterangan bahwa MK tidak pernah membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk undang-undang, sebagaimana terdapat dalam Pendapat Mahkamah pada point [3.17] Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan:

“..Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan *presidential threshold* dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara *a quo*, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.

11. Bahwa *open legal policy* pembentuk undang-undang yang memberikan tugas kepada BPK yang mencakup salah satunya adalah PDDT ke dalam UU *a quo*, terbukti telah memberikan manfaat bagi bangsa dan negara karena dapat mengidentifikasi dan mendeteksi kerugian keuangan negara yang terjadi. DPR RI menegaskan bahwa pelaksanaan PDDT tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena PDDT tidak diterapkan secara diskriminatif. Pelaksanaan PDDT dilakukan terhadap objek pemeriksaan yang telah diduga terjadi penyalahgunaan keuangan negara, atau ada, atau timbulnya data baru, sehingga dibutuhkan untuk segera diperiksa berdasarkan

kewenangan auditor atau terkait dengan permintaan resmi dari DPR RI. Berikut adalah beberapa contoh konkret PDTT yang telah dilakukan oleh BPK:

- a. Berdasarkan Surat DPR RI Nomor KD 01/8104/DPR-RI/X/2010 tanggal 26 Oktober 2010 dan Surat DPR RI Nomor PW 01/4220/DPR-RI/V/2011 tanggal 25 Mei 2011, BPK telah melakukan PDTT atas sektor hulu listrik serta program percepatan pembangkit berbahan bakar batu bara pada PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) (PT. PLN). Dalam laporannya, BPK menemukan penyimpangan yang berpotensi melanggar hukum dan merugikan negara yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait. Khusus di sektor energi primer, penyimpangan tersebut mengakibatkan PT. PLN mengalami kerugian Rp 17.900.681,34 juta (tujuh belas triliun sembilan ratus miliar enam ratus delapan puluh satu koma tiga puluh empat juta rupiah) pada tahun 2009, dan Rp 19.698.224,77 juta (sembilan belas triliun enam ratus sembilan puluh delapan miliar dua ratus dua puluh empat koma tujuh puluh tujuh juta rupiah) pada tahun 2010 (*vide* Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu Sektor Hulu Listrik pada PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero), Auditorat Keuangan Negara VII Nomor: 30/Auditama VII/PDTT/09/2011 tanggal 16 September 2011);
- b. Panitia Khusus (Pansus) DPR RI atas kasus PT. Pelabuhan Indonesia II (Persero) (PT. Pelindo II) meminta BPK untuk melakukan audit investigasi/PDTT terhadap sejumlah kejanggalan yang ditemukan oleh Pansus DPR RI. Nilai indikasi kerugian negara berasal dari kekurangan *upfront fee* yang seharusnya diterima oleh PT. Pelindo II dari perpanjangan perjanjian kerja sama pengelolaan dan pengoperasian PT. Jakarta International Container Terminal (JICT), antara PT. Pelindo II dan PT. Hutchinson Port Holding (HPH) berindikasi merugikan negara sebesar Rp 4,08 triliun (empat koma delapan triliun rupiah) (*vide* Warta BPK Edisi 07-Vol. VII-Juli 2017, hal 6-15);

- c. Berdasarkan permintaan DPR RI melalui Surat DPR Nomor PW/5487/DPRRI/IX/2009 tanggal 1 September 2009 perihal Audit Investigatif/Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu Terhadap Bank Century, BPK melakukan audit investigatif/PDPTT terhadap PT. Bank Century, Tbk. (Bank Century) (*vide* BPK Serahkan Hasil Pemeriksaan Bank Century Ke DPR, 23 November 2009, <http://www.bpk.go.id/news/bpk-serahkan-hasil-pemeriksaan-bank-century-ke-dpr>).

Hasil pemeriksaan telah diserahkan kepada DPR RI pada tanggal 23 November 2009 yang mengungkap sembilan temuan yang dilakukan pendalaman melalui PDPTT lanjutan, tetapi hingga saat ini perkara tersebut masih ditangani oleh KPK dan kami tidak mengetahui perkembangan selanjutnya.

- d. Berdasarkan Surat Ketua DPR RI Nomor: PW.01/3177/DPR RI/IV/2011, tanggal 6 April 2011 yang meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan dilakukan audit investigatif/PDPTT terhadap kasus Bank Century. Hasil pemeriksaan menemukan bahwa terdapat penyaluran penyertaan modal sementara (PMS) kepada Bank Century oleh komite koordinasi (KK) yang kelembagaannya belum dibentuk berdasarkan undang-undang, sehingga penyaluran PMS tersebut tidak memiliki dasar hukum. Total PMS sejumlah Rp. 6.762,36 miliar (enam triliun tujuh ratus enam puluh dua koma tiga puluh enam miliar rupiah) (*vide* BPK RI Menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT Bank Century, Tbk., Siaran Pers Badan Pemeriksa Keuangan (*online*), 23 Desember 2011, https://www.bpk.go.id/assets/files/storage/2013/12/file_storage_1386755982.pdf).

12. Bahwa terkait dalil para Pemohon yang mempertanyakan mengapa ada lembaga negara yang sudah mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian, tetapi tetap dikenakan PDPTT, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Pendapat para Pemohon tersebut menunjukkan kekurangpahaman atau ketidaktahuan para Pemohon terhadap pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK. Opini BPK merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang disesuaikan dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan efektifitas sistem pengendalian intern.
- b. Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh BPK, yakni: (1) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*); (2) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*); (3) opini tidak wajar (*adversed opinion*); dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Makna opini WTP diberikan kepada suatu instansi adalah bahwa laporan keuangan instansi tersebut telah disajikan secara wajar tanpa pengecualian berdasarkan kriteria yang telah ditentukan.
- c. WTP sebagai opini dari BPK bukanlah menjadi jaminan pasti bahwa tidak terdapat pelanggaran pengelolaan keuangan Negara pada lembaga dimaksud, karena yang dinilai hanyalah apakah laporan keuangan sudah disusun dengan wajar selanjutnya dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Opini WTP merupakan pernyataan mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan dan tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya PDTT terhadap instansi tersebut.
- d. Sesuai amanat Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka melakukan pemeriksaan atas seluruh unsur keuangan negara tersebut, terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun PDTT. Masing-masing jenis pemeriksaan tersebut memiliki tujuan

yang berbeda-beda. PDTT adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja. Termasuk dalam PDTT ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif yang memuat kesimpulan.

- e. PDTT dapat berupa Pemeriksaan Kepatuhan dan Pemeriksaan Investigatif sebagaimana praktik yang lazim di dunia internasional yang biasa dikenal dengan nama *Compliance Audit* dan *Investigative Audit*. Pemeriksaan Kepatuhan merupakan ciri khas dari sektor publik yang membedakannya dengan sektor privat. Pemeriksaan tersebut dilakukan untuk mengevaluasi secara lebih mendalam kepatuhan manajemen sektor publik dalam mengelola sumber daya yang dipercayakan kepadanya, yang mungkin tidak dapat diungkap saat Pemeriksaan Keuangan. Sedangkan Pemeriksaan Investigatif dilakukan untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.
- f. Pemeriksaan Keuangan dan PDTT memiliki perbedaan tujuan yang berdampak pada perbedaan metode, ruang lingkup, dan fokus kedua pemeriksaan tersebut. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, kedua jenis pemeriksaan tersebut merupakan bagian dari pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sebagai contoh, Pemeriksaan Keuangan memeriksa kewajaran penyajian pertanggungjawaban seluruh penerimaan dan pengeluaran APBN/APBD. Sedangkan PDTT sudah difokuskan pada aspek tertentu, misalnya atas PNPB, belanja barang dan jasa, atau manajemen aset.
- g. Dengan adanya PDTT, BPK berhasil mengungkap banyak kasus penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara, baik di lingkungan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dinas-dinas, maupun di lingkungan BUMN. Apabila menghilangkan kewenangan PDTT maka menjadi celah hukum untuk melemahkan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang oleh pembentuk undang-undang, dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan akuntabel.

13. DPR RI sebagai lembaga yang mewakili atau merepresentasikan rakyat Indonesia berkepentingan untuk meminta BPK melakukan PDTT berupa pemeriksaan investigatif untuk menyelamatkan keuangan negara sebagai akibat dari perilaku koruptif agar dapat dikembalikan ke kas negara. Hasil PDTT kemudian diproses lebih lanjut melalui upaya hukum untuk dilakukan pemulihan atau pengembalian kerugian negara kepada negara dan para pihak terkait untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya. Kepentingan DPR RI sebagai representasi kepentingan rakyat tersebut merupakan salah satu pelaksanaan dari fungsi pengawasan DPR RI sebagaimana dijamin dan sejalan dengan Konstitusi dalam rangka memastikan bahwa keuangan negara telah dikelola secara transparan, akuntabel, bertanggung jawab, dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia (*vide* Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945, Pasal 21 ayat (3) UU PPTKN, Pasal 162 ayat (2) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 *jo* Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Tertib). Dengan demikian, DPR RI dapat mengetahui sejauh mana penyimpangan yang terjadi dan besar kerugian negara melalui PDTT yang berbentuk pemeriksaan investigatif.

C. Risalah Pembahasan Pasal *a quo* UU BPK dan UU PPTKN

Selain pandangan secara konstitusional, teoritis, dan yuridis, sebagaimana telah diuraikan di atas, DPR RI melampirkan risalah pembahasan UU BPK dan UU PPTKN sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keterangan DPR RI ini.

III. Petitum DPR RI

Bahwa berdasarkan keterangan tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
2. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
3. Menyatakan bahwa frasa "*dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu*" dalam Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654), tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;

4. Menyatakan bahwa frasa “*dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu*” dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400), tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Keterangan Tambahan Dewan Perwakilan Rakyat

I. Kedudukan Hukum (*legal standing*)

Terhadap kedudukan hukum Para Pemohon, DPR RI memberikan keterangan tambahan sebagai berikut:

Terhadap para Pemohon yang berprofesi sebagai dosen dan mahasiswa di Fakultas Hukum dan aktivis organisasi Mahutama, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon tidak menjelaskan pertautan antara profesi para Pemohon dengan frasa “*dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu*” (PDTT) dalam UU *a quo* yang merupakan cakupan tugas BPK. Dalam hal ini para Pemohon tidak dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, karena tidak terdapat pertautan antara ketentuan pasal-pasal *a quo* dengan para Pemohon yang bukan Anggota BPK dan juga bukan sebagai pihak yang terdampak atas tugas PDTT yang dilakukan oleh BPK.

Bahwa para Pemohon sebagai pendidik profesional dan ilmuwan memiliki tugas untuk mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, serta sebagai anggota masyarakat yang berusaha mengembangkan potensi diri melalui proses pembelajaran seharusnya menggali lebih jauh mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab

keuangan negara dengan lebih komprehensif dan tidak secara parsial. Sebagai sivitas akademika, jika para Pemohon kurang memahami mengenai pemeriksaan dan pengelolaan tanggung jawab keuangan negara, dalam hal ini mengenai PDTT, maka seharusnya terlebih dahulu para Pemohon meminta keterangan dan berdiskusi dengan lembaga negara yang memiliki tugas untuk melaksanakan PDTT, yaitu BPK. Jika para Pemohon telah memperoleh pemahaman secara mendalam mengenai pelaksanaan PDTT, maka justru dapat menunjang profesi para Pemohon sebagai sivitas akademika yang berilmu.

Bahwa hak para Pemohon untuk memperoleh pendidikan dan mempunyai kebebasan berpikir, serta untuk menyatakan pikiran dan sikap, tidak terhambat dengan adanya tugas BPK untuk melakukan PDTT. Bahwa walaupun para Pemohon mengalami kesulitan untuk memahami dasar konstitusionalitas tugas PDTT dimaksud, maka hal tersebut tidak memiliki hubungan sebab akibat antara keberlakuan Pasal 6 ayat (3) UU BPK dan Pasal 4 ayat (1) UU Pemeriksaan Keuangan Negara dengan kerugian konstitusional yang didalilkan Para Pemohon. Hal tersebut sesuai dengan pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 74/PUU-XVI/2018 yang menyatakan:

“... jika pun benar Para Pemohon memiliki hak konstitusional, quod non, kerugian dimaksud tidak memiliki hubungan sebab akibat secara potensial apalagi secara faktual dan aktual oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf z dan Penjelasan Pasal 74 UU 8/2010 karena selaku pengajar atau dosen, Pemohon III dan Pemohon IV tetap dapat mengajar di bidangnya masing-masing dan tetap dapat memberikan kontribusi dalam proses perubahan peraturan perundang-undangan, terlebih lagi kerugian yang didalilkan oleh Pemohon III dan Pemohon IV tidak bersifat spesifik (khusus).”

Bahwa jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang dijadikan batu uji oleh para Pemohon juga tidak memiliki relevansi dengan ketentuan pasal *a quo* UU BPK dan UU PPTKN apabila dihubungkan dengan profesi para Pemohon. Ketentuan pasal-pasal *a quo* merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sehingga justru memberikan kepastian hukum terhadap pengaturan mengenai tugas BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Bahwa berdasarkan uraian tersebut, maka nyata-nyata terlihat bahwa para Pemohon tidak memiliki kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi yang diakibatkan dari keberlakuan pasal-pasal *a quo* UU BPK dan UU PPTKN. Selain itu ketentuan pasal-pasal *a quo* UU BPK dan UU PPTKN juga tidak memiliki hubungan sebab akibat akibat (*causal verband*) dengan kerugian yang didalilkan oleh para Pemohon. Oleh karena itu maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian ketentuan pasal-pasal *a quo* tidak akan berdampak apa pun pada para Pemohon. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok permohonan Para Pemohon.

II. Pengujian Materiil UU BPK dan UU PPTKN

Terhadap pengujian materiil UU BPK dan UU PPTKN, DPR RI memberikan keterangan tambahan sebagai berikut:

A. Bahwa secara filosofis pembentukan mengenai UU BPK dan UU PPTKN diuraikan sebagai berikut:

1. Bahwa untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka diperlukan pengelolaan keuangan negara yang diselenggarakan secara profesional, independen, terbuka, dan bertanggung jawab. Mengingat pentingnya hal tersebut maka dalam Bab VIII dan Bab VIIIA UUD NRI Tahun 1945 telah diatur prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan Negara. Sebagai suatu konstitusi yang bersifat filosofis prinsip-prinsip dasar, UUD NRI Tahun 1945 hanya menetapkan secara eksplisit aturan-aturan pokok mengenai pengelolaan keuangan negara yang meliputi salah satunya pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara. Selanjutnya, UUD NRI Tahun 1945 mendelegasikan pengaturan penyelenggaraan aturan pokok tersebut ke dalam undang-undang.

2. Begitu pentingnya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga perlu membentuk undang-undang yang mengatur mengenai ketentuan pokok keuangan negara, perbendaharaan negara, dan pelaksanaan pemeriksaan oleh unsur pengawasan eksternal instansi pemerintah agar jelas cakupan keuangan negara yang diawasi dan tanggung jawab masing-masing pengelola yang terlibat dalam pengelolaan keuangan negara. Bahwa dalam upaya untuk mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, diperlukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945. Dengan telah dibentuknya UU BPK dan UU PPTKN, maka BPK memiliki landasan operasional yang memadai dalam melaksanakan tugasnya memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan.

B. Bahwa terkait dalil para Pemohon yang mempertanyakan mengapa ada lembaga negara yang sudah diperiksa oleh BPK dan mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP), tetapi tetap berpotensi untuk dilakukan pemeriksaan kembali oleh BPK dengan dilakukannya PDTT, DPR RI memberikan keterangan tambahan sebagai berikut:

1. Pendapat para Pemohon tersebut menunjukkan kekurangpahaman atau ketidaktahuan para Pemohon terhadap pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK. Opini BPK merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang disesuaikan dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan efektifitas sistem pengendalian intern.
2. Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh BPK terhadap instansi yang menjadi objek pemeriksaan, yakni: (1) opini wajar tanpa

pengecualian (*unqualified opinion*); (2) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*); (3) opini tidak wajar (*adversed opinion*); dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Makna opini WTP yang diberikan kepada suatu instansi adalah bahwa laporan keuangan instansi tersebut telah disajikan secara wajar tanpa pengecualian berdasarkan kriteria yang telah ditentukan.

3. WTP sebagai opini dari BPK bukanlah jaminan pasti bahwa tidak terdapat pelanggaran pengelolaan keuangan negara pada lembaga yang diperiksa, karena yang dinilai hanyalah apakah laporan keuangan sudah disusun dengan wajar, selanjutnya oleh BPK dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Opini WTP merupakan pernyataan mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan dan tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya pemeriksaan lanjutan terhadap instansi tersebut, jika ditemukan adanya indikasi-indikasi pengelolaan keuangan negara yang menimbulkan kerugian negara dan/atau unsur pidana.
4. Sesuai amanat Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka melakukan pemeriksaan atas seluruh unsur keuangan negara tersebut, terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan PDTT yang memiliki tujuan dan hasil yang berbeda-beda. PDTT adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja. Termasuk dalam PDTT ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif yang memuat kesimpulan. Berdasarkan ketentuan Pasal 16 UU PPTKN, hasil PDTT memuat kesimpulan bukan opini, temuan maupun rekomendasi.

5. PDTT dapat berupa Pemeriksaan Kepatuhan dan Pemeriksaan Investigatif sebagaimana praktik yang lazim secara internasional yang dikenal dengan nama *Compliance Audit* (pemeriksaan kepatuhan) dan *Investigative Audit* (pemeriksaan investigatif). Pemeriksaan kepatuhan dilakukan untuk memperoleh keyakinan yang memadai terhadap laporan keuangan yang bebas dari kesalahan penyajian. Sesuai dengan SPKN, BPK melakukan pengujian kepatuhan pemerintah pusat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kecurangan dan ketidakpatuhan yang berpengaruh langsung serta memeriksa kesesuaian material terhadap penyajian laporan keuangan. Namun pemeriksaan yang dilakukan BPK atas laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) tidak dirancang khusus untuk menyatakan pendapat atas kepatuhan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan kepatuhan merupakan ciri khas dari sektor publik yang membedakannya dengan sektor privat. Pemeriksaan tersebut dilakukan untuk mengevaluasi secara lebih mendalam atas kepatuhan manajemen dalam mengelola sumber daya yang dipercayakan kepadanya, yang tidak dapat dicakup saat Pemeriksaan Keuangan. Sedangkan Pemeriksaan Investigatif dilakukan untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana, yang dilakukan atas inisiatif BPK berdasarkan hasil pemeriksaan sebelumnya atau atas permintaan dari instansi berwenang dan/atau lembaga perwakilan. Apabila dari hasil PDTT BPK menyimpulkan adanya unsur pidana, maka BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Pemeriksaan Keuangan dan PDTT memiliki perbedaan tujuan yang berakibat pada perbedaan metode, ruang lingkup, dan fokus kedua pemeriksaan tersebut. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, kedua jenis pemeriksaan tersebut merupakan bagian dari pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sebagai contoh, Pemeriksaan Keuangan memeriksa kewajaran penyajian pertanggungjawaban seluruh penerimaan dan pengeluaran

APBN/APBD. Sedangkan PDTT sudah difokuskan pada aspek tertentu, misalnya atas PNBPN, belanja barang dan jasa, atau manajemen aset.

7. Bahwa meskipun BPK telah memberikan opini WTP, namun PDTT atas inisiatif BPK tetap dapat dilaksanakan. Hal tersebut dapat disimulasikan sebagai berikut:
 - Sebelum memberikan opini, BPK melakukan asersi untuk menguji pernyataan manajemen. Misalnya manajemen menyatakan memiliki piutang sebesar Rp 100 juta (seratus juta rupiah) kepada Pihak X, kemudian BPK melakukan pengujian kesesuaian dengan dokumen-dokumen dan ditemukan bahwa nilai piutang tersebut benar adanya sebesar Rp 100 juta. Oleh karena itu, BPK memberikan opini WTP karena penyajian laporan keuangan telah sesuai dengan bukti-bukti.
 - Namun mengenai kebijakan pemberian piutang tersebut kepada Pihak X apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak, maka BPK dapat melakukan PDTT berupa pemeriksaan kepatuhan.
8. Dengan adanya PDTT, BPK berhasil mengungkap banyak kasus penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara, baik di lingkungan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dinas-dinas, maupun di lingkungan BUMN. Apabila cakupan tugas PDTT yang dimiliki BPK tidak ada, maka menjadi celah hukum untuk melemahkan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang diamanatkan oleh pembentuk undang-undang, dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan akuntabel.

Dengan demikian, terhadap para Pemohon yang mempertanyakan mengapa ada lembaga negara yang sudah diperiksa oleh BPK dan mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP), tetapi tetap berpotensi untuk dilakukan pemeriksaan kembali oleh BPK dengan dilakukannya PDTT, berdasarkan uraian angka 1 sampai dengan angka 8, hal tersebut dilakukan dalam rangka pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dapat dilakukan mengingat pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan PDTT memiliki ruang lingkup yang berbeda dan mekanisme yang tidak sama.

C. Terhadap dalil Para Pemohon yang menyatakan PDTT mengakibatkan potensi adanya *abuse of power* oleh BPK, DPR RI memberikan keterangan tambahan bahwa:

1. Sesuai dengan kewenangan BPK yang dinyatakan dalam Pasal 9 UU BPK, BPK memiliki kewenangan untuk menentukan objek pemeriksaan, merencanakan, dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan, serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan. Kewenangan ini merupakan wujud independensi BPK sebagai lembaga eksternal audit pemerintah.
2. Bahwa seluruh pemeriksaan oleh BPK, termasuk PDTT, telah diatur secara ketat pelaksanaannya dengan standar pemeriksaan melalui SPKN yang mengacu pada *The Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS)*. SPKN yang berlaku pada saat ini ditetapkan oleh Ketua BPK melalui Peraturan BPK RI Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Selain itu terdapat Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan dan Peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018 tentang Majelis Kehormatan Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena itu, kekhawatiran Para Pemohon mengenai adanya potensi *abuse of power* dalam pelaksanaan pemeriksaan adalah hal yang tidak berdasar.
3. Pemeriksaan oleh BPK merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan atas kinerja pemerintahan secara umum, yang dalam hal ini memang menjadi kewenangan DPR RI sebagai wujud keterwakilan politik rakyat dalam kekuasaan negara. Namun demikian, justru karena fungsi pengawasan oleh DPR RI bersifat politis, struktur dan pembagian kekuasaan dalam UUD NRI Tahun 1945 menempatkan BPK, sebagai lembaga yang bebas dan mandiri, yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara lebih teknis. Karena sifatnya yang teknis, semua jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK baik atas permintaan oleh DPR RI/DPRD atau atas inisiatif BPK sendiri, haruslah dapat dipertanggungjawabkan secara profesional sesuai

dengan keilmuan, standar, maupun peraturan-perundangan sebagai dasar hukumnya.

4. Bahwa permintaan dari DPR RI/DPRD adalah salah satu sumber informasi awal untuk melakukan PDTT, namun tidak menjadi satu-satunya sumber. Hal-hal yang sedang menjadi sorotan publik (ramai di media massa), hasil pemeriksaan sebelumnya, renstra pemerintah, serta amanat undang-undang, juga menjadi pertimbangan BPK ketika memutuskan untuk memeriksa suatu objek. Semua sumber tersebut tentunya tidak serta-merta diputuskan untuk diperiksa tanpa terlebih dulu dilaksanakan suatu kajian awal, terutama apabila yang dimintakan adalah PDTT investigatif.
5. Kewenangan BPK melakukan PDTT sudah sejalan dengan praktik-praktik yang ada di BPK negara lain. Contoh BPK di negara-negara lain yang melakukan *compliance audit* (PDTT) sebagai jenis pemeriksaan selain pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja antara lain: SAI *European Union*, SAI *Bulgary*, SAI *Croatia*, SAI *Cyprus*, SAI *Denmark*, SAI *Estonia*, SAI *Hungary*, SAI *Italy*, SAI *Spain*, dan SAI *Poland*.
6. Bahwa standar pemeriksaan yang dijadikan rujukan BPK dalam PBPK 1/2017 telah mengadopsi *International Standards on Auditing* (ISA). Selain itu, BPK sebagai bagian dari organisasi badan pemeriksaan keuangan sedunia yang bernama *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), dalam melaksanakan pemeriksaan juga mengacu pada perkembangan standar pemeriksaan, termasuk *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) yang ditetapkan oleh INTOSAI. Dengan adanya acuan standar pemeriksaan yang sama oleh seluruh anggota INTOSAI, memungkinkan untuk dilakukan telaah atas sistem pengendalian mutu BPK oleh *Supreme Audit Institution* (SAI) negara lain yang menjadi anggota INTOSAI guna menjamin bahwa mutu pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh BPK telah sesuai dengan standar. Hal ini diatur dalam Pasal 33 ayat (1) UU BPK.

7. Penyusunan standar pemeriksaan internasional saat ini berubah dari berbasis pengaturan detail (*rule based standards*) menjadi berbasis prinsip (*principle based standards*) yang dimaksudkan salah satunya agar SPKN lebih fleksibel dalam mengakomodir perubahan-perubahan aturan maupun *best practices* profesi pemeriksa di dunia, sehingga SPKN yang diberlakukan akan dapat digunakan dalam jangka waktu yang lebih lama dan tidak perlu terlalu sering berubah.

Dengan demikian, terhadap para Pemohon yang menyatakan PDTT mengakibatkan potensi adanya *abuse of power* oleh BPK, sebagaimana uraian angka 1 sampai dengan angka 7, maka hal tersebut akan sulit dilakukan oleh pemeriksa BPK dengan adanya peraturan-peraturan yang harus diikuti bagi BPK dalam melaksanakan pemeriksanaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sehingga dalil potensi adanya *abuse of power* tersebut tidaklah beralasan.

D. Mengenai frasa “dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu” dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 yang didalilkan oleh Para Pemohon tidak sesuai dengan *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, DPR RI memberikan keterangan tambahan sebagai berikut:

1. Pembahasan mengenai perubahan BPK itu sudah dimulai sejak Sidang Umum MPR Tahun 1999, namun tidak selesai. Pembahasan rancangan materi perubahan kedua dimulai dalam rapat Badan Pekerja MPR-RI pada akhir tahun 1999, yang diteruskan pembahasannya dalam Panitia *Ad Hoc* (PAH) I BP-MPR. Banyak hal telah disepakati, namun sampai dengan hasil pembahasan dibawa ke Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000, ternyata mengenai BPK ini belum dapat diputuskan. Pembahasan mengenai ketentuan BPK baru dapat diselesaikan dalam Sidang MPR RI Tahun 2001, yang menyepakati pengaturan tentang ketentuan BPK sebagai bagian dari Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, dalam suatu Bab tersendiri, yaitu Bab VIII A, yang terdiri dari 3 (tiga) pasal yaitu Pasal 23E, Pasal 23F dan Pasal 23G. Argumentasi para Pemohon mengenai *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dimuat dalam permohonannya, hanya mengacu pada

pembahasan Perubahan Pertama UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999, tanpa memperhatikan pembahasan-pembahasan untuk Perubahan UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya.

2. Pendapat-pendapat individual yang berkembang selama berlangsungnya proses perubahan UUD NRI Tahun 1945, yang sebagian dirujuk oleh Para Pemohon, tidaklah dapat dikatakan sebagai *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XVII/2019 yang menyatakan bahwa:

“Original intent adalah pendapat terakhir yang disepakati, terlepas dari bagaimana kesepakatan itu diperoleh. Lagipula, secara akademik maupun praktik, original intent tidak selalu dapat dijadikan rujukan yang tepat dalam menafsirkan konstitusi jika konstitusi diharapkan senantiasa mampu menjawab kebutuhan zaman. Sebab, rujukan kepada original intent tidak boleh mengesampingkan tiga aspek penting dalam penafsiran konstitusi, yaitu konstitusi sebagai kesatuan (unity of the constitution), koherensi praktis (practical coherence), dan keberlakuan yang tepat (appropriate working) dari suatu norma konstitusi.”

3. Berdasarkan Risalah Pembahasan Sidang-Sidang MPR diketahui bahwa penguatan dan pemberdayaan BPK sesuai tuntutan dan harapan masyarakat dilakukan melalui beberapa hal, antara lain: (1) penegasan kedudukan BPK yang bebas dan mandiri atau terlepas dari pengaruh lembaga tinggi negara lainnya dalam melakukan tugasnya; (2) penegasan BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara (eksternal); (3) Perluasan ruang lingkup obyek yang diperiksa, yaitu tidak hanya meliputi keuangan negara yang dikelola Pemerintah dalam APBN, namun meliputi pula keuangan negara yang pengelolaannya dipisahkan dari APBN; dan (4) Perluasan tugas BPK, dalam konteks proses pengelolaan keuangan negara yang diperiksa, dari yang semula hanya memeriksa tanggung jawab keuangan negara ditambah menjadi ‘memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara’. Sehingga BPK tidak sekedar melakukan pemeriksaan atas penyajian laporan keuangan saja, akan tetapi memeriksa seluruh aspek dan proses pengelolaan keuangan negara, termasuk memeriksa keselarasan kebijakan pemerintah dengan arah kebijakan

yang ditetapkan dalam Undang-Undang dan dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi dan mewujudkan sistem pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Upaya penguatan dan pemberdayaan BPK tersebut, menghasilkan rumusan perubahan ketentuan tentang BPK dalam UUD NRI Tahun 1945, termasuk yang termuat dalam Pasal 23E ayat (1) yang menentukan “*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.*”

4. Penegasan pelaksanaan pemeriksaan BPK secara bebas dan mandiri tersebut sejalan dengan Section 5 “*The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*” yang berbunyi sebagai berikut:

Section 5. Independence of Supreme Audit Institutions

1. *Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.*
2. *Although state institutions cannot be absolutely independent because they are part of the state as a whole, Supreme Audit Institutions shall have the functional and organisational independence required to accomplish their tasks.*
3. *The establishment of Supreme Audit Institutions and the necessary degree of their independence shall be laid down in the Constitution; details may be set out in legislation.*

Dengan demikian, dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu” dalam ketentuan *a quo* tidak sesuai dengan *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, merupakan pernyataan yang tidak beralasan dan telah mengabaikan semangat yang justru merupakan *original intent* dari Pasal 23E ayat UUD NRI Tahun 1945, yang menghendaki BPK sebagai satu-satunya lembaga negara yang bertugas memeriksa seluruh sistem keuangan negara secara bebas dan mandiri, dengan tetap memperhatikan kaidah keilmuan di bidang pemeriksaan keuangan atau audit.

- E. Bahwa terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Suhartoyo yang pada intinya menanyakan kepada DPR RI dan BPK mengenai nomenklatur PDDT yang abstrak, tidak konkret, dan mengapa nomenklatur tersebut tidak diubah menjadi pemeriksaan**

investigatif, DPR RI memberikan keterangan tambahan sebagai berikut:

1. PDTT meliputi pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif. Meskipun baik pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif menghasilkan kesimpulan, namun keduanya memiliki tujuan yang berbeda.
2. Tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan adalah untuk menilai apakah hal pokok yang diperiksa sesuai (patuh) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam PDTT dengan bentuk pemeriksaan kepatuhan, apabila pemeriksa mengidentifikasi adanya pertentangan antara beberapa sumber kriteria yang digunakan, pemeriksa harus menganalisis konsekuensi dari adanya pertentangan tersebut. Materialitas juga dipertimbangkan dalam penentuan topik dan kriteria pemeriksaan.
3. Tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif adalah untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif ini hanya dilakukan ketika terdapat prediksi yang memadai. Prediksi adalah keseluruhan dari peristiwa, keadaan pada saat peristiwa itu, dan segala hal yang terkait atau berkaitan yang dapat membawa seseorang yang memiliki akal sehat, profesional, dan memiliki tingkat kehati-hatian, untuk yakin bahwa *fraud* telah, sedang, atau akan terjadi (PBPk 1/2017 PSP 100 angka 5 huruf v). Sumber prediksi dapat berasal dari temuan pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun pemeriksaan kepatuhan, dan informasi pihak internal maupun eksternal BPK.

Dengan merujuk pada cakupan dalam PDTT tersebut, maka jelas bahwa PDTT tidak hanya berupa pemeriksaan investigatif namun juga terdapat pemeriksaan kepatuhan. Pemeriksaan kepatuhan tidak dapat disamaartikan dengan pemeriksaan investigatif karena memiliki tujuan, metode, dan ruang lingkup yang berbeda. Oleh karena itu, DPR RI memberikan keterangan bahwa nomenklatur PDTT dalam pasal-pasal *a quo* UU BPK dan UU PPTKN tidak dapat diganti dengan nomenklatur pemeriksaan investigatif.

F. Bahwa Terhadap Permintaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih atas Risalah Pembahasan RUU BPK dan RUU PPTKN, DPR RI Memberikan Lampiran Risalah Pembahasan RUU BPK dan RUU PPTKN Secara Lengkap Sebagai Lampiran yang tidak Terpisahkan dari keterangan tambahan Ini.

III. Petitum DPR RI

Bahwa berdasarkan keterangan tambahan tersebut, DPR RI memohon agar kiranya, Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
2. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
3. Menyatakan bahwa frasa “*dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu*” dalam Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654), tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan bahwa frasa “*dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu*” dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400), tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyampaikan keterangan lisan di depan persidangan pada tanggal 26 November 2019 dan juga telah menyerahkan

keterangan tertulis beserta lampirannya yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

A. Legal Standing

Dalam permohonan yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, Pemohon menyatakan mengalami kerugian konstitusional yang bersifat potensial pasti atas eksistensi frasa "dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu" dalam ketentuan norma *a quo* dengan alasan antara lain sebagai berikut:

1. Pasca diundangkannya UU 15/2004, terdapat penambahan kewenangan BPK yakni kewenangan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (selanjutnya disebut PDTT) yang tidak termasuk dalam Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja. Kewenangan tersebut dimasukkan dalam UU 15/2006 sehingga inkonstitusional karena tidak sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.

Penambahan kewenangan PDTT menyebabkan timbulnya kerugian konstitusional bagi Pemohon I dan Pemohon II dalam menjalankan tugasnya sebagai akademisi saat harus menjelaskan konstitusionalitas, maksud, dan tujuan PDTT pada saat dilakukan PDTT terhadap suatu lembaga negara padahal lembaga negara itu sudah mendapatkan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan kerugian konstitusionalitas bagi Pemohon III selaku mahasiswa yang mendapatkan penjelasan terkait kedudukan PDTT.

2. Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf a dan huruf f serta Pasal 6 huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disingkat UU 12/2011), frasa 'pemeriksaan dengan tujuan tertentu' tidak memiliki kejelasan tujuan dan tidak memiliki kejelasan rumusan;

Terhadap alasan-alasan permohonan di atas, BPK berpendapat, sebagai berikut:

1. Sebagai dosen dan mahasiswa, Pemohon tidak menjelaskan secara spesifik kerugian konstitusional sebagai akibat berlakunya norma *a quo*, karena tidak ada penjelasan mengenai hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara norma *a quo* dengan kerugian konstitusional Pemohon dalam memberikan penjelasan dan memahami PDTT.

Dalam hal, yaitu seorang pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.

Sebagai sivitas akademika, pertanyaan-pertanyaan yang timbul mengenai suatu permasalahan, dalam hal ini mengenai PDTT, seyogyanya dijadikan bahan untuk melakukan suatu penelitian. Untuk mendukung hal tersebut, BPK terbuka untuk memberikan penjelasan mengenai PDTT termasuk mengenai standar yang digunakan.

2. Dalil Pemohon yang menyatakan bahwa rumusan PDTT dalam UU 15/2006 tidak memiliki kejelasan tujuan dan tidak memiliki kejelasan rumusan, sehingga tidak mencerminkan asas kepastian hukum sesuai dengan teknik pembuatan peraturan perundang-undangan dalam UU 12/2011, bukan merupakan masalah konstusionalitas norma PDTT, namun merupakan hal yang terkait dengan teknik *legal drafting* sehingga bukan merupakan ranah Mahkamah Konstitusi untuk mengujinya.

Dengan demikian, Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum atau *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian atas Pasal-Pasal *a quo*. Oleh karena itu, sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak dapat menerima Permohonan *a quo*. Namun demikian, BPK tetap menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim untuk menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat untuk menerima Permohonan *a quo*, perkenankan BPK menyampaikan penjelasan atas materi perkara sebagaimana dalam bagian di bawah ini.

B. Keterangan BPK atas Pokok Permohonan Pemohon

Terhadap frasa "dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu" dalam ketentuan *a quo* yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon, BPK berpendapat bahwa ketentuan tersebut memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK, dengan penjelasan yang akan disampaikan dalam 4 (empat) bagian pokok, yakni *pertama* penjelasan tentang PDTT dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, *kedua* penjelasan tentang pengaturan mengenai PDTT dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara

(SPKN), *ketiga* penjelasan tentang *original intent* perumusan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, dan *keempat* penjelasan tentang Konstitusionalitas Norma PDTT dalam UU 15/2004 dan UU 15/2006.

1. PDTT dalam Pemeriksaan atas Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Terkait dengan pelaksanaan PDTT, Pemohon mempermasalahkan hal-hal berikut:

- a. Pemohon mempertanyakan dasar konstitusional kewenangan PDTT yang dimiliki BPK karena seringkali terhadap instansi Pemerintah yang sudah berkali-kali mendapatkan status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) masih juga dilakukan PDTT.
- b. Pemohon menyatakan bahwa secara normatif BPK dapat melaksanakan PDTT apabila ada permintaan dari DPR/DPRD untuk melakukan pemeriksaan lanjutan berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) UU 15/2004 yang menyatakan, "*DPR/DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan.*"
- c. Pemohon berpendapat bahwa permintaan DPR/DPRD untuk melakukan pemeriksaan lanjutan dengan menggunakan pilihan PDTT, sangat memiliki tendensi politik dan dapat dijadikan sebagai instrumen yang berpotensi disalahgunakan (*abuse of power*) karena tidak adanya kejelasan terkait tentang pelaksanaan PDTT dalam UU 15/2004 dan UU 15/2006 dibandingkan dengan jenis pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) UU 15/2004. Selain itu, ketidakjelasan instrumen wewenang yang diberikan kepada BPK dalam melaksanakan PDTT akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dan dapat berpotensi disalahgunakan oleh "oknum" BPK dalam melaksanakan tugasnya.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, dapat diberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Hubungan Opini atas Laporan Keuangan dengan PDTT
 - 1) Sesuai ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, BPK diamanatkan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- 2) Dalam rangka melakukan pemeriksaan atas seluruh unsur keuangan negara tersebut, terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun PDTT. Masing-masing jenis pemeriksaan tersebut memiliki tujuan yang berbeda-beda, yaitu:
 - a) Pemeriksaan Keuangan, merupakan pemeriksaan atas Laporan Keuangan (LK) yang dilakukan dalam rangka menilai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam LK Pemerintah. Laporan pemeriksaan ini memuat opini atas LK.
 - b) Pemeriksaan Kinerja, ditujukan untuk memastikan bahwa kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif. Laporan pemeriksaan ini memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
 - c) PDTT adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja. Termasuk dalam PDTT ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Laporan pemeriksaan ini memuat kesimpulan.
- 3) Opini dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas LK Pemerintah merupakan pernyataan mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam LK. Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan Pemeriksa, yakni: (1) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*); (2) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*); (3) opini tidak wajar (*adversed opinion*); dan (4) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Makna opini WTP diberikan kepada suatu instansi adalah bahwa LK instansi tersebut telah disajikan secara wajar tanpa pengecualian berdasarkan kriteria yang telah ditentukan.
- 4) PDTT dapat berupa Pemeriksaan Kepatuhan dan Pemeriksaan Investigatif sebagaimana praktik yang lazim di dunia internasional yang biasa dikenal dengan nama *Compliance Audit* dan *Investigative Audit*. Pemeriksaan Kepatuhan merupakan ciri khas dari sektor publik yang membedakannya

dengan sektor privat. Pemeriksaan tersebut dilakukan untuk mengevaluasi secara lebih mendalam kepatuhan manajemen sektor publik dalam mengelola sumber daya yang dipercayakan kepadanya, yang mungkin tidak dapat di-cover saat Pemeriksaan Keuangan. Sedangkan Pemeriksaan Investigatif dilakukan untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.

- 5) Pemeriksaan Keuangan dan PDTT memiliki perbedaan tujuan yang berakibat pada perbedaan metode, ruang lingkup, dan fokus kedua pemeriksaan tersebut. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, kedua jenis pemeriksaan tersebut merupakan bagian dari pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sebagai contoh, Pemeriksaan Keuangan memeriksa kewajaran penyajian pertanggungjawaban seluruh penerimaan dan pengeluaran APBN/APBD. Sedangkan PDTT sudah difokuskan pada aspek tertentu, misalnya atas PNBPN, belanja barang dan jasa, atau manajemen aset.
- 6) Diberikannya opini WTP atas LK suatu instansi tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya PDTT terhadap instansi tersebut, apabila dari hasil Pemeriksaan Keuangan atau dari hasil Pemeriksaan Kinerja terdapat hal yang menurut BPK perlu untuk diperiksa lebih lanjut, termasuk untuk mengungkap adanya kerugian negara.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa dalil Pemohon yang mempermasalahkan perolehan opini WTP oleh suatu instansi dengan dilaksanakannya PDTT atas instansi tersebut, adalah hal yang tidak relevan.

b. PDTT Berdasarkan Permintaan

- 1) Selain pelaksanaan PDTT yang diinisiasi oleh BPK, PDTT juga dapat dilakukan berdasarkan adanya permintaan dari lembaga perwakilan maupun aparat penegak hukum, serta amanat dari undang-undang. Sebagai contoh:
 - a) PDTT atas Pengadaan Alat Kesehatan pada Pemerintah Kota Tangerang Selatan dan Pada Pemerintah Provinsi Banten, dilakukan atas permintaan dari KPK;
 - b) PDTT terkait pembangunan P3SON Hambalang, dilakukan berdasarkan permintaan dari DPR;
 - c) PDTT terkait PT Pelindo, dilakukan berdasarkan permintaan DPR;

- d) PDDT terkait PT Bank Century, dilakukan berdasarkan permintaan DPR dan KPK; dan
- e) PDDT atas Laporan Pertanggungjawaban Bantuan Keuangan Partai Politik, dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.

2) Sesuai dengan kewenangan BPK yang dinyatakan dalam Pasal 9 UU 15/2006, BPK memiliki kewenangan untuk menentukan objek pemeriksaan, merencanakan, dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan, serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan. Kewenangan ini merupakan wujud independensi BPK sebagai lembaga eksternal audit pemerintah.

Permintaan dari DPR menjadi salah satu sumber informasi awal untuk melakukan PDDT, namun tidak menjadi satu-satunya sumber. Hal-hal yang sedang menjadi sorotan publik (ramai di media massa), hasil pemeriksaan sebelumnya, renstra pemerintah, serta amanat undang-undang, juga menjadi pertimbangan BPK ketika memutuskan untuk memeriksa suatu objek. Semua sumber tersebut tentunya tidak serta merta diputuskan untuk diperiksa tanpa terlebih dulu dilaksanakan suatu kajian awal, terutama apabila yang dimintakan adalah PDDT investigatif.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalil Pemohon yang menyatakan bahwa PDDT hanya dapat dilakukan berdasarkan permintaan lembaga perwakilan, tidak berdasar.

c. Potensi *Abuse of Power* dalam Pelaksanaan PDDT oleh BPK

Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa PDDT sangat memiliki tendensi politik dan dapat dijadikan sebagai instrumen yang berpotensi disalahgunakan (*abuse of power*), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Pemeriksaan oleh BPK merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan atas kinerja pemerintahan secara umum, yang dalam hal ini memang menjadi domain DPR sebagai wujud keterwakilan politik rakyat dalam kekuasaan negara. Namun demikian, justru karena fungsi pengawasan oleh DPR bersifat politis, struktur dan pembagian kekuasaan dalam UUD 1945 menempatkan BPK, sebagai lembaga yang bebas dan mandiri, yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab

keuangan negara secara lebih teknis. Karena sifatnya yang teknis, semua jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK baik atas permintaan oleh DPR/DPRD atau atas inisiatif BPK sendiri, haruslah dapat dipertanggungjawabkan secara profesional sesuai dengan keilmuan, standar, maupun peraturan-perundangan sebagai batu ujinya.

- 2) Kewenangan BPK melakukan PDTT sudah sejalan dengan praktik-praktik yang ada di BPK negara lain. Contoh BPK di negara-negara lain yang melakukan *compliance audit* (PDTT) sebagai jenis pemeriksaan selain pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja antara lain: *SAI European Union, SAI Bulgaria, SAI Croatia, SAI Cyprus, SAI Denmark, SAI Estonia, SAI Hungary, SAI Italy, SAI Spain, dan SAI Poland*.
- 3) Perihal kekhawatiran Pemohon mengenai adanya potensi *abuse of power* dalam pelaksanaan pemeriksaan, sebenarnya sudah cukup diantisipasi dengan adanya Peraturan BPK tentang SPKN, dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur konsekuensi atas penyalahgunaan kewenangan, antara lain Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan dan Peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018 tentang Majelis Kehormatan Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan.

Dengan demikian, potensi *abuse of power* yang menjadi kekhawatiran Pemohon sebenarnya bukan merupakan permasalahan konstitusionalitas, melainkan permasalahan yang dapat timbul dalam penerapan norma, sehingga tidak tepat apabila hal tersebut menjadi materi yang dimohonkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

2. PDTT dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara

Pemohon mendalilkan bahwa keberadaan kewenangan PDTT dalam ketentuan norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum karena Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (selanjutnya disingkat P BPK 1/2007) yang secara *rigid* mengatur teknis pelaksanaan PDTT, telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Sedangkan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 (selanjutnya disingkat P BPK 1/2017) yang merupakan Peraturan pengganti dari P BPK 1/2007, dalam lampirannya tidak lagi memasukkan tentang standar PDTT.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, dapat diberikan keterangan sebagai berikut:

a. Dalam melaksanakan tugas dan mewujudkan kemandiriannya, BPK

diwajibkan menyusun standar pemeriksaan keuangan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 UU 15/2006 dan Pasal 5 UU 15/2004. Standar pemeriksaan merupakan patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa. (*vide* Pasal 1 angka 13 UU 15/2006).

- b. Standar pemeriksaan yang dipergunakan oleh BPK saat ini adalah Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (selanjutnya disingkat SPKN) yang ditetapkan melalui PBPK 1/2017, yang merupakan penyempurnaan standar pemeriksaan sebelumnya, yaitu PBPK 1/2007. Penyempurnaan standar pemeriksaan dilakukan secara berkesinambungan sesuai kebutuhan pelaksanaan pemeriksaan BPK, dengan memperhatikan perkembangan teori pemeriksaan, dinamika masyarakat yang menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas, serta kebutuhan akan hasil pemeriksaan yang bernilai tambah.
- c. Penyusunan PBPK 1/2007 dilakukan dengan menggunakan referensi utama *The Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS)* Tahun 2003 yang telah direvisi sebanyak dua kali, terakhir pada tahun 2011. PBPK 1/2007 digunakan secara bersama-sama dengan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) Tahun 2001 yang ditetapkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), khususnya mengenai Pernyataan Standar Audit (PSA) tentang audit keuangan dan perikatan atestasi, kecuali diatur lain dalam PBPK 1/2007.
- d. Standar pemeriksaan yang dijadikan rujukan PBPK 1/2007 mengalami perubahan, dalam hal ini SPAP diubah dengan mengadopsi *International Standards on Auditing (ISA)*. Selain itu, BPK sebagai bagian dari organisasi badan pemeriksaan keuangan sedunia yang bernama *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*, dalam melaksanakan pemeriksaan juga harus mengacu pada perkembangan standar pemeriksaan, termasuk *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)* yang ditetapkan INTOSAI.

Dengan adanya acuan standar pemeriksaan yang sama oleh seluruh anggota INTOSAI, memungkinkan untuk dilakukan telaah atas sistem pengendalian mutu BPK oleh *Supreme Audit Institution (SAI)* negara lain yang menjadi anggota INTOSAI guna menjamin bahwa mutu pemeriksaan pengelolaan dan

tanggung jawab keuangan negara oleh BPK telah sesuai dengan standar. Hal ini diatur dalam Pasal 33 ayat (1) UU 15/2006.

e. Perkembangan standar pemeriksaan internasional saat ini berubah dari berbasis *pengaturan detail (rule based standards)* menjadi berbasis prinsip (*principle based standards*). Hal ini diadaptasi oleh BPK dalam pendekatan pengaturan pada PBPK 1/2017 sehingga berdampak pada sistematika pengaturannya. Penyusunan standar yang bersifat *principle based* salah satunya dimaksudkan agar SPKN lebih fleksibel dalam mengakomodir perubahan-perubahan aturan maupun *best practices* di dunia profesi pemeriksa, sehingga SPKN akan lebih bersifat *long lasting* dan tidak perlu terlalu sering berubah.

f. Perbedaan sistematika dan pendekatan pada PBPK 1/2017 bukan berarti menghilangkan PDTT dari jenis pemeriksaan BPK, namun hanya menyederhanakan penyajian lampiran.

PBPK 1/2007 terdiri dari 8 (delapan) lampiran yang mencakup: (*vide* PBPK 1/2007)

- 1) Pendahuluan Standar Pemeriksaan;
- 2) PSP 01 Standar Umum;
- 3) PSP 02 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan;
- 4) PSP 03 Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan;
- 5) PSP 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja;
- 6) PSP 05 Standar Pelaporan Pemeriksaan Kinerja;
- 7) PSP 06 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu; dan
- 8) PSP 07 Standar Pelaporan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu.

Sedangkan PBPK 1/2017 terdiri atas 4 (empat) lampiran, yaitu: (*vide* PBPK 1/2017)

1) Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual menjadi acuan bagi pengembangan standar itu sendiri. Dalam hal terdapat permasalahan yang belum diatur dalam standar pemeriksaan, maka pemeriksa mengacu pada kerangka konseptual.

2) PSP Nomor 100 tentang Standar Umum

Standar umum merupakan dasar penerapan standar pelaksanaan dan standar pelaporan secara efektif. Standar umum berlaku untuk semua jenis pemeriksaan, baik pemeriksaan keuangan, kinerja, maupun PDTT.

3) PSP Nomor 200 tentang Standar Pelaksanaan Pemeriksaan

Standar Pelaksanaan Pemeriksaan disusun untuk memberikan panduan bagi pemeriksa agar: (a) dapat merencanakan pemeriksaan yang berkualitas dan dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif; dan (b) merancang dan melaksanakan prosedur pemeriksaan untuk memperoleh bukti yang cukup dan tepat.

PDTT diatur dalam PSP Nomor 200, sebagai contoh, dalam Paragraf 8 huruf e yang menyatakan bahwa tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan adalah untuk menilai apakah hal pokok yang diperiksa telah sesuai (patuh) dengan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif adalah untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.

4) PSP Nomor 300 tentang Standar Pelaporan Pemeriksaan.

Standar Pelaporan Pemeriksaan disusun untuk memberikan panduan bagi pemeriksa agar dapat: (a) merumuskan suatu kesimpulan hasil pemeriksaan berdasarkan evaluasi atas bukti pemeriksaan yang diperoleh; dan (b) mengomunikasikan hasil pemeriksaan kepada pihak-pihak yang terkait.

PSP 300 pada paragraf A13 menyatakan: pada PDTT kepatuhan, unsur temuan yang harus ada adalah kondisi, kriteria, dan akibat.

Dari semua penjelasan PSP tersebut, jelas bahwa PDTT tetap diatur dalam SPKN sesuai porsinya, sehingga dapat disimpulkan bahwa PBPK 1/2017 tidak menghilangkan PDTT. SPKN yang diatur dalam PBPK 1/2017 menganut *principle based standard* sehingga struktur penyajiannya berdasarkan langkah-langkah pemeriksaan, bukan lagi berdasarkan jenis pemeriksaan. Walaupun PDTT tidak dapat terbaca secara langsung pada judul/subjudul/heading, secara substansi PDTT tetap ada dalam PBPK 1/2017 dan bahkan dipertegas mengenai bentuknya.

Berdasarkan seluruh uraian tersebut, pernyataan Pemohon bahwa keberadaan kewenangan PDTT dalam ketentuan norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum karena berubahnya Peraturan BPK tentang SPKN, yang menurut Pemohon tidak lagi memuat mengenai PDTT, tidak berdasar dan tidak dapat diterima.

3. *Original Intent* Perumusan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945

Bahwa terhadap frasa "dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu" dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 yang didalilkan oleh Pemohon tidak sesuai dengan *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, dapat diberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Penafsiran konstitusi melalui pendekatan *original intent* harus melihat tujuan para penyusun konstitusi itu sendiri dari berbagai sumber, termasuk pandangan *framers of constitution* (penyusun konstitusi). Gagasan untuk mengubah ketentuan tentang BPK melalui perubahan UUD 1945 didorong oleh kehendak untuk memperkuat dan memberdayakan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, termasuk BPK.
- b. Pembahasan mengenai perubahan BPK itu sendiri sudah dimulai sejak Sidang Umum MPR Tahun 1999, namun tidak selesai. Pembahasan rancangan materi perubahan kedua dimulai dalam rapat Badan Pekerja MPR-RI pada akhir tahun 1999, yang diteruskan pembahasannya dalam Panitia *Ad Hoc* (PAH) I BP-MPR. Banyak hal telah disepakati, namun sampai dengan hasil pembahasan dibawa ke Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000, ternyata mengenai BPK ini belum dapat diputuskan. Pembahasan mengenai ketentuan BPK baru dapat diselesaikan dalam Sidang MPR RI Tahun 2001, yang menyepakati pengaturan tentang ketentuan BPK sebagai bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945, dalam suatu Bab tersendiri, yaitu Bab VIII A, yang terdiri dari 3 (tiga) pasal yaitu Pasal 23E, Pasal 23F dan Pasal 23G.

Argumentasi Pemohon mengenai *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 sebagaimana dimuat dalam permohonannya, hanya mengacu pada pembahasan Perubahan Pertama UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999, tanpa memperhatikan pembahasan-pembahasan untuk Perubahan UUD 1945 selanjutnya.

- c. Pendapat-pendapat individual yang berkembang selama berlangsungnya proses perubahan UUD 1945, yang sebagian dirujuk oleh Pemohon, tidaklah dapat dikatakan sebagai *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XVII/2019 yang menyatakan bahwa:

"Original intent adalah pendapat terakhir yang disepakati, terlepas dari bagaimana kesepakatan itu diperoleh. Lagi pula, secara akademik

maupun praktik, original intent tidak selalu dapat dijadikan rujukan yang tepat dalam menafsirkan konstitusi jika konstitusi diharapkan senantiasa mampu menjawab kebutuhan zaman. Sebab, rujukan kepada original intent tidak boleh mengesampingkan tiga aspek penting dalam penafsiran konstitusi, yaitu konstitusi sebagai kesatuan (unity of the constitution), koherensi praktis (practical coherence), dan keberlakuan yang tepat (appropriate working) dari suatu norma konstitusi."

- d. Berdasarkan Risalah Pembahasan Sidang-Sidang MPR diketahui bahwa penguatan dan pemberdayaan BPK sesuai tuntutan dan harapan masyarakat dilakukan melalui beberapa hal, antara lain: (1) penegasan kedudukan BPK yang bebas dan mandiri atau terlepas dari pengaruh lembaga tinggi negara lainnya dalam melakukan tugasnya; (2) penegasan BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara (eksternal); (3) Perluasan ruang lingkup objek yang diperiksa, yaitu tidak hanya meliputi keuangan negara yang dikelola Pemerintah dalam APBN, namun meliputi pula keuangan negara yang pengelolaannya dipisahkan dari APBN; dan (4) Perluasan tugas BPK, dalam konteks proses pengelolaan keuangan negara yang diperiksa, dari yang semula hanya memeriksa tanggung jawab keuangan negara ditambah menjadi 'memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara'. Sehingga BPK tidak sekedar melakukan pemeriksaan atas penyajian laporan keuangan saja, akan tetapi memeriksa seluruh aspek dan proses pengelolaan keuangan negara, termasuk yang ditujukan untuk memeriksa kesepadanan kebijakan pemerintah dengan arah kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-Undang dan dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi, dalam rangka mewujudkan sistem pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Upaya penguatan dan pemberdayaan BPK tersebut, menghasikan rumusan perubahan ketentuan tentang BPK dalam UUD, termasuk yang termuat dalam Pasal 23E ayat (1) yang menentukan "*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.*"

Penegasan pelaksanaan pemeriksaan BPK secara bebas dan mandiri tersebut sejalan dengan *Section 5 "The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts"* yang berbunyi sebagai berikut:

Section 5. Independence of Supreme Audit Institutions

1. *Supreme Audit Institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are*

protected against outside influence.

2. *Although state institutions cannot be absolutely independent because they are part of the state as a whole, Supreme Audit Institutions shall have the functional and organisational independence required to accomplish their tasks.*
3. *The establishment of Supreme Audit Institutions and the necessary degree of their independence shall be laid down in the Constitution; details may be set out in legislation.*

e. Bahwa menurut Andi Matalatta dan Jakob Tobing, perumus perubahan UUD 1945, dalam diskusi terbatas dengan BPK pada tanggal 19 November 2019, penguatan dan pemberdayaan BPK dilakukan dalam kerangka *checks and balances*. Selanjutnya Andi Matalatta menyatakan, *check and balances* tersebut antara lain terwujud dalam rumusan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 yang menentukan hasil pemeriksaan BPK ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. Hal ini berarti bahwa *stakeholder* BPK bukan hanya lembaga perwakilan yang berdasarkan Pasal 23E ayat (2) UUD 1945 secara rutin menerima hasil pemeriksaan keuangan, namun juga badan/lembaga negara, yang berdasarkan undang-undang diamanatkan untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK, termasuk aparat penegak hukum, apabila hasil pemeriksaan BPK mengungkap adanya hal-hal yang perlu dilakukan proses penegakan hukum lebih lanjut. Hasil pemeriksaan BPK yang mengungkap hal tersebut disimpulkan melalui PDTT.

Dengan demikian, dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa "dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu" dalam ketentuan *a quo* tidak sesuai dengan *original intent* Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, merupakan pernyataan yang tidak beralasan dan telah mengabaikan semangat yang justru merupakan *original intent* dari Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, yang menghendaki BPK sebagai satu-satunya lembaga negara yang bertugas memeriksa seluruh sistem keuangan negara secara bebas dan mandiri, dengan tetap memperhatikan kaidah keilmuan di bidang auditing.

4. Konstitusionalitas Norma PDTT dalam UU 15/2004 dan UU 15/2006

Terhadap konstitusionalitas norma PDTT dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 yang dipertanyakan oleh Pemohon, dapat diberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Penafsiran gramatikal yang disebut juga metode penafsiran objektif merupakan cara penafsiran untuk mengetahui makna ketentuan undang-

undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata, atau bunyinya. Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menyebutkan "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri". Dalil Pemohon yang menyatakan bahwa basis kewenangan konstitusional BPK adalah pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang apabila dimaknai secara tekstual gramatikal maka makna dari frasa "pengelolaan dan tanggung jawab tentang Keuangan Negara", yang menjadi wewenang konstitusional BPK adalah kewenangan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, menurut kami tidak tepat, tidak memiliki landasan hukum yang jelas, dan merupakan persoalan penafsiran subjektif dari Pemohon, BUKAN persoalan konstitusionalitas ketentuan undang-undang. Jika Pemohon konsisten dengan penafsiran gramatikal, seharusnya frasa "... memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara ..." diartikan sebagai "memeriksa pengelolaan keuangan negara" dan "memeriksa tanggung jawab keuangan negara", BUKAN ditafsirkan sebagai pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Dengan demikian patut dipertanyakan metode penafsiran tekstual gramatikal yang dimaksud Pemohon.

- b. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa "... dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu" inkonstitusional karena telah memperluas kewenangan konstitusional yang telah diberikan secara eksplisit dan limitatif oleh UUD 1945, dengan merujuk pada rumusan mengenai wewenang Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY) dalam UUD 1945, BPK berpendapat bahwa dalil Pemohon tersebut tidak tepat dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Pemaknaan Pemohon mengenai PDTT sebagai perluasan kewenangan konstitusional BPK dengan memperbandingkan antara rumusan ketentuan mengenai wewenang BPK dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dengan ketentuan mengenai wewenang MA, MK, dan KY dalam Pasal 24A, 24B, dan 24C UUD 1945 adalah tidak tepat.

Wewenang suatu lembaga negara tidak seluruhnya harus diatur dalam konstitusi, namun dapat pula diamanatkan untuk diatur dalam undang-undang, sebagaimana pemikiran/pandangan Prof. Jimly Asshiddiqie

mengenai fungsi lembaga/organ, yang menerangkan bahwa dalam UUD 1945 terdapat organ atau lembaga yang nama serta wewenangnya disebut secara eksplisit dan ada pula organ atau lembaga yang wewenangnya sama sekali tidak atau belum disebut secara implisit maupun eksplisit, namun akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah."

2) Pemaknaan Pemohon bahwa PDTT merupakan bentuk wewenang yang inkonstitusional karena tidak dinyatakan secara eksplisit juga merupakan sebuah kekeliruan karena PDTT, sebagaimana halnya pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja yang juga tidak disebut secara eksplisit dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, merupakan jenis pemeriksaan, yang pengaturannya memang sudah sepatutnya dilakukan dalam undang-undang dan bukan dalam Undang-Undang Dasar.

c. Terhadap dalil Pemohon yang mempertanyakan konstitusionalitas PDTT karena penjelasan tentang PDTT tidak diatur dalam UU 15/2006, yang merupakan UU Organik, namun diatur dalam Penjelasan UU 15/2004 (yang merupakan tindak lanjut dari UU 17/2003 dan UU 1/2004), BPK berpendapat bahwa dalil Pemohon tersebut tidak berdasar dengan penjelasan sebagai berikut:

1) Undang-undang organik adalah undang-undang yang secara eksplisit diperintahkan pembentukannya oleh Undang-Undang Dasar sebagaimana dikemukakan oleh Ahli sebagai berikut:

a) Prof. Soehino (ahli hukum tata negara):

"Undang-undang organik adalah undang-undang yang dibentuk untuk melaksanakan secara langsung perintah dari ketentuan undang-undang dasar. "

b) Prof. Maria Farida Indrati Soeprato:

"Undang-undang organik adalah undang-undang yang substansinya merupakan penjabaran langsung dari delegasi pengaturan yang disebut secara eksplisit dalam UUD 1945."

Sementara dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa *Organic Law* adalah:

"the fundamental law, or constitution, of a state or nation, written or unwritten; that law or system of laws or principles which defines and establishes the organization of its government."

Dengan demikian, undang-undang organik dapat diartikan sebagai *Pertama*, undang-undang yang dibentuk untuk melaksanakan perintah Undang-Undang Dasar yang disebutkan secara tegas; *Kedua*, undang-undang yang mengatur segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara.

- 2) Pengaturan mengenai kelembagaan serta wewenang suatu lembaga dalam undang-undang yang berbeda, tidak melulu dalam undang-undang organik, merupakan hal yang lazim dalam pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia, sebagai contoh:
 - a) Komisi Pemberantasan Korupsi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana terakhir telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, sementara mengenai kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
 - b) Kepolisian Republik Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sementara pengaturan kewenangannya diatur antara lain dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
 - c) Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019. Pengaturan mengenai kewenangan DPR diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, termasuk dalam UU 15/2004 yang menentukan DPR dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan (*vide* Pasal 21 ayat (3) UU 15/2004) dan DPR dapat meminta Pemerintah untuk melakukan tindak lanjut pemeriksaan (*vide* Pasal 21 ayat (4) UU 15/2004).
- 3) Ketentuan mengenai kelembagaan BPK diatur dalam UU 15/2006, sedangkan mengenai pelaksanaan pemeriksaan BPK diatur dalam UU 15/2004. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU 15/2006, yang menentukan bahwa pemeriksaan BPK, termasuk di dalamnya PDDT,

dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

4) Ketentuan mengenai pemeriksaan BPK ditegaskan pula dalam undang-undang selain UU 15/2004 dan UU 15/2006, sebagai contoh:

a) Pasal 34A Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang menyatakan bahwa:

"Partai politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) huruf c kepada Badan Pemeriksa Keuangan secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir."

b) Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menentukan:

"Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

c) Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang yang menentukan:

"Untuk menjamin akuntabilitas pelaksanaan Pencetakan, Pengeluaran, dan Pemusnahan Rupiah, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan audit secara periodik."

Dengan demikian berdasarkan uraian di atas, pernyataan Pemohon bahwa frasa "dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu" dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 inkonstitusional adalah pernyataan yang tidak memiliki dasar pembenar.

C. Manfaat PDTT dan Implikasi Dihapuskannya Kewenangan BPK untuk Melakukan PDTT

1. Untuk negara demokrasi seperti Indonesia yang saat ini masih menghadapi perjuangan berat untuk memberantas korupsi, tidak dapat kita pungkiri bahwa PDTT menjadi alat yang sangat penting untuk turut membantu pemerintah dalam memerangi korupsi. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan menjadi syarat utama untuk dapat mencapai kinerja pemerintahan yang baik.

Segitiga maturitas organisasi yang disusun oleh *Government Accountability Office (GAO)* membagi peran SAI ke dalam tiga level yaitu:

- a) *oversight*, yang ditujukan untuk (1) mendorong upaya pemberantasan korupsi; (2) meningkatkan transparansi; (3) menjamin terlaksananya akuntabilitas; dan (4) meningkatkan ekonomi, efisiensi, etika, nilai keadilan, dan keefektifan;
 - b) *insight*, yang ditujukan untuk mendalami kebijakan dan masalah publik; dan
 - c) *foresight*, yang ditujukan untuk membantu masyarakat dan pengambilan keputusan untuk memilih alternatif *masa depan*.
2. Fakta bahwa Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada angka 38 (skala 0-100, dengan 100 menunjukkan nilai terbaik), menempatkan Indonesia pada peringkat 4 di tingkat Asean (urutan 1-3 adalah Singapura (85), Brunei (63), Malaysia (47)) dan menempatkan Indonesia pada urutan 89 dari 180 negara di dunia, menunjukkan bahwa Indonesia masih membutuhkan PDTT. Fungsi *oversight* masih sangat dibutuhkan oleh Indonesia. Namun demikian BPK juga tetap menjalankan fungsi *insight* dan *foresight-nya* melalui pemeriksaan kinerja.
 3. Manfaat lain dari pelaksanaan PDTT adalah terkait dengan subsidi pemerintah dan kepatuhan BUMN sebagai pengelola kekayaan negara yang dipisahkan. Hasil pemeriksaan BPK atas penghitungan dan pembayaran subsidi pemerintah kepada BUMN selama tahun 2016 sampai dengan 2019 adalah sebesar Rp16,25 Triliun. Apabila BPK tidak melakukan pemeriksaan kepatuhan, maka besarnya subsidi yang dibayar selama 4 tahun terakhir akan melebihi dari jumlah tersebut. Selain itu, dari hasil PDTT kepatuhan yang dilakukan oleh BPK selama tahun 2016 sampai dengan Semester 12019, ditemukan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat mengakibatkan kerugian negara, potensi kerugian, dan kekurangan penerimaan sebesar Rp64,13 triliun. Terhadap sebagian dari temuan tersebut telah ada upaya pengembalian ke kas negara oleh pihak yang bertanggung jawab.
 4. Dihapuskannya norma *a quo* akan berdampak pada implementasi ketentuan dalam undang-undang lain yang disusun oleh negara, untuk menjamin agar

tata kelola keuangan negara dapat dijalankan dengan baik oleh para penyelenggara negara.

Beberapa ketentuan yang terpengaruh sebagai konsekuensi jika frasa "dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu" dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, antara lain:

Penjelasan Pasal 4 ayat (4) UU 15/2004

"Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah."

Pasal 13 UU 15/2004

"Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana."

Pasal 21 ayat (3) UU 15/2004

"DPR/DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan."

Penjelasan:

"Pemeriksaan lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat ini dapat berupa pemeriksaan hal-hal yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu."

Pasal 32 ayat (1) UU 31/1999 sebagaimana diubah dengan UU 20/2001

"Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil pen yidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan."

Penjelasan:

Yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk."

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011

"Portal Politik berkewajiban untuk:

- i. menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan;"*

Berdasarkan seluruh uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa PDTT diperlukan sebagai *audit tools* untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Dihapuskannya norma *a quo* justru akan menimbulkan celah dalam mewujudkan pengelolaan tersebut, antara lain tidak adanya alat untuk mendeteksi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara sebagai pendukung upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dan pengembalian kerugian negara.

D. Petitum

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, menurut BPK tidak terdapat alasan yang tepat untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004, inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945. BPK memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi agar berkenan memberikan Putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan BPK secara keseluruhan;
2. Menyatakan Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945;
3. Menyatakan tidak ada hak konstitusional Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya UU 15/2006 dan UU 15/2004.
4. Menyatakan permohonan Pemohon seluruhnya ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Keterangan Tambahan Pihak Terkait:

Dalam beberapa sidang pemeriksaan, Yang Mulia Majelis Hakim mengajukan pertanyaan-pertanyaan. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat kami sampaikan sebagai berikut:

Pertama, pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Wahiduddin Adams:

Dalam Keterangan BPK disampaikan bahwa PDTT diperlukan sebagai audit tools untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Dihapuskannya norma a quo akan menimbulkan celah, antara lain, tidak adanya alat untuk mendeteksi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara sebagai pendukung upaya pemberantasan tindak pidana

korupsi dan pengembalian keuangan negara. Jika norma a quo dihilangkan, bagaimana implikasinya terhadap hasil audit laporan keuangan atau general audit sebagai bukti hukum?

Untuk pertanyaan tersebut dapat kami jelaskan bahwa dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara harus diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Untuk mewujudkan hal tersebut, perlu dilakukan pemeriksaan oleh BPK terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat UU 17/2003).

Dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (selanjutnya disingkat PBP 1/2017) antara lain dijelaskan bahwa pengelolaan keuangan negara meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pemerintah wajib melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Hal inilah yang disebut sebagai tanggung jawab keuangan negara.

Terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, yaitu Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja, dan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT). Hal mendasar yang membedakan ketiga jenis pemeriksaan tersebut adalah tujuannya. Pemeriksaan Keuangan bertujuan memberikan pernyataan opini tentang kewajaran informasi yang disajikan dalam Laporan Keuangan (LK) Pemerintah. Pemeriksaan Kinerja bertujuan untuk memastikan bahwa kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sarannya secara efektif. PDTT dilakukan dengan tujuan khusus, di luar kedua jenis pemeriksaan yang lain.

Perbedaan tujuan antara Pemeriksaan Keuangan dan PDTT berakibat pada perbedaan metode, ruang lingkup, dan fokus kedua pemeriksaan tersebut. Salah satu contoh yang dapat menunjukkan perbedaan kedua jenis pemeriksaan tersebut adalah, Pemeriksaan Keuangan memeriksa kewajaran penyajian pertanggungjawaban seluruh penerimaan dan pengeluaran APBN/APBD. Sementara PDTT sudah difokuskan pada aspek tertentu, misalnya atas PNBPN, belanja barang dan jasa, atau manajemen aset.

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas LK Pemerintah memuat opini, yaitu pernyataan mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam LK.

Sedangkan Laporan Hasil PDTT memuat kesimpulan, yaitu simpulan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Pemeriksaan Kepatuhan) dan mengenai ada tidaknya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau adanya unsur pidana dalam pengelolaan keuangan negara (Pemeriksaan Investigatif).

Mengacu pada SPKN, dalam Pemeriksaan Keuangan harus diidentifikasi risiko kecurangan dan dinilai risiko adanya ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang disebabkan oleh kecurangan (*fraud*) dan/atau ketidakpatuhan (*abuse*). Meskipun demikian, selalu ada kemungkinan bahwa *fraud* dan *abuse* tidak terdeteksi dalam Pemeriksaan Keuangan akibat kompleksitas permasalahan tersebut. Oleh karena itu, diperlukan PDTT untuk memastikan bahwa kecurangan dan ketidakpatuhan tersebut tidak luput dari pemeriksaan.

Dalam praktiknya LHP BPK sering digunakan sebagai alat bukti hukum dalam penanganan perkara-perkara, baik pidana, perdata, maupun tata usaha negara. Kewenangan untuk menentukan dapat tidaknya suatu LHP BPK digunakan sebagai alat bukti hukum sepenuhnya merupakan kewenangan dari penyidik dan majelis hakim. LHP atas LK Pemerintah dan Laporan Hasil PDTT bukan merupakan dua hal yang harus dipertentangkan. LHP atas LK Pemerintah merupakan produk dari Pemeriksaan yang tidak didesain untuk mendalami substansi tertentu, tetapi untuk menilai kewajaran penyajian LK. Sehingga dalam hal LHP atas LK akan dijadikan sebagai alat bukti hukum dalam suatu masalah/kasus tertentu, pada umumnya masih membutuhkan pendalaman lebih lanjut untuk mengungkap fakta yang diperlukan dalam pembuktian hukum. Sementara itu LHP PDTT merupakan produk dari Pemeriksaan yang sudah didesain dari awal untuk mendalami masalah tertentu. Sehingga ketika dari PDTT ditemukan adanya kecurangan (*fraud*) atau ketidakpatuhan yang berimplikasi terhadap keuangan negara, LHP PDTT dapat langsung ditindaklanjuti dan dipergunakan sebagai alat bukti.

Dengan demikian, jika norma *a quo* dihilangkan, maka apabila dari hasil Pemeriksaan atas LK ditemukan adanya hal-hal yang perlu pendalaman, maka BPK tidak memiliki *audit tools* untuk melakukan hal tersebut.

Selanjutnya, pertanyaan dari Yang Mulia Hakim I Dewa Gede Palguna.

Pertanyaan pertama:

WTP adalah opini setelah pemeriksaan keuangan. Pengertian "pemeriksaan" adalah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 UU 15/2004, yaitu proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai

pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Opini dikeluarkan sudah berdasarkan standar pemeriksaan. Kalau sudah begitu mengapa masih diperlukan PDTT? Apakah ada kekurangcermatan analisis saat menghasilkan WTP?

Atas pertanyaan tersebut, dapat kami berikan penjelasan sebagai berikut:

Sesuai dengan tujuannya, pemeriksaan keuangan dimaksudkan untuk memberikan opini atas kewajaran penyajian LK dengan menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi dalam LK.

Dalam pemeriksaan atas laporan keuangan ini, BPK menguji apakah asersi atau pernyataan manajemen yang termuat dalam LK entitas telah sesuai dengan standar (SAP). Secara metodologi, asersi yang diuji meliputi beberapa hal:

- 1) Asersi tentang keberadaan atau keterjadian (*existence or occurrence*), yang berhubungan dengan apakah aktiva atau uang entitas ada pada tanggal tertentu dan apakah transaksi yang dicatat telah terjadi selama periode tertentu.
- 2) Asersi tentang kelengkapan (*completeness*), yang berhubungan dengan apakah semua transaksi dan akun yang seharusnya disajikan dalam LK telah dicantumkan di dalamnya.
- 3) Asersi tentang hak dan kewajiban (*rights and obligations*), yang berhubungan dengan apakah aktiva merupakan hak entitas dan utang merupakan kewajiban perusahaan pada tanggal tertentu.
- 4) Asersi tentang penilaian atau alokasi (*valuation and allocation*), yang berhubungan dengan apakah komponen-komponen aktiva, kewajiban, pendapatan, dan biaya sudah dicantumkan dalam LK pada jumlah yang semestinya.
- 5) Asersi tentang penyajian dan pengungkapan (*presentation and disclosure*), yang berhubungan dengan apakah komponen-komponen tertentu LK diklasifikasikan, dijelaskan, dan diungkapkan semestinya.

Sebagai ilustrasi, untuk memastikan bahwa pengadaan aset oleh suatu entitas, berupa sebuah gedung telah dicatat secara wajar dalam LK, maka akan dilakukan pemeriksaan atas beberapa hal, yaitu: (1) apakah secara fisik gedung tersebut ada/nyata (*existence*), (2) apakah pengadaan didukung oleh dokumen yang sah seperti kontrak, kuitansi, berita acara fisik, sertipikat (*completeness, right and obligation*) dan dokumen yang terkait nilai perolehannya (*valuation*), serta (3) apakah pengadaan diungkap secara jelas dan memadai dalam LK, baik terkait lokasi, status, luas, jumlah lantai, dan peruntukan (*disclosure*).

Jika hal-hal tersebut telah disajikan dalam LK oleh entitas sesuai dengan pedoman atau standar akuntansi keuangan yang berlaku serta tidak ada

kesalahan saji yang sifatnya material, maka atas LK tersebut BPK memberikan opini wajar tanpa pengecualian. Namun apakah entitas tersebut dapat dinyatakan telah patuh terhadap ketentuan pengadaan barang dan jasa? Apakah proses pengadaan gedung tersebut telah dilaksanakan secara *fair* dan tidak ada unsur persekongkolan? Atau apakah proses penganggaran gedung tersebut dilaksanakan sesuai ketentuan yang ada? LK tidak memberikan informasi-informasi yang dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Di sinilah diperlukan kehadiran PDTT, yaitu untuk mendalami persoalan substansi masalah yang terjadi beserta sebab dan akibat dengan analisis yang lebih dalam. Dari PDTT dihasilkan laporan yang memuat kesimpulan berupa penilaian mengenai kepatuhan pengadaan aset tersebut terhadap peraturan perundang-undangan, melalui PDTT dalam bentuk *compliance audit*, atau mengenai ada tidaknya indikasi kerugian negara dan atau penyimpangan yang berindikasi pidana, melalui pemeriksaan investigatif.

Penjelasan dan ilustrasi mengenai Pemeriksaan Keuangan dan PDTT tersebut sekaligus dapat meluruskan adanya persepsi yang kurang tepat mengenai *issue* ketidakcermatan dalam melakukan pemeriksaan keuangan dengan dilakukannya PDTT, khususnya PDTT yang dilakukan berdasarkan rencana pemeriksaan BPK. Dalam hal ini, diberikannya opini WTP atas LK suatu instansi tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya PDTT terhadap instansi tersebut, apabila dari hasil Pemeriksaan Keuangan terdapat hal yang menurut BPK perlu untuk diperiksa lebih lanjut, karena tidak dapat dilakukan dengan menggunakan metode dan standar pemeriksaan LK, dengan waktu yang telah dibatasi pelaksanaannya dengan UU 15/2004.

Batas waktu pelaksanaan pemeriksaan keuangan diatur dalam Pasal 17 UU 15/2004, yaitu paling lama 2 (dua) bulan sejak diterimanya laporan keuangan *unaudited* dari Pemerintah. Dengan demikian, pendalaman atas substansi yang terjadi pada LK seharusnya tidak dapat dilakukan dengan pemeriksaan atas LK.

Pemeriksaan LK pada saat ini menggunakan pendekatan *Risk-Based Audit*, yaitu Audit Berbasis Risiko dengan menggunakan *sampling*, yaitu pemeriksaan yang memberikan fokus perhatian pada area-area berisiko tinggi karena berbagai keterbatasan yang dihadapi oleh pemeriksa. Penilaian risiko tersebut dilakukan pada tingkat entitas, siklus, kemudian diturunkan pada tingkat akun sehingga pemeriksaan dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien.

Pertanyaan kedua:

Independensi BPK sudah menjadi universal principal. Dalam Lima Declaration ditentukan "The establishment of supreme audit institution and necessary degree of their independence, shall be laid down in the constitution. Detail may

be set out in legislation.” Persoalan yang dipersoalkan oleh Pemohon sekarang, ‘whether the detail is against the constitutional or not?’ Dalam hal ini, untuk PDDT atas inisiatif BPK, apakah ada syarat subyektif dan syarat obyektif?

Untuk pertanyaan tersebut, iijinkan kami memberikan penjelasan sebagai berikut:

Pengaturan mengenai PDDT dalam UU 15/2004, UU 15/2006, dan yang kemudian diatur lebih lanjut dalam PBPB 1/2017 merupakan penjabaran dari cita-cita diadakannya BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara. PDDT bukan merupakan satu jenis pemeriksaan yang hanya dikenal di Indonesia. Pengaturan mengenai PDDT dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip universal dan praktik internasional yang dipedomani oleh SAI negara lain. BPK mengadopsi standar di lingkungan profesi audit secara internasional yang dikeluarkan oleh INTOSAI yaitu ISSAI 12: *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions (SAIs) – making a difference to the lives of citizens*, yang menetapkan 12 prinsip.

Dalam prinsip 2 ISSAI 12 ditentukan bahwa SAI atau BPK:

PRINCIPLE 2: Carrying out audits to ensure that government and public sector entities are held accountable for their stewardship over, and use of, public resources

1. *SAIs should, in accordance with their mandates and applicable professional standards, conduct any or all of the following:*
 - a. *Audits of financial and, where relevant, non-financial information;*
 - b. *Performance audits;*
 - c. *Audits of compliance with the applicable authority.*
2. *SAIs may also, in accordance with their mandates, perform other types of work, for example judicial review or investigation into the use of public resources or matters where the public interest is at stake.*
3. *SAIs should respond appropriately, in accordance with their mandates, to the risks of financial impropriety, fraud and corruption.*
4. *SAIs should submit audit reports, in accordance with their mandates, to the legislature or any other responsible public body, as appropriate.*

Hal ini berarti fungsi BPK dalam praktiknya di dunia internasional luas dan tidak terbatas hanya pada pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja saja, tetapi termasuk juga pemeriksaan kepatuhan sebagaimana dimuat dalam Prinsip 2 butir 1 c. Selain itu, BPK pun bisa mendapatkan penugasan-penugasan lain seperti di Prinsip 2 butir 2 dan butir 3 dinyatakan bahwa BPK bisa melakukan *judicial review* (penetapan kerugian negara) *or investigation, respond appropriately to the risk of financial impropriety* (ketidakpatutan), *fraud* (kecurangan), and *corruption* (korupsi). *International best practice* tersebut terwujud dalam UU 15/2004, UU 15/2006, dan PBPB 1/2017 yang mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. Adopsi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan kepatuhan, dan pemeriksaan investigatif.

UU 15/2004:

Pasal 4 ayat (1):

Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pasal 13:

Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.

Penjelasan Umum bagian B

3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksudkan di atas didasarkan pada suatu standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional.

Peraturan BPK No. 1 tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, dalam Kerangka Konseptual Pemeriksaan, paragraf 18.

18. Jenis pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan PDTT. Tujuan suatu pemeriksaan menentukan jenis pemeriksaan. Pemeriksaan keuangan bertujuan untuk memberikan opini atas kewajaran laporan keuangan. Tujuan pemeriksaan kinerja adalah memberikan kesimpulan atas aspek ekonomi, efisiensi dan/atau efektivitas pengelolaan keuangan negara, serta memberikan rekomendasi untuk memperbaiki aspek tersebut. PDTT bertujuan untuk memberikan kesimpulan sesuai dengan tujuan pemeriksaan yang ditetapkan. PDTT dapat berbentuk pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif.

2. Adopsi penetapan jumlah kerugian negara

UU 15/2006,

Pasal 10 ayat (1):

BPK 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.

Pelaksanaan semua pemeriksaan dan penugasan-penugasan di atas akan dilakukan oleh BPK sesuai dengan tujuannya, yaitu:

1. Guna memberikan opini atas LK Pemerintah Pusat/Daerah sesuai UU 17/2003, BPK melakukan pemeriksaan keuangan;
2. Apabila BPK melihat ada permasalahan ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam penyelenggaraan negara, maka BPK akan melakukan pemeriksaan kinerja. Contohnya: BPK telah melaksanakan pemeriksaan kinerja atas efektivitas penanganan perkara pengujian undang-undang di MK dan Pemeriksaan Kinerja atas Pengelolaan Fungsi Penindakan Tindak Pidana Korupsi Tahun 2009 s.d. 2011 di KPK.
3. Apabila BPK melihat ada permasalahan misalnya terkait pelaksanaan kontrak antara Pemerintah RI dan PT Freeport Indonesia, maka BPK melaksanakan pemeriksaan kepatuhan terhadap kontrak tersebut.
4. Apabila DPR melihat ada permasalahan seperti masalah di Bank Century, maka DPR meminta BPK melakukan pemeriksaan investigatif kasus Bank Century.
5. Apabila Aparat Penegak Hukum seperti KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan meminta BPK untuk melakukan investigatif dan perhitungan kerugian negara, maka BPK melaksanakan pemeriksaan investigatif dan perhitungan negara, misalnya untuk kasus Hambalang dan PT Asuransi Jiwasraya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dalam tataran UU maupun Peraturan BPK yang mengatur mengenai standar pemeriksaan, sangat jelas tidak ada persoalan ketidaksesuaian atau pertentangan antara norma PDTT yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut dengan norma yang diatur dalam Konstitusi.

Dalam konteks pelaksanaan PDTT yang dilakukan berdasarkan rencana pemeriksaan BPK sendiri, dapat kami sampaikan bahwa dilakukannya PDTT tidak dilakukan tanpa terlebih dahulu dilakukan analisa yang memadai. Dalam tataran peraturan yang berlaku internal di lingkungan BPK, yaitu dalam panduan pemeriksaan telah diatur bahwa Program Pemeriksaan memuat antara lain alasan pemeriksaan sebagai dasar BPK untuk melakukan pemeriksaan (Paragraf 27 Bab II Perencanaan Pemeriksaan, Pedoman Manajemen Pemeriksaan (KBPK 5/2015)). Alasan pemeriksaan antara lain adalah hal-hal yang menjadi perhatian publik, prioritas utama Pemerintah, analisa BPK atas tren hasil pemeriksaan BPK beberapa tahun sebelumnya, dan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.

Selain itu, dalam Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan diatur bahwa sebelum melaksanakan PDTT, Pemeriksa harus menjunjung tinggi etika dan objektivitas. Pemeriksa harus berhati-hati untuk tetap bersikap objektif sehingga temuan dan kesimpulan tidak memihak, objektif dalam memilih tujuan pemeriksaan, mengidentifikasi kriteria, dan memastikan bahwa komunikasi dengan pemangku

kepentingan tidak mempengaruhi objektivitas BPK. Pemeriksa juga harus mempertimbangkan risiko adanya ketidakpatuhan material sebagai berikut:

- 1.kompleksitas ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2.kerawanan terjadinya ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3.jangka waktu entitas/hal pokok yang diperiksa telah menjadi subjek yang harus patuh terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan;

Yang dimaksud dengan jangka waktu entitas yang diperiksa telah menjadi subjek yang harus patuh terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan adalah berapa lama entitas sudah terikat dengan peraturan perundang-undangan. Misalnya, ada peraturan baru tentang kewajiban mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20% sesuai amandemen UUD. Tapi, Pemerintah pada awalnya sempat hanya menganggarkan sebesar 6%, risiko ketidakpatuhan entitas menjadi tinggi untuk aturan-aturan yang baru ditetapkan.

Yang dimaksud dengan hal pokok adalah hal yang diperiksa, misalnya: belanja pendidikan, belanja pegawai, infrastruktur, dan PNBK.

- 4.kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan pada tahun-tahun sebelumnya;
- 5.dampak potensial ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan bagi hal pokok yang diperiksa;
- 6.tingkat pertimbangan yang digunakan entitas dalam mematuhi peraturan; dan
- 7.hasil penilaian risiko pemeriksaan sebelumnya.

Pertanyaan ketiga:

Bagaimana mencegah penyalahgunaan PDTT oleh auditor? (Pencegahan yang sifatnya built-in dalam SOP/Standar Pemeriksaan)

Terhadap pertanyaan tersebut, dapat kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

Dalam Standar Pemeriksaan BPK diatur mengenai pengendalian mutu pemeriksaan. Pengendalian mutu dilakukan dengan tujuan memastikan bahwa pemeriksaan telah dilakukan dengan mematuhi standar profesi, peraturan yang berlaku, dan LHP yang diterbitkan telah sesuai dengan kondisinya. Pengendalian mutu akan menjamin bahwa seluruh tahapan pemeriksaan dilaksanakan tepat waktu, komprehensif, terdokumentasi memadai, dilaksanakan, dan di-review oleh Pemeriksa yang kompeten secara berjenjang (BAB I Huruf H angka 27 Pedoman Manajemen Pemeriksaan Tahun 2015). Sistem Pengendalian Mutu (SPM) BPK mencakup supervisi, reu berjenjang, monitoring, dan konsultasi selama proses pemeriksaan. Dengan demikian, pengendalian mutu pemeriksaan BPK telah terintegrasi dalam setiap tahap pemeriksaan melalui penerapan SPM.

Untuk menjamin mutu pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, sesuai Pasal 33 UU 15/2006, BPK ditelaah oleh badan pemeriksa keuangan negara lain yang menjadi anggota organisasi pemeriksa keuangan sedunia yang kompeten. *Peer review* terhadap BPK RI telah dilakukan beberapa kali, yaitu pada tahun 2004 oleh SAI New Zealand (*Office of the Auditor-General of New Zealand*), tahun 2009 oleh SAI Belanda (*Algemene Rekenkamer*), tahun 2014 oleh SAI Polandia (*Supreme Audit of Poland*), dan tahun 2019 oleh gabungan SAI yang terdiri dari SAI Polandia, SAI Norwegia (*Office of the Auditor General of Norway*), dan SAI Estonia (*The National Audit Office of Estonia*).

Secara umum hal-hal yang diperiksa dalam *peer review* terhadap BPK RI meliputi aspek kelembagaan dan aspek pemeriksaan. PDDT secara khusus dibahas dalam *peer review* yang dilaksanakan pada tahun 2009, 2014, dan 2019. Dalam BPK *Peer Review Report* Tahun 2009 antara lain dinyatakan sebagai berikut:

“We found that the Special Purpose Audit Manual complies with international standards and applicable laws and regulations ...”

“However, we found that the manual does not adequately clarify what type of audit should be used when. Owing to the amount of information the manual contains it is

*also difficult to obtain a clear understanding of the procedural differences between the three types of special purpose audit. **We recommend that the manual be restructured to provide planning, fieldwork and reporting information by type of special purpose audit in separate chapters.**”*

Kemudian dalam *Peer Review* Tahun 2014 rekomendasi terkait PDDT adalah:

“Special purpose audits can be a convenient form to integrate various types of audits. It should not be reduced to compliance or fact sheets: systemic and performance conclusions and recommendations should be applied everywhere, where needed and useful.”

Menindaklanjuti rekomendasi dari hasil kedua *peer review* tersebut, BPK melakukan penyempurnaan atas Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) dengan menetapkan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 yang dipergunakan pula sebagai standar PDDT. Selain itu, BPK juga menyusun pedoman internal bagi para Pemeriksa BPK dalam melakukan PDDT, yang terdiri atas:

- a. Keputusan BPK Nomor 9/K/I-XIII.2/12/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Investigatif dan Penghitungan Kerugian Negara, tanggal 29 Desember 2015; serta
- b. Keputusan BPK Nomor 3/K/I-XIII.2/5/2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Kepatuhan, tanggal 11 Mei 2018.

Hasil *peer review* yang terakhir pada tahun 2019 memberikan *review* yang sangat baik kepada BPK, sebagai berikut:

- *“As for the BPK’s compliance audit, it can be generally assessed as of high quality”. (Peer Review Report, Executive Summary)*
- *When analysing the sampled compliance audits, the Reviewer found that materiality was mostly assessed by using the value concept – by scoring different observations and, at the end, giving an average score. (Peer Review Report, Domain B: Internal Governance and Ethics)*
- *On the basis of the sample of compliance audits analysed by the Reviewer it can be stated that the audit teams are composed of persons with different backgrounds, both in auditing and in specific areas, such as road construction and engineering. If audit teams lack certain expertise, experienced experts are hired.” (Peer Review Report, Domain C: Audit Quality and Reporting)*

Selain itu, untuk mengatur perilaku pemeriksa, BPK telah mempunyai Kode Etik yang diatur dalam Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan dan Peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018 tentang Majelis Kehormatan Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan. Upaya lain untuk menghindari *abuse of power* adalah dengan menerapkan rotasi pemeriksa secara reguler yang mempertimbangkan kompetensi dan beban tugas yang diemban.

Sebagai bentuk *checks and balances*, LHP PDDT disampaikan kepada Lembaga Perwakilan, pemerintah, dan/atau aparat penegak hukum. Hal ini menandakan bahwa PDDT yang dilakukan BPK akuntabel atau dapat dipertanggungjawabkan.

Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Enny Nurbaningsih

Pertanyaan pertama:

Dalam Penjelasan UU 15/2004:

“Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.”

Bagaimana penjelasan mengenai “tujuan tertentu” dan “tujuan khusus” dalam perdebatan penyusunan ketentuan tersebut?

Dalam risalah pembahasan yang dibahas adalah pasal dalam batang tubuh dan penjelasan pasalnya, yaitu dalam Pasal 4 ayat (4) UU 15/2004 yang menyatakan bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan, pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Kata “khusus” termuat dalam Penjelasan Umum UU 15/2004 yang tidak secara khusus dibahas dalam pembahasan RUU tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dalam Penjelasan Umum dinyatakan bahwa PDTT adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Dengan demikian, kata “khusus” dalam Penjelasan Umum UU 15/2004 harus dimaknai sesuai dengan Pasal 4 ayat (4) UU 15/2004.

Pertanyaan kedua:

Apakah ketiga jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK satu sama lain berurutan/berkelindan?

Untuk pertanyaan tersebut, dapat disampaikan bahwa:

Tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tidak harus dilakukan secara berurutan. Pada saat yang bersamaan BPK dapat melakukan lebih dari satu jenis pemeriksaan, misalnya Pemeriksaan LK dan Pemeriksaan Kinerja atau Pemeriksaan Kinerja dan PDTT. Namun, bisa juga dilakukan sebagai sebuah pemeriksaan lanjutan, terutama untuk PDTT.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, PDTT sebagai pemeriksaan lanjutan dari pemeriksaan sebelumnya dilakukan apabila terdapat permasalahan yang ditemukan dalam pemeriksaan sebelumnya (keuangan atau kinerja), namun tidak dapat diperdalam dengan mempergunakan metode pemeriksaan keuangan atau kinerja tersebut.

Selain sebagai sebuah pemeriksaan lanjutan, PDTT juga bisa dilakukan berdasarkan permintaan dari DPR atau APH, serta berdasarkan rencana pemeriksaan BPK, contohnya PDTT atas entitas berbentuk BUMN yang menurut Undang-Undang, LK-nya diperiksa oleh Akuntan Publik. Penyusunan rencana pemeriksaan dilakukan oleh BPK dengan mempertimbangkan isu pengelolaan keuangan negara yang menjadi perhatian publik, prioritas utama pemerintah, analisa BPK atas tren hasil pemeriksaan BPK beberapa tahun sebelumnya, dan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.

Pertanyaan ketiga:

WTP bukan merupakan indikator penentu. Bagaimana dalam praktik suatu lembaga sudah mendapat opini WTP tapi masih dilakukan PDTT terhadap lembaga tersebut? Apakah PDTT bisa dilakukan tanpa Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja?

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, WTP atau lebih jelasnya Wajar Tanpa Pengecualian, adalah salah satu jenis opini yang dapat diberikan oleh Pemeriksa atas suatu LK untuk menyatakan bahwa kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan tersebut telah sesuai dengan kriteria. Adapun kriteria yang dimaksud untuk pemberian opini ini sesuai penjelasan Pasal 16 ayat (1) UU 15/2004 adalah: kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa baik WTP maupun ketiga jenis opini lain yang diberikan oleh Pemeriksa terhadap suatu LK merupakan indikator penentu atas kualitas suatu LK dalam hal kewajaran penyajian informasi keuangannya sesuai dengan standar.

Mengulang penjelasan kami sebelumnya, berdasarkan UU 15/2004 dan UU 15/2006, terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, yaitu Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja, dan PDTT. Perbedaan mendasar dari ketiga jenis pemeriksaan tersebut adalah pada tujuannya. Tujuan Pemeriksaan Keuangan adalah sebagaimana telah dijelaskan di atas, dengan cara menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi dalam LK. Pemeriksaan Kinerja adalah untuk memastikan bahwa kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif, sedangkan PDTT dilakukan dengan tujuan khusus, di luar kedua jenis pemeriksaan yang lain.

Perbedaan tujuan antara Pemeriksaan Keuangan dan PDTT berakibat pada perbedaan metode, ruang lingkup, dan fokus kedua pemeriksaan tersebut. Salah satu contohnya adalah pemeriksaan yang dilakukan atas suatu instansi. Untuk menilai kewajaran penyajian pertanggungjawaban seluruh penerimaan dan pengeluaran APBN, dilakukan Pemeriksaan atas LK. Sementara untuk memeriksa secara lebih fokus pada suatu aspek tertentu dalam APBN, dilakukan PDTT. Yang dimaksud dengan aspek tertentu misalnya PNPB, belanja barang dan jasa, atau manajemen aset.

Merujuk pada penjelasan kami sebelumnya, diberikannya opini WTP atas LK suatu instansi tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya PDTT terhadap instansi tersebut. Sebagai tambahan contoh, pada saat pemeriksaan LK ditemukan ada ketekoran kas. Atas hal tersebut bendahara telah membuat Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) yang dicatat sebagai piutang lain-lain dalam LK dan diungkapkan dalam catatan akuntansi. Secara kewajaran LK, hal ini tidak akan mempengaruhi opini, sehingga instansi tersebut dapat memperoleh opini WTP atas kewajaran penyajian LK-nya. Namun demikian, untuk mengetahui penyebab terjadinya ketekoran kas tersebut harus dilakukan pemeriksaan lebih lanjut melalui PDTT. Harapannya, dengan metode, ruang

lingkup, dan fokus pemeriksaan yang berbeda, yaitu soal ketekoran kas, maka akan dapat diperoleh kesimpulan yang lebih jelas mengenai permasalahan tersebut.

Contoh di atas memberikan gambaran PDTT sebagai pemeriksaan lanjutan dari pemeriksaan atas suatu LK karena adanya masalah ketekoran kas yang tidak dapat diperdalam dengan menggunakan metode pemeriksaan keuangan. Namun demikian, sesungguhnya tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tidak harus dilakukan secara berurutan. Selain melakukan PDTT sebagai pemeriksaan lanjutan, BPK dapat melakukan lebih dari satu jenis pemeriksaan pada saat yang bersamaan. Contohnya, Pemeriksaan LK dan Pemeriksaan Kinerja atau Pemeriksaan Kinerja dan PDTT.

Selain sebagai sebuah pemeriksaan lanjutan, PDTT juga bisa dilakukan berdasarkan permintaan dari DPR atau APH, serta berdasarkan rencana pemeriksaan BPK. Penyusunan rencana pemeriksaan dilakukan oleh BPK dengan mempertimbangkan isu pengelolaan keuangan negara yang menjadi perhatian publik, prioritas utama pemerintah, analisa BPK atas tren hasil pemeriksaan BPK beberapa tahun sebelumnya, dan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.

Pertanyaan keempat:

PDTT bisa dilakukan atas inisiatif BPK dan atas permintaan. Dalam praktik seberapa besar jumlah PDTT yang berdasarkan inisiatif BPK dan yang berdasarkan permintaan dari luar?

Inisiatif BPK untuk melakukan PDTT dituangkan dalam Rencana Kerja Pemeriksaan (RKP). PDTT yang dilakukan berdasarkan RKP BPK merupakan wujud kemandirian BPK sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 2 UU 15/2006. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 6 dan Penjelasan Umum UU 15/2004, yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 6:

“Penentuan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK.”

Penjelasan Umum Huruf C.:

“BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.”

Berdasarkan data dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, rekapitulasi LHP PDTT BPK yang dilakukan berdasarkan RKP tahunan BPK adalah sebagai berikut:

	Tahun	Jumlah LHP PDTT	Total		Nilai Penyetoran Selama Proses Pemeriksaan (Rp Juta)
			Permasalahan	Nilai (Rp Juta)	
RKP	2017	237	3.562	31.704.063,34	80.924,90
	2018	286	3.601	10.149.932,92	406.128,47
	Semester I 2019	37	734	4.811.962,12	314.927,79
Total		560	7.897	46.665.958,38	801.981,16

Mengacu pada tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa sejak tahun 2017 hingga semester I 2019 telah dilakukan 560 PDTT. Dalam pemeriksaan tersebut telah diungkap 7.897 permasalahan senilai total Rp46.665.958,38 juta. Permasalahan yang diungkap terdiri atas permasalahan SPI, ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, serta temuan ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan. Selama proses pemeriksaan, telah dilakukan penyetoran senilai total Rp801.981,16 juta.

Selain PDTT yang dilakukan berdasarkan RKP tersebut, BPK juga melakukan PDTT dalam bentuk Pemeriksaan Investigatif (PI) dan Penghitungan Kerugian Negara (PKN) berdasarkan permintaan lembaga perwakilan dan aparat penegak hukum. Pelaksanaan PI dan PKN dalam periode tahun 2017-2019 adalah sebagai berikut:

Pemeriksaan Investigatif Tahun 2017 s.d. 2019

Tahun	Jumlah LHP		Nilai Temuan - Nilai Indikasi Kerugian (Rp)	Tindak Lanjut
2017	Permintaan DPR	1	4.081.122.000.000,00	Sudah dimanfaatkan dalam proses penyidikan
	Permintaan APH (Kepolisian)	2	68.700.452.556,18	1 LHP (dengan nilai indikasi kerugian Rp21.622.309.000) sudah dimanfaatkan dalam proses penyelidikan dan 1 lainnya (dengan nilai indikasi kerugian Rp47.078.143.556) dalam proses penyidikan
	Total	3	4.149.822.452.556,18	
2018	Permintaan DPR	3	3.631.373.059.942,79	1 LHP (dengan nilai indikasi kerugian Rp1.032.751.449.287) sudah dimanfaatkan dalam proses penyelidikan dan 2 lainnya (dengan nilai indikasi kerugian Rp2.598.621.610.655) dalam proses penyidikan
	Permintaan APH		549.543.386.637,88	3 LHP (dengan nilai indikasi kerugian Rp50.400.643.908)

				sudah dimanfaatkan dalam proses penyelidikan dan 6 lainnya (dengan nilai indikasi kerugian Rp499.142.742.729) dalam proses penyidikan
	- KPK	1	36.694.669.638,00	
	- Kepolisian	7	447.184.716.999,88	
	- Kejaksaan	1	65.664.000.000,00	
	Total	12	4.180.916.446.580,67	
2019	Rencana BPK	2	40.874.981.615,79	Telah dimanfaatkan di tahap penyelidikan
	Permintaan APH		332.348.240.712,52	Telah dimanfaatkan di tahap penyelidikan
	- KPK	1	27.385.018.874,00	
	- Kepolisian	4	304.963.221.838,52	
	Total	7	373.223.222.328,10	
TOTAL PI	22	8.703.962.121.464,95		

Penghitungan Kerugian Negara Tahun 2017 s.d. 2019

Tahun	Jumlah LHP		Nilai Temuan – Nilai Kerugian (Rp)	Tindak Lanjut
2017	- KPK	3	4.611.355.944.853,54	71 LHP (dengan nilai kerugian Rp6.556.425.377.602,65) kasusnya sudah dinyatakan P-21 dan 10 LHP (dengan nilai kerugian Rp94.052.491.336,97) sudah dimanfaatkan di tahap penyidikan
	- Kepolisian	48	1.314.535.900.601,39	
	- Kejaksaan	30	724.586.023.484,69	
	Total	81	6.650.477.868.939,62	
2018	- KPK	2	56.913.570.320,38	61 LHP (dengan nilai kerugian Rp3.225.093.290.692,67) kasusnya sudah dinyatakan P-21 dan 24 LHP (dengan nilai kerugian Rp307.608.435.651,55) sudah dimanfaatkan di tahap penyidikan
	- Kepolisian	53	949.712.119.133,24	
	- Kejaksaan	30	2.526.076.036.890,60	
	Total	85	3.532.701.726.344,22	
2019	- KPK	4	221.402.459.924,98	8 LHP (dengan nilai kerugian Rp780.752.165.635,12) kasusnya sudah dinyatakan P-21 dan 57 LHP (dengan nilai kerugian Rp965.904.120.416,25) sudah dimanfaatkan di tahap penyidikan
	- Kepolisian	41	612.078.830.056,73	
	- Kejaksaan	20	913.174.996.069,66	
	Total	65	1.746.656.286.051,37	
TOTAL PKN	231	11.929.835.881.335,20		

Dalam kurun tahun 2017-2019, nilai indikasi kerugian yang berhasil diungkap dalam Pemeriksaan Investigatif adalah sebesar Rp8.703.962.121.464,95. Sementara dari PKN, dapat diungkap nilai kerugian negara sebesar Rp11.929.835.881.335,20. Hasil dari PI dan PKN berupa LHP telah ditindaklanjuti dengan proses penegakan hukum oleh APH, baik berupa penyelidikan maupun penyidikan.

Selain pengembalian kerugian negara, dari PDTT dapat dilakukan penghematan uang negara melalui mekanisme koreksi subsidi dan koreksi *cost recovery* dengan data dalam tabel berikut ini:

Tahun	Koreksi Subsidi Berdasarkan Tahun IHPS (Rp juta)	Koreksi Cost Recovery (Rp juta)	Total (Rp juta)
2017	2.083.448,63	13.408.146,93	15.491.595,56
2018	2.875.039,51	2.041.700,31	4.916.739,82
Semester I 2019	8.778.654,38	118.016,54	8.896.670,92
Total	13.737.142,52	15.567.863,78	29.305.006,30

Dari data tersebut diketahui bahwa dalam kurun waktu tahun 2017 sampai dengan Semester I 2019, jumlah uang negara yang telah dihemat melalui mekanisme koreksi subsidi adalah sebesar Rp13.737.142,52 juta. Sementara mekanisme koreksi *cost recovery* telah menghemat uang negara sebesar Rp15.567.863,78 juta. Dengan demikian, total uang negara yang telah dihemat adalah sebesar Rp29.305.006,30 juta.

Pertanyaan kelima:

Apakah yang dilakukan atas inisiatif BPK adalah untuk PDTT yang belum dilakukan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja? Karena apa?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, dapat kami sampaikan bahwa sumber pelaksanaan PDTT dapat berasal dari adanya permintaan dari lembaga perwakilan atau APH dan dapat berasal dari rencana pemeriksaan BPK (inisiatif). Rencana pemeriksaa tersebut merupakan bentuk kemandirian BPK dalam menentukan objek pemeriksaan. Penyusunan rencana pemeriksaan oleh BPK dilakukan dengan mempertimbangkan antara lain informasi dari LHP sebelumnya (pemeriksaan lanjutan), isu pengelolaan keuangan negara yang menjadi perhatian publik, prioritas utama pemerintah, analisa BPK atas tren hasil pemeriksaan BPK beberapa tahun sebelumnya, dan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.

Selanjutnya, pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Suhartoyo

Pertanyaan pertama:

Ini persoalan nomenklatur. Sesungguhnya mengenai PDTT investigatif sudah clear. Hanya persoalannya, apakah tepat bila “rumah”-nya adalah PDTT?

Terhadap pertanyaan tersebut dapat kami sampaikan bahwa menurut pendapat kami, tidak ada persoalan nomenklatur dalam perkara uji materi ini. Sebagaimana praktik di dunia internasional yang telah kami sampaikan, selain Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja juga terdapat Pemeriksaan Kepatuhan dan Pemeriksaan Investigatif. Pemeriksaan Kepatuhan dan Pemeriksaan Investigatif inilah yang dalam UU 15/2004 dan UU 15/2006 disebut sebagai PDTT. Sehingga terminologi PDTT sudah sangat *clear* diatur dalam kedua UU tersebut.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam SPKN juga disebutkan bahwa PDTT dapat berbentuk pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif. Tujuan pemeriksaan kepatuhan adalah untuk menilai apakah hal pokok (*subject matter*) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (yang digunakan sebagai kriteria). Tujuan pemeriksaan investigatif adalah mengungkap ada tidaknya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana pada pengelolaan keuangan negara.

Pertanyaan kedua:

Selebihnya selain investigatif, apa yang menjadi substansi PDTT? Kalau tidak clear kenapa tidak diubah menjadi “pemeriksaan investigatif”? Kalau nomenklatur PDTT diubah menjadi jenis pemeriksaan investigatif, apakah kewenangan-kewenangan pemeriksaan yang lain selain investigatif ter-cover atau tidak?

Hal ini penting supaya ketentuan tersebut dapat dirapikan MK tanpa mengurangi kewenangan, supaya tidak bias dan supaya tidak ada tarik-menarik antara WTP dan PDTT.

Izinkan kami menyampaikan kembali mengenai substansi atau bentuk PDTT yang berupa pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif. Meskipun baik pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif menghasilkan kesimpulan, namun keduanya mempunyai tujuan yang berbeda.

Tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan adalah untuk menilai apakah hal pokok yang diperiksa sesuai (patuh) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Aspek pemeriksaan kepatuhan dapat berupa *regularity* (ketaatan pada kriteria formal, seperti peraturan perundangan dan perjanjian yang relevan) dan/atau *propriety* (ketaatan pada prinsip umum pelaksanaan tata kelola

keuangan yang baik dan perilaku pejabat publik). Lembaga sektor publik dituntut untuk transparan dan akuntabel serta melaksanakan tata kelola dengan baik dalam mengelola dana yang dihimpun dari masyarakat. Masyarakat tidak dapat serta merta mempercayai mutlak pejabat sektor publik dalam memenuhi tanggung jawabnya. Di sinilah pemeriksaan kepatuhan memerankan pola dalam meyakini prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan tata kelola yang baik.

Tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif adalah untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif ini hanya dilakukan ketika terdapat prediksi yang memadai. Prediksi adalah keseluruhan dari peristiwa, keadaan pada saat peristiwa itu, dan segala hal yang terkait atau berkaitan yang dapat membawa seseorang yang memiliki akal sehat, profesional, dan memiliki tingkat kehati-hatian, untuk yakin bahwa *fraud* telah, sedang atau akan terjadi (PBP 1/2017 PSP 100 angka 5 huruf v). Sumber prediksi dapat berasal dari temuan pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun pemeriksaan kepatuhan, dan informasi pihak internal maupun eksternal BPK.

Sehingga jika PDTT dirapikan hanya menjadi pemeriksaan investigatif, maka substansi PDTT kepatuhan untuk meyakini kesesuaian kegiatan manajemen terhadap peraturan perundang-undangan seperti pengadaan barang dan jasa, pemberian subsidi, dan manajemen aset tidak dapat dilakukan.

Pertanyaan ketiga:

Tadi dijelaskan bahwa ada perbedaan metode dan ruang lingkup. Ini maksudnya seperti apa?

Dalam Pelaksanaan Tugasnya BPK dapat melakukan pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan PDTT.

Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas LK yang bertujuan untuk memberikan opini atas kewajaran informasi yang disajikan dalam LK berdasarkan standar yang digunakan dalam penyusunan LK. Dalam pemeriksaan keuangan, objek pemeriksaan adalah LK. Kriteria yang digunakan sebagai dasar pemberian opini adalah standar yang digunakan dalam penyusunan LK. Contohnya untuk LK pemerintah pusat, standar yang digunakan adalah Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang berbasis akrual sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Sedangkan dalam pemeriksaan atas LK Bank Indonesia kriteria yang digunakan adalah standar akuntansi yang berlaku bagi Bank Indonesia yang disebut Kebijakan Akuntansi Keuangan Bank Indonesia. Hasil dari pemeriksaan LK adalah opini BPK atas kewajaran penyajian LK yang disusun oleh masing-masing entitas sesuai standar yang berlaku.

PDTT adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja. Termasuk dalam PDTT ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Laporan pemeriksaan ini memuat kesimpulan. PDTT sudah difokuskan pada aspek tertentu, misalnya atas PNBK, belanja barang dan jasa, manajemen aset, atau kepastian terhadap kontrak/perjanjian.

Diberikannya opini WTP atas LK suatu instansi tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya PDTT terhadap instansi tersebut, apabila dari hasil Pemeriksaan Keuangan atau dari hasil Pemeriksaan Kinerja terdapat hal yang menurut BPK perlu untuk diperiksa lebih lanjut, termasuk untuk mengungkap adanya kerugian negara.

Kemudian, pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Arief Hidayat, sebagai berikut:

Dalam Permohonan dinyatakan bahwa terdapat ketidakpastian dan berpotensi disalahgunakan. Secara normatif sudah clear bahwa instrumen itu diperlukan. PDTT yang dilakukan berdasarkan undang-undang dan atas permintaan bisa dimengerti. Tetapi yang atas inisiatif BPK bisa menjadi “pedang bermata dua”. Makna terdalam dari pertanyaan Pemohon itulah yang belum terjawab memang ada di tataran implementasi bisa disalahgunakan. Jadi secara potensial bisa disalahgunakan oleh BPK atau oknum BPK.

Bagaimana kontrol terhadap penggunaan yang inisiatif? Mahkamah bisa merapikan tanpa merugikan hak konstitusional warga dan lembaga yang diperiksa. Misalnya saja harus diartikan bahwa yang dinamakan PDTT hanya atas permintaan undang-undang atau lembaga lain. Sehingga yang atas inisiatif BPK itu kita hapuskan. Jelaskan apakah selama ini sudah aman-aman saja atau masih mengandung potensi disalahgunakan?

Majelis Hakim telah memiliki pemahaman yang sama mengenai “PDTT yang dilakukan berdasarkan undang-undang dan PDTT atas permintaan lembaga perwakilan atau APH”. Izinkan kami selanjutnya menjelaskan PDTT yang dalam Keterangan BPK sebelumnya disebut dengan ‘inisiatif’.

PDTT tersebut kami maksudkan untuk menjelaskan mengenai pelaksanaan PDTT yang bersumber dari Rencana Kerja Pemeriksaan (RKP) BPK. RKP merupakan bentuk kemandirian BPK dalam menentukan objek pemeriksaan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Penyusunan rencana pemeriksaan oleh BPK dilakukan dengan mempertimbangkan antara lain informasi dari LHP sebelumnya (pemeriksaan lanjutan), isu pengelolaan keuangan negara yang menjadi perhatian publik, prioritas utama pemerintah, analisa BPK atas tren hasil pemeriksaan BPK beberapa tahun sebelumnya, dan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah. Hal ini sejalan dengan yang telah kami jelaskan

pada bagian sebelumnya dalam keterangan tambahan yang menyatakan perlunya Pemeriksa mempertimbangkan risiko adanya ketidakpatuhan.

Terkait dengan adanya potensi penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan PDTT, dalam Standar Pemeriksaan BPK diatur mengenai pengendalian mutu pemeriksaan. Sistem pengendalian mutu BPK mencakup supervisi, reviu berjenjang, monitoring, dan konsultasi selama proses pemeriksaan. Sistem pengendalian itu yang mengendalikan Tim Pemeriksa yang melaksanakan PDTT. Selain itu, sistem pengendalian mutu BPK ditelaah secara internal oleh BPK dan secara berkala ditelaah oleh badan pemeriksa keuangan negara lain yang menjadi anggota organisasi pemeriksa keuangan sedunia (*International Organization of Supreme Audit Institutions/INTOSAI*). Penelaahan dapat dilakukan oleh BPK negara lain sesuai ketentuan Pasal 33 UU 15/2006, tentunya karena pelaksanaan pemeriksaan sampai dengan laporan hasil PDTT juga telah mengacu pada standar dan *best practices* yang berlaku secara internasional dan mendapat predikat sangat baik (sebagaimana telah dijelaskan dalam jawaban atas pertanyaan Majelis Hakim sebelumnya).

Selain itu, terkait dengan potensi penyalahgunaan wewenang, BPK telah menegakkan Kode Etik yang diatur dalam Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kode Etik BPK dan Peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018 tentang Majelis Kehormatan Kode Etik BPK. Upaya lain untuk menghindari *abuse of power* adalah dengan menerapkan rotasi Pemeriksa secara reguler yang mempertimbangkan kompetensi dan beban tugas yang diemban. Sehingga, secara keseluruhan berdasarkan uraian tersebut, pelaksanaan PDTT dapat berjalan dengan aman dan tidak menjadi “pedang bermata dua”, baik yang atas amanat undang-undang, permintaan lembaga perwakilan dan APH serta atas perencanaan pemeriksaan oleh BPK.

Selama ini pelaksanaan PDTT sudah sesuai dengan prosedur/standar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta berkontribusi positif dalam perbaikan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kami justru mengkhawatirkan apabila ada perubahan (dalam arti ‘dirapikan’) rumusan atau makna PDTT dalam norma *a quo*, maka akan dapat menjadikan pemeriksaan di Indonesia berbeda dengan negara-negara lain yang berlaku secara universal. Selain itu pembatasan PDTT hanya dapat dilakukan berdasarkan permintaan lembaga perwakilan dan APH, maka BPK dapat dijadikan sebagai “alat” kepentingan pihak-pihak tertentu yang berpotensi menciderai mekanisme *checks and balances* serta menciderai independensi BPK.

Selain itu, Pihak Terkait menghadirkan satu orang ahli bernama Andi Mattalatta, SH., M.Hum. yang didengar keterangannya di depan persidangan pada tanggal 18 Februari 2020, serta menyerahkan keterangan tertulisnya yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Ahli:

Andi Mattalatta, SH., M.Hum.

Pemohon dalam perkara ini mempersoalkan atau mempertanyakan konstitusionalitas kewenangan BPK melakukan PDTT sebagaimana dimaksud karena tidak sesuai dengan *original intent* Pasal 23E ayat 1 UUD 1945.

Sesuai dengan posisi saya sebagai anggota Badan Pekerja MPR RI yang membahas perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, maka keterangan yang akan saya sampaikan di sidang yang mulia ini akan terbatas pada pemahaman saya yang bersumber pada perkembangan pemikiran dan suasana pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dari perkembangan pemikiran dan suasana pembahasan itu mudah-mudahan kita dapat menarik kesimpulan atau pemahaman bahwa semangat perubahan Undang-Undang Dasar telah ditindaklanjuti secara tepat dalam menerbitkan ketentuan lanjutannya berupa ketentuan perundang-undangan yang dilakukan oleh pembuat undang undang. Pemahaman akan perkembangan pemikiran dan semangat perubahan Undang-Undang Dasar itu dengan sendirinya juga bisa berguna untuk dijadikan tolok ukur untuk menilai apakah ketentuan lanjutan yang ada dalam Undang-Undang sesuai dengan semangat Undang-Undang Dasar sehingga dianggap konstitusional atau tidak.

Seperti diketahui bersama bahwa semangat utama perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan dalam kurun waktu tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 dimaksudkan agar tercipta pengelolaan negara di semua aspek kehidupan yang menjamin arah terwujudnya cita cita nasional yang termuat dalam alenia 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial".

Masing-masing aspek kehidupan itu dirumuskan prinsip prinsip pencapaiannya dalam pasal-pasal. Ada aspek kehidupan yang hanya

mencantumkan prinsip pencapaiannya tanpa menyebut secara eksplisit institusi penanggung jawabnya, karena penyelenggaraannya melibatkan berbagai institusi kenegaraan. Ada pula aspek kehidupan selain menyebut prinsip pengelolaannya juga menyebut institusi penanggung jawabnya karena dianggap strategis sehingga perlu kepastian konstitusionalnya. Aspek kehidupan yang hanya menyebut prinsip pengelolaannya misalnya aspek pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 23 ayat (1)).

Aspek perekonomian, prinsipnya disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan (Pasal 33 ayat (1)) yang penyelenggaraannya berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (Pasal 33 ayat (4)). Aspek pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak serta pengelolaan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (2) dan (3)) dan beberapa contoh lainnya yang tidak kami sebutkan rinci di sini.

Pada bagian lain ada pula aspek kehidupan yang selain disebut prinsip pengelolaannya juga disebut institusi penanggung jawabnya karena dianggap strategis dalam kehidupan berbangsa dan benegara sekaligus menegaskan tidak adanya institusi lain selain yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar. Rumusan seperti ini antara lain, untuk menjamin pelaksanaan pengelolaan keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 23, maka diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara (Pasal 23E ayat (1)).

Aspek Peradilan dilaksanakan oleh pemangku kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dan sebuah Mahkamah Konstitusi dengan prinsip kerja yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24). Aspek pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik

Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung (Pasal 30 ayat (2)).

Prinsip-prinsip pengelolaan berbagai aspek kehidupan yang diungkapkan di atas haruslah menjiwai rumusan norma-norma lanjutan dalam ketentuan perundang-undangan di bawah Undang Undang Dasar serta menjamin kemudahan perwujudannya dalam implementasi. Bukan justru sebaliknya mempersulit implementasinya.

Setelah mengungkapkan beberapa prinsip muatan dalam Perubahan Undang-Undang Dasar, kini perkenankan saya fokus pada materi perkara yang sedang dipermasalahkan dalam perkara ini yaitu apakah kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu memiliki pijakan konstitusi sehingga konstitusional atau tidak.

Dalam Undang-Undang Dasar hasil perubahan, tidak ada lagi Lembaga Negara yang memegang dan melaksanakan kewenangannya tanpa pembatasan atau kontrol termasuk Lembaga Majelis Permusyawaratan yang sebelumnya memiliki kekuasaan tak terbatas sesuai penjelasan Undang-Undang Dasar sebelum perubahan. Sekarang Majelis Permusyawaratan Rakyat, kewenangannya hanya yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar. Pembatasan kewenangan dan prinsip pengawasan dalam bentuk *checks and balances* ini merupakan salah satu wujud semangat pengelolaan negara modern yang dianut oleh Undang-Undang Dasar kita. Lembaga Komisi Yudisial misalnya diciptakan untuk menjadi salah satu alat kontrol dunia peradilan dengan kewenangan mengusulkan hakim agung dan kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Lembaga Pemerintahan Daerah diperkuat untuk mencegah lahirnya sentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang majemuk. Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dibentuk untuk menjadi mitra kerja Dewan Perwakilan Rakyat untuk fungsi legislasi dan pengawasan bidang-bidang pemerintahan tertentu.

Demikian juga dengan Badan Pemeriksa Keuangan yang tadinya penempatannya dalam Undang-Undang Dasar hanya merupakan salah satu ayat dari pasal keuangan sehingga menggambarkan bahwa fungsi pengawasan dan pemeriksaan dalam pengelolaan keuangan negara bukanlah hal yang penting. Searah dengan semangat pengelolaan keuangan negara yang pelaksanaannya harus terbuka dan bertanggungjawab yang diamanatkan oleh perubahan Undang-

Undang Dasar maka institusi pengawas dan pemeriksanyapun, dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan, harus pula ditingkatkan posisi dan perannya. Peningkatan posisi dan peran Badan Pemeriksa Keuangan itu oleh Undang-Undang Dasar dimaksudkan agar ada jaminan bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar yang dimulai sejak tahun 1999 telah membahas seluruh materi, termasuk di dalamnya pembahasan tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Namun demikian, karena keterbatasan waktu yang dikaitkan dengan sekuen materi maka rumusan baru tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan yang berkaitan dengannya baru dapat disepakati pada tahun sidang 2001 setelah melalui pembahasan selama tiga tahun masa sidang. Lamanya pembahasan tentang Badan Pemeriksa Keuangan menunjukkan betapa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membahas perubahan Undang-Undang Dasar memberi perhatian yang sangat serius tentang fungsi dan peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara agar betul-betul untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Semangat untuk meningkatkan fungsi dan peran pemeriksaan pengelolaan keuangan negara mungkin juga dipengaruhi oleh banyaknya kebocoran dan beratnya beban keuangan negara yang harus ditanggung akibat pengelolaan keuangan negara yang tidak *prudent* saat itu.

Peningkatan posisi, fungsi dan peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 diwujudkan dalam:

1. Penempatannya dalam sebuah bab tersendiri.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar penempatan Badan Pemeriksa Keuangan merupakan bagian dari hal keuangan negara dengan menempatkannya sebagai salah satu ayat dalam bab dan pasal tentang keuangan. Penempatan yang demikian ini seolah-olah urusan pemeriksaan keuangan negara bukan hal yang teramat penting. Berangkat dari pemikiran dan semangat keterbukaan pengelolaan keuangan negara dan semangat untuk melahirkan tata kelola pemerintahan yang bersih maka saat itu fungsi pemeriksaan dan pengawasan menjadi penting sehingga institusi yang bertanggungjawab di bidang ini harus juga ditingkatkan bobot kehadirannya.

Dengan pertimbangan itu maka Badan Pemeriksa Keuangan oleh Undang-Undang Dasar ditempatkan dalam bab tersendiri terpisah dari bab tentang Keuangan. Dengan Bab tersendiri itu maka kehadiran Badan Pemeriksa Keuangan dan fungsinya menyinari dan menyemangati seluruh aspek kehidupan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

2. Penegasan kedudukan BPK yang bebas dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya.

Sebagai sebuah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugasnya disadari akan banyak kepentingan yang mengitarinya, maka sejak awal perubahan Undang-Undang Dasar sudah membentenginya dengan kebebasan dari intervensi cabang kekuasaan lain. Bahkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar mengamanatkan dukungan sumber daya untuk BPK agar mandiri dalam melaksanakan tugasnya. Suatu norma yang tidak ada sebelum perubahan Undang-Undang Dasar.

3. Penegasan bahwa BPK merupakan satu-satunya lembaga negara pemeriksa keuangan negara.

Hal ini mengandung makna bahwa lembaga tunggal di luar cabang kekuasaan eksekutif ini konsekwensinya juga memangku kewenangan tunggal dalam merumuskan sistem dan mekanisme pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Dalam hal ini tentu termasuk pemeriksaan yang bersifat rutin dan umum terhadap laporan keuangan lembaga-lembaga negara dan pemerintahan lainnya serta pemeriksaan yang bersifat khusus sesuai kaidah-kaidah pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

4. Hasil pemeriksaan ditujukan tidak terbatas pada lembaga perwakilan.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa sebelum perubahan Undang-Undang Dasar, hasil pemeriksaan BPK itu diberikan ke Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya bergantung Dewan Perwakilan Rakyat apakah akan menjadikannya bahan pengambilan keputusan atau perumusan kebijakan politik di DPR atau tidak. Tidak mengherankan bila saat itu ada yang menyandingkan posisi BPK sebagai alat bantu DPR dan posisi DPA sebagai alat bantu semata dari Presiden. Dengan semangat membangun akuntabilitas pengelolaan keuangan negara maka perubahan Undang-Undang Dasar tidak hanya mengarahkan hasil pemeriksaan itu diberikan ke lembaga perwakilan

tetapi juga ke badan lain sesuai Undang-Undang disertai kewajiban untuk menindaklanjutinya (pasal 23E ayat (3)).

Dari pesan Undang-Undang Dasar ini tersirat pengertian bahwa ada pemeriksaan rutin yang sifatnya *mandatory* yang disampaikan ke lembaga perwakilan dan ada juga pemeriksaan *ad hoc* yang sifatnya tidak *mandatory*. Pemeriksaan rutin merupakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab presiden sebagai kepala pemerintahan dalam bentuk laporan keuangan dalam waktu tertentu untuk menilai apakah sudah sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi. Pada masa sekarang kita mengenal kesesuaian dengan kaidah akuntansi sebagai kewajaran laporan keuangan. Sedang pemeriksaan *ad hoc* atau tidak rutin merupakan pemeriksaan untuk menilai penggunaan dan atau pengelolaan keuangan negara apakah dilaksanakan secara efisien dan efektif, sesuai dengan aturan perundang-undangan, dan tidak ada penyimpangan. Pemeriksaan rutin sifatnya *mandatory* atau wajib sudah ditentukan oleh undang-undang, sedang pemeriksaan *ad hoc* atau tidak rutin merupakan pemeriksaan atas kegiatan atau program yang berasal dari inisiatif Badan Pemeriksa Keuangan sesuai kewenangannya atau bisa merupakan permintaan lembaga perwakilan, penegak hukum, serta lembaga lain dan atau masukan masyarakat. Pada perkembangannya, pemeriksaan demikian dinyatakan oleh pembuat undang-undang sebagai pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dengan frasa "hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti" maka BPK diberi pula kewenangan untuk memantau tindak lanjut pemeriksaan itu yang dilakukan oleh lembaga perwakilan maupun badan lainnya.

5. Pengembangan tugas BPK menyangkut proses **pengelolaan** keuangan negara yang diperiksa.

Semula sebelum perubahan Undang-Undang Dasar, cakupan pemeriksaan hanya menyangkut tanggung jawab keuangan negara, berkembang setelah perubahan Undang-Undang Dasar menjadi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara merupakan pemeriksaan atas laporan keuangan yang dibuat pemerintah. Dengan demikian setelah perubahan Undang-Undang Dasar, Badan Pemeriksa Keuangan tidak sekedar memeriksa laporan keuangan yang

disajikan, tetapi juga memeriksa seluruh aspek pengelolaan keuangan negara, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pelaporannya. Jika di masa lalu, pemeriksaan hanya bersifat **post** audit atau memeriksa laporan keuangan, maka pada waktu pembahasan perubahan Undang-undang Dasar, Badan Pekerja MPR menyepakati bahwa Badan Pemeriksa Keuangan juga memeriksa sejak proses anggaran dibuat atau dikenal dengan preaudit. Maksudnya agar Badan Pemeriksa Keuangan tidak hanya memeriksa setelah kerugian terjadi, namun bisa mencegah kerugian terjadi. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar, pemeriksaan BPK tidak hanya menilai kesesuaiannya dengan kaidah akuntansi, namun termasuk memeriksa kesepadanan kebijakan pemerintah dengan arah kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem pengelolaan keuangan negara yang terbuka dan bertanggungjawab.

6. Peningkatan kedudukan, fungsi, dan tugas BPK dalam kerangka menciptakan *check and balances* antar lembaga negara.

Lembaga-lembaga sebagaimana ditetapkan dalam perubahan UUD 1945 diatur kewenangannya dalam rangka *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi) sepanjang diperlukan. Oleh karena itu semua lembaga negara dimaksud memiliki kedudukan yang sejajar dalam melaksanakan fungsinya masing-masing. BPK disebut sebagai pemegang kekuasaan auditif, merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri, serta memiliki fungsi yang telah diperluas pula. Fungsi BPK meliputi “memeriksa” pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara dari semua lembaga yang menggunakan uang APBN maupun APBD, BUMN/BUMD, dan lain-lain badan, dalam pengertian keuangan negara. Kebebasan dan kemandirian BPK tidak lepas dari keterkaitannya dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Demikian halnya dengan fungsi Presiden di bidang legislasi dan eksekutif. Misalnya dalam pembuatan UU Tentang BPK, UU Tentang Keuangan Negara, UU Tentang Perbendaharaan Negara, UU Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara termasuk penyusunan RUU-APBN oleh Presiden kemudian dibahas dengan DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama menjadi UU. Di dalam UU APBN tersebut termasuk berapa anggaran belanja yang dibutuhkan BPK. Bagaimana penggunaan

anggaran BPK di tahun sebelumnya dan keperluan pembiayaan kegiatan BPK di tahun anggaran yang bersangkutan. Semua itu berpengaruh pula pada kelancaran kerja BPK dalam mengimplementasi ketentuan dalam UUD 1945. Dengan demikian tidak ada lembaga negara yang bebas sebebasnya atau mandiri tanpa keterkaitan dengan fungsi lembaga lainnya. Demikian halnya hubungan BPK dengan DPD. Walaupun DPD tidak sepenuhnya melaksanakan fungsi seperti halnya DPR, namun DPD juga ikut mengawasi BPK. Melalui mekanisme *check and balances* tersebut, pembahasan perubahan UUD 1945 sudah memperhitungkan pencegahan suatu lembaga negara melakukan *abuse of power* dengan memanfaatkan kewenangan yang diberikan. Jika ada *abuse of power* pasti ada lembaga negara yang lain yang akan mencegah atau mengoreksinya.

Demikianlah, sebagai negara hukum yang demokratis, semua lembaga negara melaksanakan fungsi dan tugasnya atas dasar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan dimaksud harus mengatur terselenggaranya mekanisme *checks and balances* antarlembaga negara serta menjamin kemajuan hak asasi manusia dan peradilan yang bebas.

Terkait kekuasaan auditif yang dilaksanakan oleh BPK, peraturan perundang-undangan kemudian mengatur ketentuan pemeriksaan harus dilaksanakan berdasar standar pemeriksaan dan pedoman pemeriksaan lainnya yang mengacu pada standar pemeriksaan yang berlaku umum, harus berdasarkan kode etik, ada pengawasan internal di BPK sendiri, pekerjaan BPK harus di-*review* oleh pihak lain yaitu BPK negara lain, dan ada pengawasan dari DPR dan DPD. Semua aturan ini untuk mencegah tindakan semena-mena atau terjadinya *abuse of power* oleh BPK dalam melaksanakan kewenangannya. Apalagi dalam situasi keterbukaan informasi publik sekarang ini sangat sulit bagi lembaga publik untuk lepas dari kontrol atau pemantauan masyarakat. Saya sebagai anggota Badan Pekerja yang turut membahas perubahan UUD 1945 menilai hal-hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan telah sejalan dengan maksud dan substansi yang diatur dalam perubahan UUD.

7. Undang-Undang Dasar sudah barang tentu hanya memuat kaidah-kaidah dasar tentang sesuatu hal. Tidaklah mungkin urusan-urusan teknis seperti jenis pemeriksaan diatur dalam Undang-Undang Dasar. Selain karena sifatnya

teknis tentu juga Undang-Undang Dasar memberi ruang pengembangan sistem pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara itu sesuai kaidah-kaidah ilmu pengetahuan dan praktik sehari-hari. Untuk mengakomodir itu dirumuskanlah norma yang memungkinkan pengembangan yang sesuai dengan arahan Undang-Undang Dasar. Rumusan itu dimuat dalam Pasal 23G ayat 2 yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang-Undang.”

Sebagai akhir penjelasan ini saya ingin menegaskan hal-hal sebagai berikut:

1. Sesuai dengan prinsip-prinsip perubahan Undang-Undang Dasar dan pintu pengembangan yang disiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 23G ayat 2, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang di dalam kedua Undang-Undang itu mengatur tentang kewenangan BPK untuk melakukan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu.
2. Kehadiran kewenangan BPK untuk melakukan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu adalah konstitusional karena merupakan bagian dari semangat penguatan fungsi BPK yang diamanatkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar yang pengaturannya diperintahkan oleh pasal 23G ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. PDDT bersama dengan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja yang diatur dalam kedua UU tersebut kesemuanya dalam rangka untuk melaksanakan tugas dan fungsi BPK guna memastikan pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Demikianlah keterangan dari seorang pelaku perubahan Undang-Undang Dasar yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sejak tahun 1999 sampai dengan tahun sidang 2002.

[2.6] Menimbang bahwa Presiden dan Pihak Terkait BPK menyerahkan kesimpulan yang masing-masing diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Februari 2020 yang pada pokoknya Presiden dan Pihak Terkait BPK tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 4654, selanjutnya disebut UU 15/2006) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400, selanjutnya disebut UU 15/2004) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang

terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujiannya dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 yang rumusannya masing-masing adalah sebagai berikut:
 - a. **Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006:**
Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
 - b. **Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004:**
Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
2. Bahwa para Pemohon dalam kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia masing-masing menerangkan sebagai berikut:
 - a. Pemohon I, **Ibnu Sina Chandranegara**, adalah pembayar pajak yang berprofesi sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta yang mengajar mata kuliah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (vide bukti P-4 sampai dengan Bukti P-6) yang juga aktif dalam organisasi Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA) yang menjabat sebagai Divisi Riset, Jurnal dan Publikasi Ilmiah (vide Bukti P-12).
 - b. Pemohon II, **Auliya Khasanofa**, adalah pembayar pajak yang berprofesi sebagai dosen di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang yang mengajar mata kuliah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (vide bukti P-7 sampai dengan bukti P-9) yang juga aktif dalam organisasi Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA) yang menjabat sebagai Sekretaris Jenderal (vide bukti P-12).
 - c. Pemohon III, **Kexia Goutama**, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara (vide bukti P-10 sampai dengan bukti P-11).
3. Bahwa para Pemohon yang menganggap hak konstitusionalnya dijamin dan dilindungi oleh Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berpotensi dirugikan oleh berlakunya norma Undang-Undang yang

dimohonkan pengujian dengan argumentasi yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa menurut Pemohon I dan Pemohon II wewenang konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 adalah untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hal tersebut haruslah dimaknai secara terbatas hanya mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja sebagaimana kewenangan utama BPK yang diberikan oleh undang-undang. Artinya tidak dapat dilakukan penambahan kewenangan di luar dari wewenang yang diberikan oleh UUD 1945. Namun dalam perjalanannya pasca diundangkannya UU 15/2004, terdapat penambahan kewenangan yang diberikan kepada BPK yakni kewenangan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (selanjutnya disebut PDTT) di mana kewenangan PDTT tersebut adalah kewenangan yang tidak termasuk dalam Pemeriksaan Keuangan dan Pemeriksaan Kinerja (vide Pasal 4 ayat (4) dan Penjelasan Umum huruf B angka 3 UU 15/2004). Kemudian kewenangan tersebut dimasukan ke dalam UU 15/2006 yang secara konstitusional kewenangan tersebut inkonstitusional karena tidak sesuai dengan wewenang konstitusional yang diberikan oleh Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.
- b. Bahwa frasa “tujuan tertentu” dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 tidak memiliki kejelasan tujuan dan tidak memiliki kejelasan rumusan, sehingga tidak mencerminkan asas kepastian hukum yang seharusnya dipenuhi suatu materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya potensi *abuse of power* yang dapat disalahgunakan oleh institusi BPK dalam melaksanakan kewenangannya terhadap seluruh lembaga negara dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga potensi tersebut dapat menghambat jalannya proses pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Apabila hal tersebut terjadi, maka setiap tidak berjalannya fungsi pemerintahan maka yang paling dirugikan adalah warga negara. Inilah yang kemudian menyebabkan timbulnya kerugian konstitusional bagi Pemohon I dan Pemohon II karena mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya sebagai akademisi saat harus menjelaskan terkait konstitusionalitas PDTT serta maksud dan tujuan PDTT kepada publik maupun kepada Mahasiswa

di tempat mereka mengajar pada saat ada peristiwa PDTT kepada suatu instansi/lembaga padahal instansi/lembaga tersebut sudah mendapatkan Status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) saat sebelumnya dilakukan pemeriksaan keuangan maupun pemeriksaan kinerja.

- c. Bahwa menurut Pemohon I dan Pemohon II jika dalam penyelenggaraan negara terjadi penyimpangan pelaksanaan tugas dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara, maka warga negara adalah pihak yang paling dirugikan. Karena ketidakberfungsian lembaga negara dengan baik menyebabkan sia-sianya amanat/penyerahan kedaulatan yang diberikan rakyat kepada organ-organ negara;
- d. Bahwa menurut Pemohon III dengan adanya PDTT dalam sistem pemeriksaan yang berada di BPK sangat merugikan Pemohon III, karena Pemohon III mengalami kesulitan dalam memahami kedudukan PDTT akibat masuknya PDTT dalam ketentuan norma *a quo* namun setelah dipelajari lebih lanjut tidak ada penjelasan yang dapat memberikan pemahaman yang komprehensif berkenaan dengan PDTT.

[3.6] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa secara cermat uraian para Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya, khususnya berkenaan dengan kerugian hak konstitusional yang didalilkan, ternyata bahwa dalil kerugian hak konstitusional dimaksud berkait erat dengan pokok permohonan. Oleh karena itu perihal kedudukan hukum para Pemohon baru dapat diketahui apabila Mahkamah terlebih dahulu memeriksa pokok permohonan. Dengan demikian, Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon tersebut bersama-sama dengan pokok permohonan.

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan kedudukan hukum para Pemohon akan dipertimbangkan bersama-sama dengan pokok permohonan, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 dan Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006, para Pemohon mengemukakan

argumentasi sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon membuka argumentasi dalam dalil permohonannya dengan terlebih dahulu menguraikan secara ringkas mengenai kewenangan BPK yaitu 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 lainnya yang mengelola keuangan negara beserta dasar hukum kewenangannya;
2. Bahwa selanjutnya para Pemohon menguraikan mengenai kewenangan BPK dalam hal melakukan PDTT sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 yang menurut para Pemohon memiliki tendensi politik dan dapat dijadikan sebagai instrumen yang berpotensi disalahgunakan karena tidak adanya kejelasan terkait tentang pelaksanaan PDTT sehingga akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dan dapat berpotensi disalahgunakan oleh “oknum” BPK dalam melaksanakan tugasnya.
3. Bahwa menurut para Pemohon kewenangan PDTT yang dimiliki oleh BPK sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 merupakan kewenangan pemeriksaan di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja sebagaimana dinyatakan dalam huruf B angka 3 pada bagian Penjelasan UU 15/2004 bertentangan dengan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 karena merupakan bentuk penambahan kewenangan yang telah diatur secara limitatif dalam ketentuan norma Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Selain itu, ketentuan mengenai PDTT juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena tidak memberikan kepastian hukum sebagaimana menjadi prinsip utama dalam negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945) karena tidak memiliki kejelasan makna PDTT maupun ketentuan yang menjadi batasan dapat dilakukannya PDTT terhadap institusi/lembaga atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.
4. Bahwa berdasarkan dalil para Pemohon tersebut, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar frasa “dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu” dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan dalam Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

[3.9] Menimbang bahwa untuk mendukung permohonannya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-12 sebagaimana termuat lengkap pada bagian Duduk Perkara.

[3.10] Menimbang bahwa terhadap permohonan *a quo* DPR telah mengajukan keterangan DPR yang disampaikan dalam persidangan pada tanggal 26 November 2019 dan juga menyerahkan keterangan tertulis dan keterangan tertulis tambahan beserta lampirannya yang diterima di Kepaniteraan pada tanggal 27 Januari 2020 (sebagaimana selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa terhadap permohonan *a quo* Presiden telah mengajukan keterangan Presiden yang disampaikan dalam persidangan pada tanggal 11 November 2019 dan juga menyerahkan keterangan tertulis dan keterangan tertulis tambahan yang masing-masing diterima di Kepaniteraan pada tanggal 15 November 2019 dan tanggal 23 Januari 2020, serta mengajukan dua orang ahli yang bernama **Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M.Hum.**, dan **Dr. Binsar Hamonangan Simanjuntak, Ak., MBA.**, serta saksi yang bernama **Sumiyati** (sebagaimana selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.12] Menimbang bahwa terhadap permohonan *a quo* Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah mengajukan keterangan yang disampaikan dalam persidangan pada tanggal 26 November 2019 dan juga menyerahkan keterangan tertulis dan keterangan tertulis tambahan beserta lampirannya yang masing-masing diterima di Kepaniteraan pada tanggal 26 November 2019, tanggal 14 Februari 2020 dan tanggal 18 Februari 2020, serta mengajukan ahli yang bernama **Andi Mattalatta, SH., M.Hum.** (sebagaimana selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.13] Menimbang bahwa setelah membaca secara saksama argumentasi yang dikemukakan dalam permohonan para Pemohon serta memeriksa bukti-bukti yang diajukan, masalah konstitusional yang harus dipertimbangkan Mahkamah adalah apakah benar PDDT sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 dan dalam Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 tidak memberikan kepastian hukum yang adil, sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon, terutama apabila

dilekatkan dalam konteks memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.

[3.14] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih jauh persoalan dimaksud, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

[3.14.1] Bahwa sebagai hukum dasar, UUD 1945 telah mengatur sedemikian rupa tujuan yang hendak dicapai dengan membentuk negara Indonesia. Dalam hal ini, Alinea IV Pembukaan UUD 1945 antara lain menyatakan bahwa membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Guna mencapai tujuan dimaksud, keuangan negara merupakan salah satu faktor penting yang diatur dalam UUD 1945.

Berkenaan dengan hal itu, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Karena itu, salah satu perwujudan dari tata kelola pemerintahan yang baik, termasuk pengelolaan keuangan negara, adalah pelaksanaan pembangunan yang tepat sasaran dan memberikan dampak nyata bagi kesejahteraan masyarakat. Dalam mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang terbuka dan bertanggung jawab guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, diperlukan pengelolaan keuangan negara yang profesional, terbuka dan bertanggung jawab agar tidak terjadi penyimpangan yang merugikan keuangan negara.

Berangkat dari hal tersebut, kehadiran lembaga pemeriksa keuangan negara menjadi sebuah keniscayaan. Sebagaimana halnya hukum dasar negara-negara yang menempatkan makna penting pengelolaan keuangan negara yang terbuka dan akuntabel, UUD 1945 pun telah mengatur keberadaan badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, serta terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

[3.14.2] Bahwa aturan pokok yang mengatur mengenai perlunya dibentuk Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara serta untuk mewujudkan pengelolaan negara yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, ekonomis, efisien, efektif, dan transparan, serta bertanggung jawab, Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Ihtwal pengelolaan dimaksud, diktum menimbang huruf a UU 15/2004 menyatakan bahwa untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, ekonomis, efisien, efektif, dan transparan, serta bertanggung jawab dengan memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Lebih lanjut, untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud, perlu dilakukan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri. Tidak hanya dalam UU 15/2004, semangat yang sama dipertegas kembali dalam diktum menimbang huruf a dan huruf b UU 15/2006 yang menyatakan:

- a. bahwa keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk tercapainya tujuan negara sebagaimana dimaksud pada huruf a, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara memerlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

[3.14.3] Bahwa dari aturan tersebut sudah jelas tujuan utama dari dibentuknya BPK adalah untuk meningkatkan manfaat hasil pemeriksaan dalam rangka untuk mendorong pengelolaan keuangan negara guna mencapai tujuan negara dengan melakukan pemeriksaan yang berkualitas melalui proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional sesuai standar pemeriksaan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Artinya, BPK merupakan garda terdepan dalam mengawasi pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara dengan mengawal jalannya

keuangan negara dan menutup kemungkinan terjadinya korupsi dan penyalahgunaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (vide Pasal 6 UU 15/2006).

[3.14.4] Bahwa sebagaimana diatur dalam UU 15/2004, luas lingkup pemeriksaan BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, sedangkan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektifitas. Adapun PDTT adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja (vide Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 dan Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006);

[3.14.5] Bahwa apabila diletakkan dalam konteks pemeriksaan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara, PDTT berupa pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif. Pemeriksaan kepatuhan dilakukan untuk mengevaluasi secara lebih mendalam kepatuhan manajemen sektor publik dalam mengelola sumber daya yang dipercayakan kepadanya, yang belum diketahui dan tidak tercakup saat pemeriksaan keuangan. Adapun pemeriksaan investigatif dilakukan untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara. Dengan demikian, kewenangan PDTT dimaksudkan memberi ruang kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan secara lebih menyeluruh dan mendalam terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, yang mungkin belum ditemukan adanya kesalahan dan penyimpangan keuangan negara melalui pemeriksaan keuangan, yang dikenal dengan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kementerian Lembaga (LKKL), Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) maupun melalui Pemeriksaan Kinerja. Melalui PDTT, BPK antara lain dapat melakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara dan/atau bahkan unsur pidana.

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas, merujuk Penjelasan UU 15/2004, “pemeriksaan dengan tujuan tertentu” (PDTT), adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu ini dapat dilakukan untuk memperjelas pembuktian ada atau tidaknya penyalahgunaan keuangan negara atau tindak pidana korupsi guna menelisik kemungkinan adanya kerugian keuangan negara (*state loss*), maka dalam batas penalaran yang wajar, PDTT menjadi lebih fleksibel.

Karena, tidak ada kriteria yang jelas dan transparan yang dapat diketahui oleh institusi/lembaga yang diperiksa, dibandingkan dengan “pemeriksaan keuangan” dan “pemeriksaan kinerja”. Oleh karenanya, menjadi dapat dipahami jika terdapat pandangan bahwa fleksibilitas tersebut membuka ruang kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh BPK dalam melaksanakan tugasnya. Kemungkinan tersebut pun dikemukakan para Pemohon dalam permohonan *a quo*. Terlebih lagi, ditambahkan para Pemohon, terdapat fakta sejumlah instansi yang telah mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP) masih memungkinkan dilakukan PDTT.

Kemungkinan tersebut dapat terjadi karena opini WTP dimaksud hanyalah mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah dengan mempertimbangkan aspek kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan sesuai dengan pengungkapan yang diatur dalam SAP, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian internal. Artinya, WTP bukanlah menjadi predikat pasti bahwa tidak terdapat pelanggaran pengelolaan keuangan negara pada institusi/lembaga dimaksud, karena yang dinilai hanyalah apakah laporan keuangan sudah disusun dengan wajar. Oleh karena itu pemberian opini WTP atas laporan keuangan kepada suatu institusi/lembaga tidak menutup kemungkinan dilakukannya PDTT terhadap institusi/lembaga tersebut apabila dari hasil pemeriksaan keuangan atau dari hasil pemeriksaan kinerja terdapat hal yang menurut BPK perlu untuk diperiksa lebih lanjut termasuk untuk mengungkap adanya kerugian negara.

[3.16] Menimbang bahwa kemungkinan sebagaimana dikemukakan di atas pun telah disadari oleh pembentuk undang-undang, sehingga untuk melakukan PDTT, BPK diwajibkan menyusun standar pemeriksaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UU 15/2006 dan Pasal 5 UU 15/2004. Standar pemeriksaan yang dipergunakan oleh BPK saat ini adalah Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang ditetapkan melalui Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (PBPK 1/2017). Penyempurnaan standar pemeriksaan dilakukan secara berkesinambungan sesuai kebutuhan pelaksanaan pemeriksaan BPK, dengan memerhatikan perkembangan teori pemeriksaan, dinamika masyarakat yang menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas, serta kebutuhan akan hasil pemeriksaan yang bernilai tambah.

Namun demikian, karena PDTT merupakan pemeriksaan khusus yang diperlukan jika ditemukan adanya indikasi terjadinya kerugian negara dengan tujuan pemeriksaan untuk menemukan fakta dan bukti adanya indikasi terjadinya kerugian negara, maka standar pemeriksaan sebagaimana dikemukakan di atas dirasakan masih belum cukup. Dalam hal ini, untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau kesalahan dalam menggunakan wewenang (*misuse of power*) dalam pengelolaan keuangan negara, Mahkamah perlu menekankan bahwa kemungkinan untuk bisa dilakukannya PDTT terhadap suatu institusi/lembaga harus didasarkan pada keputusan BPK sebagai suatu lembaga dan tidak diputuskan oleh orang per orang baik oleh auditor maupun oleh seorang anggota BPK tetapi melalui mekanisme yang harus diputuskan oleh BPK sebagai suatu lembaga yang bersifat kolektif kolegial. Terlebih lagi, putusan secara institusional tersebut harus diambil untuk PDTT bagi institusi/lembaga yang telah diberikan status opini WTP oleh BPK. Dengan keputusan demikian, pada satu sisi, BPK menjadi lebih berhati-hati dalam memberikan status opini WTP dan, di sisi lain, status opini tertinggi tersebut tidak mudah tergerus oleh hasil pemeriksaan PDTT yang dilakukan sebagai kelanjutan dari pemeriksaan sebelumnya. Sehingga dengan demikian, sebagai salah satu bentuk pemeriksaan yang dimiliki BPK dapat dilaksanakan untuk memeriksa pengelolaan tanggung jawab tentang keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.

[3.17] Menimbang bahwa setelah Mahkamah mempertimbangkan keberadaan PDTT sebagai salah satu bentuk pemeriksaan pengelolaan tanggung jawab keuangan negara dan sebelum sampai pada kesimpulan, dikarenakan kerugian hak konstitusional para Pemohon belum ditentukan sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.6]** dan Paragraf **[3.7]** di atas, maka berdasarkan pertimbangan Mahkamah terhadap substansi atau norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.14]** sampai dengan Paragraf **[3.16]** di atas, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon dalam kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai dosen pada perguruan tinggi (Pemohon I dan Pemohon II) dan bergabung dalam organisasi Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA), serta yang berstatus sebagai mahasiswa (Pemohon III) apakah menderita kerugian hak konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 UU MK.

Terhadap kedudukan hukum para Pemohon tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.17.1] Bahwa sebagaimana pertimbangan Mahkamah di atas, yang menjadi lingkup pemeriksaan BPK adalah pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dalam rangka mengawal jalannya keuangan negara dan menutup kemungkinan terjadinya korupsi dan penyalahgunaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (vide UU 15/2004 dan UU 15/2006).

Apabila dilihat dari ruang lingkup pemeriksaan BPK tersebut sudah jelas adalah institusi/lembaga yang mengelola keuangan negara yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Sedangkan, bila dilihat dari profesi/status para Pemohon yaitu dosen pada

perguruan tinggi dan mahasiswa yang tidak berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara yang merupakan ruang lingkup pemeriksaan BPK sehingga tidak terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian konstitusional para Pemohon yang berprofesi/berstatus sebagai dosen pada perguruan tinggi dan mahasiswa dengan berlakunya Pasal 4 ayat (1) UU 15/2004 dan Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 yang dimohonkan pengujian. Sementara itu berkaitan dengan Pemohon I dan Pemohon II yang menerangkan dirinya sebagai pembayar pajak, menurut Mahkamah, hal tersebut justru PDDT memberikan perlindungan kepada Pemohon I dan Pemohon II sebagai pembayar pajak dan hal ini semakin menguatkan bahwa tidak ada hubungan kausalitas antara anggapan kerugian konstitusionalitas yang didalilkan Pemohon I dan Pemohon II dengan berlakunya norma *a quo*.

[3.17.2] Bahwa dari uraian tersebut di atas, menurut Mahkamah, yang nyata-nyata maupun potensial dirugikan oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian adalah institusi/lembaga yang melaksanakan pengelolaan keuangan negara sebagai ruang lingkup pemeriksaan BPK. Dengan demikian, dalam kualifikasi para Pemohon sebagai dosen perguruan tinggi dan Mahasiswa, Mahkamah berpendapat para Pemohon tidak mengalami kerugian hak konstitusional sehingga para Pemohon dalam kualifikasi ini, tidak mempunyai kedudukan hukum dalam permohonan *a quo*.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas Mahkamah berpendapat para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*. Seandainya pun para Pemohon memiliki kedudukan hukum, *quod non*, telah ternyata bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya masih diperlukan untuk melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai upaya untuk menjaga agar hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK dapat dipertanggungjawabkan menurut peraturan perundang-undangan secara tepat dan benar. Oleh karena itu permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Andai pun para Pemohon memiliki kedudukan hukum *quod non*, permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Saldi Isra, Manahan M.P. Sitompul, Daniel Yusmic P. Foekh, Enny Nurbaningsih, Suhartoyo, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **dua belas**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu dua puluh**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu dua puluh**, selesai diucapkan **pukul 11.21 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Saldi Isra, Manahan M.P. Sitompul, Daniel Yusmic P. Foekh, Enny Nurbaningsih,

Suhartoyo, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili, dan Pihak Terkait atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman
ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Aswanto

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Saiful Anwar



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.