



SALINAN

**PUTUSAN  
Nomor 54/PUU-XII/2014**

**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 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Ir. Faisal**  
Tempat Tanggal Lahir : Kediri, 5 Mei 1961  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil (Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang).  
Alamat : Jalan Bougenvile Nomor 30, Lubuk Pakam, Kabupaten Deli Serdang, Provinsi Sumatera Utara.

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 20 Maret 2014 memberi kuasa kepada **Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc., Agus Dwiwarsono, S.H., M.H., Zulkarnain Yunus, S.H., M.H., Mansur Munir, S.H., Widodo Iswantoro, S.H., Arfa Gunawan, S.H., Adria Indra Cahyadi, S.H., M.H., Eddi Mulyono, S.H., Sururudin, S.H., Nur Syamsiati Dhuha, S.H., Rozy Fahmi, S.H., Bayu Nugroho, S.H., Yusmarini, S.H., Gugum Ridho Putra, S.H., dan Deni Aulia Ahmad, S.H.**, para Advokat dan Konsultan Hukum yang tergabung pada Kantor Hukum Ihza & Ihza Law Firm, beralamat kantor di Gedung EightyEight Casablanca Lantai 19, Jalan Kasablanka Kav. 88, Jakarta 12870, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait (Badan Pemeriksa Keuangan);  
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon dan ahli Pihak Terkait;  
Memeriksa bukti-bukti surat/tertulis Pemohon;  
Membaca kesimpulan Pemohon dan Pihak Terkait.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 6 Mei 2014, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 6 Mei 2014 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 127/PAN.MK/2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 24 Juni 2014 dengan Nomor 54/PUU-XII/2014, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 Juli 2014, dan diperbaiki kembali pada tanggal 29 Agustus 2014, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa 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 berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ("UU MK"), menyatakan bahwa:

*“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 diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”;*

3. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 lebih tinggi dari Undang-Undang. Oleh karenanya, setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, jika terdapat ketentuan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945 maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang;
4. Bahwa objek Pasal-Pasal yang diajukan Pemohon dalam pengujian ini adalah berupa Undang-Undang yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan RI (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654) (**bukti P-2**) 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) (**bukti P-3**) terutama Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan RI serta terhadap batu uji Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) (**bukti P-4**).
5. Bahwa berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, oleh karena yang dimohonkan untuk diuji adalah sebuah peraturan perundang-undangan dalam bentuk Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan uji materiil ini.

## II. LEGAL STANDING PEMOHON

1. Bahwa kualifikasi seorang Pemohon dalam Pengujian Undang-Undang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa: *“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
  - 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 yang dimaksud dengan hak konstitusional Pemohon dijelaskan dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatakan bahwa, *Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak – hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
3. Bahwa Berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, Mahkamah telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:
  - a. *adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
  - b. *hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;*
  - c. *kerugian hak dan/atau kewenangan 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 (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;*

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

4. Bahwa lima syarat kerugian hak dan/atau kerugian kewenangan konstitusional di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tertanggal 16 Juni 2010 dalam Pengujian UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung RI, dimana pertimbangan Mahkamah menjelaskan bahwa, *Dari Praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer, vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003 tanggal 29 Oktober 2004) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi Kepentingan publik, badan hukum, pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian baik formil maupun materil Undang-Undang terhadap UUD 1945.* Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia.
5. Bahwa berkaitan dengan Permohonan ini, Pemohon sebagai perorangan warga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK (**vide bukti P-1**) memiliki hak-hak konstitusional yang dilindungi oleh UUD 1945 yakni sebagai pribadi warga negara berhak untuk mendapatkan perlakuan dari negara sesuai dengan prinsip “perlindungan dari kesewenang-wenangan” sebagai konsekuensi logis dari dinyatakan Negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dan begitupun hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana di atur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
6. Bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK (**vide bukti P-1**) yang hak-hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan RI serta Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara terutama berkaitan dengan ketidak jelasan tafsir konstitusional atas ketiga Pasal – Pasal yang Pemohon ujikan di atas yang telah secara langsung

menimbulkan kesewenang – wenangan dan ketiadaan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil bagi Pemohon sebagaimana telah dilindungi Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1);

7. Bahwa ketika mengajukan Permohonan ini, Pemohon tengah melakukan upaya hukum atas pemidanaan yang Pemohon yakini didasarkan atas ketentuan norma Undang-Undang yang tidak jelas tafsir konstitusionalnya. Pemohon meyakini bahwa Para penegak hukum terutama kejaksaan Tinggi Sumatera Utara dan BPK RI Perwakilan Sumatera Utara dan Begitupun Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi Sumatera Utara telah salah menafsirkan beberapa norma peraturan perundang-undangan yang sekarang sedang Pemohon ujikan kepada Mahkamah Konstitusi. Penafsiran yang keliru tersebut Pemohon yakini disebabkan oleh sifat multi tafsir yang dikandung oleh ketiga Pasal tersebut di atas yang kemudian menyebabkan proses hukum kasus Pemohon berjalan dalam praktik peradilan yang sesat dan sewenang-wenang;
8. Bahwa Pemohon telah ditetapkan tersangka oleh Kejaksaan Sumatera Utara berdasarkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan Nomor ND-196/N.2.5/F.D.1/06/2012 tertanggal 1 Juni 2012 (**bukti P-5**). Penetapan ini diawali tindakan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara yang menyurati BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dengan Nomor B-1758/N.2/Fd.1/05/2012 perihal Permintaan Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tertanggal 3 Mei 2012 (**bukti P-6**). Permintaan tersebut lalu dibalas oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara dengan mengirimkan Surat Nomor 165/S/XVIII.MDN/05/2012 perihal Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tertanggal 8 Mei 2012 (**bukti P-7**).
9. Bahwa Pemohon lalu disidik dan dituntut ke Muka Pengadilan oleh Kejaksaan Tinggi Medan dengan alat bukti Surat Nomor 165/S/XVIII.MDN/05/2012 perihal Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 (**bukti P-7**) di atas.

Kemudian dalam tahapan pembuktian Penuntut umum menghadirkan Ahli Maruahal Situmorang untuk menjelaskan alat bukti tersebut yang tiada lain adalah petugas pemeriksa yang melakukan Pemeriksaan dan menyusun Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tersebut.

10. Bahwa Pemohon meyakini kasus hukum yang menjerat Pemohon adalah disebabkan karena persoalan ketidak pastian tafsir ketiga Pasal Undang – Undang yang Pemohon ujikan dalam Permohonan ini. Persoalan konstitusionalitas ketiga Pasal tersebut di atas telah membawa pemohon dalam kursi meja hijau Pengadilan yang keliru sehingga secara langsung merugikan hak konstitusional Pemohon terutama hak untuk bebas dari “perlakuan kesewenang-wenangan” dalam naungan negara hukum serta pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
11. Bahwa sesungguhnya Pemohon juga meyakini bahwa berlarutnya persoalan hukum yang Pemohon alami ini juga terjadi akibat terbatasnya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam membela dan melindungi hak konstitusional warga negara yang dilindungi oleh Konstitusi. Dalam hal perlindungan hak asasi manusia, Mahkamah hanya bisa menggunakan kewenangan pengujian Undang-Undang saja (*judicial review*). Sehingga pelanggaran hak dasar (hak konstitusional) warga negara tidak semua nya bisa diselamatkan oleh Mahkamah lantaran Mahkamah hanya bisa menyelamatkan hak asasi yang dilanggar oleh produk hukum yang berbentuk norma undang-undang saja.
12. Bahwa lain halnya jika Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan - kewenangan strategis lainnya Mahkamah Konstitusi Negara lain, misalnya seperti kewenangan gugatan perseorangan (*constitutional complaint*) dan kewenangan pertanyaan konstitusional (*constitutional question*). Jika saja Mahkamah memiliki kewenangan *constitutional complaint* maka Pemohon pasti telah mengajukannya karena apa yang pemohon alami adalah hak dasar personal Pemohon telah dilanggar secara langsung oleh suatu produk putusan pengadilan yang didasarkan pada Undang-Undang yang bermasalah. Begitupun Jika Mahkamah memiliki kewenangan *constitutional*

*question*, sudah barang tentu Hakim Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi dimana Pemohon diproses akan memiliki kesempatan untuk bertanya kepada Mahkamah perihal konstitusional tidaknya Pasal-Pasal yang akan dijadikan dasar dalam memutus, sehingga kerugian konstitusional Pemohon bisa dicegah lebih awal.

13. Bahwa lantaran Mahkamah hanya bisa menyelamatkan hak dasar warga negara lewat kewenangan Pengujian Undang-Undang, maka kepada jalur pengujian Undang-Undang inilah Pemohon berupaya menyelamatkan hak-hak dasar Pemohon yang dilindungi Konstitusi. Dalam Pengujian ini Pemohon mengujikan Norma Pasal 13 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) Norma Pasal 11 huruf c, Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan RI (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654) dan terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang secara *causal verband* mendatangkan kerugian konstitusional secara langsung bagi Pemohon sehingga jika semua Pengujian Pasal-Pasal di atas dikabulkan oleh Mahkamah, Maka dapatlah dipastikan dalam penalaran yang wajar segala kerugian konstitusional yang diderita oleh Pemohon akan hilang;

14. Bahwa dengan demikian, berdasarkan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia yang hak-hak konstitusionalnya dilindungi konstitusi, memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan Permohonan *a quo*.

### III. POKOK PERMOHONAN

Adapun Pasal-Pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam Permohonan *a quo* pemohon susun dan ajukan dalam urutan sebagai berikut:

1. Norma Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara terhadap Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

2. Norma Pasal 11 huruf c UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
3. Norma Pasal 34 ayat (1) UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Secara lengkap uraian Pasal pengujian dan batu uji dalam permohonan ini adalah sebagai berikut:

**Pasal 13 UU 15/2004**

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

**Pasal 11 huruf c UU 15/2006**

*BPK dapat memberikan...(C) keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.*

**Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006**

*BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan.*

**Pasal 1 ayat (3) UUD 1945**

*Negara Indonesia adalah negara hukum*

**Pasal 23E ayat (1), ayat (2), ayat (3) UUD 1945**

- (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;*
- (3) *Hasil Pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang;*

**Pasal 23G ayat (1), ayat (2) UUD 1945**

- (1) *Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibu Kota Negara, dan memiliki Perwakilan di setiap provinsi;*
- (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang;*

**Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

(1) *Setiap Orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

**IV. ALASAN PENGUJIAN****A. FRASA KATA “DAPAT” DALAM PASAL 13 UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2004 TENTANG PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA TIDAK MEMILIKI TAFSIR YANG PASTI (MULTI TAFSIR) SEHINGGA BERTENTANGAN DENGAN PASAL 1 AYAT (3) DAN PASAL 28D AYAT (1) UUD 1945**

1. Bahwa melalui Permohonan ini pemohon hendak menegaskan bahwa permohonan ini bukanlah untuk mempertanyakan konstitusionalitas kewenangan BPK RI dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan tanggung jawab keuangan negara. Sebagai sebuah lembaga negara, telah tak terbantahkan bahwa Kewenangan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dimiliki BPK RI adalah kewenangan konstitusional yang kokoh dan selainya kedudukannya sebagai sebuah lembaga negara karena ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 23E, 23F dan 23G UUD 1945.
2. Bahwa kewenangan BPK RI dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana telah ditetapkan lebih eksplisit dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan RI, yakni:
  - (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. Bahwa kewenangan pemeriksaan BPK RI juga ditentukan secara eksplisit dalam UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 2 ayat (2)

UU tersebut menetapkan bahwa BPK RI menjalankan dua jenis pemeriksaan yakni (1) Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara; dan (2) Pemeriksaan atas Tanggung Jawab keuangan negara.

4. Bahwa selanjutnya Pasal 4 UU 15/2004 di atas menjabarkan lebih detail jenis-jenis pemeriksaan yang menjadi kewenangan BPK RI menjadi tiga jenis yakni (1) Pemeriksaan keuangan, (2) Pemeriksaan kinerja dan (3) Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu. ketiga jenis pemeriksaan tersebut masing-masing memiliki fungsi yang berbeda-beda satu sama lain. Perbedaan fungsi tersebut dapat ditemukan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara pada poin B berjudul lingkup pemeriksaan BPK RI, yang menyatakan:

1. *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.*
2. *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 sasarannya secara efektif.*
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*

5. Bahwa apa yang Pemohon ajukan dalam permohonan ini adalah persoalan konstitusionalitas Pasal 13 yang mengatur prosedur atau hukum acara pemeriksaan investigatif BPK RI yang Pemohon yakini tidak memiliki tafsir yang pasti (multi tafsir), terutama pada frasa kata “dapat” sebagaimana berbunyi, *Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.*
6. Bahwa sebagai salah satu jenis pemeriksaan untuk tujuan tertentu, Pemeriksaan investigatif yang diatur secara tegas dalam Pasal 13 UU 15/2004 di atas, secara prinsipil adalah sebuah mekanisme pemeriksaan yang bertujuan untuk mengumpulkan dan menilai kerugian negara/daerah yang terjadi dalam instansi pemerintah tertentu. Dengan kata lain baik itu kerugian negara ataupun kerugian daerah, validitas nilai kerugian yang nyata dan pasti jumlahnya hanya bisa didapat lewat prosedur pemeriksaan investigatif.
7. Bahwa Pemohon meyakini Frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 UU 15/2004 di atas tidak memiliki tafsir yang pasti dan bisa ditafsirkan ganda. Frasa kata dapat tersebut dapat ditafsirkan oleh Pemeriksa BPK RI sebagai suatu hal yang *conditional* dan/atau *optional* oleh BPK RI. Sehingga frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 tersebut telah memberikan ruang kesewenang-wenangan yang besar bagi BPK RI untuk memilih apakah akan melakukan pemeriksaan investigatif atau tidak dalam mengungkap kerugian negara/daerah.
8. Bahwa Frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 tersebut telah secara nyata menimbulkan standar perlakuan yang berbeda termasuk dialami Pemohon secara langsung. BPK RI dapat menafsirkan frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 tersebut dengan menerapkan pemeriksaan investigatif pada satu kasus tertentu namun tidak dalam kasus yang lain. Frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 tersebut bisa juga ditafsirkan BPK RI sebagai sebuah kebolehan untuk mengungkap kerugian negara menggunakan mekanisme pemeriksaan jenis lain selain dari mekanisme pemeriksaan investigatif. Atau bahkan lebih ekstrem lagi, frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 tersebut bisa ditafsirkan sebagai

sebuah kebolehan bagi BPK RI untuk mengungkap kerugian negara tanpa perlu melakukan sebuah mekanisme pemeriksaan sama sekali.

9. Bahwa selain Pasal 13 UU 15/2004 berikut penjelasannya pada bagian Lingkup Pemeriksaan BPK RI, telah menegaskan bahwa penilaian kerugian negara dan/atau daerah oleh BPK RI haruslah dilakukan melalui mekanisme pemeriksaan investigatif, secara prinsip memang hanya pemeriksaan investigatif lah yang memiliki standar pemeriksaan yang memadai untuk menilai kerugian negara yang ditimbulkan oleh suatu perbuatan pidana baik karena kesengajaan ataupun lalai. Munculnya frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 tersebut secara langsung juga telah meruntuhkan pentingnya eksistensi dan keabsahan Laporan hasil pemeriksaan investigatif terutama ketika ia dijadikan sebagai sebuah alat bukti dalam persidangan. Hadirnya frasa kata “dapat” tersebut justru berpotensi membuat sebuah laporan hasil pemeriksaan investigatif bisa kehilangan kekuatan pembuktian sehingga menjadi beralasan untuk dikesampingkan.
10. Bahwa perlakuan ketidaksamaan di hadapan hukum dan ketidakpastian hukum akibat berlakunya frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 ini secara langsung dialami oleh Pemohon. Pemohon telah disidik dan dituntut oleh Kejaksaan RI dengan tuduhan tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan Departemen Pekerjaan Umum dengan dasar sebuah alat bukti ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin BPK RI Tahun 2008, 2009 dan 2010 (**vide bukti P-7**) yang secara langsung juga diketahui oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara bukanlah bukti sah yang bersumber dari laporan hasil pemeriksaan investigatif.
11. Bahwa dengan berlakunya frasa kata “dapat” pada Pasal 13 UU 15/2004 telah secara langsung menjebak Pemohon dalam proses peradilan yang keliru. Frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 tersebut secara langsung telah membuat Pemohon kehilangan hak untuk dipersamakan kedudukannya dalam hukum, juga menghilangkan hak pemohon atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil dalam sebuah negara hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian sudilah kiranya Mahkamah untuk dapat menyatakan frasa kata “dapat”

dalam Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 bersifat multi tafsir dan menyatakan Pasal tersebut tetap konstitusional (*conditionally constitutional*) sepanjang dimaknai “Pemeriksa **wajib** melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana”

**B. PASAL 11 HURUF C UU NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN BERTENTANGAN DENGAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM PASAL 1 AYAT (3) DAN PASAL 28D AYAT (1) UUD 1945**

1. Bahwa melalui perbaikan permohonan ini, Pemohon kembali hendak menegaskan bahwa Permohonan ini bukanlah untuk mempertanyakan konstitusionalitas kewenangan BPK RI untuk menghadirkan ahli dalam persidangan kasus kerugian negara dan kerugian daerah. Pemohon mengakui bahwa kewenangan BPK RI untuk menghadirkan ahli dalam persidangan kerugian negara dan/atau daerah adalah salah satu kewenangan yang penting untuk menjelaskan eksistensi kerugian negara secara ilmiah di hadapan hakim. Apa yang pemohon hendak ujikan dalam Permohonan ini adalah seputar konstitusionalitas kewenangan BPK RI dalam hal menghadirkan Ahli dari internal BPK RI yang pemohon yakini bertentangan dengan asas kepastian hukum karena terdapat poin keberpihakan (*conflict of Interest*) padanya;
2. Bahwa sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Kerugian negara secara langsung oleh Konstitusi, kewenangan BPK RI dalam menghadirkan ahli di persidangan kerugian negara dan/atau daerah dijabarkan secara eksplisit dalam Pasal 11 huruf c UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK RI dimana dikatakan:

**Pasal 11**

*BPK dapat memberikan:*

*(c) keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian Negara/daerah.*

3. Bahwa Pasal 11 huruf c UU BPK RI tersebut lalu ditafsirkan oleh BPK RI secara sistematis dengan tafsir kebolehan menghadirkan ahli dari dua sumber yakni:

- (1) *Pertama*, Ahli yang berasal dari Internal BPK RI, seperti Anggota BPK, Pejabat Pelaksana dan Pemeriksa BPK.
- (2) *Kedua*, Ahli yang berasal dari eksternal BPK RI lewat penugasan yang bekerja untuk dan atas nama BPK dalam memberikan keterangan Ahli.

Dua pola penunjukkan ahli oleh BPK tersebut bisa ditemukan dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan RI Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli sebagai berikut:

- (1) *BPK dapat memberikan keterangan Ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah*
- (2) *BPK dapat menugaskan Anggota BPK, Pejabat pelaksana BPK, pemeriksa atau Tenaga Ahli dari luar BPK yang bekerja dan atas nama BPK untuk memberikan Keterangan Ahli.*

4. Bahwa Pemohon meyakini konstruksi norma Pasal 11 huruf c yang memberikan kewenangan BPK RI dalam pemberian keterangan ahli di persidangan perkara kerugian negara/daerah bersifat multi tafsir. Tidak jelas bagaimanakah ruang lingkup keterangan ahli yang dimaksud oleh Pasal 11 huruf c UU 15/2006 tersebut. Oleh BPK RI Sifat multi tafsir Pasal tersebut terbukti ditafsirkan secara meluas. Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan BPK RI Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli (**bukti P-8**) telah menegaskan secara eksplisit bahwa BPK RI mengklaim memiliki kewenangan luas untuk menghadirkan ahli baik yang berasal dari internal BPK RI (anggota BPK, Pejabat pelaksana BPK, dan Pemeriksa) maupun ahli yang berasal dari eksternal BPK RI.
5. Bahwa dari dua pola pengajuan ahli di atas (internal BPK dan Eksternal BPK), Pemohon meyakini kewenangan menghadirkan ahli yang konstitusional hanyalah kewenangan BPK yang menghadirkan ahli dari eksternal BPK. Sebaliknya menurut Pemohon, Kewenangan BPK menghadirkan ahli dari internal BPK berbenturan secara langsung dengan asas kepastian hukum karena memuat unsur *conflict of interest* sehingga menimbulkan persoalan independensi dan imparialitas pada diri ahli internal BPK. Bagaimana mungkin ahli internal dari BPK RI itu

sendiri dapat memberikan keterangan ahli secara objektif dalam proses persidangan sementara yang ia jelaskan adalah Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang merupakan produk hukum hasil dari Institusi dimana ia terikat pekerjaan baik struktural maupun fungsional.

6. Bahwa praktik penunjukan ahli internal BPK berdasarkan amanat Pasal 11 huruf c UU BPK dan Pasal 2 ayat (2) Peraturan BPK RI Nomor 3 Tahun 2010 tersebut secara langsung telah melanggar hak asasi manusia terutama hak untuk diproses dalam hukum acara yang menjamin pemeriksaan objektif sebagaimana diatur Pasal 17 Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yakni **(bukti P-9)**

*Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.*

7. Bahwa poin penting yang diperlukan hakim dalam keterangan seorang ahli bukanlah poin keberpihakan (subjektivitas), melainkan seputar keahlian yang ia kuasai secara objektif yang ia jelaskan di muka persidangan agar membuat terang bukti persidangan sehingga membantu hakim memperoleh keyakinan untuk memutus perkara secara imparial. Pengaturan mengenai imparialitas dan kebebasan dari kepentingan pada seorang ahli bahkan bisa ditemukan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang **(bukti P-10)** pada Pasal 22 ayat (2) dimana dikatakan, *Keterangan ahli yang dapat dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang tidak memiliki kepentingan yang bersifat pribadi (conflict of interest) dengan subjek dan/atau objek perkara yang sedang diperiksa.*
8. Bahwa praktik penunjukkan ahli Internal oleh BPK RI ini juga dialami secara langsung oleh Pemohon terutama dalam persidangan kasus

yang telah Pemohon alami. Dalam persidangan pembuktian kasus Pemohon, BPK Perwakilan Sumatera Utara menunjuk Saudara Maruahal Situmorang sebagai ahli di persidangan yang tiada lain adalah petugas pemeriksa yang melakukan Pemeriksaan dan menyusun Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 yang dijadikan alat bukti oleh penuntut umum di persidangan (**vide bukti P-7**). Kewenangan menghadirkan ahli internal BPK telah membuat persidangan kasus Pemohon menjadi berat sebelah karena Penuntut menjadi sangat mudah memenuhi syarat dua alat bukti yang cukup. Cukup Dengan dasar satu alat bukti Laporan Rutin BPK (bukan laporan hasil pemeriksaan investigatif) dan ditambah keterangan ahli Sang Petugas Pemeriksa telah cukup untuk menuntut Pemohon di Muka persidangan dengan tujuan mempermudah hakim mendapatkan keyakinan untuk memutus. Dengan dasar kewenangan menghadirkan ahli internal BPK Tersebut pemohon dirugikan hak konstitusionalnya karena diproses melalui proses peradilan yang berat sebelah/memihak dan keliru.

9. Bahwa penafsiran Pasal 11 huruf c UU BPK yang tidak pasti terutama terkait bolehnya BPK RI menghadirkan ahli internal dalam persidangan kerugian negara/daerah telah secara nyata menimbulkan ketidakpastian hukum, dimana seseorang bisa dengan mudah didakwa lewat alat bukti produk BPK RI dan dikuatkan oleh ahli yang juga pembuat langsung dari produk tersebut. Dengan demikian cukup alasan dasar hukumnya bagi Mahkamah untuk menyatakan Pasal 11 huruf c UU BPK adalah tidak konstitusional secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yakni ia menjadi tidak konstitusional jika dimaknai termasuk pula kewenangan BPK RI untuk menghadirkan ahli internal dalam persidangan kerugian negara/daerah.
10. Bahwa atas dasar hukum di atas sudilah kiranya Mahkamah memutus dengan menetapkan, *Pasal 11 huruf c memiliki sifat multi tafsir sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 atau setidaknya tidaknya menetapkan Pasal tersebut tidak konstitusional secara bersyarat (conditionally unconstitutional)*

*sepanjang dimaknai BPK RI Berwenang Menghadirkan Ahli internal dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah*

**C. FRASA KATA “DIBANTU” DALAM PASAL 34 AYAT (1) UU NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BPK RI TIDAK MEMILIKI PENAFSIRAN YANG PASTI SEHINGGA BERTENTANGAN DENGAN PASAL 1 AYAT (3) PASAL 23E AYAT (1), AYAT (2) DAN AYAT (3), PASAL 23G AYAT (1) DAN AYAT (2), DAN PASAL 28D AYAT (1) UUD 1945**

1. Bahwa melalui perbaikan permohonan ini, Pemohon kembali hendak menegaskan bahwa Permohonan ini bukanlah untuk mempertanyakan konstitusionalitas Kedudukan dan Kewenangan BPK RI berikut dengan perwakilan BPK RI yang tersebar di seluruh daerah di Indonesia. Sebagai sebuah lembaga negara, telah tak terbantahkan bahwa BPK RI memiliki Kedudukan di Ibu Kota Negara dengan setiap perwakilan yang berkedudukan di Ibu Kota Provinsi. Kewenangan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dimiliki BPK RI dan Begitupun Perwakilan BPK RI sebagai representasi BPK RI di daerah adalah kewenangan konstitusional yang kokoh karena telah ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 23E, Pasal 23F dan Pasal 23G UUD 1945 berikut:

**Pasal 23E**

- (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.*
- (3) *Hasil Pemeriksaan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang;*

**Pasal 23F**

- (1) *Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden;*
- (2) *Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota*

**Pasal 23G**

- (1) *Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibu Kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap Provinsi.*
- (2) *Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa keuangan diatur dengan undang-undang.*

2. Bahwa adapun persoalan konstitusionalitas yang Pemohon persoalkan dalam permohonan ini adalah terkait konstitusionalitas frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK RI yang mendasari kewenangan BPK RI Perwakilan di daerah. Pemohon meyakini frasa kata tersebut memiliki sifat penafsiran yang tidak pasti sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum terutama ketika BPK Perwakilan bergerak atas nama BPK RI menjalankan mekanisme Pemeriksaan investigatif untuk mengungkap kerugian negara/daerah. Ketidak pastian tafsir frasa kata “dibantu” dalam Pasal tersebut Pemohon yakni telah merugikan hak konstitusional banyak pihak termasuk pula Pemohon. Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006 tentang BPK berbunyi sebagai berikut:

*BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya **dibantu** oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, **perwakilan**, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan.*

3. Bahwa pada poin pengujian ini, Pemohon hendak mengajukan pertanyaan konstitusional sejauh mana kah ruang lingkup kewenangan konstitusional BPK RI Perwakilan yang mendapatkan kewenangan atributif lewat frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) UU BPK tersebut? Terlebih lagi terkait peran BPK Perwakilan dalam konteks menjalankan mekanisme Pemeriksaan Investigatif. Jadi sederhananya, Pokok yang pemohon persoalkan adalah apakah BPK Perwakilan memiliki kewenangan untuk melaksanakan Pemeriksaan investigatif secara mandiri tanpa delegasi dari BPK RI Pusat.
4. Bahwa sebagaimana yang telah pemohon uraikan dalam norma pengujian sebelumnya, Pasal 13 UU 15/2004 di atas berikut penjelasannya pada bagian Lingkup Pemeriksaan BPK RI telah

menegaskan bahwa nilai kerugian negara/daerah yang nyata dan pasti jumlah hanya bisa diperoleh lewat mekanisme Pemeriksaan investigatif. Begitupun secara prinsipil, memang hanya jenis pemeriksaan investigatif lah yang memiliki standar pemeriksaan yang memadai untuk menilai kerugian negara yang ditimbulkan oleh suatu perbuatan pidana baik karena kesengajaan ataupun lalai.

5. Bahwa mekanisme pelaksanaan Pemeriksaan Investigatif pada dasarnya memiliki Tahapan-Tahapan yang terperinci sebagaimana ditentukan dalam Keputusan BPK RI Nomor 17/K/I-XIII.2/12/2008 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif Atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi Yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah (**bukti P-11**). Dalam Juknis tersebut dijelaskan bahwa Tahapan – Tahapan Pemeriksaan Investigatif ada 4, yakni :

- (1) pra pemeriksaan
- (2) persiapan pemeriksaan,
- (3) pelaksanaan pemeriksaan,
- (4) Pelaporan pemeriksaan.

6. Bahwa Pemohon meyakini, frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) bersifat multi tafsir karena tidak memberikan batasan ruang lingkup kewenangan yang jelas bagi BPK RI Perwakilan terutama dalam hal pemeriksaan Invesigatif ini. Frasa Kata “dibantu” tersebut tidak menjelaskan sejauh mana kewenangan BPK RI Perwakilan dalam pemeriksaan investigatif, apakah sebagai penerima laporan indikasi saja ketika pada tahapan pra pemeriksaan ataukah sebagai pelaksana saja dan ataukah lebih jauh lagi misalnya apakah BPK RI Perwakilan memiliki kewenangan inisiatif untuk memutuskan melakukan pemeriksaan investigatif secara mandiri layaknya kewenangan memutus yang selama ini hanya dimiliki BPK RI Pusat.

7. Bahwa Pemohon meyakini frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 tersebut bersifat Atributif, namun frasa kata tersebut tidak pula memastikan bahwa kewenangan BPK Perwakilan memiliki kewenangan yang sama dengan BPK RI Pusat. Terutama dalam hal mekanisme pemeriksaan investigatif. Pemohon meyakini bahwa BPK RI Perwakilan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan Pemeriksaan Investigatif secara

mandiri. Hanya BPK RI pusat lah yang memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah akan melakukan pemeriksaan investigatif atau tidak. Sejalan dengan itu, Pemohon meyakini bahwa Peran BPK RI Perwakilan dalam menjalankan Pemeriksaan Investigatif adalah hanya apabila BPK RI Pusat memerintahkan demikian. Dengan demikian Frasa kata “dibantu” bagi BPK RI Perwakilan dalam konteks pemeriksaan investigatif harus dimaknai *sepanjang ia mendapatkan delegasi langsung dari BPK RI Pusat*.

8. Bahwa keyakinan Pemohon tersebut di atas adalah sejalan dengan Keputusan BPK RI Nomor 17/K/I-XIII.2/12/2008 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif Atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi Yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah sebagaimana yang Pemohon Paparkan di atas. Pada bagian BAB III PRA PEMERIKSAAN INVESTIGATIF pada bagian A. Umum disebutkan bahwa Informasi indikasi kerugian negara/daerah itu bisa bersumber dari banyak cara, diantaranya:

- (1) Temuan Pemeriksaan (TP),
- (2) Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP),
- (3) Inisiatif Badan,
- (4) Permintaan instansi yang berwenang/Instansi Pemerintah/Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),
- (5) LHP Aparat Pengawasan Intern Pemerintah/SPI,
- (6) laporan/pengaduan masyarakat

Khusus pada poin 1 dan poin 2 yakni Temuan Pemeriksaan dan atau Laporan hasil Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK Perwakilan, berlaku ketentuan Persiapan sebagai berikut:

*Apabila dari TP/LHP pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh Kepala Perwakilan (Kalan) atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menemukan TPKKN, yang masih perlu diperdalam/dikembangkan, tim pemeriksa BPK Perwakilan mengusulkan agar pendalaman/pengembangan kasus dilakukan melalui pemeriksaan investigatif. Sumber Informasi awal dari hasil*

pemeriksaan BPK Perwakilan Mekanisme penanganan dilakukan sebagai berikut:

- a. Tim pemeriksa di Perwakilan melalui Kalan menyampaikan TP/LHP kepada Tortama. Kemudian Tortama menyerahkan temuan tersebut kepada TPPI. Tim Pemeriksa di Perwakilan melakukan pemaparan atas temuan pemeriksaannya dengan TPPI dan jika dipandang perlu dapat meminta pertimbangan Ditama Binbangkum untuk dibahas apakah terdapat cukup alasan dilakukannya pemeriksaan investigatif.
- b. Apabila dari hasil pemaparan disimpulkan terdapat cukup alasan dilakukan pemeriksaan investigatif, tim pemeriksa di Perwakilan melalui Tortama/Kalan menyerahkan KKP kepada TPPI.
- c. Pejabat yang hadir dalam pemaparan adalah Tortama, Kalan atau pejabat yang ditunjuk, tim pemeriksa Perwakilan, TPPI. Jika diperlukan dapat dihadiri oleh Ditama Binbangkum, Staf Ahli Bidang Pemeriksaan Investigatif, serta Tenaga Ahli yang terkait.
- d. Langkah selanjutnya sesuai dengan butir B.1.d sampai dengan butir B.1.k

Adapun butir B.1d sampai dengan butir B1.k adalah sebagai berikut :

- d. TPPI melakukan telaahan atas TP dan/atau LHP serta KKP. Temuan AKN diharapkan dapat mengungkap unsur Who, yaitu pihak yang bertanggung jawab, dan juga bukti petunjuk yang dapat membuat peluang pembuktian menjadi lebih meyakinkan, misalnya:
  - (1) Surat Pernyataan/Keterangan dari entitas yang diperiksa dan/atau pihak lain yang terkait yang membenarkan terjadinya TP/KN; atau
  - (2) Dokumen yang berkorelasi dengan TP/KN yang diperoleh dari entitas yang diperiksa dan/atau pihak lain yang terkait.
- e. Jika dari hasil telaahan atas TP dan/atau LHP serta KKP telah mengungkap semua unsur 5W+1H dan indikasi unsur TP/KN, maka TPPI mengusulkan untuk dilakukan pemaparan dengan instansi yang berwenang sebelum laporan hasil pemeriksaan diserahkan kepada Ketua BPK. Selanjutnya, Ketua BPK menyampaikan kepada instansi yang berwenang.

f. Jika dari hasil telaahan atas TP dan/atau LHP serta KKP belum mengungkap semua unsur 5W+1H dan indikasi unsur TPCKN, TPPI menyimpulkan hasil telaahan sebagai berikut:

- 1) Tidak cukup alasan untuk dilakukan pemeriksaan investigatif karena tidak memenuhi unsur 3W (What, Where, dan When) dan indikasi unsur TPCKN.
- 2) Belum cukup alasan untuk dilakukan pemeriksaan investigatif karena data pendukung belum lengkap untuk memenuhi unsur 3W(What, Where, dan When) dan indikasi unsur TPCKN.
- 3) Cukup alasan untuk dilakukan pemeriksaan investigatif dalam arti bahwa terpenuhinya unsur 3W (What, Where, dan When) dan beberapa indikasi unsur TPCKN dengan mempertimbangkan materialitas dari nilai kerugian negara.

g. Jika hasil telaahan menyimpulkan tidak cukup alasan untuk dilakukan pemeriksaan investigatif maka TPPI menyerahkan hasil telaahan TP dan/atau LHP serta KKP kepada Tortama untuk diadministrasikan.

h. Jika hasil telaahan menyimpulkan belum cukup alasan untuk dilakukan pemeriksaan investigatif maka dimintakan tambahan bukti pendukung.

- 1) Dalam hal tambahan bukti pendukung tidak cukup memenuhi unsur 3 W (What, Where, dan When) dan indikasi unsur TPCKN maka langkah selanjutnya sesuai dengan butir g.
- 2) Dalam hal tambahan bukti pendukung cukup memenuhi unsur 3 W (What, Where, dan When) dan indikasi unsur TPCKN maka langkah selanjutnya sesuai dengan butir i.

i. Jika hasil telaahan menyimpulkan cukup alasan untuk dilakukan pemeriksaan investigatif, maka TPPI menyampaikan hasil telaahan tersebut kepada Ketua BPK melalui Tortama dan Angbintama untuk dilakukan pemeriksaan investigatif.

**j. Berdasarkan hasil telaahan tersebut, Ketua BPK dapat:**

- 1) **menugaskan tim khusus, atau**
- 2) **mendisposisikan kepada Tortama melalui Angbintama terkait; Untuk melakukan pemeriksaan investigatif.**

k. Selanjutnya informasi dan berkas penelaahan dikembalikan untuk diarsipkan oleh Tortama terkait. Arsip tersebut dapat digunakan sebagai bahan informasi pada waktu AKN melakukan pemeriksaan keuangan, kinerja atau pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

9. Bahwa berdasarkan poin j juknis di atas (ditulis Bold), dapatlah dipahami bahwa dalam hal Pemeriksaan Investigatif, Perwakilan BPK RI di daerah hanya memiliki kewenangan hingga pada tahapan pra pemeriksaan saja yakni dalam bentuk menyampaikan temuan Pemeriksaan (TP) dan /atau Laporan hasil Pemeriksaan (LHP) Kepada Tortama (Auditor Utama). Tortama lah kemudian yang akan menyampaikan TP/LHP yang terindikasi Tindak Pidana Kerugian Negara Tersebut kepada TPPI (Tim Persiapan Pemeriksaan Investigatif). Di ujung semua Proses ini menjadi jelas bahwa Ketua BPK RI lah yang berwenang untuk nantinya memutuskan apakah akan melakukan pemeriksaan investigatif atau tidak sebagaimana poin j juknis di atas (ditulis Bold).
10. Bahwa dalam kasus Pemohon frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 tersebut telah ditafsirkan secara keliru oleh BPK RI Perwakilan Medan. BPK RI medan memandang memiliki kewenangan untuk menetapkan bukti kerugian negara (LHP Investigatif secara mandiri). Bahkan BPK Perwakilan Medan telah lebih jauh lagi menafsirkan frasa kata “dibantu” tersebut dengan mengeluarkan alat bukti yang tidak sah (Bukan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif) dan tetap membiarkan proses hukum persidangan kasus pemohon berjalan secara keliru dan sesat.
11. Bahwa kekeliruan penafsiran frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) UU BPK yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara tercermin dalam kontribusi tindakan pelampauan kewenangan BPK Perwakilan Sumatera Utara yang menyesatkan persidangan Pemohon dengan tindakan berikut, yakni:
  - (1) *Pertama*, Menghadirkan bukti yang keliru, yakni bukti berupa ikhtisar Surat Keterangan yang berisi ikhtisar atas hasil Laporan Pemeriksaan Rutin Departemen Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun 2008, 2009 dan 2010 (vide bukti P-7). BPK Perwakilan Sumatera Utara lewat kewenangannya secara jelas

memanfaatkan frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 yang pemohon ajukan dalam permohonan ini. Sehingga BPK Perwakilan berani mengeluarkan alat bukti yang seolah sah Sehingga Penuntut umum memiliki legitimasi yang kuat meskipun bukti yang diajukan bukanlah hasil sebuah laporan Hasil Pemeriksaan investigatif.

(2) *Kedua*, Menunjuk Saudara Maruahal Situmorang sebagai ahli untuk menjelaskan alat bukti tersebut yang tiada lain adalah petugas pemeriksa yang melakukan Pemeriksaan dan menyusun Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010. Dengan tindakan ini, jelas bahwa BPK RI Sumatera Utara telah menggunakan kewenangannya dengan dasar Pasal 11 huruf c UU 15/2006 tentang BPK RI yang menurut Pemohon *conflict of interest* karena ahli yang dihadirkan adalah orang yang bertanggung jawab atas alat bukti yang dihadirkan.

12. Bahwa tindakan BPK RI Perwakilan Sumatera Utara di atas yang telah menghadirkan Alat Bukti yang seolah Sah (seolah Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif) telah secara nyata membuat peradilan kasus pemohon menjadi sesat. Tindakan tersebut juga secara langsung telah mencaplok Kewenangan BPK RI sebagai Pimpinan Lembaga Negara yang berhak memutuskan pemeriksaan Investigatif. Dengan demikian penafsiran keliru atas kewenangan BPK Perwakilan akibat berlakunya frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) UU BPK RI secara langsung bertentangan dengan Pasal 23E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;

13. Bahwa Tindakan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatra Utara di atas juga secara lansung menyebabkan Pemohon dirugikan hak konstitusionalnya dimana Pemohon telah didakwa dengan dasar alat bukti yang cacat hukum (bukan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif) dan Keterangan Ahli yang *conflict of interest*. Sehingga hak Pemohon atas Pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil dalam sebuah negara hukum sebagaimana telah dilindungi oleh Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 menjadi tercederai.

14. Bahwa dengan dasar hukum di atas, berlakunya frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 UU BPK RI secara logis telah memenuhi *causal verband*. Sehingga Lewat penalaran yang wajar dapatlah dipastikan semua kerugian konstitusional yang Pemohon derita akan hilang apabila Permohonan yang Pemohon ajukan dikabulkan oleh Mahkamah.

15. Bahwa atas dasar itu, Pemohon berharap Mahkamah berkenan menerima dan Mengabulkan permohonan Pemohon dengan memutuskan frasa kata “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 memiliki sifat multi tafsir dan Menyatakan frasa kata “dibantu” pada Pasal 34 ayat (1) tersebut tidak konstitusional dengan syarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang dimaknai *BPK RI Perwakilan berwenang melaksanakan Pemeriksaan Investigatif secara mandiri*

## V. PETITUM

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana telah dikemukakan dalam keseluruhan isi permohonan ini, Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Menerima dan Mengabulkan Permohonan Pemohon Seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sepanjang frasa kata “dapat” bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya;
3. Atau setidaknya menyatakan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sepanjang frasa kata “dapat” adalah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally constitutional*) yaitu konstitusional sepanjang dimaknai “Pemeriksa wajib melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana”

4. Menyatakan Pasal 11 huruf c Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya;
5. Atau setidaknya tidaknya menyatakan Pasal 11 huruf c Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia adalah tidak sesuai dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang dimaknai *BPK RI Berwenang Menghadirkan Ahli internal dalam proses peradilan mengenai kerugian Negara/daerah*;
6. Menyatakan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia sepanjang frasa kata “dibantu” bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya;
7. Atau setidaknya tidaknya Menyatakan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia sepanjang frasa kata “dibantu” adalah tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally Unconstitutional*) yaitu tidak konstitusional sepanjang dimaknai *BPK RI Perwakilan berwenang melaksanakan Pemeriksaan Investigatif secara mandiri*.
8. Memerintahkan Pemuatan putusan ini dalam berita negara dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya  
Atau apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-10, sebagai berikut:

- 1 Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon;
- 2 Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia;
- 3 Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
  - 4 Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Dasar 1945;
  - 5 Bukti P-5 : Fotokopi Surat Pemberitahuan dimulainya Penyidikan Nomor ND-196/N.2.5/F.D.1/06/2012 tertanggal 1 Juni 2012;
  - 6 Bukti P-6 : Fotokopi Surat BPK RI Perwakilan Sumatera Utara Nomor 165/S/XVII.MDN/05/2012 perihal ikhtisar laporan hasil pemeriksaan rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan Pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tertanggal 8 Mei 2012;
  - 7 Bukti P-7 : Fotokopi Peraturan BPK RI Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli;
  - 8 Bukti P-8 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
  - 9 Bukti P-9 : Fotokopi Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang;
  - 10 Bukti P-10 : Fotokopi Keputusan BPK RI Nomor 17/K/I-XIII.2/12.2008 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif Atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi Yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah.

Selain itu, Pemohon juga mengajukan 4 (empat) orang ahli yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 7 Oktober 2014 dan tanggal 27 Oktober 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### 1. Dian Puji N. Simatupang

- Ahli menerangkan mengenai mekanisme pemeriksaan investigatif dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan.
- Kerugian negara harus dapat dilihat secara sistem hukum pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu hukum perdata, hukum administrasi, dan hukum pidana.

- Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 22 menyebutkan kerugian negara merupakan kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai. Pengertian ini jelas menyebutkan bahwa kerugian negara tidak semata-mata berkaitan dengan tindak pidana tetapi juga kelalaian yang bersifat administrasi atau perbuatan melawan hukum baik pidana maupun perdata.
- Unsur kerugian negara berdasarkan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:
  1. Merupakan kekurangan atas uang, barang dan surat berharga;
  2. Kekurangan atas uang, barang, dan surat berharga tersebut telah dipastikan jumlahnya berdasarkan hasil pemeriksaan dan bukan rekaan, dugaan, atau asumsi;
  3. Uang, barang, dan surat berharga tersebut merupakan hak dan/atau kewajiban negara;
  4. Berkurangnya uang, barang, dan surat berharga tersebut disebabkan perbuatan melawan hukum dengan sengaja, atau pidana, atau kelalaian administrasi negara.
- Dalam hukum administrasi negara, kelalaian yang mengakibatkan kerugian negara disebabkan adanya tindakan yang lebih mengutamakan kemanfaatan (*doelmatig*) daripada penyesuaian dengan hukum positif (*rechtmatigheid*) karenanya ada beberapa norma administrasi yang harus dikesampingkan. Sehingga tidak seluruh kerugian negara dapat dikategorikan perbuatan melawan hukum karena Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 membuka penyelesaian kerugian negara dengan adanya sanksi administrasi.
- Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengatur setiap kerugian negara di daerah disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dibuka kemungkinan kerugian negara diselesaikan dengan berbagai bentuk penyelesaian tidak hanya penyelesaian pidana saja. Hal ini juga dapat dilihat dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara, dimana membuka kemungkinan penyelesaian dengan cara membalikkan kekayaan negara yang hilang atau berkurang, serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri, pejabat negara pada umumnya dan para pengelola keuangan pada khususnya.

- Penjelasan Pasal 59 ayat (1), disebutkan bahwa kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri, bukan bendahara, dalam rangka melaksanakan kewenangan administrasi atau oleh bendahara dalam rangka melaksanakan kewenangan kebendaharaan.
- Mengenai pemeriksaan, dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 disebutkan bahwa pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara di daerah dan/atau unsur pidana. Pemeriksaan yang dimaksud sama dengan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang memuat kesimpulan, misalkan simpulan mengenai jumlah kerugian negara, penyebab terjadinya kerugian, dan siapa yang harus bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Indikasi terhadap kerugian negara tidak dapat dilakukan dengan pemeriksaan rutin karena pemeriksaan ini tidak memberikan kesimpulan tetapi hanya opini saja. Dan tidak semua pemeriksaan investigatif berujung atau akan memiliki kesimpulan terjadi kerugian negara yang terjadi karena adanya perbuatan melawan hukum.
- Pemeriksaan investigatif dilakukan dengan dua tahap, pemeriksaan keuangan atau finansial dan pemeriksaan performa. Proses pemeriksaan finansial yang telah mengidentifikasi secara nyata dan pasti sebagai kerugian negara kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan performa atau performance. Pada pemeriksaan performa ini akan menghasilkan simpulan apakah kekurangan tersebut menjadi maladministrasi akibat ketidaksengajaan atau memang teridentifikasi karena perbuatan hukum baik pidana maupun perdata. Jika simpulan pemeriksaan performa menyimpulkan adanya maladministrasi maka seseorang yang disebutkan dalam pemeriksaan tersebut harus dikenakan sanksi administrasi. Sedangkan jika hasil pemeriksaan performa menyimpulkan adanya perbuatan melawan hukum maka laporan tersebut yang dijadikan dasar untuk melakukan tindakan penyidikan. Dalam pemeriksaan performa, seseorang yang

memeriksa dan yang diperiksa diberikan penjelasan terlebih dahulu atau disebut dengan asas asersi.

- Dalam praktiknya, seringkali pemeriksaan performa tidak dilakukan dan hanya berhenti pada pemeriksaan finansial, dimana hasil pemeriksaan finansial ini langsung disimpulkan bahwa kerugian negara atau kekurangan yang dimaksud disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.
- Dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007, jika pemeriksaan tujuan tertentu dengan maksud eksaminasi atau mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, kecurangan, serta ketidakpatutan, pemeriksa harus merancang pemeriksaan dan menetapkan prosedur tambahan untuk memastikan kondisi tersebut terjadi dan menentukan dampak terhadap yang diperiksa. Ketentuan ini yang kemudian menjadi dasar adanya pemeriksaan performa sebelum menyimpulkan adanya kerugian negara.
- Akibat jika kesimpulan adanya kerugian negara hanya didasarkan pada pemeriksaan finansial tanpa dilanjutkan kepada pemeriksaan performa, maka akan terjadi hal-hal sebagai berikut:
  1. Seseorang diperiksa tanpa adanya bukti yang valid;
  2. Adanya bukti yang tidak akurat dan tidak objektif karena pemeriksa tidak pernah melakukan pengujian silang yang bersifat asersi dengan pihak yang berkepentingan;
  3. Adanya pengambilan relevansi dengan peraturan perungan-undangan yang terkait untuk memastikan adanya unsur perbuatan melawan hukum.
- Pemeriksaan finansial tidak dapat menghasilkan simpulan terjadinya kerugian negara baik karena perbuatan melawan hukum atau kelalaian, karena akuntan sebagai pemeriksa tidak pernah dibekali pengetahuan hukum.
- Mengenai penggunaan frasa “dapat” yang ada di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 menimbulkan ketidakpastian, menurut Ahli seharusnya jika merujuk Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara maka apabila pemeriksaan diarahkan untuk mengidentifikasi adanya kecurangan atau perbuatan melawan hukum maka pemeriksa “harus” melakukan pemeriksaan lanjutan,

jadi pemeriksaan finansial yang dilakukan tidak dapat menyimpulkan terjadinya kerugian negara tetapi harus dilakukan pemeriksaan performa, inilah yang disebut pemeriksaan investigatif.

## 2. Margarito Kamis

- Ahli menyampaikan mengenai kewenangan BPK perwakilan di provinsi.
- Menurut ahli, BPK Perwakilan di daerah khususnya di provinsi bukanlah BPK yang dimaksud dalam Pasal 23A UUD 1945, karena hanya menunjuk pada wilayah kantor tersebut berada dan tidak melaksanakan fungsi sebagaimana dinyatakan pada Pasal 23 ayat (1).
- BPK perwakilan di daerah dapat melakukan kewenangan atau fungsi dari BPK RI dengan syarat adanya surat tugas ketika melakukan pemeriksaan investigatif misalkan.
- Mengenai makna pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, menurut ahli tidaklah sama nilainya serta maknanya dengan audit tertentu atau pemeriksaan investigatif. Karena kekuasaan pengelolaan keuangan negara terdapat pada presiden yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wujud dari pengelolaan tersebut dilaksanakan dari Presiden yang kemudian memberikan kuasa menggunakan anggaran kepada menteri serta kepala daerah yang kemudian diberikan kuasanya lagi kepada orang-orang yang diberikan kewenangan untuk mengelola anggaran di kementerian dan yang lainnya. Pengelolaan inilah yang dimaksud dalam Pasal 23E, dan pengelolaan keuangan inilah yang menjadi objek pemeriksaan dengan cara pemeriksaan yang berbeda.
- Pemeriksaan atau audit dalam konteks Pasal 23 ayat (1) berbeda dengan yang dimaksud dalam Pasal 23E, karena konteks yang ada dalam Pasal 23E adalah kebijakan berupa pembentukan APBN atau APBD. Sehingga hasil pemeriksaan dalam konteks Pasal 23E tidak dapat dijadikan dasar untuk menentukan seseorang melakukan tindak pidana korupsi atau melakukan penyalahgunaan kewenangan yang menyebabkan terjadinya kerugian keuangan negara.
- Dalam hal pembentukan BPK perwakilan dan pengangkatan menurut ahli tidak bermakna penugasan untuk melakukan fungsi BPK. Dalam audit general yang merupakan audit keuangan hal tersebut dapat dilakukan, namun untuk audit yang bersifat khusus tidak. Hal tersebut dikarenakan kedua jenis

audit tersebut memiliki akibat hukum yang berbeda. Dalam audit tertentu atau audit investigatif pasti didahului dengan dugaan adanya tindak pidana yang menimbulkan kerugian negara dengan konsekuensi ada atau tidaknya pidana, sementara pada audit general atau audit keuangan hal tersebut tidak ditemukan karena audit tersebut tidak didahului dengan adanya dugaan terjadinya kerugian negara. Sehingga dalam hal audit investigatif inilah diperlukan penugasan yang dibuktikan melalui surat penugasan bagi BPK Perwakilan yang terdapat di daerah.

### 3. Mudzakkir

#### a. Wewenang Dalam Melakukan Penyidikan

Wewenang dalam penyidikan "Untuk Keadilan" atau "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya dilakukan oleh negara atau organ negara atau pegawai negara atau pegawai negeri berdasarkan mandat yang diberikan oleh Undang-Undang.

Wewenang dalam penyidikan "Untuk Keadilan" atau "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya tidak boleh diperoleh melalui: kegiatan interpretasi hukum, melalui putusan pengadilan, atau melalui Putusan Mahkamah Konstitusi, atau melalui MoU atau surat edaran atau sejenisnya.

Wewenang melakukan penyidikan dilakukan oleh negara dan negara mendelegasikan kepada organ negara yang resmi yang diberi wewenang untuk itu. Organ negara tersebut dilakukan oleh pegawai negara atau pegawai negeri yang diangkat dan menjalankan tugas dan wewenangnya untuk dan atas nama negara.

Oleh sebab itu, wewenang untuk melakukan penyidikan atau penegakan hukum hanya bagi pegawai negara atau pegawai negeri yang diberi untuk bertindak untuk dan atas nama negara dan tidak boleh dialihkan kepada yang lain, apalagi kepada swasta yang non pegawai negara atau pegawai negeri. Sedang pegawai negara atau pegawai negeri yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan diangkat khusus untuk melaksanakan tugas penyidikan setelah memperoleh lisensi karena telah lulus dari pendidikan khusus dan/atau pelatihan khusus.

## b. Kata “dapat” Dalam Pemberian Wewenang Melakukan Penyidikan

Sejarah penggunaan kata "dapat" dalam hukum pidana:

- a. Dalam UU Subversi (UU Nomor 11/PNPS/196S) yang dihapus pada masa reformasi telah menggunakan kata "dapat" yang diinterpretasikan secara meluas yang kemudian dinilai melanggar hak asasi manusia dan kemudian dihapus setelah ada gerakan reformasi;
- b. Dalam UU Tipikor yang dimasukan kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara" dilakukan pada masa reformasi;
- c. Penggunaan kata "dapat" seringkali dipergunakan dalam undang-undang pada masa reformasi.

Kata "dapat" yang bermakna meluas/mengembang/abu-abu yang berpotensi untuk diinterpretasikan sebagai pilihan wewenang sebagai rumusan di bidang penegakan hukum pidana tidak juga dibolehkan, karena bertentangan dengan asas kepastian hukum yang juga harus tercerminkan dalam rumusan bahasa hukum yang tegas, jelas, dan lugas serta mencegah penggunaan kata atau susunan kalimat yang bermakna ganda (*abiguity*) atau serba mencakup/meluas sehingga tidak jelas maksud perbuatan yang dilarang yang dituju dari suatu pasal dari suatu Undang-Undang.

Sebaiknya dihindari penggunaan kata "dapat", dan dipergunakan pilihan lain yang lebih tegas, jelas dan pasti (lihat Pasal 263 ayat (2) KUHP yang melahirkan kriminalisasi dalam hukum keperdataan atau hukum administrasi. Seperti juga dalam UU Tipikor "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" yang diintepretasi dengan delik formil, pada hal rumusan deliknya secara formil-materiil).

Penggunaan kata "dapat" Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara: "*Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana*" mengandung kalimat atau pernyataan hukum yang tidak tegas, tidak jelas dan tidak jelas maksudnya, dan tidak sesuai maksud dan tujuan penggunaan wewenang dalam melakukan kegiatan audit investigatif. Pada hal dalam pembuktian tindak pidana korupsi, khususnya unsur "dapat merugikan keuangan negara" diperlukan audit investigatif karena kegiatan

audit investigatif adalah wewenang melakukan kegiatan penyidikan "Untuk Keadilan" atau "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya harus memperoleh mandat dari undang-undang dan mandat dari Undang-Undang harus bersifat pasti untuk menjamin dan melindungi hak-hak hukum yang diperiksa dalam audit investigatif yang hasilnya dapat menentukan seseorang menjadi tersangka/terdakwa/terpidana.

**c. Kekuatan Keterangan Ahli Sebagai Bukti**

Keterangan ahli adalah keterangan yang berdasarkan ilmu pengetahuan yang dikuasai yang menjadi keahliannya. Keterangan ahli dibedakan menjadi dua:

- a. Keterangan ahli tentang fakta/barang bukti/alat bukti terdiri dari dua hal yaitu:
  - (1) Harus ada fakta/barang bukti/alat bukti; dan
  - (2) Harus ada keterangan ahli terhadap fakta/barang bukti/alat bukti tersebut.

Fakta/barang bukti/alat bukti tersebut tidak bisa menjadi alat bukti, karena untuk membaca fakta/barang bukti/alat bukti menjadi informasi dalam pembuktian suatu perkara pidana diperlukan adanya pengujian laboratorium yang dilakukan oleh ahli sesuai dengan bidangnya masing-masing agar fakta/barang bukti/alat bukti tersebut berubah menjadi keterangan atau informasi dalam bentuk hasil tertulis (alat bukti surat) dan menentukan kekuatan pembuktian dari fakta/barang bukti/alat bukti tersebut dalam pembuktian perkara pidana.

Keterangan ahli tentang fakta/barang bukti/alat bukti adalah keterangan yang dibuat ahli mengenai fakta/barang bukti/alat bukti dalam perkara pidana dan tidak akan pernah bisa memberikan keterangan dalam perkara pidana jika tidak ada fakta/barang bukti/alat bukti. Jadi yang memiliki kekuatan pembuktian bukan keterangan ahlinya, tetapi fakta/barang bukti/alat buktinya, sedangkan keterangan ahli tentang fakta/barang bukti/alat bukti akan memberikan penjelasan mengenai kekuatan hukum sebagai bukti dalam perkara pidana mengenai fakta/barang bukti/alat bukti tersebut. Fakta/barang bukti/alat bukti dalam suatu perkara pidana kekuatannya

ditentukan berdasarkan keterangan ahli sehingga fakta/barang bukti/alat bukti tersebut memiliki kualifikasi pembuktian: sangat kuat (menentukan), kuat, kurang kuat dan tidak kuat atau ditolak sebagai alat bukti atau barang bukti.

Berdasarkan uraian tersebut, bagaimana kedudukan hukum Badan Pemeriksa Keuangan RI dalam melakukan audit investigasi untuk kepentingan pembuktian perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara? Bagaimana kedudukan dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melakukan audit investigasi untuk kepentingan pembuktian suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara?

BPK RI, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan RI, memiliki wewenang untuk melakukan audit investigatif untuk kepentingan pembuktian suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara, tetapi wewenang untuk melakukan audit investigasi hanya dimiliki oleh BPK RI tidak dapat didelegasikan atau diwakilkan kepada orang lain yang bukan pegawai negeri pada BPK dan memiliki lisensi untuk melakukan audit investigasi. Karena yang auditor pada BPK RI yang melakukan audit investigasi untuk dan atas nama BPK RI maka diperlukan adanya surat tugas khusus untuk melakukan audit investigasi dari BPK RI. Wewenang auditor investigasi adalah wewenang yang bersifat personal atau melekat pada seorang pegawai negeri, maka wewenang tersebut tidak bisa diwakilkan atau didelegasikan (dikuasakan) kepada orang atau auditor pegawai negeri lain atau auditor yang bukan pegawai negeri.

BPKP tidak memiliki wewenang melakukan audit investigasi untuk pembuktian suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara, karena tidak ada ketentuan Undang-Undang yang mengatur atau memberikan wewenang kepada BPKP untuk melakukan audit investigasi yang hasilnya untuk kepentingan pembuktian suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara atau auditor pada BPKP tidak memiliki wewenang untuk melakukan audit investigatif (wewenang melakukan kegiatan penyidikan) "Untuk Keadilan" atau "Pro

*Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya. Atas dasar argumen hukum tersebut, hingga sekarang, Ahli belum bisa memahami dari sudut pandang ilmiah atau ilmu hukum pidana mengenai pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor SI/PUU-X/2012 yang seolah-olah membenarkan bahwa BPKP memiliki wewenang untuk melakukan audit investigasi yang hasilnya untuk membuktikan suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara, pada hal tidak ada norma hukum dalam undang-undang yang memberi wewenang untuk melakukan audit investigatif "Untuk Keadilan" atau "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya. Selagi tidak memiliki kekuatan hukum mendasarkan norma hukum dalam undang-undang, maka BPKP tetap tidak memiliki wewenang untuk melakukan audit investigatif "Untuk Keadilan" atau "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya.

- b. Keterangan ahli yang menerangkan tentang ilmu pengetahuan yang tidak terkait langsung dengan fakta. Keterangan ahli jenis ini memiliki kekuatan pembuktian langsung dalam perkara pidana, karena yang diterangkan adalah ilmu pengetahuan yang materinya berhubungan dengan perkara pidana yang sedang diperiksa, misalnya keterangan ahli hukum pidana atau ahli hukum acara pidana yang menerangkan mengenai doktrin hukum pidana yang berkaitan langsung dengan ketentuan hukum pidana yang hendak diterapkan dalam perkara pidana yang sedang diperiksa oleh aparat penegak hukum dan hakim atau mengenai hukum yang dijadikan dasar untuk mendakwa terdakwa dalam surat dakwaan atau memutus suatu perkara pidana.

**d. Alat Bukti Surat dan Kekuatan Pembuktian Dalam Perkara Pidana dan Keterangan Ahli**

Salah satu alat bukti dalam perkara pidana adalah alat bukti surat (Pasal 184 KUHP). Alat bukti surat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu:

- a. Alat bukti surat yang menjadi objek kejahatan yang kemudian disebut sebagai barang bukti;
- b. Alat bukti surat yang dijadikan alat bukti untuk suatu perkara pidana yang objeknya bukan surat tersebut; dan

c. Alat bukti surat berupa hasil pemeriksaan laboratorium atau pemeriksaan fisik lainnya dengan cara tertentu berdasarkan ilmu pengetahuan mengenai suatu fakta/barang bukti/alat bukti dalam perkara pidana dalam bentuk keterangan resmi yaitu simpulan secara tertulis yang dibuat untuk dan atas nama lembaga atau jabatannya yang disumpah sebelum memangku jabatan. Contoh, dokter kehakiman yang melakukan bedah mayat yang diduga korban pembunuhan, hasil pemeriksaan bedah mayat yang dibuat oleh dokter untuk dan atas nama lembaga/laboratorium termasuk dalam kategori alat bukti surat. Sedangkan keterangan yang disampaikan di sidang pengadilan termasuk keterangan ahli tentang fakta/barang bukti/alat bukti dalam perkara pidana yang hasilnya untuk menilai kekuatan alat bukti atau barang bukti yang telah diperiksa melalui laboratorium tersebut dalam pembuktian perkara pidana yang sedang diperiksa. Jadi yang dijadikan pembuktian dalam perkara pidana adalah alat bukti atau barang bukti yang diperiksa yang kualitasnya ditentukan oleh alat bukti surat yaitu hasil pemeriksaan laboratorium tersebut, bukan keterangan ahli yang disampaikan di sidang pengadilan. Keterangan yang disampaikan di sidang pengadilan merupakan penjelasan atau keterangan mengenai alat bukti surat yang dibuat oleh laboratorium tersebut.

**e. Perhitungan Kerugian Negara atau Perekonomian Negara**

Persoalan yang sering menjadi perbedaan pendapat dalam interpretasi kalangan akademisi dan praktek penegakan hukum di sidang pengadilan, khususnya dalam perkara korupsi, adalah mengenai unsur "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara". Apakah frasa tersebut sebagai unsur atau bukan sebagai unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi? Perbedaan pendapat tersebut muncul, karena pembuat undang-undang sendiri telah memberi tafsir dalam penjelasannya, bahwa dengan menambah kata "dapat" sebelum merugikan keuangan negara atau merugikan perekonomian negara" telah mengubah Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 dari delik materiil menjadi delik formil. Kemudian melahirkan interpretasi hukum,

karena delik formil, maka akibat terjadinya kerugian keuangan negara tidak perlu dibuktikan, karena yang diperlukan adalah kerugian potensial atau kerugian yang bakal terjadi di masa datang.

Dalam praktek penegakan hukum, kemudian permasalahan hukum tersebut menyentuh hati nurani sebagian kecil hakim, yang selalu menuntut kepada jaksa penuntut umum untuk membuktikan terjadinya kerugian keuangan negara akibat perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa (kasualitas) dan acap kali membuat *decenting opinion* dalam membuat putusan pengadilan kalau mayoritas hakim menghendaki tidak perlu dibuktikan adanya kerugian keuangan negara yang memiliki hubungan kausalitas dengan perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa. Persoalannya, siapa yang memiliki wewenang menghitung kerugian keuangan negara dalam perkara pidana? Untuk menjawab pertanyaan tersebut ada beberapa prinsip hukum yang harus diperhatikan:

- a. Perhitungan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam perkara pidana dilakukan berdasarkan hasil audit investigasi;
- b. Auditor yang melakukan audit investigasi dilakukan dan bertindak untuk dan atas nama negara dan melakukan kegiatan kegiatan audit investigasi dalam rangka "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan" atau sejenisnya;
- c. Auditor investigasi yang bertindak untuk dan atas nama negara, maka auditor yang melakukan audit investigasi "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan" dipersyaratkan sebagai pegawai negeri yang menjadi bagian dari organ negara dan telah memiliki lisensi khusus untuk melakukan audit investigasi "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan";
- d. Auditor investigatif adalah penyidik dan kegiatan auditor investigatif adalah kegiatan penyidikan yang bertindak untuk dan atas nama negara yang memperoleh mandat dari Undang-Undang.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan RI, wewenang untuk melakukan audit investigatif untuk kepentingan pembuktian suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara adalah BPK. Sedangkan BPKP tidak memiliki wewenang untuk melakukan audit investigatif untuk kepentingan pembuktian suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara,

karena tidak ada Undang-Undang yang memberi wewenang kepada BPKP untuk melakukan audit investigatif untuk kepentingan pembuktian suatu perkara pidana tentang unsur kerugian keuangan negara yaitu audit investigatif "Untuk Keadilan" atau "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya.

Terkait dengan penggunaan wewenang melakukan audit investigatif ini yang perlu dicermati adalah auditor melakukan kegiatan auditnya dilakukan "Untuk Keadilan" atau "*Pro Justitia*" atau "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau sejenisnya, yang berarti auditor sedang menjalankan kekuasaan kehakiman demi tegaknya hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1) UUD 1945] dalam wilayah eksekutif, maka sesuai dengan UUD 1945 Pasal 24 ayat (1): "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Maknanya, selama menggunakan kekuasaan kehakiman dalam wilayah kekuasaan eksekutif dalam menggunakan kekuasaannya harus merdeka, tidak boleh berpihak dan independen.

Problem hukum dalam perkara tindak pidana korupsi, kerugiannya diderita oleh negara (negara sebagai korban), negara memiliki organ penegak hukum (penyidik dan penuntut umum) dan wewenang melakukan audit investigatif dilakukan oleh BPK yang nota bene lembaga yang independen untuk melakukan auditor, tetapi juga sebagai organ negara. Oleh sebab itu, berdasarkan uraian yang ahli sampaikan pada bagian sebelumnya, harus dibedakan antara keterangan ahli tentang fakta/barang bukti/alat bukti dan keterangan ahli yang diberikan berdasarkan ilmu pengetahuan yang spesifikasinya tentang ilmu yang berkaitan dengan keuangan negara. Hal ini untuk mencegah konflik kepentingan dalam penegakan hukum. Apabila tidak memperhatikan kepentingan pemecahan problem hukum yang diajukan ini, ketentuan yang mengatur tentang pembuktian kerugian keuangan negara bertentangan asas penegakan hukum yang (*fair trial*) yang menjadi hak hukum bagi setiap yang menjadi tersangka/ terdakwa/ terpidana.

#### 4. Zulfikri Aboebakar

- Tujuan dilakukannya audit adalah untuk meyakinkan kepada semua bahwa data yang disajikan oleh *auditee* dalam LKPD atau Laporan Keuangan Daerah itu telah taat asas terhadap peraturan perundang-undangan yang ada sebagaimana diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah. Audit ini dilakukan oleh BPK, terkait dengan BPKP disini bertindak sebagai internal auditor sementara BPK bertindak sebagai eksternal auditor.
- Dalam proses audit, biasanya diakhir pemeriksaan terhadap *auditee* maka auditor memiliki kewajiban memberikan rekomendasi terhadap hasil pemeriksaannya, dalam wilayah akuntan publik dinamakan sebagai *management letter* yang berisi *weakness and strength of internal control*. Hal ini untuk melihat sistem organisasai yang ada, jika semakin lemah satu sistem maka dapat dikatakan sangat berpotensi terjadinya *fraud* atau kecurangan, tetapi sebaliknya semakin kuat sistem kontrol maka potensi kecurangan dapat dikatakan nihil.
- Mengenai konteks *auditee* terhadap perkara ini untuk tahun 2008, 2009 dan 2010, opini yang dikeluarkan oleh auditor adalah *disclaimer*, artinya auditor tidak meyakini terhadap bukti-bukti yang ada atas aset yang disajikan di dalam neraca. Dengan kata lain, bukti-bukti yang ada tersebut tidak dapat dihubungkan antara satu dengan lainnya sehingga auditor tidak berani mengatakan *unqualified opinion*. Dalam audit umum ini, jika auditor tidak yakin maka diperlukan pemeriksaan khusus atau special audit, audit inilah yang dapat digunakan seharusnya bagi pihak kejaksaan atau kepolisian.
- Audit umum yang produknya adalah laporan keuangan pemerintah daerah tidak dapat digunakan sebagai alat bukti karena audit umum tidak memberikan gambaran tentang adanya kecurangan. Kecurangan dapat diketahui jika menggunakan akuntan publik yang bukan merupakan auditor negara melalui *management letter*. Sementara terkait dengan yang sedang diperkarakan ini, kejaksaan dan kepolisian tanpa menggunakan laporan investigasi atau laporan spesial audit dan hanya menggunakan laporan produk dari general audit langsung menjadikan seorang pejabat di daerah atau kepala dinas yang memiliki kewenangan LKPD SKPD-nya sebagai tersangka.

- Penggunaan hasil audit umum oleh kepolisian dan kejaksaan ini dikarenakan berlakunya Pasal 13 Undang-Undang *a quo*. Menurut ahli, kata “dapat” yang ada dalam ketentuan tersebut diganti menjadi “wajib” sehingga jika dalam proses audit terdapat indikasi fraud maka harus dilakukan pemeriksaan khusus.
- Yang memiliki kewenangan untuk mengaudit BPK dalam hal keuangan, DPR memiliki kewenangan untuk menunjuk akuntan publik melaksanakan financial audit tersebut. Kemudian terhadap audit terkait apakah BPK telah menjalankan fungsinya taat asas terhadap peraturan perundang-undangan, mengenai hal tersebut diatur di dalam Pasal 33 Undang-Undang BPK, proses audit tersebut dinamakan *peer review*. *Peer review* dilakukan oleh sesama BPK internasional dengan tujuan untuk meyakinkan apakah organisasi BPK satu sama lain sebagai bagian dari BPK internasional telah menerapkan standar yang telah disepakati bersama.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 17 September 2014 dan telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di persidangan Mahkamah pada tanggal 8 Oktober 2014 pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### I. POKOK PERMOHONAN

1. Bahwa menurut Pemohon frasa kata “*dapat*” dalam Pasal 13 UU Pengelolaan Keuangan Negara merupakan norma yang menyebabkan ketidakpastian hukum dan perlakuan ketidaksamaan dihadapan hukum karena bermakna optional bagi BPK untuk menentukan kerugian Negara/daerah dan atau unsur pidana bahwa BPK bisa menerapkan pemeriksaan investigatif ataupun tidak. Hal ini membuat Pemohon telah disidik dan dituntut oleh Kejaksaan RI dengan tuduhan tindak pidana korupsi dengan dasar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin BPK RI. Sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D UUD 1945;
2. Bahwa menurut Pemohon akibat penafsiran Pasal 11 huruf c UU BPK yang tidak pasti terutama terkait bolehnya BPK RI menghadirkan ahli Internal dalam persidangan kerugian negara/daerah telah secara nyata menimbulkan ketidakpastian hukum, dimana seseorang bisa dengan mudah didakwa lewat alat bukti produk BPK RI dan dikuatkan oleh ahli yang juga

pembuat langsung dari produk tersebut, sehingga hal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D UUD 1945;

3. Bahwa Pemohon mempertanyakan frasa kata “*dibantu*” dalam Pasal 34 ayat (1) UU BPK karena kata “*dibantu*” dapat dimaknai legitimasi sah bagi pembantu-pembantu BPK di daerah termasuk “Perwakilan” untuk mengambil tindakan di luar kewenangan dalam melakukan pemeriksaan investigatif secara mandiri tanpa perintah langsung dari BPK sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

## II. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Pemerintah menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Terhadap uraian Pemohon dalam permohonannya, menurut Pemerintah Pemohon dalam mendalilkan kerugian negara yang dipersoalkannya merupakan akibat yang terjadi karena perbuatan Tindak Pidana Korupsi (TPK) yang didakwakan kepada Pemohon. Hal ini sesuai dengan ketentuan UU Nomor 31 Tahun 1999, bahwa TPK merupakan tindak pidana yang bersifat formil, yakni seseorang dinyatakan telah bersalah melakukan TPK meskipun akibat perbuatannya berupa kerugian negara belum terjadi.
2. Bahwa dalil pemohon dalam permohonannya, didasarkan pada proses hukum yang menimpa Pemohon yang tengah disidangkan dalam Pengadilan Negeri, bahkan ketika mengajukan permohonan ini Pemohon sedang melakukan upaya hukum atas pemidanaan yang diterima Pemohon. sehingga hal ini bukan masalah isu konstusionalitas norma tetapi masalah penerapan norma.
3. Bahwa terhadap upaya hukum Pemohon tersebut, Pemohon sebenarnya dapat mengajukan hal yang diuji materiil ini kepada Majelis Hakim di Pengadilan biasa yang berwenang memeriksa dan memutus perkara yang menimpa Pemohon misalnya terhadap kewenangan BPK Perwakilan atau terhadap ahli yang diajukan. Jika Pemohon masih kurang puas maka pemohon dapat mengajukan kembali upaya hukumnya.

Berdasarkan uraian di atas, Pemerintah perlu mempertanyakan kepentingan Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang

Badan Pemeriksa Keuangan dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Selain itu apakah terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Oleh karena itu, Pemerintah berpendapat Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis hakim konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007).

### **III. KETERANGAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PEMOHON**

Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait norma materi muatan yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon, Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, BPK-RI diadakan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Dalam melaksanakan amanat konstitusi tersebut, DPR dan Pemerintah telah menetapkan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Badan Pemeriksaan Keuangan dalam melaksanakan Pemeriksaan dapat melakukan 3 (tiga) Jenis Pemeriksaan 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, yaitu pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. 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, yaitu 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. [vide Pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2006].

Dalam melaksanakan Pemeriksaan, BPK berdasarkan standar Pemeriksaan dilakukan dengan melalui proses identifikasi masalah, analisis, evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (vide Pasal 1 UU Pemeriksaan dan Pengelolaan Keuangan Negara). Proses pemeriksaan BPK dilakukan untuk semua jenis pemeriksaan dalam rangka memberikan penilaian tentang bagaimana cara Pemerintah mengelola keuangan negara. Terhadap kepatuhan atas peraturan perundang-undangan dan keandalan sistem pengendalian intern yang dapat mengakibatkan kerugian negara.

BPK dalam melakukan penilaiannya tiap Jenis Pemeriksaan menghasilkan beberapa Penilaian yaitu:

1. Pemeriksaan Keuangan, hasil penilaian akan berpengaruh terhadap Opini;

2. Pemeriksaan Kinerja, hal ini akan berpengaruh terhadap rekomendasi tentang langkah-langkah yang perlu dilakukan lembaga perwakilan dan pemerintah dalam meningkatkan kinerjanya; dan
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, temuan yang terkait dengan hal-hal yang perlu diperbaiki sesuai dengan tujuan pemeriksaan.

Hasil Pemeriksaan yang diterbitkan oleh BPK baik hasil pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu *tidak dapat dipandang lebih rendah kualitasnya atau lebih sumir* dari pada hasil pemeriksaan investigatif. Secara kelembagaan, semua hasil pemeriksaan BPK adalah keputusan lembaga negara BPK sebagaimana dimuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 14 UU BPK yang menyatakan bahwa Hasil Pemeriksaan adalah hasil akhir dari proses penilaian kebenaran, kepatuhan, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan data/informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan Standar Pemeriksaan, yang dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan *sebagai keputusan BPK*.

Sehubungan dengan anggapan Pemohon dalam permohonannya yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) UU BPK dan ketentuan Pasal 13 UU Pengelolaan Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23I ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pemerintah memberikan keterangannya sebagai berikut:

1. Terhadap dalil Pemohon yang menganggap frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 UU Pengelolaan Keuangan Negara bermakna optional bagi BPK untuk menerapkan pemeriksaan investigatif dalam menentukan kerugian Negara/daerah dan atau unsur pidana sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum dan perlakuan ketidaksamaan dihadapan hukum, Pemerintah memberikan keterangannya sebagai berikut:
  - a. Bahwa yang dimaksud dengan kata “dapat” dalam ketentuan *a quo* dengan “pemeriksaan investigatif” adalah menggambarkan dua hubungan (1) kewenangan yang boleh digunakan oleh BPK; atau (2) kemungkinan BPK dapat mengungkap indikasi perbuatan pidana yang dapat menimbulkan kerugian negara. Dalam menggunakan

kewenangan tersebut, BPK berpedoman pada tata kerja yang berlaku di lingkungan BPK serta standar pemeriksaan.

- b. Bahwa penulisan norma kata “dapat” dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah sesuai dengan yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Merujuk kepada Lampiran II, angka 267, yakni kata “dapat” adalah kata yang digunakan untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga, maka gunakan kata “dapat”.
- c. Selanjutnya dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara, apabila BPK menemukan adanya unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang untuk diproses penegakan hukumnya. Di sisi lain, aparat penegak hukum (APH) tetap berwenang untuk melakukan penyelidikan maupun penyidikan atas indikasi tindak pidana yang mengakibatkan kerugian negara dari sumber informasi lainnya, baik laporan atau informasi dari masyarakat, LSM, Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Dalam proses penyidikan APH berwenang mengumpulkan informasi terkait perkara yang sedang diperiksa termasuk informasi yang diperoleh dari LHP-BPK.
- d. Oleh karena itu, terhadap frasa kata “dapat” tidak dapat dibaca sebagai kata “wajib” karena dapat mendistorsi kewenangan konstitusional BPK untuk mengungkap keuangan negara dan mendistorsi harapan masyarakat yang menghendaki BPK dapat mengoptimalkan temuan yang mengungkapkan kerugian negara melalui jenis pemeriksaan yang mana pun., serta tidak sejalan dengan standar yang berlaku umum bagi akuntan publik.
- e. Terhadap anggapan Pemohon yang menganggap laporan hasil pemeriksaan BPK RI, hanya bisa diungkap melalui pemeriksaan investigatif, menurut Pemerintah tidak demikian karena sebenarnya Pemeriksaan investigatif baru dapat dilakukan apabila ada alasan yang cukup kuat dan akurat sehingga pemeriksaan investigatif dapat dilaksanakan secara objektif dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebelum sebuah temuan pemeriksaan akan dilanjutkan untuk

diperdalam dengan pemeriksaan investigatif, pemeriksa harus melakukan analisis informasi awal untuk menilai kecukupan alasan dilaksanakannya pemeriksaan investigatif.

Berdasarkan uraian di atas, menurut Pemerintah keberadaan kata “dapat” dalam ketentuan *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses Pemeriksaan Keuangan adalah keliru dan tidak beralasan karena kata “dapat” dalam ketentuan *a quo* tidak bisa dimaknai sebagai kewajiban. Sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

2. Terhadap dalil Pemohon yang menganggap ketentuan Pasal 11 huruf c UU BPK terkait bolehnya BPK-RI menghadirkan ahli internal dalam persidangan kerugian negara/daerah telah secara nyata menimbulkan ketidakpastian hukum, Pemerintah dapat memberikan penjelasan:
  - a. Bahwa ketentuan Pasal 11 huruf c UU BPK yang memberikan kewenangan kepada BPK untuk dapat memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah dimaksudkan sebagai kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan kepada **suatu lembaga** dan **bukan perorangan**. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan teknisnya, BPK sebagai suatu lembaga perlu menyusun aturan yang bersifat teknis untuk menentukan siapa saja yang dapat mewakili BPK sebagai suatu lembaga dalam pemberian keterangan ahli. Untuk itulah BPK menerbitkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli.
  - b. Bahwa pernyataan ‘dapat’ dalam ketentuan Pasal 11 huruf c UU BPK dimaksudkan sebagai pilihan bagi BPK untuk memberikan keterangannya sebagai bagian dari kewenangannya dalam mengungkapkan hasil dari Pemeriksaan yang dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
  - c. Keterangan ahli ini juga dapat diartikan sebagai salah satu alat bukti dalam Hukum Acara Peradilan yang diatur sebagaimana dimaksud dalam ketentuan 184 KUHAP. Sehingga dengan ketentuan *a quo*, BPK tidak dapat serta merta mengajukan ahlinya apabila lembaga peradilan atau aparat penegak hukum tidak memintanya sebagai keterangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

- d. Bahwa keterangan yang diberikan Ahli dari BPK didasarkan pada kompetensi dan pemahaman/pengetahuan tentang substansi yang dimuat dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK, sehingga Ahli yang ditugaskan oleh BPK haruslah Pemeriksa yang melaksanakan pemeriksaan dan menyusun LHP yang terkait. Dalam hal tertentu disebutkan dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf g dan Pasal 9 ayat (3) UU BPK bahwa BPK dapat menugaskan pemeriksa dari luar BPK untuk melaksanakan pemeriksaan keuangan negara untuk dan/atas nama BPK. Dalam hal ahli BPK yang dimintakan keterangannya didasarkan pada pemeriksaan dan penyusunan LHP yang dilaksanakan oleh pemeriksa dari luar BPK untuk dan atas nama BPK, maka BPK akan menugaskan pemeriksa dari luar BPK tersebut untuk memberikan keterangan ahli. Hal ini dalam rangka memberikan kepastian hukum tentang kompetensi ahli, yakni keterangan didasarkan pada kompetensi dan pemahaman/pengetahuan tentang substansi yang dimuat dalam LHP BPK.
- e. Oleh karena itu, LHP-BPK bukanlah merupakan penyebab seseorang didakwa oleh aparat penegak hukum karena melakukan perbuatan pidana. LHP-BPK dalam perkara tindak pidana korupsi yang didakwa kepada Pemohon bukan digunakan untuk memastikan bahwa Terdakwa telah melakukan Tindak Pidana Korupsi, melainkan digunakan oleh Kejaksaan dan Pengadilan untuk memastikan berapa nilai kerugian negara yang terjadi, karena sesuai ketentuan Pasal 11 huruf c UU BPK, BPK adalah ahli tentang kerugian negara dalam proses peradilan.

Berdasarkan uraian di atas, ketentuan Pasal 11 huruf c UU BPK justru memberikan kepastian hukum terhadap hak-hak Pemohon dalam memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Sehingga tidak bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

3. Terhadap frasa kata "*dibantu*" dalam Pasal 34 ayat (1) UU BPK yang dapat dimaknai legitimasi sah bagi pembantu-pembantu BPK di daerah termasuk "Perwakilan" untuk mengambil tindakan di luar kewenangan

dalam melakukan pemeriksaan investigatif sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan Pasal 23G ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi*. Ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai penegasan bahwa BPK mempunyai perwakilan yang diadakan di setiap provinsi untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK. Dari ketentuan tersebut, tidak dapat disimpulkan bahwa Perwakilan BPK bukanlah merupakan BPK. Hubungan struktural dan fungsional antara BPK dengan Perwakilan sebagaimana diamanatkan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 diatur lebih lanjut dalam UU 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yaitu Bab VII tentang Pelaksana BPK. Ketentuan Pasal 34 ayat (1) UU BPK menjabarkan bahwa pelaksana BPK tersebut terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan.
- b. Sedangkan hasil pemeriksaan BPK bukan merupakan hasil pekerjaan individual pemeriksa atau salah satu satuan kerja di BPK (seperti Perwakilan BPK), tetapi merupakan produk lembaga negara BPK, karena pemeriksa dan Perwakilan BPK melakukan pemeriksaan berdasarkan penugasan dari BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama BPK.
- c. Pelaksanaan tugas dan kewenangan oleh para Pelaksana BPK tersebut merupakan wujud adanya distribusi kewenangan BPK kepada unsur-unsur Pelaksana BPK, termasuk salah satunya adalah BPK Perwakilan.
- d. Berdasarkan 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”*, dimaksudkan bahwa

dalam melaksanakan tugasnya dan kewenangannya tersebut khususnya terhadap pemeriksaan keuangan daerah, BPK dibantu oleh Perwakilan BPK yang ada di daerah yang merupakan satu kesatuan dengan BPK yang ada di pusat. Sehingga dengan kata "perwakilan" dapat juga mengandung arti "untuk dan atas nama". Oleh karena itu, dalam hal ini segala tindakan yang dilakukan perwakilan BPK secara *mutatis mutandis* merupakan tindakan BPK secara institusional.

Berdasarkan uraian di atas, BPK Perwakilan merupakan salah satu Pelaksana BPK yang mendapatkan mandat untuk melaksanakan tugas dan wewenang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dari BPK. Sebagai penerima mandat, BPK Perwakilan memiliki kewajiban untuk melaporkan hasil kegiatan kepada BPK selaku pemberi mandat. Dengan demikian frasa kata "dibantu" dalam Pasal 34 ayat (1) UU BPK tidak bertentangan dengan UUD 1945.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) 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, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum;
2. Menolak permohonan pengujian Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal

23G ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 12 Januari 2015, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**A. KETENTUAN 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 DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.**

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya disebut "Undang-Undang Pemeriksaan"), yang berbunyi sebagai berikut:

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

Pemohon dalam permohonannya juga mengajukan pengujian atas Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut "Undang-Undang BPK").

– Pasal 11 huruf c

*BPK dapat memberikan:*

*c. keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.*

– Pasal 34 ayat (1)

*(1) BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan.*

terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E, Pasal 23G; serta Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR NOMOR 15 TAHUN 2004 TENTANG PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya Pasal 13 Undang-Undang Pemeriksaan pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa persoalan konstitusionalitas Pasal 13 yang mengatur prosedur atau hukum acara pemeriksaan investigatif BPK RI yang pemohon yakini tidak memiliki tafsir yang pasti (multi tafsir), terutama pada frasa kata "dapat". Frasa kata "dapat" tersebut dapat ditafsirkan oleh Pemeriksa BPK RI sebagai suatu hal yang conditional dan/atau optional oleh BPK RI, sehingga memberikan ruang kesewenang-wenangan yang besar bagi BPK RI untuk memilih apakah akan melakukan pemeriksaan investigatif atau tidak dalam mengungkap kerugian negara/daerah.
- b. Bahwa frasa kata "dapat" dalam Pasal 13 tersebut telah secara nyata menimbulkan standar perlakuan yang berbeda termasuk dialami Pemohon dalam permohonan *a quo* secara langsung. BPK RI dapat menafsirkan dengan menerapkan pemeriksaan investigatif pada satu kasus tertentu namun tidak dalam kasus yang lain. BPK RI dapat juga menafsirkan sebagai sebuah kebolehan untuk mengungkap kerugian Negara menggunakan mekanisme pemeriksaan jenis lain selain dari mekanisme pemeriksaan investigatif. Atau dapat ditafsirkan sebagai sebuah kebolehan bagi BPK RI untuk mengungkap kerugian negara tanpa perlu melakukan sebuah mekanisme pemeriksaan sama sekali.

Selanjutnya, Pemohon dalam permohonan *a quo* juga mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang BPK pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 11 huruf c tersebut ditafsirkan oleh BPK RI secara sistematis dengan tafsir kebolehan menghadirkan ahli dari dua sumber yakni:
- 1) Pertama, ahli yang berasal dari Internal BPK RI, seperti Anggota BPK, Pejabat Pelaksana dan Pemeriksa BPK.
  - 2) Kedua, ahli yang berasal dari eksternal BPK RI lewat penugasan yang bekerja untuk dan atas nama BPK dalam memberikan keterangan Ahli.
- b. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* meyakini konstruksi norma Pasal 11 huruf c yang memberikan kewenangan BPK RI dalam pemberian keterangan ahli di persidangan perkara kerugian Negara/daerah bersifat multi tafsir. Tidak jelas bagaimanakah ruang lingkup keterangan ahli yang dimaksud oleh Pasal 11 huruf c Undang-Undang BPK tersebut. Oleh BPK RI sifat multi tafsir Pasal tersebut ditafsirkan secara meluas sebagaimana dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan BPK RI Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli bahwa BPK RI mengklaim memiliki kewenangan luas untuk menghadirkan ahli baik yang berasal dari internal BPK RI maupun ahli yang berasal dari eksternal BPK RI.
- c. Bahwa menurut Pemohon dalam permohonan *a quo*, kewenangan BPK RI menghadirkan ahli dari internal BPK berbenturan secara langsung dengan asas kepastian hukum karena memuat unsur conflict of interest sehingga menimbulkan persoalan independensi dan imparialitas pada diri ahli internal BPK. Penunjukkan ahli internal BPK berdasarkan amanat Pasal 11 huruf c Undang-Undang BPK dan Pasal 2 ayat (2) Peraturan BPK RI Nomor 3 Tahun 2010 tersebut secara langsung telah melanggar hak asasi manusia terutama hak untuk diproses dalam hukum acara yang menjamin pemeriksaan objektif sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- d. Bahwa adapun persoalan konstiusionalitas yang Pemohon dalam permohonan *a quo* terkait frasa kata "dibantu" dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang BPK yang mendasari kewenangan BPK RI Perwakilan di daerah, Frasa kata "dibantu" ini memiliki sifat multi tafsir sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terutama ketika BPK Perwakilan bergerak atas nama BPK RI menjalankan mekanisme pemeriksaan investigatif untuk mengungkap kerugian negara/daerah.

e. Bahwa dalam kasus Pemohon dalam permohonan *a quo* frasa kata "dibantu" dalam Pasal 34 telah ditafsirkan secara keliru oleh BPK RI Perwakilan Medan. BPK RI Perwakilan Medan memandang memiliki kewenangan untuk menetapkan bukti kerugian Negara (LHP investigatif secara mandiri) serta mengeluarkan alat bukti yang tidak sah (bukan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif).

### **C. KETERANGAN DPR RI**

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

#### **1. Kedudukan Hukum (Legal Standing) Pemohon**

Mengenai kedudukan hukum Pemohon, DPR berpandangan bahwa Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (legal standing) tersebut, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

#### **2. Pengujian atas UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan**

Terhadap permohonan pengujian Pasal 13 Undang-Undang Pemeriksaan serta Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang BPK, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

a. Bahwa DPR tidak sependapat dengan dalil Pemohon yang menyatakan bahwa kata "dapat" dalam Pasal 13 UU Pemeriksaan yang dianggap

oleh Pemohon telah menimbulkan ketidakpastian, tafsir ganda, dan memberikan ruang kesewenangan bagi BPK.

- b. Bahwa DPR berpandangan penggunaan kata "dapat" sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lampiran Nomor 267 adalah digunakan untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga. Kata "dapat", sebagai salah satu operator norma, dalam Pasal dimaknai sebagai sifat fakultatif dari perbuatan hukum yang dilekati dengan kata "dapat" tersebut. Artinya, dilakukan atau tidaknya suatu perbuatan hukum yang dilekati dengan kata "dapat" digantungkan kepada pertimbangan seorang atau lembaga yang diberi kewenangan tertentu oleh Undang-Undang. Pertimbangan mana tentunya didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun standar praktek-praktek tertentu yang dipedomani. Kata "dapat" dalam penggunaannya dibedakan dengan kata "wajib" untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, yang jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, menimbulkan konsekuensi sanksi kepada yang bersangkutan (vide: Lampiran 268 UU Nomor 12 Tahun 2011).
- c. Bahwa terkait kata "dapat" dalam suatu ketentuan hukum pernah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kata "dapat" merupakan pilihan subjektif. Kata "dapat" juga bisa dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan. Maka, dalam hal ini, kata "dapat" telah digunakan secara tepat.
- d. Bahwa sebagaimana diatur dalam UU Pemeriksaan, pemeriksaan investigatif yang dimaksud dalam Pasal 13 merupakan bagian dari "pemeriksaan dengan tujuan tertentu" 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. Dalam kaitannya dengan hal ini, kata "dapat" dalam Pasal 13 UU Pemeriksaan menunjukkan BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Penjelasan ini sebagaimana termaktub dan ditegaskan dalam Penjelasan Umum maupun Pasal 4 dan penjelasan dari UU Pemeriksaan. Maka kata "dapat" dalam Pasal 13 UU Pemeriksaan bukan merupakan kata yang multitafsir.

- e. Bahwa terhadap Pasal 11 huruf c yang dianggap Pemohon bertentangan dengan asas kepastian hukum karena terdapat keberpihakan (*conflict of interest*) dapat dijelaskan bahwa dasar legalitas kewenangan BPK dalam memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah, telah secara jelas tercantum dalam UU BPK (Pasal 11 huruf c), yang diatur dalam Pasal yang sama dengan kewenangan lain BPK untuk 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 dan untuk memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.
- f. Bahwa Pemohon mendalilkan kewenangan BPK untuk memberikan keterangan ahli menurut Pasal 11 huruf c UU BPK dan diperluas lagi lewat Peraturan BPK RI Nomor 3 Tahun 2010 dimana BPK berwenang menugaskan ahli internal maupun ahli eksternal adalah bertentangan secara langsung dengan asas kepastian hukum yang adil.
- g. Bahwa terhadap pemahaman penggunaan tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK yang ditugaskan untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan yang dapat dibaca dari Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan BPK RI Nomor 3 Tahun 2010, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan pengertiannya dari Pasal 9

ayat (3) UU Pemeriksaan dan penjelasannya bahwa yang dimaksud Pemeriksa dan/atau tenaga ahli dalam bidang tertentu dari luar BPK adalah pemeriksa di lingkungan aparat pengawasan intern pemerintah, pemeriksa, dan/atau tenaga ahli lain yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh BPK. Penggunaan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK dilakukan apabila BPK tidak memiliki/tidak cukup memiliki pemeriksa dan/atau tenaga ahli yang diperlukan dalam suatu pemeriksaan. Oleh karenanya, siapapun baik tenaga ahli dari dalam ataupun dari luar BPK yang ditugaskan oleh BPK untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan, hakikatnya terikat dengan profesionalitas jabatannya dan kode etik profesinya sehingga wajib menyampaikan keterangan yang benar berdasarkan keilmuannya dan bidang pekerjaannya. Penyimpangan dari itu semua tentunya menimbulkan konsekuensi sanksi bagi pelakunya.

- h. Bahwa DPR berpandangan hal tersebut bukanlah persoalan konstitusionalitas norma. Norma Pasal 11 huruf c Undang-Undang *a quo* rumusannya sudah jelas dan tidak menimbulkan multi tafsir mengenai kewenangan BPK dalam menghadirkan ahli dalam proses peradilan. Pasal *a quo* jelas dan tegas tidak mempersoalkan apakah ahli dimaksud berasal dari internal maupun dari eksternal BPK. ^Jika Ahli tersebut dalam prakteknya ada kecenderungan conflict of interest dalam memberikan keterangan keahliannya adalah bukan persoalan konstitusionalitas norma, dan hal tersebut tentunya dalam proses peradilan akan dipertimbangkan oleh majelis hakim yang memeriksa keterangan ahli dimaksud.
- i. Bahwa terkait dengan ketentuan Pasal 11 huruf c UU Pemeriksaan yang dipersoalkan Pemohon, dipandang perlu melihat Risalah Rapat Pembahasan RUU BPK sebagaimana dalam risalah pembahasan RUU BPK, ketentuan Pasal 11 huruf c UU BPK dibahas dalam Raker tanggal 20 September 2006 yaitu dalam pembahasan DIM nomor 77c. Dalam Pembahasan DIM tersebut dinyatakan tetap dan langsung disetujui dalam rapat.
- j. Bahwa selanjutnya mengenai kata "dibantu" dalam Pasal 34 UU BPK yang dipermasalahkan Pemohon karena tidak menjelaskan sejauh

mana kewenangan BPK RI Perwakilan dalam pemeriksaan investigatif dapat di jelaskan bahwa terkait dengan kewenangan pemeriksaan investigatif dan tata cara prosedural dalam melakukan pemeriksaan investigatif tentunya telah ada standar operasional tertentu di dalam BPK sendiri yang dibuat sebagai pedoman dalam melakukan pemeriksaan. Standar prosedur pemeriksaan dibuat untuk memastikan prinsip BPK yang bebas dan mandiri tetap terjaga dan terhindar dari intervensi kepentingan pihak tertentu yang ingin menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki BPK. Hal ini sebagaimana juga telah dicantumkan dalam Pasal 6 ayat (5) UU BPK, "Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara".

- k. Bahwa terkait dengan prinsip bebas dan mandiri BPK dalam melakukan pemeriksaan dihubungkan dengan standar pemeriksaan keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (5) tersebut di atas, terdapat kutipan dari risalah proses pembahasan yang pada intinya sebagai berikut: *"Apa yang dipermasalahkan di Pasal 6A yang diusulkan Pemerintah ini menurut hemat kami adalah bagian yang diatur dalam standar pemeriksaan, BPK di dalam Undang-undang Nomor 15 sudah ditetapkan bahwa pemeriksaan harus dilaksanakan sesuai dengan pemeriksaan yang ditetapkan oleh BPK. Standar itu mengatur siapa yang boleh melakukan pemeriksaan, persyaratan dari audit, bagaimana pemeriksaan harus dilakukan dan bagaimana pelaporan harus disusun dan disampaikan. Kemudian standar itu walaupun dikatakan ditetapkan oleh BPK, bukan standar itu jadi mau-mauanya BPK, bukan. Di Undang-undang itu sendiri dikatakan bahwa standar itu harus disusun melalui proses yang lazim, artinya melalui publik hearing, pengumpulan pendapat dari pakar bahkan dari konsultan luar negeri agar memenuhi international best practice."* (Buku 2 Risalah Proses Pembahasan RUU tentang BPK, halaman 337-338)).
- l. Bahwa DPR dan Pemerintah dalam pembentukan UU BPK telah memperhatikan berbagai aspek, baik dari segi teknik perundang-

undangan maupun secara substansial. Hal ini sesuai dengan risalah pembahasan UU BPK sebagai berikut: "*bahwa dalam pembahasan rapat Panja dan Tim Perumus telah dilakukan sesuai dengan mekanisme yang telah disepakati pada awal-awal rapat Pansus pembicaraan tentang satu UU, pembicaraan atau diskusi atas DIM cukup mendalam bahkan kadang-kadang alot Namun tetap mencerminkan suasana demokrasi dan toleransi tanpa adanya sikap yang (suara tidak jelas) yang sama diantara DPR, Pemerintah yaitu menghasilkan suatu RUU bukan atas dasar keinginan, kepentingan satu pihak saja, akan tetapi memformulasikan dan mempertahankan BPK sebagai suatu lembaga negara yang sesuai dengan UUD 1945. Panja dan Pemerintah telah, Panja dan Pemerintah tentu mendapatkan kualitas dan rumusan UU dalam RUU ini dapat dipertanggungjawabkan, baik dalam aspek tehnik perundang-undangan maupun secara substansial Diupayakan tidak ada hak konstitusional yang dirugikan apabila nanti RUU ini akan menjadi UU, yang dapat menjadi permohonan yudisial ini.*" (Buku 2 Risalah Proses Pembahasan RUU tentang BPK, halaman 1050).

- m. Bahwa berdasarkan uraian di atas, maka DPR berpendapat bahwa ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksudkan dalam permohonan Pemohon tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.5] Menimbang bahwa Pihak Terkait yaitu **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)** telah menyampaikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 10 November 2014 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis yang diterima dalam persidangan tanggal 10 November 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **A. UMUM**

Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU No. 15 Tahun 2006), BPK adalah lembaga

negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. BPK mempunyai 9 (sembilan) orang anggota, yang secara kolektif disebut **Board** atau **Badan**. Tugas dan wewenang masing-masing Anggota telah diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya, BPK diberikan wewenang yang diatur dalam Pasal 6 s.d. Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU No. 15 Tahun 2004) dan Pasal 9 s.d. Pasal 11 UU No. 15 Tahun 2006, antara lain merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan dan memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, *Board*/Badan dibantu oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 34 UU No. 15 Tahun 2006. Hubungan antara *Board*/Badan dengan Pelaksana BPK diatur dalam Keputusan BPK yang mengatur tentang struktur organisasi dan tata kerja Pelaksana BPK, yang ditetapkan setelah berkonsultasi dengan Pemerintah (selanjutnya disebut SOTK). Keputusan dimaksud terakhir dituangkan dalam Keputusan BPK Nomor 3/K/I-XIII.2/7/2014. Melalui SOTK tersebut, tugas dan wewenang *Board*/Badan dilaksanakan oleh Pelaksana BPK, termasuk Perwakilan. Hasil pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Perwakilan inilah yang dipermasalahkan oleh Pemohon, dalam hal ini hasil pemeriksaan keuangan yang diterbitkan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara, sebagai berikut:

- a. Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang untuk Tahun Anggaran 2008 di Lubuk Pakam, Nomor 96/S/XVIII.MDN/09/2009, tanggal 15 September 2009;
- b. Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang Untuk Tahun Anggaran 2009, Nomor 245/S/XVIII.MDN/08/2010, tanggal 16 Agustus 2010; dan

- c. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2010, Nomor 204.A/S/XVIII.MDN/05/2011, tanggal 27 Mei 2011.

## **B. KETERANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN ATAS POKOK PERMOHONAN PEMOHON**

Terhadap Permohonan UU No. 15 Tahun 2004 dan UU No. 15 Tahun 2006 terhadap UUD 1945 yang dimohonkan oleh Pemohon, BPK bermaksud memberikan keterangan sebagai berikut:

### **1. FRASA KATA “DAPAT” DALAM PASAL 13 UU No. 15 TAHUN 2004 TIDAK MENIMBULKAN MULTI TAFSIR KARENA MERUPAKAN KEWENANGAN BPK BERDASARKAN PASAL 23E UUD 1945.**

- a. Pemohon dalam permohonannya mendalilkan bahwa frasa “dapat” dalam Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 tidak memiliki tafsir yang pasti (multi tafsir) sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D UUD 1945, dengan alasan bahwa:

- 1) Frasa kata “dapat” tersebut dapat ditafsirkan oleh Pemeriksa BPK RI sebagai suatu hal yang *conditional* dan/atau *optional* sehingga frasa kata “dapat” tersebut telah memberikan ruang kesewenangan yang besar bagi BPK RI untuk memilih apakah akan melakukan pemeriksaan investigatif atau tidak dalam mengungkap kerugian negara/daerah.
- 2) Frasa kata “dapat” dalam Pasal tersebut bisa ditafsirkan sebagai suatu kebolehan bagi BPK RI untuk mengungkap kerugian negara melalui jenis pemeriksaan lain selain pemeriksaan investigatif.
- 3) Pemohon dalam permohonannya menyatakan bahwa Pemohon didakwa dan dituntut dimuka pengadilan berdasarkan bukti Surat Nomor 165/S/XVIII.MDN/05/2012 perihal Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 yang dikeluarkan oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara.

- b. BPK RI berpendapat bahwa dalil dan alasan yang diuraikan oleh Pemohon tidak berdasar, dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa secara konstitusional, BPK berwenang melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam rangka memberikan keyakinan apakah keuangan negara telah dikelola berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- 2) Bahwa kewenangan konstitusional BPK tersebut selanjutnya diatur lebih lanjut dengan UU No. 15 Tahun 2004 dan UU No. 15 Tahun 2006. Sesuai ketentuan Pasal 4 UU No. 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (3) UU No. 15 Tahun 2006, pemeriksaan BPK terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Masing-masing jenis pemeriksaan tersebut memiliki tujuan yang berbeda, yakni pemeriksaan keuangan dalam rangka memberikan opini, pemeriksaan kinerja dalam rangka memberikan penilaian tentang ekonomis, efisiensi, dan efektivitas suatu pengelolaan keuangan negara, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dalam rangka memberikan simpulan tertentu sesuai tujuan pemeriksaan. Perbedaan jenis pemeriksaan akan membedakan tujuan dan penggunaannya (*user*).

- 3) Bahwa sesuai ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 15 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 9 UU No. 15 Tahun 2006, dalam melakukan pemeriksaan para pemeriksa BPK melakukan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional, berdasarkan standar pemeriksaan, dan keandalan informasi terhadap bagaimana cara pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Penilaian didasarkan atas kriteria-kriteria terukur dan sah, antara lain peraturan perundang-undangan, kontrak, maupun *best practice* internasional.
- 4) Bahwa berdasarkan Standar Pemeriksaan, Pemeriksa harus merancang pemeriksaan untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksa juga harus waspada terhadap situasi dan/atau peristiwa yang mungkin

merupakan indikasi kecurangan dan/atau ketidakpatutan, dan apabila ditemukan indikasi tersebut serta berpengaruh signifikan terhadap pemeriksaan, pemeriksa harus menerapkan prosedur tambahan untuk memastikan bahwa kecurangan dan/atau ketidakpatutan tersebut telah terjadi dan menentukan dampaknya terhadap hasil pemeriksaan. Prosedur tambahan dimaksud berupa penambahan langkah-langkah pemeriksaan dalam pemeriksaan yang sedang dilakukan.

Standar tersebut berlaku untuk semua jenis pemeriksaan, yakni dalam Pernyataan Standar Pemeriksaan (PSP) 02 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan, PSP 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja, dan PSP 06 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu.

Berdasarkan standar tersebut maka apabila menemukan penyimpangan dari ketentuan perundang-undangan atau kecurangan, Pemeriksa harus mengungkap hal tersebut dalam laporan hasil pemeriksaan, termasuk penyimpangan atau kecurangan yang berakibat pada kerugian negara.

- 5) Bahwa proses dan standar sebagaimana tersebut di atas diterapkan untuk semua jenis pemeriksaan, sehingga dalam semua jenis pemeriksaan BPK dapat mengungkapkan adanya kerugian negara sebagai resultan antara pengelolaan keuangan negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang mengakibatkan adanya pengeluaran yang menurut peraturan seharusnya tidak dikeluarkan atau mengakibatkan tidak diterimanya suatu penerimaan yang menurut peraturan seharusnya diterima oleh negara.
- 6) Pemeriksaan BPK atas laporan keuangan, sebagaimana telah disampaikan kepada semua *stakeholders* BPK, memuat opini, kelemahan SPI, dan kepatuhan perundang-undangan. Temuan tentang kerugian negara dimuat dalam bagian kepatuhan perundang-undangan.

Pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK dilaksanakan sebagai berikut:

- a) menerapkan kriteria dalam menetapkan opini yang didasarkan pada (i) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, (ii) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (iii) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (iv) efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).
- b) menerapkan asas asersi, yakni pernyataan manajemen yang terkandung di dalam komponen laporan keuangan, sehingga asas asersi bukanlah asas yang diterapkan dalam pemeriksaan investigatif, baik yang menyangkut keberadaan atau keterjadian (*existence or occurrence*), kelengkapan (*completeness*), hak dan kewajiban (*right and obligation*), penilaian (*valuation*) atau alokasi, maupun penyajian dan pengungkapan (*presentation and disclosure*). Bahwa dengan demikian pemeriksaan keuangan dilakukan secara profesional, cermat, dengan standar dan prosedur tertentu, sehingga bukan merupakan pemeriksaan secara sambil lalu.
- c) merancang pemeriksaan untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d) menggunakan pendekatan pemeriksaan berbasis risiko (*risk based audit approach-RBAA*) agar dapat fokus menerapkan prosedur pemeriksaan yang lebih lengkap terhadap suatu area atau akun yang berisiko tinggi.

Bahwa dengan demikian dalam pemeriksaan keuangan, BPK dapat mengungkapkan temuan kerugian negara. Hal ini sesuai dengan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dan sejalan dengan Standar Pemeriksaan Akuntan Publik (SPAP) dalam Pernyataan Standar Audit (PSA) 62, yakni seorang akuntan publik yang melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan pada suatu entitas yang memperoleh bantuan keuangan dari APBN atau APBD pun, apabila

menemukan kerugian negara, wajib mengungkapkan kerugian negara tersebut dalam Laporan Auditor Independen (LAI).

Standar pemeriksaan keuangan negara tersebut juga sejalan dengan standar internasional, yakni *International Standard on Auditing 200 (ISA 200)*, bahwa auditor harus punya keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) yang bebas dari salah saji baik disebabkan oleh *fraud* maupun *error*. Selengkapnya sebagai berikut:

*As the basis for the auditor's opinion, ISAs require the auditor to obtain reasonable assurance about whether the financial statements as a whole are free from material misstatement, whether due to fraud or error. Reasonable assurance is a high level of assurance. It is obtained when the auditor has obtained sufficient appropriate audit evidence to reduce audit risk (that is, the risk that the auditor expresses an inappropriate opinion when the financial statements are materially misstated) to an acceptably low level. However, reasonable assurance is not an absolute level of assurance, because there are inherent limitations of an audit which result in most of the audit evidence on which the auditor draws conclusions and bases the auditor's opinion being persuasive rather than conclusive. (Ref: Para. A28–A52)*

- 7) Bahwa frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 haruslah dibaca dalam konteks kewenangan yang sifatnya diskresioner.

Hal tersebut sesuai dengan model perumusan kewenangan dalam suatu Pasal sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lampiran II Bab III Paragraf 267 sebagai berikut:

*Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga, gunakan kata **dapat**.*

- 8) Bahwa makna frasa kata “dapat” dalam ketentuan Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 yakni “Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana” merupakan kearifan profesional (*professional judgement*) dan bukan merupakan

kewajiban. Kearifan profesional tersebut tidaklah lantas diartikan sebagai semau-maunya secara sewenang-wenang karena BPK memiliki pertimbangan sebagaimana diatur dalam Keputusan BPK Nomor 17/K/I-XIII.2/12/2008 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif Atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi Yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah, dimana sebelum memutuskan untuk melakukan pemeriksaan investigatif, BPK terlebih dahulu mengevaluasi informasi awal dengan mempertimbangkan ada tidaknya indikasi awal penyimpangan, yaitu penyimpangan yang mengandung indikasi unsur pidana yang terkait dengan hal yang diperiksa.

- 9) BPK memandang perlu untuk memberikan penjelasan tentang Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK yang dipermasalahkan oleh Pemohon, sebagai berikut:
  - a) LHP BPK tersebut merupakan hasil dari pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010, masing-masing dengan opini *Disclaimer*.
  - b) Temuan pemeriksaan antara lain mengungkapkan bahwa terdapat pelaksanaan pekerjaan di lingkungan Dinas Pekerjaan Umum (Dinas PU) Deli Serdang yang tidak sesuai dengan ketentuan yang mengakibatkan kerugian negara.
  - c) Pada tanggal 12 April 2012, Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara melakukan penyelidikan tentang dugaan tindak pidana korupsi pengelolaan keuangan pada Dinas PU Kabupaten Deli Serdang. Selanjutnya pada tanggal 3 Mei 2012 Kejaksaan Tinggi meminta LHP atas LKPD Kabupaten Deli Serdang TA 2008 s.d. 2010 yang selanjutnya diberikan oleh BPK pada tanggal 8 Mei 2012.
  - d) Tidak ditemukannya unsur tindak pidana korupsi oleh BPK pada saat melaksanakan pemeriksaan atas LKPD Kabupaten Deli Serdang TA 2008 s.d. 2010 tidak serta merta dapat diartikan bahwa tidak terdapat tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan tersebut sehingga BPK berpendapat Kejaksaan tetap berwenang melakukan penyelidikan maupun penyidikan tentang

kasus tindak pidana korupsi dalam rangka melaksanakan tugasnya, *in case* memiliki objek yang sama dengan objek pemeriksaan BPK.

10) Bahwa proses hukum dakwaan tindak pidana korupsi terhadap Pemohon sama sekali tidak terkait dengan ketentuan Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 karena proses hukum tersebut berawal dari hasil penyelidikan Kejaksaan yang dilaksanakan berdasarkan KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana), dan bukan bersumber dari laporan BPK.

Sesuai KUHAP, proses hukum terhadap seseorang dilaksanakan berdasarkan mekanisme tertentu, sejak tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan persidangan di muka hakim, putusan, hingga pelaksanaan putusan. Mekanisme tersebut tidak menghilangkan hak konstitusional Pemohon untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

11) Dengan demikian, frasa kata “dapat” dalam ketentuan Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D UUD 1945 karena:

- a) BPK dapat mengungkapkan tentang kerugian negara dalam semua jenis pemeriksaan, sesuai Standar Pemeriksaan Keuangan Negara yang berlaku di BPK, dan sejalan dengan Standar Pemeriksaan Akuntan Publik yang berlaku bagi akuntan publik serta ISA 200.
- b) Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 tidak menimbulkan multi tafsir, sebaliknya memberikan kepastian hukum bagi BPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangan konstitusional guna melakukan pemeriksaan investigatif bilamana diperlukan berdasarkan *professional judgement* pemeriksa, yang dilindungi oleh undang-undang.
- c) Tidak ada hubungan kausalitas antara Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 dengan hak konstitusional Pemohon atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sehubungan

dengan dakwaan tindak pidana korupsi kepada Pemohon, dimana awal proses hukum tersebut merupakan hasil penyelidikan Kejaksaan dan bukan berawal dari laporan BPK.

- d) Hak konstitusional Pemohon guna memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum tidak hilang dengan adanya LHP BPK karena proses peradilan terhadap Pemohon dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku berdasarkan KUHP.

**2. PEMBERIAN KETERANGAN AHLI BPK DALAM PASAL 11 HURUF C UU NO. 15 TAHUN 2006 TIDAK BERTENTANGAN DENGAN ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM PASAL 1 AYAT (3) DAN PASAL 28D AYAT (1) UUD 1945.**

- a. Pemohon dalam permohonannya mendalilkan bahwa kewenangan BPK untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 telah diperluas dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli, yakni BPK RI bisa memberikan keterangan ahli dengan menunjuk ahli yang berasal baik dari internal BPK RI maupun dari eksternal BPK RI. Pemohon menyatakan bahwa penugasan ahli internal dari BPK akan menimbulkan keberpihakan (*conflict of interest*) pada diri ahli tersebut karena menjelaskan hasil temuan indikasi kerugian negara yang adalah produk hasil pekerjaannya sendiri. Selain itu ketentuan Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 juga meniadakan jaminan pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil (*due process of law*) karena Negara menjadi begitu mudah mendakwa dan menuntut seseorang dengan tuduhan telah melakukan tindak pidana berdasarkan laporan hasil pemeriksaan BPK yang berfungsi sebagai alat bukti surat dan menghadirkan ahli, yang adalah Pemeriksa yang membuat laporan hasil pemeriksaan tersebut, untuk memberikan keterangan Ahli.
- b. BPK berpendapat bahwa dalil tersebut tidak berdasar dan merupakan penafsiran sepihak yang tidak dilakukan secara menyeluruh dan objektif, dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Ketentuan Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 merupakan kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan kepada BPK sebagai **suatu lembaga** dan **bukan perorangan** untuk memberikan keterangan dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah. Dengan demikian maka BPK sebagai suatu lembaga perlu menyusun aturan teknis yang mengatur antara lain tentang persetujuan, penunjukan dan penugasan ahli. Untuk itulah BPK menerbitkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli.
- 2) Ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 mengatur bahwa ahli yang dapat ditugaskan untuk memberikan keterangan ahli adalah anggota BPK, Pejabat Pelaksana BPK, pemeriksa atau Tenaga Ahli yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Ketentuan ini **memberikan kepastian hukum** mengenai siapa saja yang dapat ditugaskan untuk memberikan keterangan ahli.
- 3) Kriteria ahli BPK sebagaimana diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 sejalan dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 angka 28 KUHAP yang menyatakan bahwa keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan, sebagai berikut:
  - a) Kata 'tentang hal yang diperlukan' dalam ketentuan Pasal 1 angka 28 KUHAP menegaskan bahwa keterangan ahli diberikan apabila diminta oleh Aparat Penegak Hukum, bukan atas inisiatif ahli atau lembaga yang dimintakan keterangan ahlinya. Dalam hal ini, pemberian keterangan ahli oleh BPK adalah berdasarkan adanya permintaan dari aparat penegak hukum. Selain itu, pemberian keterangan ahli oleh BPK baru dapat dilaksanakan apabila BPK menyetujui pemberian keterangan ahli dimaksud setelah diberikan pertimbangan mengenai posisi kasus dan terpenuhinya unsur-unsur kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010.
  - b) Keahlian khusus BPK adalah dalam bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, sehingga

keterangan ahli yang diberikan oleh BPK adalah mengenai pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan mengenai hal-hal yang diungkapkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK terkait kerugian negara/daerah yang akan dimintakan Keterangan Ahlinya, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 11 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010.

- c) Keterangan yang didasarkan pada keahlian khusus BPK adalah keterangan yang didasarkan pada hasil pemeriksaan BPK yang disusun secara objektif, independen dan profesional berdasarkan hasil analisis atas data, dokumen dan informasi, sehingga keterangan yang diberikan tersebut dapat dipertanggungjawabkan objektivitas dan keahlian/keprofesionalannya.
- d) Keterangan ahli yang diberikan oleh pemeriksa BPK diberikan setelah pemeriksa melakukan pemeriksaan, tidak semata-mata didasarkan pada pendapat berdasarkan pengetahuannya, seperti juga diatur dalam:
  - 1) ketentuan Pasal 132 KUHAP yang mengatur tentang ahli yang memberikan keterangan tentang surat palsu, maka keterangan dapat dibuat ahli setelah membandingkan dokumen yang disampaikan dalam peradilan.
  - 2) ketentuan Pasal 133 KUHAP yang mengatur tentang keterangan ahli terhadap seorang korban baik luka, keracunan ataupun mati yang diduga karena peristiwa yang merupakan tindak pidana, maka ahli yang dimintakan keterangannya dapat memberikan keterangan setelah melakukan bedah mayat dan menerbitkan *visum et repertum*.
- e) Hal yang telah diuraikan pada huruf d di atas adalah sesuai dengan doktrin yang mengenal 3 (tiga) macam ahli dalam proses peradilan, yaitu:
  - 1) *Deskundige* (ahli) yaitu ahli yang mengemukakan pendapatnya tentang suatu persoalan yang dinyatakan kepadanya tanpa melakukan pemeriksaan, seperti ahli ekonomi, perbankan, dll,

- 2) *Getuige deskundige* (saksi ahli) yaitu ahli yang menyaksikan barang bukti atau "saksi diam" melakukan pemeriksaan dan mengemukakan pendapatnya berdasarkan hasil pemeriksaan, seperti ahli balistik, dokter forensik, dan lain-lain.
- 3) *Zaakkundige* yaitu ahli yang menerangkan suatu persoalan atau masalah yang sebenarnya hakim dapat mempelajarinya sendiri, tetapi bukan merupakan keahlian hakim, seperti orang bank yang ditanya tentang proses pemberian kredit, orang bea cukai yang ditanyai mengenai proses pengeluaran barang dari pelabuhan, dan lain-lain.

Berdasarkan doktrin tersebut, ahli BPK dapat dikategorikan pada *Getuige deskundige* yaitu ahli yang keterangannya didasarkan pada hasil pemeriksaan yang dilakukannya.

- c. Bahwa LHP BPK bukanlah merupakan penyebab seseorang didakwa telah melakukan perbuatan pidana dan merugikan negara oleh aparat penegak hukum. Dalam proses peradilan dimana Pemohon menjadi Terdakwa, proses hukum didasarkan pada bukti-bukti hasil pengembangan Aparat Penegak Hukum dan tidak semata-mata didasarkan pada LHP BPK.

Penggunaan LHP BPK oleh Kejaksaan dan Pengadilan serta keterangan ahli yang diberikan oleh BPK dalam perkara tindak pidana korupsi yang didakwa kepada Pemohon **tidak** digunakan untuk memastikan nilai kerugian negara karena nilai kerugian negara dalam tuntutan Jaksa serta dalam putusan Pengadilan berbeda dengan potensi kerugian negara yang dimuat dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK.

Kewenangan Kejaksaan melakukan penghitungan kerugian negara dimungkinkan karena Kejaksaan, sebagaimana Komisi Pemberantasan Korupsi yang merupakan penegak hukum, berwenang melakukan penghitungan kerugian negara. Wewenang tersebut dikuatkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 31/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945 yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan:

"Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, **bahkan bisa membuktikan sendiri** di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya;"

Dalam perkara ini digunakan atau tidaknya LHP BPK dalam pengambilan putusan merupakan kemerdekaan hakim yang mengadili perkara. Oleh karena itu, permasalahan yang dihadapi oleh Pemohon merupakan ranah implementasi norma, bukan merupakan masalah konstitusionalitas norma.

Sehingga, pernyataan pemohon yang menyatakan bahwa berlakunya Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 telah menjadikan dengan mudahnya mendakwa dan menuntut seseorang ke muka pengadilan, yaitu cukup dengan menghadirkan alat bukti surat berupa Laporan Hasil Pemeriksaan BPK dan menghadirkan Pemeriksa BPK yang memberikan keterangan ahli sudah dapat meyakinkan hakim untuk memutus terdakwa bersalah adalah tidak benar.

Dengan demikian, jelas bahwa tidak ada hubungan kausalitas antara Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 dengan hak konstitusional Pemohon atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sehubungan dengan dakwaan dan tuntutan di muka pengadilan atas tindak pidana korupsi kepada Pemohon.

- d. Bahwa kewenangan BPK memberikan keterangan ahli sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 11 huruf UU No. 15 Tahun 2006 justru memberikan kepastian hukum terkait dengan independensi Ahli dan kompetensi ahli.
  - 1) Ketentuan Pasal 11 huruf c sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 memberikan kepastian hukum

terkait independensi ahli yang memberikan keterangan berdasarkan hasil pemeriksaannya, karena pemeriksa BPK melaksanakan tugas secara independen, objektif dan profesional, terbebas dari konflik kepentingan sebagaimana diatur dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), sesuai ketentuan Pasal 1 angka 1 UU 15/2004 yang menyatakan bahwa pemeriksaan adalah 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. Independensi pemeriksa antara lain diatur dalam Paragraf 24 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang SPKN telah mengatur dalam Bagian Pendahuluan Standar Pemeriksaan sebagai berikut:

*“Pemeriksa harus objektif dan bebas dari benturan kepentingan (conflict of interest) dalam menjalankan tanggung jawab profesionalnya. Pemeriksa juga bertanggung jawab untuk mempertahankan independensi dalam sikap mental (independent in fact) dan independensi dalam penampilan perilaku (independent in appearance) pada saat melaksanakan pemeriksaan. Bersikap obyektif merupakan cara berpikir yang tidak memihak, jujur secara intelektual, dan bebas dari benturan kepentingan. Bersikap independen berarti menghindari hubungan yang dapat mengganggu sikap mental dan penampilan objektif pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan. Untuk mempertahankan objektivitas dan independensi maka diperlukan penilaian secara terus-menerus terhadap hubungan pemeriksa dengan entitas yang diperiksa”.*

Selain itu, Paragraf 17 dan Paragraf 21 Pernyataan Standar Pemeriksaan 01 Standar Umum menyatakan bahwa:

*“Pemeriksa perlu mempertimbangkan tiga macam gangguan terhadap independensi, yaitu gangguan pribadi, ekstern, dan atau organisasi. Apabila satu atau lebih dari gangguan independensi tersebut mempengaruhi kemampuan pemeriksa secara individu dalam melaksanakan tugas pemeriksaannya, maka pemeriksa*

*tersebut harus menolak penugasan pemeriksaan. Dalam keadaan pemeriksa yang karena suatu hal tidak dapat menolak penugasan pemeriksaan, gangguan dimaksud harus dimuat dalam bagian lingkup pada laporan hasil pemeriksaan.”*

*“Apabila organisasi pemeriksa mengidentifikasi adanya gangguan pribadi terhadap independensi, gangguan tersebut harus diselesaikan secepatnya. Dalam hal gangguan pribadi tersebut hanya melibatkan seorang pemeriksa dalam suatu pemeriksaan, organisasi pemeriksa dapat menghilangkan gangguan tersebut dengan meminta pemeriksa menghilangkan gangguan tersebut. Misalnya, pemeriksa dapat diminta melepas keterkaitan dengan entitas yang diperiksa yang dapat mengakibatkan gangguan pribadi, atau organisasi pemeriksa dapat tidak mengikutsertakan pemeriksa tersebut dari penugasan pemeriksaan yang terkait dengan entitas tersebut. Dalam hal pemeriksa tidak dapat mundur dari pemeriksaan, mereka harus mengikuti ketentuan dalam paragraf 17.”*

*Dengan demikian seorang ahli yang ditugaskan BPK akan memberikan keterangan secara independen karena keterangannya didasarkan pada hasil pemeriksaan yang dilaksanakan secara independen yang bebas dari benturan kepentingan (*conflict of interest*), independen dalam sikap mental (*independent in fact*) dan independen dalam perilaku (*independent in appearance*).*

2) Kepastian Hukum tentang kompetensi ahli.

Keterangan yang diberikan ahli yang ditugaskan oleh BPK didasarkan pada kompetensi dan pemahaman/pengetahuan tentang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara serta substansi yang dimuat dalam LHP BPK, sehingga ahli yang ditugaskan oleh BPK haruslah Pemeriksa yang melaksanakan pemeriksaan dan menyusun LHP yang terkait. Dalam hal tertentu, ketentuan Pasal 9 ayat (3) UU 15/2006 dan Pasal 9 ayat (1) huruf g UU BPK, BPK dapat menugaskan pemeriksa dari luar BPK untuk melaksanakan pemeriksaan keuangan negara untuk dan/atas nama BPK.

Dalam hal Ahli BPK yang dimintakan keterangannya didasarkan pada pemeriksaan dan penyusunan LHP yang dilaksanakan oleh pemeriksa dari luar BPK untuk dan atas nama BPK, maka BPK akan menugaskan pemeriksa dari luar BPK tersebut untuk memberikan keterangan ahli.

Hal ini dalam rangka memberikan kepastian hukum tentang kompetensi ahli, yakni keterangan didasarkan pada kompetensi dan pemahaman/pengetahuan tentang substansi yang dimuat dalam LHP BPK.

- e. Dengan demikian, maka ketentuan Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 yang memberikan kewenangan kepada BPK untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah tidak bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Sebaliknya, ketentuan Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 justru memberikan kepastian hukum terhadap hak-hak Pemohon dalam memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

### **3. FRASA KATA "DIBANTU" DAN "PERWAKILAN" DALAM PASAL 34 AYAT (1) UU NOMOR 15 TAHUN 2006 TIDAK BERTENTANGAN DENGAN PASAL 1 AYAT (3), PASAL 23E AYAT (1), AYAT (2), DAN AYAT (3), PASAL 23G AYAT (1) DAN AYAT (2), DAN PASAL 28D AYAT (1) UUD 1945.**

- a. Pemohon mendalilkan bahwa frasa kata "dibantu" dan "perwakilan" dalam Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 bersifat multi tafsir sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum karena tidak ada pembatasan sejauh mana peran bantuan yang dapat dilakukan Perwakilan BPK RI sehingga Perwakilan BPK RI dapat menafsirkan bahwa mereka memiliki kewenangan yang sama layaknya dengan dengan BPK RI, termasuk melakukan pemeriksaan investigatif yang laporan hasil pemeriksaannya dijadikan dasar bagi Kejaksaan RI untuk mendakwa dan menuntut seseorang ke muka pengadilan. Oleh karena itu, Pemohon mendalilkan bahwa bahwa frasa kata "dibantu" dan "perwakilan" dalam Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006

bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 kecuali dimaknai BPK RI Perwakilan berwenang melaksanakan Pemeriksaan Investigatif secara mandiri jika dilakukan atas perintah dari BPK RI dan Hasilnya dilaporkan kepada BPK.

b. BPK berpendapat bahwa dalil dan alasan yang diuraikan oleh Pemohon tidak berdasar, dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa sesuai ketentuan Pasal 34 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2006, dalam rangka mengatur pelaksanaan tugas dan wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dibantu oleh para Pelaksana BPK, termasuk BPK Perwakilan, untuk menyelenggarakan tugas BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri, BPK menetapkan Keputusan BPK Nomor 39/K/I-VIII.3/7/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana BPK.
- 2) Bahwa berdasarkan hukum administrasi negara, Keputusan BPK Nomor 39/K/I-VIII.3/7/2007 merupakan *housekeeping regulation* di BPK sebagai implementasi dari frasa kata 'dibantu' dalam Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006, yang antara lain mengatur penugasan kepada para Pelaksana BPK sesuai dengan lingkup tugasnya masing-masing. Dalam hal ini, BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, Kota/Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, serta BUMD dan lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut.
- 3) Dalam Keputusan BPK Nomor 39/K/I-VIII.3/7/2007 diatur pula mengenai hubungan antara *Board/Badan* dengan BPK Perwakilan, yaitu berupa kewajiban untuk menyampaikan laporan dari Pelaksana BPK, termasuk BPK Perwakilan, sebagai pihak yang menerima penugasan dari *Board/Badan*.
- 4) Khusus untuk pemeriksaan investigatif, BPK mengatur lebih lanjut mekanisme pelaksanaan pemeriksaan investigatif tersebut dalam Keputusan BPK Nomor 17/K/I-XIII.2/12/2008 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah. Keputusan ini mengatur

bahwa setiap pelaksanaan pemeriksaan investigatif, termasuk yang dilaksanakan oleh BPK Perwakilan harus dilakukan berdasarkan adanya persetujuan BPK.

- 5) Selama ini, BPK Perwakilan dalam melakukan pemeriksaan investigatif sudah sesuai dengan mekanisme dalam Keputusan BPK Nomor 17/K/I-XIII.2/12/2008 tersebut, sehingga tidak ada pelaksanaan pemeriksaan investigatif yang dilakukan oleh BPK Perwakilan tanpa terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari BPK. Dengan demikian tidak benar pernyataan Pemohon bahwa BPK Perwakilan dapat mengambil tindakan diluar kewenangannya yakni melakukan pemeriksaan investigatif secara mandiri tanpa didahului perintah langsung dari BPK.

Dalam kasus ini, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara atas pengelolaan keuangan pada Dinas PU Kabupaten Deli Serdang bukan merupakan pemeriksaan investigatif.

- c. Dengan demikian frasa kata "dibantu" dan "perwakilan" dalam Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena:

- 1) BPK Perwakilan merupakan salah satu Pelaksana BPK yang mendapatkan penugasan untuk melaksanakan tugas dan wewenang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dari BPK berdasarkan pada Keputusan BPK tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana BPK *juncto* Pasal 34 UU No. 15 Tahun 2006. BPK Perwakilan wajib melaporkan hasil kegiatan kepada *Board*/Badan selaku pemberi penugasan.
- 2) Pelaksanaan tugas pemeriksaan oleh BPK Perwakilan, sama sekali tidak mempunyai hubungan kausalitas dengan proses hukum dakwaan tindak pidana korupsi terhadap Pemohon, sehingga tidak ada hak konstitusional Pemohon atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dilanggar.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka pernyataan Pemohon yang menyatakan bahwa hak konstitusional Pemohon untuk memperoleh jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal

28D ayat (1) UUD 1945, serta pernyataan bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut nyata-nyata secara aktual dan spesifik telah dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004, Pasal 11 huruf c dan Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006, merupakan pernyataan tidak berdasar dan mencederai profesionalisme BPK sebagai suatu lembaga.

Hasil Pemeriksaan yang diterbitkan oleh BPK baik hasil pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu selain pemeriksaan investigatif, tidak dapat dipandang lebih rendah kualitasnya atau lebih sumir daripada hasil pemeriksaan investigatif. Secara kelembagaan, semua hasil pemeriksaan BPK adalah keputusan lembaga negara BPK sebagaimana dimuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 14 BPK yang menyatakan bahwa Hasil Pemeriksaan adalah hasil akhir dari proses penilaian kebenaran, kepatuhan, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan data/informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan Standar Pemeriksaan, yang dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagai keputusan BPK.

Hasil pemeriksaan bukan merupakan hasil pekerjaan individual pemeriksa atau salah satu satuan kerja di BPK (seperti BPK Perwakilan), tetapi merupakan produk lembaga negara BPK, karena pemeriksa dan BPK Perwakilan melakukan pemeriksaan berdasarkan penugasan dari BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama BPK.

Bahwa penyampaian Laporan Hasil Pemeriksaan kepada instansi yang berwenang maupun pemberian keterangan ahli dalam proses peradilan merupakan pelaksanaan ketentuan hukum dalam KUHAP sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 161 dan Pasal 179 ayat (2) KUHAP.

Selanjutnya perkenankan BPK menyampaikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi bahwa apabila permohonan Pengujian Undang-Undang ini dikabulkan, akan muncul beberapa konsekuensi yang merugikan BPK sebagai berikut:

1. Apabila permohonan Pemohon atas Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 sepanjang frasa kata “dapat” dikabulkan oleh Mahkamah, hal tersebut berpotensi menimbulkan inefisiensi dengan adanya pengurangan pemeriksaan oleh BPK sekaligus membebani keuangan negara yang seharusnya tidak perlu, karena hasil pemeriksaan keuangan, kinerja, atau

pemeriksaan dengan tujuan tertentu selain pemeriksaan investigatif, telah secara nyata mengungkap kerugian negara yang didukung dengan dokumen yang memadai, maka BPK tidak perlu memperdalam temuan tersebut melalui pemeriksaan investigatif, melainkan akan merekomendasikan untuk dilakukan pemulihan atas kerugian negara yang terjadi;

2. Apabila permohonan Pemohon atas Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 dikabulkan oleh Mahkamah, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses peradilan karena ahli yang akan diminta untuk memberikan keterangan ahli bukan pihak atau ahli yang memiliki keahlian khusus di bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang mampu menjelaskan/menerangkan mengenai substansi kerugian negara/daerah yang dimuat dalam LHP BPK sebagai hasil analisis yang telah dilakukannya secara objektif, profesional, dan independen atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang diperiksanya;
3. Apabila permohonan Pemohon atas Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 dikabulkan oleh Mahkamah sehingga “tidak konstitusional sepanjang dimaknai BPK RI Perwakilan berwenang melaksanakan Pemeriksaan Investigatif secara mandiri”, hal tersebut akan bertentangan dengan prinsip pelimpahan wewenang yang dikenal dalam hukum administrasi negara dimana secara organisasi, *Board*/Badan sebagai pimpinan di BPK berwenang memberikan penugasan kepada para Pelaksana BPK, termasuk BPK Perwakilan, berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh *Board*/Badan (*housekeeping regulation*);
4. Saat ini banyak kasus-kasus dugaan tindak pidana korupsi yang ditangani aparat penegak hukum yang dikembangkan bukan dari LHP investigatif BPK, melainkan dari LHP Keuangan atau LHP Kinerja BPK. Apabila permohonan Pemohon dikabulkan, maka Putusan Mahkamah akan dijadikan sebagai rujukan utama bagi para pihak terkait yang sedang menghadapi proses hukum untuk mementahkan proses hukum tersebut.

Termasuk pula Putusan Hakim atas kasus-kasus tindak pidana korupsi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*), yang salah satu pembuktiannya didasarkan pada keterangan ahli berdasarkan LHP BPK yang disusun bukan berdasarkan hasil pemeriksaan investigatif. Apabila permohonan Pemohon dikabulkan, maka Putusan Mahkamah berpotensi

menimbulkan masalah hukum karena dapat dijadikan sebagai dasar oleh para pihak terkait untuk mempertanyakan keabsahan atas eksekusi atas putusan Hakim tersebut.

### C. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, BPK memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, memutus, dan mengadili Permohonan Pengujian Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Pasal 11 huruf c, dan Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak Permohonan Pemohon Pengujian UU No. 15 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2006 Terhadap UUD 1945 seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menerima keterangan BPK secara keseluruhan;
3. Menyatakan Pasal 13 UU No. 15 Tahun 2004 sepanjang kata "dapat" tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
4. Menyatakan Pasal 11 huruf c UU No. 15 Tahun 2006 tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945;
5. Menyatakan Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 sepanjang kata "dibantu" dan "perwakilan" tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
6. Menyatakan tidak ada hak konstitusional Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya UU No. 15 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2006.

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

Selain itu, Pihak Terkait telah mengajukan 2 (dua) ahli yaitu Phillipus M. Hadjon dan Theodorus M. Tuanakotta yang telah menyampaikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 25 November 2014, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

### 1. Philippus M. Hadjon

- kata “dapat” yang terdapat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mengandung makna wewenang diskresi. Penggunaan wewenang diskresi tunduk kepada asas-asas pemerintahan yang baik terutama larangan sewenang-wenang dan larangan penyalahgunaan wewenang. Olehkarena itu penggunaan kata “dapat” dalam ketentuan *a quo* tidak dapat diartikan wewenang sesuka hati. Bahkan dalam Butir 267 lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan untuk menyatakan sifat diskresioner gunakan kata “dapat”.
- Keterangan ahli dalam konteks Pasal 11 butir c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 adalah keterangan yang diberikan atas dasar pengetahuan atau keahlian tertentu, yaitu terkait dengan kewenangan BPK.
- Konsep “dibantu” dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang *a quo* haruslah dibaca secara kontekstual, sehingga perwakilan adalah salah satu untuk yang membantu BPK. Dengan pemahaman kontekstual ini, maka makna dari frasa “dibantu oleh perwakilan” adalah konteks dekonsentrasi. Dekonsentrasi berkaitan dengan bentuk organisasi pemerintahan yang sifatnya regional atau lokal. Sehingga perwakilan BPK adalah pelaksana tugas BPK di luar ibukota negara.

### 2. Theodorus M. Tuanakotta

Keterangan Ahli (selanjut disingkat “Keterangan”) ini diawali dengan penjelasan tentang *Best Practices* di antara *Supreme Audit Institutions* (SAIs) sedunia. SAIs adalah lembaga-lembaga semacam Badan Pemeriksa Keuangan R.I.

Bagian ini ingin menegaskan bahwa praktik BPK selaras dengan praktik-praktik terbaik SAIs sedunia. Termasuk di dalamnya, *peer review* atau telaahan oleh SAI lain terhadap BPK.

*Peer review* merupakan petunjuk penting bahwa BPK menerapkan *best practices*. *Peer review* adalah telaahan yang dilakukan SAI sejawat dari negara lain. BPK di telaah *Algemene Rekenkamer* (singkatan resmi “ARK”) dari Negeri Belanda pada tahun 2009 dan oleh *Najwyższa Izba Kontroli* (singkatan resmi “NK”) dari Polandia dalam tahun ini. Kedua telaahan ini menunjukkan konsistensi kebijakan dan praktik BPK dengan *Best Practices* yang digariskan INTOSAI.

Bagian kedua dari Keterangan ini menjelaskan tiga jenis pemeriksaan BPK, yang bertujuan:

- 1) Menjelaskan kekhasan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara. Kekhasan ini seringkali menimbulkan pertanyaan bagi mereka yang tidak memahami pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara.
- 2) Menjelaskan kekhasan kondisi Indonesia di mana BPK beroperasi. BPK tidak selalu menangani pemeriksaan yang dilakukan SAI di negara lain.
- 3) Menghilangkan kekeliruan pemahaman mengenai pemeriksaan BPK.

Pemeriksaan investigatif merupakan salah satu butir dari permohonan uji materi. Karena itu Keterangan ini akan membahas kekhasan jenis pemeriksaan investigatif. Keterangan ini akan menggunakan istilah yang lazim dikenal dalam auditing, yakni Akuntansi Forensik, Audit Investigatif atau Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif (disingkat AFAI) sebagai sinonim dari pemeriksaan investigatif.

Kekhasan AFAI menuntut kecermatan BPK dalam memutuskan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan jenis pemeriksaan ini. Ini seharusnya merupakan kewenangan BPK. Dan seperti itulah undang-undang (yang dimohonkan uji materinya) mengatur kewenangan BPK.

### **Best Practices**

INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) adalah organisasi yang beranggotakan *Supreme Audit Institutions*. Ini adalah organisasi tingkat dunia yang didirikan di Havana, Cuba, pada tahun 1953. BPK adalah salah satu di antara 193 anggota INTOSAI.

Sidang Umum PBB mengangkat Badan Pemeriksa PBB (*United Nations Board of Auditors*) di antara wakil-wakil anggota INTOSAI. Badan Pemeriksa PBB ini terdiri atas tiga anggota INTOSAI yang diangkat untuk jangka waktu enam tahun.

INTOSAI menerbitkan berbagai publikasi mengenai pemeriksaan di sektor keuangan negara (*Audit in the Public Sector*), di antaranya ISSAI (*International Standards of the Supreme Audit Institutions*). Untuk memudahkan referensi, oleh INTOSAI publikasi serie ISSAI ini diberi nomor.

### Jenis Pemeriksaan versi ISSAI

INTOSAI memeringkat ISSAI dalam empat peringkat. Peringkat 4 merupakan Petunjuk Teknis di bidang pemeriksaan (*Audit Guidelines*). Berikut ini Petunjuk Teknis di bidang pemeriksaan yang sudah diterbitkan INTOSAI:

Urut	ISSAI Nomor	Petunjuk Teknis mengenai
1	1000-1810	<i>Financial Audit Guidelines</i>
2	3000-3100	<i>Performance Audit Guidelines</i>
3	4000-4200	<i>Compliance Audit Guidelines</i>
4	5000-5010	<i>Guidelines on auditing International Institutions</i>
5	5100-5140	<i>Guidelines on Environmental Audit</i>
6	5200-5240	<i>Guidelines on Privatisation</i>
7	5300-5399	<i>Guidelines on IT-audit</i>
8	5400-5499	<i>Guidelines on Audit of Public Debt</i>
9	5500-5599	<i>Guidelines on Audit of Disaster-related Aid</i>
10	5600-5699	<i>Guidelines on Peer Reviews</i>

Sembilan dari sepuluh wilayah pemeriksaan INTOSAI tersebut di atas, dikerjakan dan/atau dibuat Petunjuk Teknisnya oleh BPK. Yang ke 10 (*Peer Reviews*) bukanlah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara, melainkan telaahan yang dilakukan SAI atas SAI yang lain.

Lampiran 1 menyajikan beberapa kutipan dari laporan *peer review* yang dilaksanakan ARK di BPK pada tahun 2009. Kami ingin menggarisbawahi kesimpulan dari *peer review* ini:

*We are pleased that the Netherland Courts of Audit reached the overall very positive conclusion on BPK's quality control and assurance.*

Dengan kerjasama regional seperti ASEAN, BPK berpotensi melaksanakan penugasan ini pada rekan SAI yang lain.

Yang menarik ialah tiga jenis pemeriksaan yang menduduki tempat teratas, yakni pemeriksaan keuangan (*financial audit*), pemeriksaan kinerja (*performance audit*), dan pemeriksaan terhadap kepatuhan (*compliance audit*). Ketiga pemeriksaan inilah yang umumnya dilakukan SAIs, termasuk BPK.

Di lain pihak, ada audit yang sangat bergantung pada situasi lokal atau nasional. Contoh pemeriksaan atas bantuan yang berkaitan dengan bencana alam (*Audit of Disaster-related Aid*). Pemeriksaan semacam ini dilakukan pada waktu Aceh dan Nias mengalami Tsunami (Desember 2004).

Sebaliknya, UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) tidak menerapkan konsep “kerugian keuangan negara”. Karenanya, INTOSAI tidak memberikan Petunjuk Teknis untuk hal ini. Di Indonesia, kerugian keuangan negara dalam kasus pidana korupsi tercakup dalam Pasal-Pasal Undang-Undang Tipikor. Pemeriksaan investigatif merupakan jenis pemeriksaan yang sangat penting dalam keuangan negara di Indonesia. [Di samping unsur “kerugian keuangan negara”, prevalensi yang tinggi dan masif dalam praktik korupsi di Indonesia menyebabkan pentingnya pemeriksaan investigatif.]

Ketika membandingkan referensi INTOSAI dan ketentuan perundangan mengenai pemeriksaan di sektor keuangan negara Indonesia, kita perlu memahami bagaimana BPK mengelompokkan berbagai jenis pemeriksaan.

Sesuai dengan kebutuhan kita ketika merumuskan ketentuan perundang-undangan, pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja menduduki tempat teratas. Semua pemeriksaan lainnya dikelompokkan dalam Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT).

#### **Jenis Pemeriksaan BPK**

Istilah “pemeriksaan” yang digunakan Badan Pemeriksa Keuangan, di lingkungan akuntan publik dan di dunia akademi dikenal sebagai “audit”.

Berikut ini beberapa kutipan dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara:

- 1) Pemeriksaan adalah 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.
- 2) Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.
- 3) Pemeriksaan BPK terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu:
  - a) Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan.

- b) Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.
- c) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.
- 4) Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah.
- 5) Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.
- 6) Laporan hasil pemeriksaan:
  - a) Atas laporan keuangan pemerintah memuat opini.
  - b) Atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
  - c) Dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.
- 7) Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.

Di halaman-halaman berikut disajikan beberapa tabel yang memberikan gambaran singkat mengenai pemeriksaan oleh BPK, khususnya pemeriksaan keuangan dan PDDT. Tabel-tabel ini dikutip dari *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK* untuk Semester I Tahun 2014 Buku ke I (disingkat IHP):

- a) Tabel pertama (Tabel 3.1 dalam IHP) menunjukkan objek pemeriksaan BPK di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan berbagai Badan.

Tabel 1

**Tabel 3.1 Objek Pemeriksaan BPK pada Semester I Tahun 2014**

Entitas Yang Diperiksa	Jenis Pemeriksaan			Jumlah
	Keuangan	Kinerja	PDTT	
Pemerintah pusat	91 <sup>*)</sup>	9	33	133
Pemerintah daerah	457	5	33	495
- Provinsi	29	1	10	40
- Kabupaten/Kota	428	4	23	455
BUMN	2	2	23	27
BHMN	-	-	1	1
BUMD	-	-	2	2
BLUD	-	-	1	1
Badan lainnya	9	-	2	11
<b>Jumlah</b>	<b>559</b>	<b>16</b>	<b>95</b>	<b>670</b>

\*) Termasuk LKBI, LK LPS, LK OJK dan LKSKK Migas

- b) Tabel kedua (Tabel 3.2 dalam IHP) menunjukkan berbagai temuan pemeriksaan, baik yang dinyatakan maupun tidak dinyatakan dalam angka rupiah. Tabel ini menunjukkan bahwa kerugian negara dapat merupakan temuan dari semua jenis pemeriksaan, dan bukan semata-mata monopoli pemeriksaan investigatif.

Tabel 2

**Tabel 3.2 Temuan Pemeriksaan BPK Pada Semester I Tahun 2014**

(nilai dalam juta rupiah)

No.	Sub Kelompok Temuan	Jumlah Kasus	Nilai
<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Intern</b>			
1	SPI	6.531	-
<b>Ketidapatuhan terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang Mengakibatkan</b>			
2	Kerugian	3.096	1.986.872,79
3	Potensi Kerugian	551	12.115.562,30
4	Kekurangan Penerimaan	1.253	11.637.927,36
<b>Sub Total 1 (Berdampak Finansial)</b>		<b>4.900</b>	<b>25.740.362,45</b>
5	Kelemahan Administrasi	2.802	-
6	Ketidakhematan	210	1.008.600,08
7	Ketidakefisienan	6	66.744,83
8	Ketidakefektifan	405	4.061.175,68
<b>Sub Total 2</b>		<b>3.423</b>	<b>5.136.520,59</b>
<b>Total Ketidapatuhan (Sub Total 1 + 2)</b>		<b>8.323</b>	<b>30.876.883,04</b>
<b>Total SPI dan Ketidapatuhan</b>		<b>14.854</b>	<b>30.876.883,04</b>

- c) Tabel ketiga (Tabel 3.3 dalam IHP) menunjukkan perkembangan jenis opini yang diberikan BPK atas LKKL (Laporan Keuangan Kementerian dan Lembaga) dari tahun 2009 sampai dengan 2013. Perhatikan, tidak ada LKKL yang mendapat opini TW (Tidak Wajar).

Tabel 3

**Tabel 3.3 Perkembangan Opini LKKL Tahun 2009 s.d. Tahun 2013**

Tahun LKKL	Opini								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2009	44	57%	26	33%	0	0%	8	10%	78
2010	52	63%	29	35%	0	0%	2	2%	83
2011	66	77%	18	21%	0	0%	3	2%	87
2012	68	74%	22	24%	0	0%	2	2%	92
2013	64	74%	19	22%	0	0%	3	4%	86

- d) Tabel (Tabel 3.4 dalam IHP) menunjukkan perkembangan jenis opini yang diberikan BPK atas LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah) dari tahun 2009 sampai dengan 2013. Berbeda dengan tabel sebelumnya, dari Tabel 3.4 terlihat ada LKPD yang mendapat opini TW.

Tabel 4

**Tabel 3.4 Perkembangan Opini LKPD Tahun 2009 s.d. Tahun 2013**

Pemerintahan	Provinsi					Kabupaten					Kota				
	Tahun	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP
2009	1	24	3	5	33	7	240	37	95	379	7	66	8	11	92
	3%	73%	9%	15%	100%	2%	63%	10%	25%	100%	8%	72%	9%	12%	100%
2010	6	22	0	5	33	16	254	23	103	396	12	67	3	11	93
	18%	67%	0%	15%	100%	4%	64%	6%	26%	100%	13%	72%	3%	12%	100%
2011	10	19	0	4	33	36	268	6	89	399	21	62	2	7	92
	30%	58%	0%	12%	100%	9%	67%	2%	22%	100%	23%	67%	2%	8%	100%
2012	17	11	0	5	33	72	256	6	67	401	31	52	0	7	90
	52%	33%	0%	15%	100%	18%	64%	1%	17%	100%	34%	58%	0%	8%	100%
2013	15	12	0	2	29	102	214	9	14	339	36	50	0	2	88
	52%	41%	0%	7%	100%	30%	64%	2%	4%	100%	41%	57%	0%	2%	100%

- e) Tabel kelima (Tabel 3.9 dalam IHP) menunjukkan Cakupan PDTT yang disajikan dalam objek pemeriksaan, jumlah anggaran dan realisasinya, dan kedalaman PDTT yang dinyatakan sebagai % antara cakupan pemeriksaan dan realisasi.

Tabel 5

**Tabel 3.9 Cakupan PDDT Semester I Tahun 2014**

(dalam juta rupiah)

Entitas	Jumlah Obrik	Anggaran	Realisasi	Cakupan Pemeriksaan	%
Pusat	33	1.184.879.808,38	1.230.602.031,97	1.210.377.715,71	98%
Provinsi	10	26.467.805,27	21.642.018,22	12.337.820,43	57%
Kabupaten/Kota	23	24.674.988,45	20.287.456,51	11.440.582,10	56%
BUMN	23	455.667.833,24	639.329.889,34	475.438.485,66	74%
BHMN	1	2.326.240,38	2.128.476,61	1.937.586,53	91%
Badan Lainnya	2	3.495.319,68	2.182.560,94	2.182.560,94	100%
BUMD	2	38.675.759,00	38.675.759,00	11.602.727,70	30%
BLUD	1	132.626,77	118.254,99	-	-
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>1.736.320.381,17</b>	<b>1.954.966.447,58</b>	<b>1.725.317.479,07</b>	<b>88%</b>

### Kekeliruan Dalam Memahami Pemeriksaan BPK

Ada tiga kekeliruan yang sering dibuat dalam memahami pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan investigatif yang dilaksanakan BPK. Kekeliruan itu ialah:

- 1) Seolah-olah ketiga jenis pemeriksaan berbeda kualitas, yang satu lebih berkualitas dari yang lainnya. Seolah-olah pemeriksaan keuangan yang paling rendah mutunya. Kemudian pemeriksaan kinerja, yang dianggap bermutu lebih tinggi dari pemeriksaan keuangan. Dan seolah-olah pemeriksaan investigatif yang paling tinggi mutunya. Jenis pemeriksaan yang berbeda mencerminkan tujuan yang berbeda. Tujuan ini sudah dijelaskan di atas. Jenis pemeriksaan yang berbeda tidak mencerminkan kualitas yang berbeda. Kualitas ditentukan oleh *Audit Quality Assurance*. Dan dalam hal ini BPK mendapat pujian dalam *peer review* baik yang dilakukan ARK Belanda maupun NK Polandia.
- 2) Karena kemiripan istilah, ada persepsi bahwa pemeriksaan investigatif (seolah-olah) sama dengan investigasi yang dipahami Aparat Penegak Hukum. Pemeriksaan investigatif adalah pemeriksaan atau audit, seperti dijelaskan di atas. Ranah pemeriksaan investigatif adalah ranah akuntansi, bukan ranah hukum. Serupa dengan Kedokteran Forensik (yang merupakan

ranah ilmu kedokteran), Akuntansi Forensik merupakan disiplin ilmu yang mendukung penyelesaian masalah hukum.

- 3) Kekeliruan lain ialah, seolah-olah hanya pemeriksaan investigatif yang dapat mengungkap adanya kerugian negara. Yang benar ialah, semua pemeriksaan BPK dapat mengungkap adanya kerugian negara. Ini ditunjukkan dalam Tabel 2 di atas.

Karena kekeliruan mengenai pemahaman atas jenis-jenis pemeriksaan BPK tersebut, BPK seringkali diminta melakukan audit investigatif ketika ada pemberitaan kasus korupsi yang menarik perhatian pers atau masyarakat.

Dalam contoh kita, kekeliruan tentang pemeriksaan BPK mendorong uji materi atas beberapa pasal dari Undang-Undang pemeriksaan dan undang-undang BPK terhadap pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945.

#### **AFAI - Akuntansi Forensik & Audit Investigatif**

Pemeriksaan/Audit Investigatif adalah salah satu dari berbagai PDDT yang dilakukan BPK. Audit investigatif ini juga dikenal dengan nama generiknya, yakni Akuntansi Forensik. Dalam keterangan ini, kami menggabungkan kedua istilah ini menjadi Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif. Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif selanjutnya disingkat AFAI.

Uraian di bawah menjelaskan pelaksanaan AFAI dalam konteks Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 beserta perubahannya) Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3. Kedua Pasal ini berkenaan dengan jenis korupsi yang berkaitan dengan Kerugian Keuangan Negara; yang merupakan ranah AFAI. Ahli hukum di bidang Tipikor menentukan ada/tidaknya Kerugian Keuangan Negara, dan jika ada, Akuntan Forensik menghitung Kerugian Keuangan Negara tersebut.

Tingkat kerumitan AFAI yang tinggi dibandingkan dengan jenis pemeriksaan lain dapat dijelaskan dengan perbandingan antara pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan AFAI, sebagai berikut:

- Dalam pemeriksaan keuangan, BPK wajib memperoleh keyakinan memadai (*reasonable assurance*) bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji (*misstatement*) yang *material*, baik yang disebabkan oleh kekeliruan (*error*) maupun *fraud* (termasuk korupsi). Pemeriksa memastikan adanya kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kehandalan sistem pengendalian

internal, dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. Pemeriksaan ini dapat mengungkapkan kerugian negara, seperti dalam Tabel 2 di atas.

- Dalam pemeriksaan kinerja, BPK memusatkan perhatian pada apa yang lazimnya dikenal sebagai tiga E; *Economy* (kehematan), *Efficiency*, dan *Effectiveness*. Pemeriksaan ini (seperti semua Pemeriksaan BPK) dapat mengungkapkan kerugian negara.
- Dalam AFAl, pemeriksa mencari makna dari kepingan-kepingan informasi. Seperti dalam *jig-saw puzzle*, ia memperoleh *insight* dari beberapa potongan (informasi awal) untuk menemukan bukti-bukti tambahan dan merangkai bukti tambahan itu dengan informasi awal sehingga ia mendapat gambaran yang utuh mengenai kasusnya. Gambaran utuh ini diperoleh dengan menjawab unsur-unsur  $W_5H_2$  yang relevan.  $W_5H_2$  adalah singkatan dari *Who, What, Why, When, Where, How*, dan *How much*. Proses ini dalam AFAl dikenal sebagai *predication*; Aparat Penegak Hukum mengenalnya dengan istilah gelar perkara, kronologi, hipotesa, dan teori. Sedangkan para jurnalis menyukai istilah pentas, yakni skenario. AFAl mirip dengan pekerjaan detektif.

#### Sifat dan ciri-ciri AFAl:

- 1) Dilaksanakan oleh dan/atau di bawah supervisi ketat dari ahli yang memiliki super spesialisasi. Ia seorang akuntan, dengan spesialisasi audit, dan super spesialisasi Akuntansi Forensik. Akuntansi Forensik adalah penerapan disiplin ilmu akuntansi (termasuk *auditing*) untuk menyelesaikan masalah hukum, di dalam dan di luar pengadilan, berkenaan dengan *fraud* di sektor keuangan negara, swasta, atau entitas nir laba.
- 2) AFAl bersifat multi disiplin, di antaranya disiplin ilmu hukum. Misalnya, dalam menentukan ada/tidaknya Kerugian Keuangan Negara, Akuntan Forensik bekerja sama dengan ahli-ahli hukum; ahli hukum memastikan ada/tidaknya unsur pidana, dan bersama Akuntan Forensik mereka menelisik apakah ada Kerugian Keuangan Negara akibat tindak pidana tersebut. Dalam mengkloning data komputer yang akan dianalisis, Akuntan Forensik bekerja sama dengan mereka yang mempunyai keahlian *digital forensic*.

- 3) Pekerjaan di lakukan dalam satu atau lebih kelompok (*audit team*). Dalam kasus yang besar, dengan jumlah pemeriksa yang banyak dan durasi pemeriksaan yang panjang (dibandingkan dengan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja). Contoh:
- a) Audit investigatif atas Bank Century dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap 1 berlangsung 174 hari (6 bulan) dan menggunakan 3.113 *man-days*. Tahap 2 berlangsung 231 hari (8 bulan) dan menggunakan 14.728 *man-days*. Seluruh audit investigatif Bank Century menggunakan hampir 18 ribu *man-days*.
  - b) Audit investigatif pada kasus Hambalang dilaksanakan dalam tiga tahap selama 120 hari, menghabiskan 1.440 *man-days*.
- 4) Dilihat dari tingkat kesulitan, AFAL mempunyai tingkat kesulitan yang paling tinggi dibandingkan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Kesulitan ini, antara lain dapat dijelaskan dengan apa yang oleh asosiasi akuntansi forensik di Amerika Serikat (ACFA, *Association of Certified Fraud Examiners*) menyebutnya sebagai *Fraud Axiom 1* dan 2.
- *Fraud Axiom 1* berbunyi: *Fraud is hidden*, atau kejahatan keuangan dilakukan secara tersembunyi. Penyembunyian (*concealment*) ini, misalnya ditandai dengan seremoni kerja sama antara bank pemberi kredit miliaran atau triliunan rupiah. Para pejabat bank dan pengusaha berpakaian jas, menjarah bank. Namun, dengan cara yang *elegant* (bandingkan dengan perampok berkedok).
  - *Fraud Axiom 2* mengharuskan *Reverse Proof*. Akuntan forensik dituntut untuk mengaudit *fraud* dari dua perspektif. Untuk membuktikan bahwa *fraud* terjadi, akuntan forensik juga wajib berupaya membuktikan *fraud tidak terjadi*. Secara sederhana maknanya ialah, akuntan forensik berusaha melihat “sudut pandang lawan” (yang mungkin benar). *Fraud Axiom 2* ini memungkinkan Akuntan Forensik mengantisipasi argumen pihak lain (misalnya tersangka, terdakwa dan penasehat hukumnya) maupun hakim anggota yang mungkin akan memberikan *dissenting opinion*.
- 5) Kejahatan meninggalkan jejak. Dalam bidang kejahatan keuangan (seperti korupsi), jejaknya adalah uang. Karena itu dalam AFAL dikenal ungkapan, *follow the money*. Ikuti jejak-jejak uang, maka Anda (akan) menemukan

pelakunya. Pelaku kejahatan keuangan ingin menikmati hasil kejahatannya berupa uang haram. Dalam kasus besar, bantuan dan kerja sama PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan) sangat krusial.

- 6) Kerahasiaan, kecepatan, kecermatan, pendadakan (*element of surprise*) merupakan kunci keberhasilan AFAI. Ini berarti lingkungan kerja AFAI harus steril dari ancaman yang berpotensi menggagalkan pembuktian *fraud*.

Dari sifat dan ciri-ciri AFAI yang dijelaskan di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa:

- 1) AFAI sangat mahal.
- 2) Penerapan AFAI perlu pertimbangan profesional (*professional judgment*) yang matang dari pimpinan BPK yang mumpuni.
- 3) Prioritaskan pelaksanaan AFAI BPK pada kasus-kasus yang memenuhi kriteria BPK (butir 5). Jika Aparat Penegak Hukum memerlukan AFAI untuk kasus yang tidak memenuhi kriteria BPK, ia bisa memperoleh jasa ini dari Kantor Akuntan Publik. [Butir ini menjawab hak konstitusional tersangka korupsi, untuk mendapatkan jasa forensik].
- 4) Sudah sewajarnya jika BPK memiliki kewenangan untuk melaksanakan AFAI (atau tidak melaksanakan AFAI). Kewenangan yang penuh kehati-hatian profesional (*professional due care*).
- 5) Keputusan mengenai pelaksanaan AFAI dibuat di tingkat Badan.
- 6) Dalam melaksanakan kewenangannya itu, BPK menetapkan kriteria secara tertulis (lihat Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif).

Dalam praktiknya, ada beberapa pola pelaksanaan AFAI di BPK:

- 1) Mendalami informasi mengenai tindak pidana korupsi yang terkait kerugian keuangan negara. Informasi ini bisa berupa pengaduan masyarakat melalui PIK (Pusat Informasi dan Komunikasi) BPK. Dalam AFAI, ini adalah bagian dari *whistleblowing system*.
- 2) Melaksanakan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat, yang umumnya merupakan kasus besar yang menyangkut kejahatan keuangan yang masif. Ini dapat ditemui dalam kasus Bank Bali (BPK bekerjasama dengan salah satu jaringan akuntan dunia), kasus Bank Century (yang dalam wacana awalnya BPK juga disarankan bekerjasama dengan akuntan internasional, tetapi akhirnya dilaksanakan secara mandiri oleh BPK), dan kasus Hambalang.

- 3) Permintaan Aparat Penegak Hukum yang memiliki bukti-bukti awal (dari berbagai sumber) tentang adanya (indikasi) korupsi.
- 4) Permintaan dari pihak yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah, yang “mengendus” adanya indikasi korupsi berdasarkan bukti-bukti awal.

### **Kesimpulan**

Salah satu pasal yang yang dimohonkan untuk diuji adalah Pasal 13 dari Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 13 tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut: “Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana”.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa:

- 1) Ketiga jenis pemeriksaan yang dilaksanakan BPK mempunyai tujuan yang berbeda. Namun, ketiganya dapat dan berhasil mendeteksi dan mengungkapkan kerugian negara/daerah pada objek-objek pemeriksaan BPK. Hal ini dapat dilihat dari tabel-tabel yang disajikan di atas.
- 2) AFAl sangat mahal, dan tidak selalu tepat untuk mengungkapkan dan membuktikan kerugian negara.
- 3) BPK mempunyai keahlian dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Karena itu sudah sewajarnya jika Undang-Undang memberikan kewenangan kepada BPK untuk melaksanakan (atau tidak melaksanakan) pemeriksaan investigatif

Seandainya permohonan Pemohon dikabulkan, maka Pasal 13 dari Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2004 diubah menjadi sebagai berikut: “Pemeriksa WAJIB melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana”.

Konsekuensi dari perubahan tersebut ialah:

- 1) BPK tidak akan dapat melaksanakan mandat utamanya untuk memeriksa laporan keuangan Pemerintah Pusat (Kementerian dan Lembaga), Pemerintah Daerah, dan Badan. Mandat utama ini berkaitan dengan pemeriksaan akuntabilitas para pengelola keuangan negara yang merupakan unsur mutlak dalam *governance* yang sehat.

- 2) BPK akan sangat dibatasi dalam melaksanakan pemeriksaan kinerja, yang justru sangat penting dalam upaya pengecahan korupsi.
- 3) AFAl akan kehilangan “sangat”nya, AFAl tidak lagi “greget”. Ini sangat berbahaya dan mengancam upaya pemberantasan korupsi.

Kami ingin mengakhiri Keterangan ini dengan mengutip rekomendasi dan saran *Algemene Rekenkamer* (ARK) dalam *peer review report* –nya tahun 2009. Berikut ini terjemahan rekomendasi ARK (teks aslinya dalam bahasa Inggris disajikan pada Lampiran 1):

### **Risiko No. 3: *Fraud* (kejahatan keuangan) dan Korupsi**

Pada saat ini, masyarakat Indonesia dilanda *fraud* dan korupsi. Sekalipun BPK telah melakukan banyak upaya untuk membangun (sistem) dan melaksanakan audit investigatif, kami percaya efektif-nya BPK bukanlah dalam mendeteksi *fraud* dan korupsi, melainkan dalam mencegah terjadinya (*fraud* dan korupsi) dengan cara menganalisis sebab-akibat dari *fraud* dan korupsi: bagaimana *fraud* dan korupsi terjadi dan bagaimana *fraud* dan korupsi itu tidak mungkin terjadi.

Kami merekomendasikan BPK memusatkan perhatian pada sebab-akibat dari *fraud* dan korupsi dan tidak semata-mata pada perilaku tidak terpuji seseorang.

Kami menyarankan BPK memanfaatkan hasil audit investigatif –nya dengan menggabungkan pengetahuan internasional dan nasional untuk mengidentifikasi tren dan struktur yang melapangkan jalan untuk terjadinya *fraud* dan korupsi. Kami juga menyarankan BPK bertukar pengetahuan dan pengalaman dengan SAIs dari negara lain dalam kawasan ini yang mempunyai masalah dengan intensitas yang sama. Upaya ini akan memperbaiki pendekatan BPK dalam memerangi korupsi dan ikut membagikan pengalamannya yang berharga

[2.6] Menimbang bahwa Pemohon dan Pihak Terkait telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 3 Desember 2014, yang pada pokoknya para pihak 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 ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disingkat 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 mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Pasal 13 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) dan Pasal 11 huruf c, Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654, selanjutnya disebut UU 15/2006) terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) 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 dan membuktikan terlebih dahulu:

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

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

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon telah ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Sumatera Utara berdasarkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan Nomor ND-196/N.2.5/F.D.1/06/2012 tertanggal 1 Juni 2012 (bukti P-5). Penetapan ini diawali tindakan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara yang menyurati BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dengan Nomor : B-1758/N.2/Fd.1/05/2012 Perihal Permintaan Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tertanggal 3 Mei 2012 (bukti P-6). Permintaan tersebut lalu dibalas oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara dengan mengirimkan Surat Nomor 165/S/XVIII.MDN/05/2012 perihal Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Rutin (LHP Rutin) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tertanggal 8 Mei 2012 (bukti P-7).
2. Bahwa Pemohon disidik dan dituntut ke Pengadilan oleh Kejaksaan Tinggi Medan dengan alat bukti Surat Nomor 165/S/XVIII.MDN/05/2012 perihal Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 (bukti P-7) di atas. Kemudian dalam tahapan pembuktian Penuntut umum menghadirkan ahli Maruahal Situmorang untuk menjelaskan alat bukti tersebut yang tiada lain adalah petugas pemeriksa yang melakukan pemeriksaan dan menyusun Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Pengelolaan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Deli Serdang Tahun Anggaran 2008, 2009, dan 2010 tersebut.
3. Bahwa Pemohon meyakini kasus hukum yang menjerat Pemohon adalah disebabkan karena persoalan ketidakpastian tafsir ketiga pasal Undang-Undang yang Pemohon mohonkan untuk diuji. Persoalan konstitusionalitas

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

4. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas kemudian dihubungkan dengan syarat-syarat sebagaimana tersebut dalam paragraf [3.3] dan paragraf [3.4], menurut Mahkamah, hak konstitusional Pemohon sebagaimana didalilkan Pemohon bersifat spesifik dan aktual sehingga terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian yang apabila permohonan Pemohon dikabulkan maka kerugian hak konstitusional seperti yang didalilkan oleh Pemohon tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karena itu menurut Mahkamah, Pemohon memenuhi syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, serta syarat yang dimaksud oleh putusan Mahkamah Konstitusi mengenai syarat-syarat kerugian konstitusional Pemohon untuk dapat memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon;

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### **Pokok Permohonan**

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon dalam permohonannya mendalilkan pada pokoknya:

#### **Pasal 13 UU 15/2004**

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

**Pasal 11 huruf c UU 15/2006**

*BPK dapat memberikan...(c) keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.*

**Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006**

*BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan.*

Bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

[3.8] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, keterangan Presiden, keterangan DPR, keterangan Pihak Terkait BPK, bukti surat/tulisan Pemohon, bukti surat/tulisan Pihak Terkait BPK, ahli Pemohon, ahli Pihak Terkait BPK, kesimpulan Pemohon dan kesimpulan Pihak Terkait, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

[3.9] Menimbang bahwa terhadap pengujian frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Pasal 23E UUD 1945

- (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.*
- (3) *Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.*

Dari ketentuan pasal tersebut maka tugas utama dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang hasilnya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Pemeriksaan BPK dalam ketentuan Pasal 23E UUD 1945 kemudian diderivasikan ke dalam UU 15/2004 dan UU 15/2006 khususnya Pasal 4 UU 15/2004 dan Pasal 6 ayat (3) UU 15/2006 yang menyatakan bahwa pemeriksaan BPK terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang kesemuanya berkenaan dengan tugas pokok BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara;
3. Berdasarkan penjelasan ahli BPK, Theodorus M. Tuanakotta, bahwa terdapat kekeliruan dalam memahami pemeriksaan BPK yaitu seolah-olah hanya pemeriksaan investigatif yang dapat mengungkap adanya kerugian negara. Padahal semua **pemeriksaan BPK dapat mengungkap adanya kerugian negara** baik pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu;
4. Sesuai standar pemeriksaan BPK, yang diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), disebutkan bahwa Pemeriksa harus merancang pemeriksaan untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Standar tersebut berlaku untuk semua jenis pemeriksaan, yakni dalam Pernyataan Standar Pemeriksaan (PSP) 02 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan, PSP 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja, PSP 06 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu. Berdasarkan standar tersebut maka **jika ditemukan penyimpangan dari ketentuan perundang-undangan atau kecurangan, Pemeriksa harus mengungkap hal tersebut dalam laporan hasil pemeriksaan, termasuk penyimpangan atau kecurangan yang berakibat pada kerugian negara.** Pemeriksaan BPK atas laporan keuangan yang disampaikan kepada semua *stakeholders* BPK, memuat opini atas laporan keuangan (Buku I), kelemahan atas Sistem Pengendalian Intern atau SPI (Buku II), dan kepatuhan atas peraturan perundang-undangan (Buku III) yang menjadi satu bagian tidak terpisahkan dalam apa yang kita bersama ketahui berupa Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan. Temuan tentang kerugian negara sendiri dimuat dalam bagian kepatuhan atas perundang-undangan atau Buku III. Pemeriksa BPK wajib mengungkapkan kerugian negara tersebut dalam hasil pemeriksaannya. Kelalaian Pemeriksa BPK dalam mengungkapkan

kerugian negara tersebut dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) UU 15/2004 yang menyatakan, "*Setiap pemeriksa yang dengan sengaja tidak melaporkan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya pada waktu melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)*" [vide keterangan tertulis BPK]

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

pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang merupakan bagian dari tugas pokok BPK.

6. Frasa kata “dapat” dalam Pasal 13 UU 15/2004 adalah kewenangan BPK sebagai pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diberikan oleh Undang-Undang. Hal itu dimaksudkan agar apabila diperlukan untuk melakukan pemeriksaan investigatif berkenaan dengan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan tersebut sebagai bagian dari kewenangan BPK yang diberikan oleh Pasal 23E UUD 1945, namun tidak berarti BPK wajib melakukan pemeriksaan investigatif;

Berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon berkenaan dengan frasa kata “dapat” tidak beralasan menurut hukum.

[3.10] Menimbang bahwa terhadap pengujian Pemberian Keterangan Ahli BPK sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 huruf c UU 15/2006 yang menurut Pemohon bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Bahwa kata “Ahli” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah orang yang mahir, paham sekali dalam suatu ilmu atau kepandaian. Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan BPK sebagai lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara maka BPK adalah lembaga yang ahli dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Oleh karena itu, BPK sebagai lembaga yang oleh UUD 1945 diberi kewenangan memeriksa tentang keuangan negara dapat memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Bahwa hal yang harus dijawab adalah apakah pemeriksa yang memeriksa keuangan negara dapat menjadi ahli dalam proses peradilan dan apakah pemeriksa yang menjadi ahli tersebut bertentangan dengan hak konstitusional Pemohon yang ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

2. Bahwa Pasal 1 angka 10 UU 15/2006 menyatakan, “*Pemeriksa adalah orang yang melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama BPK*”. Dari ketentuan tersebut maka ketika seseorang (pemeriksa) melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, pemeriksaan tersebut bukan atas

nama diri pribadi pemeriksa melainkan atas nama lembaga BPK.

3. Bahwa Pasal 1 angka 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana menyatakan, "*Keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan*".
4. Bahwa Pasal 1 angka 13 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan, "*Keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seseorang yang karena pendidikan dan/atau **pengalamannya memiliki keahlian atau pengetahuan mendalam yang berkaitan dengan permohonan, berupa pendapat yang bersifat ilmiah, teknis, atau pendapat khusus lainnya tentang suatu alat bukti atau fakta yang diperlukan untuk pemeriksaan permohonan***".
5. Sesuai dengan standar pemeriksaan BPK, yang diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), disebutkan bahwa Pemeriksa harus merancang pemeriksaan untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksa juga harus waspada terhadap situasi dan/atau peristiwa yang mungkin merupakan indikasi kecurangan dan/atau ketidakpatutan, dan apabila ditemukan indikasi tersebut serta berpengaruh signifikan terhadap pemeriksaan, pemeriksa harus menerapkan prosedur tambahan untuk memastikan bahwa kecurangan dan/atau ketidakpatutan tersebut telah terjadi dan menentukan dampaknya terhadap hasil pemeriksaan. Standar tersebut berlaku untuk semua jenis pemeriksaan, yakni dalam Pernyataan Standar Pemeriksaan (PSP) 02 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan, PSP 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja, PSP 06 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu. Berdasarkan standar tersebut, maka jika ditemukan penyimpangan dari ketentuan perundang-undangan atau kecurangan, Pemeriksa harus mengungkap hal tersebut dalam laporan hasil pemeriksaan, termasuk penyimpangan atau kecurangan yang berakibat pada kerugian negara.
6. Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) dalam paragraf 24 SPKN, menyatakan, "*Pemeriksa harus*

*obyektif dan bebas dari benturan kepentingan (conflict of interest) dalam menjalankan tanggung jawab profesionalnya. Pemeriksa juga bertanggung jawab untuk mempertahankan independensi dalam sikap mental (independent in fact) dan independensi dalam penampilan perilaku (independent in appearance) pada saat melaksanakan pemeriksaan. Bersikap obyektif merupakan cara berpikir yang tidak memihak, jujur secara intelektual, dan bebas dari benturan kepentingan. Bersikap independen berarti menghindarkan hubungan yang dapat mengganggu sikap mental dan penampilan obyektif pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan. Untuk mempertahankan obyektivitas dan independensi maka diperlukan penilaian secara terus-menerus terhadap hubungan pemeriksa dengan entitas yang diperiksa”.*

7. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah pemeriksa bertindak untuk dan atas nama BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berdasarkan SPKN, bukan bertindak sebagai perorangan pribadi.

Berdasarkan seluruh ketentuan dan uraian di atas, maka pemeriksa BPK yang bertindak untuk dan atas nama BPK yang dalam melaksanakan tugasnya menggunakan SPKN dapat dikategorikan sebagai ahli karena memiliki pengetahuan dalam bidangnya sepanjang pemeriksa tersebut bukan pemeriksa yang menemukan adanya tindak pidana dimaksud. Meskipun pemeriksa BPK dapat berperan sebagai ahli dalam proses persidangan, bukan berarti harus secara serta merta memberikan atau membenarkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh pemeriksa yang telah menemukan adanya tindak pidana dimaksud. Pemeriksa BPK yang bertindak sebagai ahli tetap terikat dengan sumpah dan kebenaran keahlian yang dimiliki dalam memberikan keterangannya sehingga pemeriksa tersebut tetap memberikan keterangan keahliannya secara profesional dan independen.

Dalam perkara yang dialami Pemohon, digunakannya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK yang kemudian dengan itu pemeriksa yang memeriksa menjadi ahlinya adalah kekeliruan dalam penunjukan ahli yang diminta memberikan keterangan dalam persidangan dan hal tersebut menjadi kewenangan Majelis Hakim yang mengadili perkara tersebut untuk mempertimbangkannya, sedangkan pemeriksa yang menemukan adanya

tindak pidana tersebut dapat diminta keterangan dalam kapasitas sebagai saksi bukan sebagai ahli.

Oleh karena itu, menurut Mahkamah, tidak terdapat pertentangan antara Pasal 11 huruf c UU 15/2006 dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

[3.11] Menimbang bahwa terhadap pengujian frasa "dibantu" dan "perwakilan" dalam Pasal 34 ayat (1) UU 15/2006 yang menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 23E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berpendapat:

1. Bahwa Pasal 23G UUD 1945 menyatakan:

- “(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.*
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.”*

Ketentuan UUD 1945 tersebut kemudian dijabarkan dalam UU 15/2006 terutama Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (3) yang menyatakan:

Pasal 3

- (1) BPK berkedudukan di Ibukota negara*
- (2) BPK memiliki perwakilan di setiap provinsi*
- (3) Pembentukan perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara.*

Pasal 6

- (1) 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) Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk*

2. BPK melalui Keputusan BPK Nomor 39/K/I-VIII.3/7/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana BPK bertanggal 13 Juli 2007 yang diubah dengan Keputusan BPK Nomor 3/K/I-XIII.2/7/2014, bertanggal 10 Juli 2014, antara

lain, mengatur penugasan kepada para Pelaksana BPK sesuai dengan lingkup tugasnya masing-masing. Dalam hal ini BPK Perwakilan yang memiliki tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, BUMD dan lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, BPK Perwakilan merupakan pelaksana BPK yang membantu BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, BUMD dan lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut, sehingga BPK Perwakilan tidak berdiri sendiri melainkan satu kesatuan dengan lembaga BPK karena hasil pemeriksaan BPK Perwakilan dilaporkan kepada BPK;

3. Khusus untuk pemeriksaan investigatif, BPK mengatur lebih lanjut dalam Keputusan BPK Nomor 17/K/I-XIII.2/12/2008 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Investigatif atas Indikasi Tindak Pidana Korupsi yang Mengakibatkan Kerugian Negara/Daerah. Keputusan tersebut mengatur bahwa setiap melaksanakan pemeriksaan investigatif, BPK Perwakilan harus melalui BPK.
4. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, BPK Perwakilan dapat melakukan pemeriksaan investigatif namun pemeriksaan tersebut harus melalui BPK.
5. Khusus dalam kasus Pemohon, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara atas pengelolaan keuangan pada Dinas PU Kabupaten Deli Serdang bukan merupakan pemeriksaan investigatif (vide keterangan Pihak Terkait BPK).

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon sepanjang frasa “dibantu” dan frasa “perwakilan” bertentangan dengan UUD 1945 tidak beralasan menurut hukum;

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah pokok permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

#### 4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan 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 dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), 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 menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, Wahiduddin Adams, Aswanto, Suhartoyo, dan I Dewa Gede Palguna, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh lima**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu lima belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh dua**, bulan **September**, tahun **dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 10.48 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi

oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan.

**KETUA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

ttd.

**Anwar Usman**

**Maria Farida Indrati**

ttd.

ttd.

**Patrialis Akbar**

**Wahiduddin Adams**

ttd.

ttd.

**I Dewa Gede Palguna**

**Manahan M.P Sitompul**

ttd.

**Suhartoyo**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Cholidin Nasir**