

KONSTITUSI

GANJA MEDIS BUTUH PENELITIAN ILMIAH





KONSTITUSIONALITAS SYARAT UNTUK DAPAT DIANGKAT SEBAGAI ANGGOTA BPK

DR. WILMA SILALAH, S.H., M.H.

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta

Dalam mewujudkan tujuan negara guna tercapainya masyarakat adil, makmur, dan sejahtera sebagaimana amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara adalah melalui pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang bebas, mandiri, dan profesional dalam rangka terciptanya pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pengaturan sistem keuangan negara yang baik dan wajar merupakan suatu *conditio sine qua non* dalam rangka pelaksanaan dan pertumbuhan pembangunan agar tepat sasaran dan memberikan dampak nyata bagi kesejahteraan masyarakat sebagaimana cita-cita negara Indonesia sebagai sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*).

Untuk mencapai tujuan negara kesejahteraan, salah satu unsur penting adalah pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan dengan Keputusan Presiden. Eksistensi BPK dalam sistem ketatanegaran Indonesia secara konstitusional telah ditetapkan dalam Pasal 23E UUD 1945. Keberadaan lembaga BPK berhubungan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR, oleh karena hasil

pemeriksaan BPK harus disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Penegasan hubungan fungsi pengawasan DPR dengan BPK dapat dilihat melalui Pasal 7A UUD 1945 Amandemen Ketiga, yang menyatakan: "*Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*" Dengan demikian, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan negara Indonesia bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi BPK pada pokoknya terdiri dari tiga bidang, yaitu fungsi operatif, fungsi yustisi, dan fungsi *advisory*. Fungsi operatif, maksudnya: berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan negara. Selanjutnya, fungsi yudikatif berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara

yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara. Sedangkan fungsi *advisory* yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

BPK mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BPK mempunyai 9 (sembilan) orang anggota. Untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, harus memenuhi berbagai persyaratan. Terkait dengan persyaratan untuk dipilih sebagai Anggota BPK, telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, khususnya terkait dengan syarat pendidikan, batas usia minimal, dan persyaratan telah meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara, serta telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XX/2022, bertanggal 20 Juni 2022.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XX/2022

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XX/2022, bertanggal 20 Juni 2022, yang diajukan

oleh para Pemohon: Boyamin dan Marselinus Edwin Hardhian, S.H., berkedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia pembayar pajak, yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya Pasal 13 huruf f, huruf i, dan huruf j UU 15/2006 bertentangan dengan Pasal 23E, Pasal 23F, Pasal 23G, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 31 ayat (5) UUD 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. terkait Pasal 13 huruf f UU 15/2006, Pemohon I menganggap berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya ketika hendak mencalonkan diri menjadi anggota BPK karena Pemohon I belum mendapatkan gelar S1 padahal ketentuan Pasal 13 huruf f UU 15/2006 memberikan batasan pendidikan paling rendah S1 atau setara sebagai syarat untuk dapat mengikuti pemilihan anggota BPK. Kerugian konstitusional dimaksud tidak akan terjadi lagi apabila permohonan Pemohon I *a quo* dikabulkan.

Adapun Pemohon II telah mendapatkan gelar S1, namun Pemohon II tidak dapat menguraikan hubungan pertautan yang langsung dengan UU yang dimohonkan dan hubungan secara spesifik adanya hubungan kausal berlakunya norma Pasal 13 huruf f UU 15/2006 dengan anggapan kerugian konstitusional Pemohon II yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, tidak terdapat kerugian hak konstitusional Pemohon II pada pasal *a quo*.

2. terkait Pasal 13 huruf i UU 15/2006, Pemohon II telah dapat menguraikan kerugian konstitusional Pemohon yang

diatur dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD 1945 yaitu Pemohon II berpotensi dirugikan hak konstitusionalnya apabila hendak mencalonkan diri menjadi anggota BPK karena Pemohon II saat ini berusia 28 tahun. Adapun ketentuan Pasal 13 huruf i UU 15/2006 memberikan batasan usia paling rendah 35 tahun sebagai syarat untuk dapat mengikuti pemilihan anggota BPK.

Adapun Pemohon I telah berusia 54 tahun sehingga Pemohon I tidak dapat menguraikan hubungan pertautan yang langsung dengan UU yang dimohonkan dan tidak dapat menguraikan hubungan secara spesifik adanya hubungan kausal berlakunya norma Pasal 13 huruf i UU 15/2006 dengan anggapan kerugian konstitusional Pemohon I yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, tidak terdapat kerugian hak konstitusional Pemohon I pada pasal *a quo*.

3. terkait Pasal 13 huruf j UU 15/2006, baik Pemohon I maupun Pemohon II telah dapat menguraikan hubungan pertautan yang langsung dengan UU yang dimohonkan dan menguraikan secara spesifik adanya hubungan kausal (*causal verband*) antara berlakunya norma Pasal 13 huruf j UU 15/2006 dengan anggapan kerugian konstitusional para Pemohon yang diatur dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD 1945. Kerugian konstitusional dimaksud tidak akan terjadi lagi apabila permohonan Pemohon I dan Pemohon II *a quo* dikabulkan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat Pemohon I memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon

dalam pengujian Pasal 13 huruf f dan huruf j UU 15/2006 serta tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian Pasal 13 huruf i UU 15/2006. Adapun Pemohon II memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian Pasal 13 huruf i dan huruf j UU 15/2006 serta tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian Pasal 13 huruf f UU 15/2006.

Para Pemohon mendalilkan inkonstitusionalitas norma Pasal 13 huruf f, huruf i, dan huruf j UU 15/2006, para Pemohon mengemukakan dalil-dalil permohonan yang apabila dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, syarat untuk dapat diangkat sebagai anggota BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU 15/2006 merupakan syarat yang bersifat kumulatif atau bukan bersifat alternatif;
2. Bahwa menurut Pemohon I, kualitas calon anggota BPK dapat dinilai berdasarkan pengalaman aktivitas dan pengetahuannya, sehingga Pasal 13 huruf f UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai pintar dan pandai berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi;
3. Bahwa menurut Pemohon II, kualitas berdasarkan usia bagi calon anggota BPK tidak dapat diukur hanya melalui batasan umur, yang apabila melihat pada rentang usia para terpidana tindak pidana korupsi, pelakunya justru berusia di atas 40 (empat puluh) tahun. Sehingga pemberlakuan Pasal 13 huruf i UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai dewasa berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi;

4. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 13 huruf j UU 15/2006 sejatinya adalah upaya untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan antara pihak yang memeriksa dengan pihak yang diperiksa. Namun demikian, kualitas dari calon BPK tidak dapat dilihat hanya berdasarkan jangka waktu terakhir dia menjabat, tanpa melihat juga rekam jejaknya selama memangku jabatan sebagai pengelola keuangan negara (pihak yang diperiksa). Sehingga pemberlakuan Pasal 13 huruf j UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai tidak pernah melakukan penyimpangan atau tindak pidana korupsi selama memangku jabatan sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Negara;
5. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar:
- Menyatakan Pasal 13 huruf f pada UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai pintar dan pandai berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - Menyatakan Pasal 13 huruf i UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai dewasa berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - Menyatakan Pasal 13 huruf j UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai tidak pernah melakukan penyimpangan atau tindak pidana korupsi selama memangku jabatan sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Negara.
- Terhadap dalil Pemohon I mendalilkan Pasal 13 huruf f UU 15/2006 bertentangan dengan UUD

1945 sepanjang tidak dimaknai “pintar dan pandai berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi” karena kualitas calon Anggota BPK dapat dinilai berdasarkan pengalaman aktivitas dan pengetahuannya, Mahkamah berpendapat, syarat pendidikan merupakan salah satu syarat penting yang diperlukan untuk dapat mengukur kompetensi seseorang guna menduduki suatu jabatan tertentu. Sementara itu, penetapan tingkat dan kualifikasi pendidikan formal dimaksudkan pula agar dalam pelaksanaan tugas pada jabatan tertentu dapat dilakukan secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis, maupun metodologi pelaksanaan tugas. Penentuan tingkat dan kualifikasi pendidikan formal dalam suatu jabatan sejatinya telah melewati suatu proses kajian yang mendalam sehingga diharapkan dapat menghasilkan kinerja yang maksimal. Adanya persyaratan pendidikan paling rendah S1 atau yang setara bagi calon Anggota BPK sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 huruf f UU 15/2006 merupakan salah satu upaya agar anggota BPK dapat melaksanakan tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 23E UUD 1945 secara profesional. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil Pemohon I terkait Pasal 13 huruf f UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “pintar dan pandai berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi” adalah tidak beralasan menurut hukum.

Pemohon II mendalilkan Pasal 13 huruf i UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “dewasa berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi” dengan alasan kualitas berdasarkan usia bagi calon anggota BPK tidak dapat diukur hanya melalui batasan umur, yang apabila melihat pada rentang usia para terpidana tindak pidana korupsi, pelakunya justru berusia di atas 40 (empat puluh) tahun. Terhadap

dalil Pemohon II *a quo*, Mahkamah berpendapat, penentuan usia sebagai syarat untuk menjadi anggota BPK sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 huruf i UU 15/2006 pada dasarnya ditujukan untuk menjamin agar anggota BPK memiliki kematangan emosional atau psikologis, intelektual, dan tanggung jawab selain kemampuan di bidang akademik. Selain itu, anggota BPK diharapkan memiliki pengalaman terlebih dahulu di berbagai bidang yang terkait dengan tugas jabatannya, antara lain, bidang ekonomi, hukum, dan administrasi negara sebelum memangku jabatan sebagai anggota BPK, sehingga yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas dalam jabatannya tersebut secara profesional. Terlebih lagi hal ini mengingat tugas dan wewenang BPK sangatlah berat dan luas sebagaimana ketentuan mengenai tugas dan wewenang BPK tersebut diatur dalam Bab III UU 15/2006. Di samping pertimbangan hukum tersebut di atas, berkaitan dengan persoalan penetapan batas usia, Mahkamah telah berkali-kali berpendirian bahwa hal tersebut merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang (*open legal policy*).

Sehingga dengan mendasarkan pada pertimbangan tersebut, adalah relevan jika pembatasan usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf i UU 15/2006 dijadikan sebagai salah satu syarat dalam pemilihan anggota BPK. Berdasarkan uraian pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil Pemohon II terkait Pasal 13 huruf i UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “dewasa berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi” adalah tidak beralasan menurut hukum.

Para Pemohon mendalilkan Pasal 13 huruf j UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “tidak pernah melakukan penyimpangan atau tindak pidana korupsi selama memangku jabatan sebagai Pejabat Pengelola Keuangan

Negara” dengan alasan kualitas dari calon BPK tidak dapat dilihat hanya berdasarkan jangka waktu terakhir dia menjabat, tanpa melihat juga rekam jejaknya selama memangku jabatan sebagai pengelola keuangan negara (pihak yang diperiksa). Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 13 huruf j UU 15/2006 dibentuk dengan tujuan untuk menghindarkan terjadinya potensi konflik kepentingan dan penyalahgunaan wewenang yang pernah dimiliki sebelumnya yang dapat dilakukan oleh anggota BPK terpilih bilamana yang bersangkutan berasal dari pejabat pengelola keuangan negara. Hal tersebut dapat menimbulkan kemungkinan terganggunya independensi, integritas, dan profesionalitas sebagai anggota BPK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itulah perlu ada persyaratan, calon anggota BPK disyaratkan paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara. Hal ini termasuk bertujuan untuk memutus mata rantai terjadinya konflik kepentingan antara pihak-pihak yang terkait yaitu antara yang memeriksa dengan yang diperiksa dan menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang. Sebab, keadaan demikian dimungkinkan terjadi yakni apabila anggota BPK terpilih menggunakan kewenangannya untuk menilai hasil pekerjaannya pada masa lalu sebelum yang bersangkutan menjadi anggota BPK. Oleh karenanya pembatasan waktu kapan seorang pejabat pengelola keuangan negara dapat mengikuti pemilihan anggota BPK menjadi sangat penting.

Adanya ketentuan mengenai jangka waktu “paling singkat 2 (dua) tahun” dalam Pasal 13 huruf j UU 15/2006 telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 106/PUU-XII/2014, yang menyatakan:

“[3.9.6] ... Selain itu, adanya jangka waktu paling singkat 2 (dua) tahun supaya calon

yang terpilih sebagai anggota BPK akan dapat melaksanakan tugasnya secara mandiri dan bebas karena dalam hal pertanggungjawaban keuangan maka yang bersangkutan tidak akan pernah memeriksa pengelolaan keuangan yang telah 2 (dua) tahun dilaksanakan. Pemeriksaan keuangan dilakukan terhadap pengelolaan keuangan yang dilakukan 1 (satu) tahun sebelumnya.”

Berdasarkan pertimbangan tersebut, anggota BPK terpilih hanya dapat melakukan pemeriksaan keuangan terhadap pengelolaan keuangan yang dilakukan 1 (satu) tahun sebelumnya. Sehingga menghindarkan anggota BPK untuk memeriksa sendiri hasil pekerjaannya sebagai pejabat pengelola keuangan sebelum yang bersangkutan terpilih menjadi anggota BPK.

Selanjutnya, terkait dengan petitum para Pemohon yang meminta agar Pasal 13 huruf j UU 15/2006 dimaknai “tidak pernah melakukan penyimpangan atau tindak pidana korupsi selama memangku jabatan sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Negara”, pada dasarnya telah terakomodir dalam ketentuan Pasal 13 huruf g UU 15/2006 yang menyatakan: “g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun atau lebih.”

Syarat dimaksud tidak hanya melekat kepada calon anggota BPK yang berasal dari pejabat pengelola keuangan negara saja melainkan juga kepada calon anggota BPK yang bukan berasal dari pejabat pengelola keuangan negara. Dengan kata lain, syarat ini melekat pada seluruh calon peserta yang hendak mengikuti pemilihan anggota BPK tanpa terkecuali.

Sementara itu, terhadap dalil para Pemohon mengenai adanya 2

(dua) nama yang seharusnya tidak diloloskan oleh DPR RI untuk dimajukan sebagai calon anggota BPK untuk mengikuti tahap fit and proper test dikarenakan tidak memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Pasal 13 huruf j UU 15/2006. Hal tersebut bukanlah merupakan persoalan konstitusionalitas norma melainkan merupakan implementasi norma yang bukan merupakan ranah kewenangan Mahkamah untuk menilainya.

Berdasarkan uraian pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon terkait dengan Pasal 13 huruf j UU 15/2006 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “tidak pernah melakukan penyimpangan atau tindak pidana korupsi selama memangku jabatan sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Negara” adalah tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian, Mahkamah berkesimpulan bahwa berkenaan dengan Pasal 13 huruf f, huruf i, dan huruf j UU 15/2006 telah ternyata tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak menghalangi warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 dan oleh karenanya dalil-dalil Pemohon I dan Pemohon II tidak beralasan menurut hukum. Adapun terkait dengan hal-hal lain karena tidak relevan maka tidak dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah.

“Everyone’s unique. Be yourself with confidence, bravery, agility, intelligence, wisdom, (then) colour the world...”