



PUTUSAN

Nomor 13/PUU-XI/2013

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

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

[1.2] Nama : **Drs. Bahrullah Akbar, BSc., S.E., MBA.**

Pekerjaan : Anggota Badan Pemeriksa Keuangan

Alamat : Jalan Malaka II Gang 8 Nomor 2 RT 005/006, Kelurahan Malaka Sari, Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 3 Desember 2012 memberi kuasa kepada **Drs. Arman Remy, MS., S.H., M.H., M.M., Nurlan HN., S.H., Irlan Superi, S.H., Siti Nur Intihani, S.H., M.H., Damrah Mamang, S.H.,** Advokat dan Konsultan Hukum pada Kantor Hukum “Law Office Arman – Nurlan & Associates” beralamat kantor di Perum Pesona Anggrek Harapan Blok A5 Nomor 38 Bekasi, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

[1.3] Membaca permohonan Pemohon;

Mendengar keterangan Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan tertulis Pemerintah;

Mendengar dan membaca keterangan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat;

Memeriksa bukti-bukti surat/tertulis Pemohon;

Mendengar keterangan saksi dan ahli Pemohon;

Membaca kesimpulan Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 8 Januari 2013, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 8 Januari 2013 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 35/PAN.MK/2013, dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 22 Januari 2013 dengan Nomor 13/PUU-XI/2013, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Februari 2013, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: *“Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*;
2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”*;
3. Bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234 (selanjutnya disebut UU PPP) yang menyatakan secara hierarkis, kedudukan UUD 1945 adalah lebih tinggi dari Undang-Undang. Oleh karena itu, setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Jika terdapat ketentuan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi;
4. Bahwa UU PPP telah meletakkan landasan arah, tujuan dan asas yang

jasas, sehingga setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain asas keadilan, asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum dan/atau asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan (vide Pasal 5 dan Pasal 6);

5. Bahwa 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 (selanjutnya disebut UU MK) menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*;
6. Bahwa dengan demikian, Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan isi dari suatu Undang-Undang, baik secara keseluruhan maupun materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945 dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap norma-norma hukum yang terkandung dalam muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari Undang-Undang agar berkesesuaian dengan UUD 1945;
7. Bahwa berdasarkan hal-hal sebagaimana telah diuraikan di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) UU BPK terhadap Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PEMOHON

1. Bahwa sesuai ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, 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 dan privat;
- d). lembaga negara;

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945;

2. Bahwa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 telah menentukan bahwa ada 5 (lima) syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yaitu:
 - a). adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b). hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c). kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d). adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - e). adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi lagi;
3. Bahwa Pemohon adalah sebagai Perorangan warga negara Indonesia berdasarkan kartu tanda penduduk (**bukti P-3**) saat ini berstatus sebagai Anggota BPK Pengganti berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 62/P Tahun 2011 tanggal 29 Oktober 2011 (**bukti P-4**), sehingga memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK untuk melakukan pengujian Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) UU BPK yang telah merugikan hak konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin oleh UUD 1945;
4. Bahwa dalam kaitannya dengan hak dan kewenangan konstitusional Pemohon untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan

kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” dan ayat (4) UU BPK. Adapun selengkapnya bunyi Pasal 22 UU BPK adalah sebagai berikut:

- (1) *Apabila Anggota BPK diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 atau Pasal 19 diadakan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota BPK sesuai dengan syarat-syarat dan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dan diresmikan dengan Keputusan Presiden.*
 - (2) *Pengangkatan Anggota BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pemberhentian Anggota BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 atau Pasal 19.*
 - (3) *Sebelum memangku jabatannya, Anggota BPK yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang pengucapannya dipandu oleh Ketua/Wakil Ketua BPK dengan bunyi sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (4).*
 - (4) *Anggota BPK pengganti melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya.*
 - (5) *Penggantian Anggota BPK antarwaktu tidak dilakukan apabila sisa masa jabatan anggota yang akan diganti kurang dari 6 (enam) bulan dari masa jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1).*
5. Bahwa dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” dan ayat (4) UU BPK memuat norma hukum yang tidak jelas, bias, dan menimbulkan multi tafsir, karena menimbulkan ketidakjelasan, perlakuan yang tidak adil, perlakuan yang berbeda di hadapan hukum, dan perlakuan diskriminatif. Padahal dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, *in casu* UU BPK seharusnya mendasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan (vide Pasal 5 UU PPP). Adanya pembedaan,

perlakuan yang tidak adil, perlakuan yang berbeda di hadapan hukum, dan perlakuan diskriminatif terhadap pemangku jabatan Anggota BPK tentunya akan berimplikasi negatif terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK secara kelembagaan. BPK sebagai organ atau lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya mempunyai karakteristik kepemimpinan yang sama dengan organ atau lembaga yang dibentuk oleh konstitusi lainnya (MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan KY) yakni bersifat kolektif dan kolegial;

6. Bahwa beberapa pasal dalam UUD 1945 menjamin hak konstitusional Pemohon yang menjadi batu uji dalam permohonan ini adalah sebagai berikut:
 - Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden”;
 - Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”;
 - Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;
 - Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”;
 - Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”;
7. Bahwa pemberlakuan norma yang mengatur tentang pengangkatan pergantian antarwaktu Anggota BPK dan melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) UU BPK menurut hemat Pemohon tidak sesuai

dan/atau bertentangan dengan Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, karena melanggar prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis sebagaimana terkandung dalam konstitusi yaitu prinsip kepastian hukum yang adil, prinsip persamaan dan keadilan, prinsip kemanfaatan hukum, serta prinsip kepentingan umum. Sehingga, Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang memangku jabatan Anggota BPK yang dipilih nyata-nyata telah dirugikan hak konstitusionalnya dengan diberlakukannya Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan ayat (4), karena tidak dapat menjabat sebagai Anggota BPK selama 5 (lima) tahun dan hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya (Tengku Muhammad Nurlif) sampai dengan tahun 2014. Dengan kata lain masa jabatan Pemohon sebagai Anggota BPK tidak mencapai 3 (tiga) tahun;

8. Bahwa norma yang terkandung dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" yang kemudian menentukan masa jabatan Anggota BPK pengganti melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (4) UU BPK mereduksi pengaturan mengenai masa jabatan Anggota BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPK yang berbunyi: "*Masa jabatan Anggota BPK selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya*";
9. Bahwa pemberlakuan norma Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan ayat (4) UU BPK pada akhirnya menimbulkan perbedaan dalam pemangku masa jabatan Anggota BPK. Di mana sekarang ini terdapat 8 (delapan) orang Anggota BPK menjabat selama 5 (lima) tahun, dan 1 (satu) orang Anggota BPK menjabat dibawah 5 (lima) tahun yakni Pemohon. Oleh karena itu, norma Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan ayat (4) UU BPK telah merugikan hak konstitusional Pemohon, dan oleh karenanya diajukan pengujian terhadap norma tersebut agar dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena bertentangan dengan UUD 1945;
10. Bahwa berdasarkan argumentasi sebagaimana telah diuraikan dalam

angka 1 (satu) sampai dengan angka 9 (sembilan) di atas, maka Pemohon berkesimpulan, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan ini, berdasarkan 5 (lima) alasan, yakni: (a) Pemohon adalah perorangan warga negara Republik Indonesia; (b) Sebagai warga negara, Pemohon mempunyai hak konstitusional sebagai konsekuensi dianutnya paham negara hukum (*rechtsstaat*) yang normanya telah diatur dan diberikan oleh UUD 1945, yakni hak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945; (c) Hak konstitusional Pemohon tersebut, nyata-nyata secara aktual dan spesifik telah dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan ayat (4) UU BPK yang telah memberlakukan secara berbeda mengenai status Pemohon sebagai Anggota BPK pengganti antarwaktu yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya; (d) Kerugian konstitusional tersebut nyata-nyata terjadi berdasarkan sebab-akibat (*causal verband*), yakni hak-hak konstitusional Pemohon diperlakukan secara diskriminatif dan tidak adil dengan diberlakukannya Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan ayat (4) UU BPK yang dikaitkan dengan Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945; (e) Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang diharapkan akan mengabulkan petitum permohonan ini, maka kerugian konstitusional Pemohon dimaksud, diharapkan tidak akan atau tidak lagi terjadi, karena Pemohon dapat menjabat sebagai Anggota BPK selama 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPK;

III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa sesuai tuntutan reformasi yang menghendaki terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) menuju tata pemerintahan yang baik, mengharuskan adanya perubahan yang signifikan terhadap peraturan perundang-undangan dan penataan terhadap lembaga-lembaga negara di Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu perubahan yang mendasar adalah dengan dirubahnya UUD 1945, khususnya perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2011 mengenai BPK sebagaimana diatur dalam BAB VIII A mulai dari Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G yang telah meletakkan kedudukan yang kuat, bebas dan mandiri terhadap kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai organ/lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi (UUD 1945) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Di mana keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, memerlukan lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (*konsideran huruf a dan huruf b UU tentang BPK*);

2. Bahwa untuk mewujudkan BPK yang bebas dan mandiri sebagaimana diamanatkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, pembentuk konstitusi memberikan atribusi kepada pembuat Undang-Undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai BPK dalam bentuk Undang-Undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23G ayat (2) UUD 1945. Sebagai akibat perubahan UUD 1945, Undang-Undang organik yang mengatur tentang BPK juga harus dilakukan perubahan sesuai dengan amanat UUD 1945. Semula undang-undang organik tentang BPK diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Kedua Undang-Undang organik yang mengatur tentang BPK terdapat perbedaan yang sangat substansial, terutama berkenaan dengan kedudukan, tugas dan wewenang, keanggotaan (pemilihan dan pemberhentian), hak keuangan/administratif dan protokoler, tindakan kepolisian, kekebalan serta larangan, kode etik, kebebasan, kemandirian, dan akuntabilitas, pelaksana BPK, anggaran, serta ketentuan pidana;
3. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK telah menegaskan betapa penting dan strategisnya kedudukan dan

kewenangan konstitusional BPK yang merupakan penjabaran dari Pasal 23E UUD 1945 yaitu memiliki tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara [vide Pasal 6 ayat (1) UU BPK]. Hasil pemeriksaan BPK tersebut oleh Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Di mana hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang;

4. Bahwa demi terwujudnya kehendak sebagaimana dikemukakan di atas, operasionalisasi pelaksanaan tugas dan kewenangan kelembagaan BPK dilaksanakan oleh 9 (sembilan) orang anggota dengan susunan Badan Pemeriksa Keuangan terdiri atas seorang Ketua merangkap Anggota, seorang Wakil Ketua merangkap Anggota, dan 7 (tujuh) orang Anggota [vide Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU BPK]. Kesemua pemangku jabatan Anggota BPK memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan [vide Pasal 5 ayat (1) UU BPK]. Sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri sudah barang tentu harus diisi oleh Anggota BPK yang profesional, berintegritas, dan akuntabel. Untuk mewujudkan hal tersebut telah ditentukan syarat-syarat untuk dipilih sebagai Anggota BPK dan tata cara pemilihan Anggota BPK yang diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK sebagaimana diamanatkan Pasal 23F UUD 1945. Adapun bunyi Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK adalah sebagai berikut:

- Pasal 13 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 berbunyi:
 - “Untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:*
 - a. warga negara Indonesia;*
 - b. beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
 - c. berdomisili di Indonesia;*
 - d. memiliki integritas moral dan kejujuran;*
 - e. Setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik*

Indonesia Tahun 1945;

- f. berpendidikan paling rendah S-1 atau setara;*
 - 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;*
 - h. sehat jasmani dan rohani;*
 - i. paling rendah berusia 35 (tiga puluh lima) tahun;*
 - j. paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat dilingkungan pengelola keuangan negara; dan*
 - k. tidak dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”;*
- Pasal 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 berbunyi:
- (1) anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD;*
 - (2) pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari pimpinan DPR;*
 - (3) calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat;*
 - (4) DPR memulai proses pemilihan Anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan harus menyelesaikan pemilihan Anggota BPK yang baru paling lama 1 (satu) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Anggota BPK yang lama;*
 - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Anggota BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR;*
5. Bahwa Pemohon sebelum memangku jabatan sebagai Anggota BPK pengganti, Pemohon selama ini bekerja/berkarir di BPK dan Kementerian Dalam Negeri selama kurang lebih 28 (dua puluh delapan) tahun dengan rincian sebagai berikut:

No	Tahun	Pekerjaan/Jabatan
1.	1985 – 2004	Auditor dan Widyaiswara di BPK
2.	2004 – 2007	Staf Khusus di Direktorat Jenderal Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri
3.	2007 – 2011	Staf Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kabupaten Lingga (Eselon IIB)
4.	2011 – Sekarang	LEKTOR KEPALA di Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Kementerian Dalam Negeri
5.	2011 - Sekarang	Anggota BPK

6. Bahwa Pemohon sebelum diresmikan sebagai Anggota BPK pengganti pada 29 Oktober 2011, pernah beberapa kali mengikuti seleksi Anggota BPK. Pertama kalinya Pemohon ikut seleksi sebagai peserta pemilihan Anggota BPK masa jabatan 2004-2009 berdasarkan ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang BPK (**bukti P-5**). Kemudian pada tahun 2009, Pemohon mengikuti proses seleksi calon Anggota BPK dengan masa jabatan 5 (lima) tahun berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK dengan hasil sebagai berikut:

No	Nama Calon	Perolehan Suara
1.	Hasan Bisri	44
2.	Hadi Poernomo	43
3.	Gunawan Sidauruk*	32
4.	Rizal Djalil	32
5.	Moermahasi Soerja Djajanegara	30
6.	Taufiequrachman Ruki	27
7.	Dharma Bhakti*	26
8.	Tengku Muhammad Nurlif	22
9.	Ali Masykur Musa	20
10.	Achmad Sanusi*	14
11.	Bahrullah Akbar	13

* Tidak memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 13 huruf j UU BPK

7. Bahwa terdapat 3 (tiga) orang calon anggota BPK terpilih yang memenuhi syarat berdasarkan Pasal 13 huruf j Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, maka posisi Pemohon yang semula menempati peringkat ke-11 menjadi peringkat ke-8. Konfigurasi calon Anggota BPK delapan besar yang memenuhi syarat setelah dipilih oleh DPR sebagaimana diuraikan di atas adalah sebagai berikut:

No	Nama Calon	Perolehan Suara
1.	Hasan Bisri	44
2.	Hadi Poernomo	43
3.	Rizal Djalil	32
4.	Moermahasi Soerja Djajanegara	30
5.	Taufiequrachman Ruki	27
6.	Tengku Muhammad Nurlif	22
7.	Ali Masykur Musa	20
8.	Bahrullah Akbar	13

8. Bahwa pada tahun 2010, salah seorang pemangku jabatan Anggota BPK Tengku Muhammad Nurlif mengundurkan diri sebagai Anggota BPK, dan kemudian yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat sebagai Anggota BPK berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 19/P Tahun 2011 tanggal 6 April 2011. Maka terdapat kekosongan 1 (satu) pemangku jabatan Anggota BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UU BPK yang menyatakan bahwa Anggota BPK berjumlah 9 (sembilan) orang. Oleh karena itu BPK melalui suratnya Nomor 42/S/II/04/2011 tertanggal 19 April 2011 yang ditujukan kepada DPR, meminta agar DPR mengadakan seleksi untuk mencari pengganti Tengku Muhammad Nurlif yang telah diberhentikan dengan hormat. Dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU BPK untuk melengkapi jumlah 9 (sembilan) orang Anggota BPK, akan tetapi masa jabatan Anggota BPK pengganti tersebut hanya melanjutkan masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 ayat (4) UU BPK;
9. Bahwa selanjutnya DPR membuka pengumuman ke publik untuk melaksanakan seleksi pengangkatan penggantian antarwaktu 1 (satu) posisi lowong pemangku jabatan Anggota BPK dan Pemohon kembali mengikuti proses seleksi calon Anggota BPK pengganti antar waktu

tersebut. Proses seleksi terhadap 16 (enam belas) calon Anggota BPK pengganti dilaksanakan pada tanggal 26 September 2011 dan 27 September 2011 oleh DPR, pada tanggal 3 Oktober 2011, DPR mengadakan rapat internal untuk mengambil keputusan dan hasilnya Pemohon mendapatkan 39 suara dari 47 suara melalui pemungutan suara di DPR sehingga Pemohon terpilih sebagai Anggota BPK menggantikan Tengku Muhammad Nurlif sesuai ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK, selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 62/P Tahun 2011 tanggal 29 Oktober 2011 yang secara resmi mengukuhkan Pemohon sebagai Anggota BPK;

10. Bahwa setelah dilantik sebagai Anggota BPK pada tanggal 10 November 2011, Pemohon diberikan tugas dan kewenangan sebagai Anggota VII. Di mana tugas dan kewenangan Anggota VII (*vide* Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2010) meliputi pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara bidang kekayaan negara yang dipisahkan dengan entitas pemeriksaan, yaitu : Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Negara dan anak perusahaan, badan pelaksana pengendalian usaha migas (termasuk kontraktor *production sharing*/KPS pertambangan), badan pembina proyek asahan dan otorita pengembangan proyek asahan serta lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut (**bukti P-6**);
11. Bahwa sebagai Anggota BPK pengganti yang dipilih dengan istilah "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU BPK, tetapi pada hakikatnya sama dengan proses seleksi dan pemilihan Anggota BPK yang Pemohon alami pada tahun 2009 untuk masa jabatan 2009-2014 yang mendasarkan pada syarat dan tata cara yang sama-sama diatur menurut ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK. Jika menggunakan pemahaman mengenai mekanisme "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" untuk mengisi posisi lowong keanggotaan lembaga legislatif (DPR, DPD, dan DPRD). Calon yang memperoleh suara terbanyak berikutnya dalam Daftar Calon Tetap (DCT) pada partai politik/calon perseorangan dari daerah pemilihan yang sama dan masih memenuhi syarat, maka calon tersebut ditetapkan untuk mengisi jabatan lowong keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD, tanpa

mengikuti seleksi kembali melalui pemilihan umum. Berkaitan dengan Pemohon yang merupakan Anggota BPK pengganti, syarat dan tata cara untuk ditetapkan sebagai Anggota BPK pengganti sama dengan syarat dan tata cara pemilihan Anggota BPK yang memiliki masa jabatan 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPK dengan mendasarkan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK;

12. Bahwa sebagai Anggota BPK yang dipilih dengan "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" sebagaimana dipraktikkan dalam pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Semestinya cukup menetapkan calon Anggota BPK yang memperoleh suara terbanyak berikutnya yang masih memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UU BPK, yakni Pemohon yang memperoleh suara terbanyak ke-8, dan tidak perlu lagi melakukan pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK yang didalamnya menggunakan syarat dan tata cara sebagaimana diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK;
13. Bahwa Pasal 22 ayat (1) UU BPK yang menentukan mengenai pengisian jabatan Anggota BPK yang lowong, dan kemudian Pasal 22 ayat (4) UU BPK menentukan pemangkuan masa jabatan Anggota BPK pengganti sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UU BPK hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya. Pemohon yang dipilih DPR sebagai Anggota BPK menggantikan Tengku Muhammad Nurlif hanya melanjutkan sisa masa jabatan Tengku Muhammad Nurlif sampai dengan tahun 2014 bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan 6 (enam) Anggota BPK lainnya. Dalam Keputusan Presiden Nomor 62/P Tahun 2011 tanggal 29 Oktober 2011 tidak secara tegas menetapkan masa jabatan Pemohon sebagai Anggota BPK sampai tahun berapa?. (vide Keputusan Presiden Nomor 62/P Tahun 2011);
14. Bahwa Pemohon sejak diresmikan sebagai Anggota BPK melalui pengangkatan penggantian antarwaktu menurut ketentuan Pasal 22 ayat (1) tidak mencapai 3 (tiga) tahun berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (4) UU BPK. Sementara masa jabatan Anggota BPK lainnya yang dipilih berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan 14 UU BPK menjabat selama 5 (lima) tahun, padahal tidak ada perbedaan yang substansial antara tata cara "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan tata cara "*pemilihan*"

Anggota BPK sama-sama mengacu pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK. Maka dalam hal ini Pemohon mendapatkan perlakuan yang berbeda dalam masa jabatan pemangku jabatan Anggota BPK. Perlakuan yang berbeda tersebut bila dikaitkan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam suatu negara hukum yang demokratis nyata-nyata jelas bertentangan, khususnya dengan prinsip kepastian hukum yang adil, prinsip persamaan dan keadilan, prinsip kemanfaatan hukum, serta prinsip kepentingan umum;

15. Bahwa konsep penggantian antarwaktu (PAW) hanya dikenal dalam penggantian jabatan publik dalam cabang kekuasaan legislatif (DPR, DPD, dan DPRD). Bahwa sumber pengisian jabatan cabang kekuasaan legislatif tersebut adalah melalui pemilihan umum (Pemilu) secara langsung oleh rakyat dengan jangka waktu tertentu (*fix term*). Dalam hal terjadi kekosongan jabatan anggota legislatif sebelum berakhirnya masa jabatan pemangku jabatan anggota legislatif tersebut, maka pengisian jabatan lowong tersebut tidak memungkinkan untuk dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu. Karena Pemilu sebagaimana di atur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 hanya dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Mekanisme yang memungkinkan untuk mengisi jabatan yang kosong dengan penggantian antarwaktu (PAW). Konsep PAW ini sejalan dengan kedudukan lembaga legislatif sebagai lembaga politik. Dalam hal terjadinya kekosongan pemangku jabatan Anggota DPR dan/atau DPRD sebelum habis masa jabatannya, maka pengisian jabatan lowong tersebut diisi melalui mekanisme PAW. Pemangku jabatan yang kosong, diisi atau digantikan oleh calon anggota DPR dan/atau DPRD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama. Dalam hal calon anggota DPR dan/atau DPRD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR dan/atau DPRD, anggota DPR dan/atau DPRD digantikan oleh calon anggota DPR dan/atau DPRD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama [vide Pasal 217 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 336 ayat (1) dan ayat (2), *juncto* Pasal

387 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut UU MD3];

16. Bahwa dalam hal penggantian Anggota DPD yang berhenti sebelum habis masa jabatannya, digantikan oleh calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara calon anggota DPD dari provinsi yang sama. Dalam hal calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara calon anggota DPD meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPD, anggota DPD pengganti tersebut digantikan oleh calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya [vide Pasal 286 ayat (1) dan ayat (2) UU MD3];
17. Bahwa BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara mempunyai perbedaan yang sangat mendasar dengan lembaga legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) sebagai lembaga politik yang mekanisme pengisian jabatannya dilakukan secara serempak melalui pemilu yang dilaksanakan selama 5 (lima) tahun sekali. Oleh karena itu, untuk memenuhi asas kepastian hukum yang adil sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, maka menurut Pemohon masa jabatan Anggota BPK pengganti tidak dimaksudkan untuk memenuhi sisa masa jabatan anggota yang digantikannya. Pengisian pemangku jabatan Anggota BPK pengganti dimaksudkan untuk memenuhi susunan dan keanggotaan BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 5 ayat (1) UU BPK. Dengan demikian, masa jabatan Anggota BPK pengganti diperlakukan sama menurut Pasal 5 ayat (1) UU BPK, sehingga pengisian pemangku jabatan Anggota BPK dengan istilah apapun tetap sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
18. Bahwa dalam rumusan Pasal 22 ayat (1) yang menggunakan frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" yang menjadi dasar

pengangkatan Pemohon sebagai Anggota BPK pengganti mengandung kelemahan sistem kaidah. Di mana norma Pasal 22 ayat (1) mengandung pertentangan dengan norma Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1) UU BPK sebagai norma yang bersifat imperatif (keharusan) dalam menentukan komposisi keanggotaan dan masa jabatan Anggota BPK. Di samping itu, penggunaan frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” bertentangan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU BPK yang menentukan: “*Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD*”. Penggunaan frasa “*pengangkatan*” dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK bertentangan dengan tata cara pengisian jabatan Anggota BPK yakni dengan cara dipilih sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU BPK, *juncto* Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Penggunaan kalimat yang berbeda dalam tata cara pengisian jabatan Anggota BPK sebagaimana dikemukakan di atas memiliki ketidakjelasan rumusan. Oleh karenanya, frasa “*pengangkatan*” dalam pasal *a quo* harus dibatalkan dan dikembalikan ke frasa “*pemilihan*” sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) UU BPK, *juncto* Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Hal ini sesuai dengan pembahasan di Badan Pekerja MPR mengenai rumusan Pasal 23F ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dengan pertimbangan agar keberadaan BPK bebas dari pengaruh pemerintah, maka Anggota BPK dipilih oleh DPR agar sebagai *core* dengan DPD memberikan pertimbangan (*Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2008, halaman 296*);

19. Bahwa isi norma Pasal 22 ayat (4) UU BPK tidak memiliki kepastian hukum dan mengandung ambiguitas yang akhirnya berakibat memberi ketidakpastian masa jabatan Anggota BPK. Hal demikian menurut Pemohon merugikan hak-hak konstitusional Pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum yang secara khusus dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Norma ayat (4) pasal *a quo* mengandung unsur diskriminatif perlakuan kesempatan yang sama dalam masa jabatan anggota BPK yang diangkat secara bersamaan dengan anggota BPK yang diangkat sebagai anggota pengganti BPK. Dengan demikian ayat (4) Pasal *a quo* UU BPK

bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

20. Bahwa norma Pasal 22 ayat (4) UU BPK yang berbunyi: "*Anggota BPK pengganti melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya*" menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai Anggota BPK, karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya. Apabila ayat (4) Pasal tersebut diterapkan akan bertentangan dengan Pasal 5 ayat (1) UU BPK yang secara tegas dan jelas menyatakan: "*Masa jabatan Anggota BPK selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya*". Pengisian jabatan Anggota BPK, baik melalui tata cara "*Pengangkatan Penggantian Antarwaktu*" yang mengacu pada Pasal 22 ayat (1) UU BPK maupun dengan tata cara "*pemilihan*" yang mengacu pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK tidak mempunyai perbedaan substansial. Dengan demikian, selain telah terjadinya pertentangan internal (*contradictio in terminis*) norma yang mengatur pemangkuan masa jabatan Anggota BPK menurut UU BPK, juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, dan oleh karenanya Pasal 22 ayat (4) UU BPK harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
21. Bahwa BPK sebagai lembaga negara independen yang dibentuk oleh UUD 1945 diberi tugas dan wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Untuk melakukan tugas dan wewenang tersebut, BPK dituntut bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Dengan adanya Anggota BPK yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya tidak akan menjamin kesinambungan kinerja BPK dalam melakukan tugas dan wewenangnya menurut UUD 1945 serta menimbulkan ketidakadilan bagi Anggota BPK yang menggantikannya. Selain itu, jabatan Anggota BPK berbeda dengan jabatan negara yang lainnya karena adanya faktor konsistensi dan kesinambungan, terkait baik dengan proses maupun hasil audit yang dihasilkan. Jika dihubungkan dengan penilaian konsistensi dari audit yang dihasilkan, maka masa jabatan 5 (lima) tahun sebagai Anggota BPK pun, sebenarnya masih dianggap kurang. Dengan adanya Anggota

BPK yang menggantikan yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya, maka masa jabatan Anggota BPK menjadi kurang dari 5 (lima) tahun;

22. Bahwa yang menjadi pertimbangan untuk masa jabatan Anggota BPK adalah adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan dalam proses dan hasil audit BPK yang sangat terpengaruh oleh lamanya masa jabatan Anggota BPK. Oleh sebab itu, akan lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila masa jabatan Anggota BPK yang menggantikan tetap 5 (lima) tahun. Dengan demikian, pembatasan dan pembedaan perlakuan hukum mengenai masa jabatan Anggota BPK tidak beralasan menurut hukum;
23. Bahwa mengenai masa jabatan pengganti pada beberapa lembaga negara, Mahkamah Konstitusi telah memutuskannya dengan menyatakan norma yang mengatur hal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena bertentangan dengan UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah sebagai berikut:
 - a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011 tanggal 20 Juni 2011 (**bukti P-7**) mengenai tafsir masa jabatan Pimpinan KPK Pengganti dengan pertimbangan hukum dan amar putusannya sebagai berikut:
 - **Pertimbangan Hukum** pada bagian **Pendapat Mahkamah** halaman 73-76:

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU KPK, mekanisme pemilihan anggota pengganti Pimpinan KPK yang berhenti dalam masa jabatan dilakukan sama dengan mekanisme pemilihan dan pengangkatan anggota pimpinan yang diangkat secara bersamaan pada awal periode. Proses seleksi ini memakan waktu yang lama dan biaya yang cukup tinggi karena paling tidak melibatkan pembentukan panitia seleksi, proses pendaftaran yang dilakukan secara terbuka dan transparan dengan melibatkan proses publikasi di media, dan setelah ditetapkan nama calon-calon tersebut, proses seleksi dilanjutkan pada pengumuman kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan yang seterusnya diserahkan di DPR untuk dilakukan seleksi kembali oleh DPR melalui mekanisme fit and proper test. Proses seleksi yang ketat dan panjang tersebut dipandang perlu, mengingat begitu pentingnya jabatan Pimpinan KPK, terutama apabila dikaitkan dengan urgensi agenda pemberantasan korupsi di Indonesia;

- [3.23] *Menimbang bahwa proses pemilihan dan seleksi Pimpinan KPK pengganti yang demikian apabila dilihat dari asas keadilan dalam pelaksanaan pemerintahan yaitu keadilan bagi masyarakat maka pengangkatan anggota pengganti yang menduduki masa jabatan sisa hanya satu tahun adalah sesuatu yang dirasakan tidak adil bagi masyarakat, karena negara harus mengeluarkan biaya yang sangat besar serta para penyelenggara negara yang melakukan proses seleksi menghabiskan waktu yang cukup panjang hanya untuk memilih seorang anggota pengganti yang menduduki sisa masa jabatan satu tahun. Menurut Mahkamah, keadilan masyarakat adalah sumber nilai konstitusi tertinggi yang harus menjadi dasar penilaian Mahkamah, karena keadilan konstitusi tidak lain dari keadilan bagi constituent yaitu keadilan bagi rakyat yang membentuk dan menyepakati konstitusi. Keadilan masyarakat ini menjadi sangat penting dalam menegakkan prinsip-prinsip konstitusi untuk menghindari penyelenggaraan negara yang bersifat elitis dan melanggar prinsip-prinsip demokrasi yang dianut oleh UUD 1945 khususnya demokrasi partisipatoris. Menurut Mahkamah, penafsiran demikian juga, menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai anggota pengganti yang berjuang serta menghabiskan banyak tenaga, waktu, dan biaya untuk lulus seleksi dan terpilih menjadi anggota Pimpinan KPK pengganti. Anggota pengganti yang terpilih yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikan mendapat perlakuan yang berbeda dengan anggota pimpinan yang terpilih secara bersamaan pada awal periode yang menjalankan masa jabatan penuh empat tahun, padahal anggota pengganti menjalani segala proses seleksi dan syarat-syarat yang sama, sehingga melanggar prinsip perlakuan yang sama terhadap setiap warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan [vide Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945];*
- [3.24] *Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jika anggota Pimpinan KPK pengganti hanya menduduki masa jabatan sisa dari anggota pimpinan yang digantikannya, hal itu melanggar prinsip kemanfaatan yang menjadi tujuan hukum. Hukum lahir dan diadakan untuk mencapai kemanfaatan setinggi-tingginya. Proses seleksi seorang Pimpinan KPK pengganti menurut Pasal 33 ayat (2) UU KPK hanya menduduki masa jabatan sisa, mengeluarkan biaya yang relatif sama besarnya dengan proses seleksi lima orang Pimpinan KPK. Hal itu, benar-benar merupakan sebuah pemborosan yang tidak perlu dan tidak wajar. Menurut Mahkamah, sekiranya dimaknai bahwa Pimpinan pengganti itu adalah hanya menggantikan dan menyelesaikan masa jabatan sisa dari pimpinan yang digantikan maka mekanisme penggantian tersebut tidak harus melalui proses seleksi yang panjang dan rumit dengan biaya yang besar seperti dalam seleksi lima anggota pimpinan yang diangkat secara bersamaan. Pimpinan pengganti, dalam hal ada pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya, cukup*

diambil dari calon Pimpinan KPK yang ikut dalam seleksi sebelumnya yang menempati urutan tertinggi berikutnya, seperti penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD yang menurut Pasal 217 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) yang menyatakan, "Masa jabatan anggota DPR pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikan" dan Pasal 286 ayat (3) yang menyatakan, "Masa jabatan anggota DPD pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPD yang digantikannya". Hal itu, lebih memenuhi prinsip efisiensi, dan prinsip kewajaran. Oleh karena berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU KPK yang mengharuskan pengisian pimpinan pengganti dilakukan melalui proses seleksi yang sama dengan proses seleksi lima orang anggota KPK yang diangkat secara bersamaan, menurut Mahkamah, penggantian Pimpinan KPK pengganti tersebut tidak sama dengan penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD. Penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD, tidak melalui proses seleksi yang baru dan sudah ditegaskan dalam Undang-Undang hanya melanjutkan masa jabatan sisa dari anggota yang digantikannya. UU KPK menegaskan bahwa Pimpinan KPK pengganti dilakukan melalui proses seleksi yang baru dan tidak ditentukan bahwa pimpinan pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan pimpinan yang digantikannya. Menurut Mahkamah, hal itu menunjukkan bahwa masa jabatan Pimpinan KPK pengganti tidak dapat ditafsirkan sama dengan penggantian antarwaktu bagi anggota DPR dan DPD. Dengan demikian masa jabatan pimpinan KPK yang ditentukan dalam Pasal 34 UU KPK tidak dapat ditafsirkan lain, kecuali empat tahun, baik bagi pimpinan yang diangkat secara bersamaan sejak awal maupun bagi pimpinan pengganti. Mempersempit makna Pasal 34 UU KPK dengan tidak memberlakukan bagi Pimpinan KPK pengganti untuk menjabat selama empat tahun adalah melanggar prinsip kepastian hukum yang dijamin konstitusi;

- [3.25] Menimbang bahwa selain itu, menurut Mahkamah, KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain. Untuk mencapai maksud dan tujuan pembentukan KPK sebagai lembaga negara yang khusus memberantas korupsi, maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangan secara efektif, KPK dituntut untuk bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Menurut Mahkamah, KPK tidak akan maksimal melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional dan berkesinambungan tanpa kesinambungan pimpinan KPK. Untuk menjamin

kesinambungan tugas-tugas Pimpinan KPK, agar pimpinan tidak secara bersama-sama mulai dari awal lagi, maka penggantian Pimpinan KPK tidak selayaknya diganti serentak. Oleh sebab itu, akan menjadi lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila terjadi penggantian antarwaktu di antara Pimpinan KPK diangkat untuk satu periode masa jabatan empat tahun [vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945];

- **Amar Putusan** pada halaman 78:

- *Menyatakan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa Pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi baik pimpinan yang diangkat secara bersamaan maupun pimpinan pengganti yang diangkat untuk menggantikan pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya memegang jabatan selama 4 (empat) tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan;*
- *Menyatakan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa pimpinan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi baik pimpinan yang diangkat secara bersamaan maupun pimpinan pengganti yang diangkat untuk menggantikan pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya memegang jabatan selama 4 (empat) tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan;*

b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 tanggal 18 Oktober 2011 yang salah satunya membatalkan ketentuan dalam Pasal 26 ayat (5) UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi: *“Hakim Konstitusi yang menggantikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melanjutkan sisa jabatan Hakim Konstitusi yang digantikannya”*. Adapun pertimbangan hukum dan amar putusan perkara tersebut sebagai berikut:

- **Pertimbangan Hukum** pada bagian **Pokok Permohonan** halaman 70-71:

“5. Terhadap dalil para Pemohon bahwa Pasal 26 ayat (5) UU 8/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut:

Bahwa Pasal 26 ayat (5) UU 8/2011 menyatakan “Hakim konstitusi

yang menggantikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melanjutkan sisa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya.” Norma Pasal 26 ayat (5) UU 8/2011 menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai hakim konstitusi karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya. Apabila pasal tersebut diterapkan akan bertentangan dengan Pasal 22 UU MK (UU 24/2003) yang secara tegas dan jelas menyatakan “Masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya”, sehingga terjadi pertentangan internal (*contradictio in terminis*). Menurut Mahkamah, penggantian hakim konstitusi tidak sama dengan penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD. Penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD, tidak melalui proses seleksi yang baru dan sudah ditegaskan dalam Undang-Undang hanya melanjutkan masa jabatan sisa dari anggota yang digantikannya. Adapun calon hakim konstitusi melalui proses seleksi oleh masing-masing lembaga yang mengajukannya. Dengan demikian, menurut Mahkamah, masa jabatan hakim konstitusi yang ditentukan dalam Pasal 22 UU MK tidak dapat ditafsirkan lain kecuali lima tahun, baik yang diangkat secara bersamaan maupun bagi hakim konstitusi yang menggantikan hakim konstitusi yang berhenti sebelum masa jabatannya berakhir. Mempersempit makna Pasal 22 UU MK dengan tidak memberlakukannya bagi hakim konstitusi pengganti untuk menjabat selama lima tahun adalah melanggar prinsip kepastian hukum yang adil yang dijamin konstitusi; Bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara independen yang oleh UUD 1945 diberi tugas dan wewenang sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Untuk melakukan tugas dan wewenang tersebut, Mahkamah dituntut bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Dengan adanya hakim konstitusi yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya tidak akan menjamin kesinambungan kinerja Mahkamah dalam melakukan tugas dan wewenangnya serta menimbulkan ketidakadilan bagi hakim konstitusi yang mengganti. Selain itu, jabatan hakim konstitusi berbeda dengan jabatan negara yang lainnya karena adanya faktor konsistensi dan kesinambungan, terkait baik dengan proses maupun putusan-putusan yang dihasilkan. Jika dihubungkan dengan penilaian konsistensi dari putusan yang dihasilkan maka masa jabatan lima tahun sebagai hakim konstitusi pun, sebenarnya masih dianggap kurang. Dengan adanya hakim yang menggantikan yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya maka masa jabatan hakim konstitusi menjadi kurang dari lima tahun. Dengan demikian, yang menjadi pertimbangan untuk masa jabatan hakim konstitusi adalah adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan dalam proses dan putusan-putusan Mahkamah yang sangat terpengaruh oleh lamanya masa jabatan hakim konstitusi, terkait dengan pendapat hukum dan kemandirian hakim. Oleh sebab itu, akan lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila masa jabatan hakim konstitusi yang menggantikan tetap lima tahun. Dengan demikian, menurut

Mahkamah, dalil para Pemohon a quo beralasan menurut hukum;

- **Amar Putusan** pada halaman 80 :

*3. Pasal 4 ayat (4f), ayat (4g), dan ayat (4h), Pasal 10, Pasal 15 ayat (2) huruf h sepanjang frasa “dan/atau pernah menjadi pejabat negara”, **Pasal 26 ayat (5)**, Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e, ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 50A, Pasal 59 ayat (2), dan Pasal 87 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) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;*

24. Bahwa mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, dan dikaitkan dengan norma yang mengatur masa jabatan Anggota BPK pengganti sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (4) UU BPK, menurut Pemohon adalah sangat tepat dan bijaksana, jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi bercermin pada putusan tersebut dalam memutuskan permohonan Pemohon, karena Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut substansinya sama dengan Permohonan yang Pemohon ajukan yaitu mengenai masa jabatan pengganti pemangku jabatan pada lembaga-lembaga negara, termasuk didalamnya mengenai masa jabatan Anggota BPK pengganti yang bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
25. Bahwa meskipun Mahkamah Konstitusi menurut Pasal 47 UU MK, putusan MK berlaku sejak ditetapkan (*prospektif*), namun demi asas kemanfaatan yang merupakan asas dan tujuan universal hukum, maka untuk kasus-kasus tertentu Mahkamah dapat memberlakukan putusnya secara surut (*retroaktif*). Hal ini sudah menjadi yurisprudensi yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tertanggal 7 Agustus 2009 yang menjadi landasan penetapan Anggota DPR Periode 2009-2014 terutama berkaitan dengan penetapan Anggota DPR berdasar penghitungan tahap III yang semula telah ditetapkan secara salah oleh KPU dan juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011 tertanggal 20 Juni 2011 yang mengukuhkan posisi Pimpinan KPK Pengganti Busyro Muqoddas tetap menjabat selama 4 (empat) tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan (vide Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 halaman 76-78);

26. Bahwa apabila permohonan Pemohon dikabulkan, maka Pemohon tidak akan menjabat selama kurang lebih 3 (tiga) tahun, melainkan menjabat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPK yakni selama 5 (lima) tahun, terhitung sejak diresmikannya Pemohon sebagai Anggota BPK tanggal 29 Oktober 2011 sampai dengan tahun 2016 dengan berpedoman pada yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tertanggal 7 Agustus 2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011 tertanggal 20 Juni 2011 yang memberlakukan putusannya secara surut (*retroaktif*);

IV. PETITUM

Bahwa berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, Pemohon dengan ini memohon agar kiranya Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berkenan memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan muatan norma yang terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 4654) bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan muatan norma yang terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 4654) tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara sebagaimana mestinya.

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

[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-8, sebagai berikut:

- 1 Bukti P-1 Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- 2 Bukti P-2 Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 3 Bukti P-3 Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon
- 4 Bukti P-4 Fotokopi Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 62/P Tahun 2011 tanggal 29 Oktober 2011
- 5 Bukti P-5 Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- 6 Bukti P-6 Fotokopi Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2010 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan
- 7 Bukti P-7 Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011
- 8 Bukti P-8 Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011

Selain itu, Pemohon juga mengajukan seorang saksi yang bernama **Achsanul Qosasi** dan tiga orang ahli yaitu **Yusril Ihza Mahendra, Saldi Isra, Dwi Andayani** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 21 Maret 2013, yang menerangkan sebagai berikut:

SAKSI PEMOHON

Achsanul Qosasi

- Saksi yang melaksanakan langsung proses pemilihan atau pengangkatan anggota BPK Bahrullah menggantikan Nurlif;
- Pada saat itu dari 17 anggota terpilihlah Bahrullah Akbar. Menurut saksi Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang *a quo* masih beranggapan tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- Saksi menjalankan hal tersebut sesuai dengan amanat yang diberikan kepada Komisi XI dan pada waktu itu memang terlintas sedikit diskusi mengenai masa jabatan anggota BPK adalah 5 tahun, sehingga saksi beranggapan adalah bukan domain Komisi XI dan sampai saat ini, saksi berkeyakinan di Komisi XI

bahwa Undang-Undang BPK tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

AHLI PEMOHON

1. Yusril Ihza Mahendra

- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 sebagai Undang-Undang organik yang menyebarkan lebih lanjut pelaksanaan tugas konstitusional dari Badan Pemeriksa Keuangan mengatur beberapa hal sebagai berikut: yakni menentukan bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan berjumlah 9 orang dengan susunan terdiri atas satu orang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan 7 orang anggota;
- Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang BPK menegaskan lebih lanjut ketentuan Pasal 23F ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengharuskan semua pemangku jabatan anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Ada pun masa jabatan anggota BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang BPK adalah 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan;
- Norma-norma tersebut menurut pendapat ahli sudah sangat jelas bersifat imperatif dan tidak dapat ditafsirkan lain, akan tetapi yang menjadi persoalan adalah adanya norma dalam Undang-Undang BPK yang menentukan cara pengisian jabatan anggota BPK dengan cara lain yakni sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) dengan menggunakan frasa pengangkatan pergantian antarwaktu. Penggunaan frasa demikian menjadi tidak tepat karena memiliki ketidakjelasan rumusan yang pada akhirnya berimplikasi kepada ketidakjelasan tujuan dan adanya ketidakpastian hukum. Sehingga norma tersebut bila dikaitkan dengan norma yang mengatur tentang mekanisme pengisian jabatan anggota BPK dalam Undang-Undang BPK itu sendiri mengalami adanya konflik atau pertentangan norma sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang BPK;
- Penggunaan frasa pengangkatan pergantian antar waktu juga bertentangan dengan Pasal 23F ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Menurut pendapat ahli sebenarnya ketentuan *a quo* dimaksudkan untuk mengisi dalam hal terjadinya kekosongan atau kekurangan dari komposisi keanggotaan BPK

yang berjumlah 9 orang tadi. Oleh karena itu menurut pendapat ahli, norma tersebut memang harus ada tetapi dengan tidak mencantumkan frasa pengangkatan pergantian antarwaktu dan norma Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang BPK seharusnya berbunyi, “Apabila anggota BPK diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dan Pasal 19 diadakan pergantian anggota BPK sesuai dengan syarat-syarat dan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dan diresmikan dengan keputusan presiden.” Tanpa adanya kata-kata istilah pergantian atau pengangkatan antarwaktu;

- Norma Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang BPK selanjutnya melahirkan norma turunan yakni ayat (4) pada pasal *a quo* yang menentukan bahwa masa jabatan anggota BPK pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikannya. Perbedaan masa jabatan anggota BPK senyata-nyatanya menurut pendapat ahli bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 28D ayat (1) yang menentukan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Padahal syarat dan tata cara pengisian jabatan anggota BPK berlaku secara imperatif sebagaimana diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang BPK, akan tetapi norma ayat (4) dalam pasal *a quo* Undang-Undang BPK mengecualikan lain terhadap masa jabatan anggota BPK pengganti dengan memegang masa jabatan di bawah 5 tahun karena mendasarkannya pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang BPK;
- Kalau konsep pergantian antarwaktu sebagaimana dipraktikkan dalam pengisian jabatan lowong pada lembaga negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kemudian diadopsi dalam pengisian jabatan kosong atau lowong pada keanggotaan BPK nampaknya tidak tepat. Hal itu dikarenakan Undang-Undang Dasar 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa pemilihan umum dilaksanakan setiap 5 tahun sekali dengan masa jabatan yang berakhir serempak. Di sisi lain, pemangku jabatan keanggotaan BPK merupakan jabatan profesional dan sangat berbeda dengan jabatan politik, seperti jabatan lembaga DPR, DPD, dan Presiden;

- Sebagai jabatan profesional, diperlukan adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK sebagai auditor keuangan negara. Praktik pemilihan kesembilan Anggota BPK yang ada sekarang ini, dengan mendasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, tidak dilakukan secara serentak dan memegang masa jabatan selama 5 tahun, kecuali Pemohon yang memegang masa jabatan kurang dari 5 tahun karena dipilih berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1), melalui pengangkatan penggantian antarwaktu;
- Dengan diberlakukannya norma Pasal 22 ayat (1), adanya frasa pengangkatan penggantian antarwaktu, dan ayat (4) Undang-Undang BPK, secara nyata selain bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, juga melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Tetapi secara spesifik dan aktual, telah merugikan hak konstitusional Pemohon yang telah ditetapkan sebagai Anggota BPK pengganti antar waktu dengan masa jabatan kurang dari 5 tahun. Maka seyogyanyalah, Mahkamah Konstitusi selain menyatakan norma *a quo* dalam Undang-Undang BPK bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Menurut pendapat ahli, perlu juga Mahkamah Konstitusi menetapkan masa jabatan Pemohon sebagai Anggota BPK selama 5 tahun, terhitung sejak tanggal Pemohon dilantik sebagai Anggota BPK. Hal itu didasarkan pada yurisprudensi tetap Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 5/PUU-IX/2011 yang telah mengukuhkan masa jabatan Busyro Muqoddas sebagai Pimpinan KPK dengan masa jabatan pimpinan KPK lainnya yakni selama 4 tahun, walaupun Busyro Muqoddas dipilih oleh DPR tidak bersamaan dengan pimpinan KPK lainnya.

2. Saldi Isra

- Dalam permohonan ini, Pemohon mengajukan pengujian atas konstitusionalitas Pasal Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dalam hal ini, ketentuan Pasal 22 ayat (1) menyatakan, *“Apabila Anggota BPK diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dan Pasal 19, diadakan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota BPK sesuai*

dengan syarat dan tata cara sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 dan Pasal 14, dan diresmikan dengan keputusan presiden”;

- Pasal 22 ayat (4) yang menyatakan, “Anggota BPK pengganti, melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikan.” Sebagai norma yang dianggap oleh Pemohon bertentangan dengan Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Pada intinya, Pemohon mempersoalkan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, sepanjang frasa pengangkatan penggantian antar waktu dan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 karena dianggap merugikan hak konstitusional Pemohon sebagai Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, seperti diuraikan dalam permohonan kepada Mahkamah Konstitusi;
- Pemohon merupakan anggota yang terpilih karena salah seorang anggota BPK sebelumnya berhalangan tetap, sehingga tidak dapat menghabiskan masa jabatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, karena alasan itu, Tengku Muhammad Nurlif telah pula diberhentikan dengan hormat. Sebagaimana diuraikan lebih lanjut dalam permohonan, sebelum terpilih di DPR sebagai Anggota BPK yang menggantikan TM. Nurlif, mengikuti beberapa proses seleksi. Ketika proses sebelumnya terpilih menjadi anggota pengganti, sesuai dengan ketentuan yang ada, Pemohon berhasil meraih dukungan suara pada nomor urutan 8 dari 7 calon yang dibutuhkan. Namun, sampai TM. Nurlif berhalangan tetap, Pemohon tidak serta-merta menggantikan yang bersangkutan sebagai Anggota BPK karena adanya ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang mengharuskan adanya pemenuhan syarat-syarat yang diperlukan, dan proses pun diulang dari tahap awal sebagaimana yang diikuti Pemohon dalam proses sebelumnya. Karena adanya ketentuan itu, guna mengisi kekosongan kursi Anggota BPK yang ditinggalkan oleh TM. Nurlif, Pemohon harus bersaing dari awal dengan 16 calon yang lainnya karena proses keterpilihan Pemohon persis sama dengan 8 anggota yang lain, ketentuan Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa pengangkatan penggantian antarwaktu dan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 dirasakan amat merugikan hak konstitusional Pemohon yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan, yaitu sekitar 2,5 tahun dari yang

ditinggalkan Tengku Nurlif. Sementara itu, 8 anggota BPK yang lain, yang juga dipilih dengan proses yang sama memiliki masa jabatan 5 tahun;

- Dalam beberapa Undang-Undang tentang lembaga atau komisi negara memang dikenal cara atau mekanisme untuk mengisi kekosongan sisa masa jabatan yang ditinggalkan oleh anggota lembaga negara atau komisioner komisi negara yang dikenal dengan mekanisme penggantian antarwaktu, misalnya dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, secara eksplisit mengatur masalah penggantian antarwaktu, sama dengan banyak lembaga negara atau komisi negara yang lain, pada umumnya penggantian antarwaktu terjadi karena salah seorang atau beberapa orang anggota lembaga negara atau komisi negara tersebut berhenti dan tidak dapat melanjutkan sisa masa jabatan;
- Penyebab utamanya mereka meninggal dunia, mengundurkan diri, dan diberhentikan karena adanya kemungkinan tidak dapat melanjutkan sisa masa jabatan, biasanya Undang-Undang menyediakan bagaimana cara melakukan penggantian antarwaktu untuk mengisi kekosongan masa jabatan tersebut, misalnya dalam Pasal 217 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dinyatakan ayat (1), *“Anggota DPR yang berhenti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada Pasal 214 ayat (1), Pasal 215 ayat (1) digantikan oleh calon anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara dari partai politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama”*. Lalu, ayat (2)-nya menyatakan, *“Kalau yang peringkat berikutnya tidak memenuhi syarat, maka akan ditunjuk peringkat berikutnya.”* Dalam ayat (3)-nya, *“Masa jabatan anggota DPR, penggantian antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikannya.”*;
- Ketentuan yang sama dapat juga ditemui di dalam Pasal 286 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengatur soal bagaimana penggantian antarwaktu dan masa sisa, masa jabatan anggota DPD karena penggantian antarwaktu. Selain anggota lembaga negara seperti DPR dan DPD tersebut, Undang-Undang juga mengatur mekanisme pemberhentian dan penggantian antarwaktu kekosongan anggota komisi negara, misalnya komisioner KPU. Terkait dengan hal ini Pasal 27 ayat (5) Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan, “Penggantian antar KPU, anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota yang berhenti sebagaimana dimaksud pada saat itu dilakukan pada ketentuan. a. Anggota KPU yang digantikan oleh anggota KPU yang urutan peringkat berikutnya dari hasil pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Kalau provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan hasil yang dilakukan oleh KPU pusat ataupun KPU di tingkat provinsi. Berdasarkan mekanisme penggantian antarwaktu anggota DPR, DPD, KPU tersebut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menyediakan proses penggantian secara tegas. Pertama, penggantinya guna mengisi jabatan yang kosong yang ditinggalkan itu berasal dari calon nomor urut berikutnya pada proses pemilihan sebelumnya. Dalam hal ini, bagi anggota DPR dan DPD pengganti pasal dari calon yang lain, suara terbanyak berikutnya pada partai politik peraih kursi di daerah pemilihan yang sama atau calon peraih suara terbanyak berikutnya pada provinsi yang sama bagi anggota DPD. Begitu pula dengan hubungan komisioner KPU, pengganti berasal dari calon peringkat berikutnya sesuai dengan hasil *fit and proper test* di DPR. Kedua, dalam hal calon yang berada pada peringkat berikutnya tidak lagi memenuhi syarat atau berhalangan tetap, maka pengganti antarwaktu adalah peringkat berikutnya lagi. Ketiga, pengganti antarwaktu tidak lagi mengikuti proses pemilihan atau seleksi sejak dari tahap awal, namun hanya didasarkan kepada proses yang dilakukan sebelumnya;

- Sebagai sebuah lembaga negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 juga memperkenalkan proses untuk kemungkinan dilakukan penggantian antar waktu anggota BPK. Dalam hal ini Pasal 22 ayat (1) menyatakan, sebagaimana disebut pada awal ini. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tersebut terkait dengan keterpenuhan syarat anggota pengganti tidak merupakan soal yang perlu diperdebatkan, bagaimana pun sangat masuk akal apabila pengganti yang mengisi posisi atau jabatan lowong yang ditinggalkan, tetap harus memenuhi syarat sebagaimana anggota BPK yang lain. Namun, apabila dibandingkan dengan proses penggantian antarwaktu anggota DPR, DPD, KPU Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, menganut tata cara dan

proses penggantian antarwaktu yang berbeda. Kalau pada penggantian antar waktu, anggota DPR, DPD, dan anggota KPU pengganti diambil berdasarkan hasil proses yang dijalani sebelumnya, namun penggantian antarwaktu bagi anggota BPK, dilakukan dengan proses yang berbeda, yaitu mulai dari tahap awal, layaknya calon untuk mengisi posisi anggota BPK baru atau bukan pengganti antar waktu. Dalam hal ini calon BPK pengganti antar waktu dipilih dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Setelah itu calon anggota BPK pengganti antar waktu diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan masyarakat, berikutnya DPR memulai proses pemilihan anggota BPK pengganti antarwaktu terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK. Dengan pola pengisian pengganti antarwaktu yang dilakukan sama seperti proses anggota BPK baru, penggantian antar waktu BPK dapat dinilai sama dengan proses penggantian antar waktu pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Hakim Konstitusi;

- Terkait dengan hal tersebut, Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK menyatakan dalam hal terjadi kekosongan pimpinan KPK, Presiden mengajukan calon anggota pengganti kepada DPR, prosedur pengajuan calon pengganti dan pemilihan calon anggota yang bersangkutan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 29 dan Pasal 30. Karena ketentuan dalam Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tersebut calon pengganti memulai proses yang sama dengan calon baru. Dalam batas-batas tertentu potensi kerugian konstitusional yang didalilkan Pemohon sama dengan persoalan posisi pimpinan KPK Muhammad Busyro Muqoddas yang juga menggantikan kekosongan jabatan yang ditinggalkan Antasari Azhar. Ketika kasus masa jabatan Busyro dinilai melalui *judicial review*, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa posisi Busyro hanya melanjutkan sisa masa jabatan lowong yang ditinggalkan Antasari adalah inkonstitusional;
- Berdasarkan Putusan Nomor 5/PUU-XI/2011, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa proses pemilihan dan seleksi pimpinan KPK pengganti yang demikian, sesuai dengan Pasal 29 dan Pasal 30 apabila dilihat dari asas keadilan dalam melaksanakan pemerintahan, yaitu keadilan bagi

masyarakat maka pengangkatan anggota penggantian antar pengganti yang menduduki masa jabatan adalah sesuatu yang dirasakan tidak adil oleh masyarakat. Karena pertimbangan itu pula lebih jauh Mahkamah Konstitusi menambahkan jika anggota pimpinan KPK pengganti hanya menduduki masa jabatan sisa dari anggota pimpinan yang digantikannya, hal itu melanggar prinsip kemanfaatan yang menjadi tujuan daripada hukum. Jika hanya dimaksudkan untuk mengisi dan/atau menghabiskan sisa masa waktu yang ada, Mahkamah Konstitusi selanjutnya menyatakan sekiranya dimaknai bahwa pimpinan pengganti adalah hanya menggantikan dan menyelesaikan masa jabatan dari sisa pimpinan yang digantikan, maka mekanisme penggantian nanti antar waktu tersebut tidak harus melalui proses seleksi yang panjang dan rumit dengan biaya yang besar. Seperti dalam seleksi lima pimpinan yang diangkat secara bersamaan, pimpinan pengganti dalam hal ada pimpinan yang berhenti pada masa jabatannya cukup diambil dari calon pimpinan KPK yang ikut dalam seleksi sebelumnya yang diambil urutan tertinggi berikutnya. Tidak hanya dalam kasus KPK, dalam hal ini Busyro Muqoddas, masalah yang sama juga pernah terjadi dengan Hakim Konstitusi dalam soal ini Pasal 25, Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 menyatakan Hakim Konstitusi yang menggantikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melanjutkan sisa jabatan Hakim Konstitusi yang digantikannya. Dengan menggunakan argumentasi yang nyaris sebangun dengan kasus KPK, dalam Putusan Nomor 49/PUU-XI/2009, Mahkamah Konstitusi menyatakan norma Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang terpilih sebagai Hakim Konstitusi karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan Hakim Konstitusi yang digantikan;

- Apabila pasal tersebut diterapkan akan bertentangan dengan Pasal 22 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang secara tegas menyatakan masa jabatan Hakim Konstitusi selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Merujuk pada fakta empiris tersebut, fakta yuridis tersebut sangat jelas bahwa frasa penggantian antarwaktu anggota BPK sebagaimana termaktub dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 kehilangan makna yuridis untuk terus dipertahankan. Karenanya Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor

15 Tahun 2006 yang menyatakan anggota pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikan kehilangan basis konstitusionalnya untuk terus dipertahankan alias inkonstitusional. Paling tidak ada tiga alasan mendasar untuk sampai pada kesimpulan tersebut, *pertama* Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 mengandung *contradictio interminis* pada salah satu sisi Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan masa jabatan anggota BPK adalah 5 tahun. Namun di sisi lain dengan anggota pengganti yang dipersyaratkan untuk memulai proses seleksi sebagaimana yang dilakukan untuk calon bukan pengganti, anggota pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan yang digantikannya. *Kedua*, mempertahankan cara pandang dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 jelas akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan akan menimbulkan ketidakadilan bagi anggota yang terpilih melalui jalur pengganti. Tidak hanya bagi anggota bersangkutan ketidakpastian juga akan merembes pada lembaga negara atau komisi negara terkait. *Ketiga*, Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusan terkait dengan proses penggantian antarwaktu yang dilakukan sama dan sebangun dengan anggota yang bukan pengganti antarwaktu hanya posisi melanjutkan masa jabatan tersisa adalah pengaturan yang inkonstitusional;

- Selain tentang fakta yuridis tersebut, dalam teori ketatanegaraan lembaga seperti BPK adalah lembaga yang terpisah dari eksekutif dan legislatif, apabila proses pengisian pimpinan eksekutif tertinggi dan anggota legislatif terikat dengan jadwal proses pengisian yang bersifat tetap, maka lembaga seperti BPK dapat saja di desain dengan proses pengisian yang berbeda. Seperti halnya dengan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang independen sangat mungkin melakukan proses pengisian anggota BPK secara berjenjang dan tidak serentak atau satu paket. Sebagaimana pernah pula ahli kemukakan dalam keterangan ahli pada kasus Busyro Muqoddas. Pada periode pertama anggota diangkat serentak, namun kemudian bisa di desain sebagiannya menyelesaikan jabatan lebih awal. Di banyak negara, pengisian lembaga-lembaga independen diusahakan tidak serentak bergantinya dan tidak serentak pula diisi kembali demi alasan kesinambungan. Dengan pola seperti ini, akan ada selalu kesinambungan karena ketika ada sebagian anggota baru yang masuk, sebagian anggota

yang lama masih bertahan atau masih ada. Dalam konteks ini, penggantian antarwaktu yang terjadi di BPK bisa menjadi pintu masuk untuk menggunakan pola pergantian secara tidak serentak yang dimulai secara alamiah;

- Dalam praktik ketatanegaraan kita, pola pergantian tidak serentak ini dapat dikatakan melanjutkan pengalaman yang sudah terbangun di Mahkamah Konstitusi. Sejauh yang kita ketahui, proses pengisian berjenjang sudah melembaga di Mahkamah Konstitusi dan sejak perjalanan Hakim Konstitusi generasi kedua karena pengalaman itu, sampai saat ini hakim konstitusi tidak lagi diisi secara serentak, begitu pula dengan KPK. Pengalaman pengisian Busyro Muqoddas akan menjadi titik awal memulai pola pergantian berjenjang atau tidak serentak. Karena pengalaman tersebut, kasus yang terjadi pada Pemohon dapat pula dijadikan titik awal adanya pengisian anggota BPK yang tidak serentak. Caranya, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pemohon bukan melanjutkan sisa masa jabatan, tetapi menjalankan 5 tahun masa jabatan sebagai anggota BPK sebagaimana anggota BPK yang lain;
- Bukankah jalan ke arah ini telah dibangun oleh Mahkamah Konstitusi ketika merumuskan masa jabatan Busyro Muqoddas dan ketika memutuskan masa jabatan Hakim Konstitusi karena pergantian dalam masa jabatan atau batas usia maksimal yang terlewati.

3. Dwi Andayani

- Terkait dengan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan yang sedang dimohonkan pengujiannya ini, maka Ahli langsung menyoroti dari kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan yang mandiri atau bebas dalam struktur organisasi negara Indonesia;
- Dalam Pasal 6 Undang-Undang BPK, dinyatakan bahwa BPK mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Umum Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang hasilnya kemudian diserahkan kepada DPR. Untuk menjaga objektivitas pemeriksaannya tersebut, BPK diberi garansi independensinya dari pengaruh kekuasaan manapun. Objektivitas pemeriksaan ini merupakan bagian penting

dalam rangka optimalisasi pemeriksaan keuangan negara, mengingat BPK sebagai lembaga yang mandiri tadi atau menurut teori digolongkan sebagai *staat organen*. Kalau di Indonesia itu lembaga tinggi negara yang bebas dari pengaruh lembaga negara manapun, maka ahli berpendapat atau mengutip pendapat dari sarjana Arthur Maass dalam bukunya *Area and Power: A Theory of Local Government* yang menyatakan adanya dua macam pembagian kekuasaan dalam negara, yaitu secara vertikal dan secara horizontal. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal itu menghasilkan lembaga-lembaga negara yang dinamakan *capital division of power* atau CDP, yaitu *staat organen* dalam ranah hukum administrasi negara. Sedangkan pembagian kekuasaan negara secara vertikal menghasilkan lembaga-lembaga pemerintahan yang disebut *areal division of power* atau ADP, biasa disebut *regering organen*;

- Dalam *capital division of power*, setiap lembaga negara mempunyai kedudukan hukum yang sederajat, tidak saling membawahkan satu sama yang lain. Dalam jabatan CDP ini, yaitu termasuk dalam BPK dalam hal ini di Indonesia, dapat diisi oleh pejabat nonkarir, dapat digolongkan jabatan publik yang lazimnya pengisian jabatannya dilakukan secara pemilihan *elected* bukan *adopted*. Jadi, ahli berpendapat bahwa Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang mandiri, kapasitas dari anggotanya adalah sebagai pejabat pembuat kebijakan, maka pengisian jabatan untuk para anggotanya adalah harus bersifat *elected official*, yaitu dengan cara dipilih dan bukannya diangkat baik untuk pengisian jabatan dari awal sepenuhnya 5 tahun maupun jabatan sebagai PAW. Jadi tidak sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang BPK yang sedang dimintakan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi sekarang ini, yaitu dilakukan dengan cara pengangkatan, dalam frasa pengangkatan;
- Jadi bahwa menurut ahli apabila Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang BPK dilihat dari teori ilmu hukum, maka ahli berpandangan bahwa ada tiga hal yang menjadikan kaidah hukum itu dapat dinyatakan berlaku, yaitu:
 1. berlakunya kaidah hukum itu secara yuridis.
 2. secara sosiologis.
 3. berlakunya kaidah hukum itu secara filosofis.

- Dalam kaitan hal berlakunya kaidah hukum itu, yaitu dilihat secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas kaidah hukum di dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini dikenal 2 teori, yaitu pertama teori kekuasaan yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaidah hukum itu dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima atau tidak oleh warga masyarakat. Namun dalam hal ini, pemilik kekuasaan atau pemerintah jangan hanya memikirkan kepemilikan akan kewenangannya saja, hendaknya memikirkan pula keabsahan dari kewenangan yang dimilikinya itu. Artinya, keadilan dan kepastian hukum yang adil bagi masyarakat pencari keadilan. Kedua, teori pengakuan yang menyatakan bahwa berlakunya kaidah hukum itu didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh masyarakat, kaidah hukum itu agar sah berlaku harus memenuhi syarat formal maupun syarat materil pembuatannya, serta keabsahan pada waktu diberlakukan kepada masyarakat, jadi memperoleh legitimasi;
- Menurut ahli mengutip juga pendapat Prof. Sudikno bahwa pembentukan Undang-Undang dilihat dari kaca mata sosiologis, maka masyarakat membutuhkan tatanan yang teratur dan ajeg dan membutuhkan stabilitas karena stabilitas menjamin ketertiban tatanan dalam masyarakat dan menjamin kepastian hukum. Dalam membentuk Undang-Undang, pembentuk Undang-Undang harus memperhatikan hal tersebut. Sebaliknya, tidak boleh dilupakan bahwa hukum merupakan perlindungan kepentingan manusia. Adapun kepentingan manusia itu selalu berkembang, dinamis baik jenis maupun jumlahnya;
- Dengan demikian, hukum harus dinamis pula agar dapat mengikuti perkembangan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia yang terus berkembang itu selalu terlindungi. Dalam usahanya untuk melindungi kepentingan manusia dan masyarakat dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam memilih kepentingan mana yang harus didahulukan, serta sanksi yang akan diterapkan dengan mencegah adanya konflik kepentingan, dan akhirnya dalam merumuskan dalam bentuk peraturan hukum atau Undang-Undang yang bersifat sederhana, jelas, dan seberapa dapat berlaku untuk kurung waktu yang lama dan jangan sampai terjadi konflik dengan Undang-Undang yang telah ada;

- Dalam hal ini pemerintah harus meninjau ulang Undang-Undang BPK, khususnya Pasal 22 ayat (1) yang sedang dilakukan *judicial review* karena dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Bahwa Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang BPK dapat dikatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 23F yang menyatakan bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih, frasa dipilih oleh DPR dengan memperhatikan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Jadi bahwa Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah mengatur memerintahkan bahwa untuk menjadi anggota BPK itu harus melalui mekanisme pemilihan dan bukan dengan cara pengangkatan (PAW) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang BPK Pasal 22 ayat (1) tersebut;
- Sebagai lembaga negara yang mandiri independen, maka pengisian jabatan dilakukan secara pemilihan (*election*), bukan pengangkatan, sehingga Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan bertentangan dengan Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), 28D ayat (1), 28D ayat (3), 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian juga kalau dilihat dari *staat organen* yang ada lainnya dalam struktur organisasi negara Indonesia, yaitu cara pengisian jabatannya juga dalam BPK itu harus diselaraskan pula dengan cara pengisian jabatan pada lembaga negara atau *staat organen* lain-lainnya.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 21 Maret 2013 dan telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di persidangan Mahkamah pada tanggal 9 Juli 2013 pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Pada dasarnya Pemerintah dengan memperhatikan dua Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan perkara yang hampir mirip, yaitu Putusan tentang Pengujian Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Putusan tentang Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi itu sendiri, yang pada intinya bahwa putusan tersebut adalah dalam rangka untuk memperoleh keadilan dan kesamaan kedudukan yang dilakukan oleh Pemohon dalam hal untuk pengisian jabatan tertentu;

- Pemerintah sepenuhnya menghargai dan menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, oleh karena itu pertanyaannya adalah apakah permohonan kali ini memiliki kesamaan, memiliki kesepadanan dengan permohonan yang disampaikan atau permohonan yang diperoleh putusan oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri;
- Pemerintah pada prinsipnya mendukung, menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu pada intinya Pemerintah menyatakan bahwa sebetulnya Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah terkait dengan masalah tatanan implementasi yang memang sepenuhnya menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang, dalam hal ini Presiden bersama DPR untuk mengaturnya, apakah terhadap anggota BPK itu penggantian antarwaktunya, apakah mengantikan sisa masa jabatan atau sesuai dengan jabatan yang diembannya. Oleh karena itu, sekali lagi Pemerintah memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Pemohon atas permohonan pengujian ini. Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah untuk memberikan putusan yang seadil-adilnya dan putusan yang tepat apakah yang dimohonkan oleh Pemohon sama dengan permohonan-permohonan yang terdahulu.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 21 Maret 2013, dan telah menyerahkan keterangang tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 3 April 2013, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (Legal Standing) Pemohon

Terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan 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.”

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa **“yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”** Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”.

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam **“Penjelasan Pasal 51 ayat (1)”** dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;

- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (***legal standing***) sebagai pihak 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 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 BPK

Terhadap permohonan pengujian Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) UU BPK, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa perubahan Ketiga UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Bab VIII A mulai dari Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G merupakan salah satu reformasi atas ketentuan Pasal 23 ayat (5) tentang Badan Pemeriksa Keuangan, telah memperkuat keberadaan dan kedudukan BPK yaitu sebagai satu lembaga negara yang bebas dan mandiri. Kedudukan BPK sebagai lembaga negara pemeriksa keuangan negara perlu dimantapkan disertai dengan memperkuat peran dan kinerjanya. Kemandirian dan

kebebasan dari ketergantungan kepada Pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan sangat diperlukan oleh BPK agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Bahwa guna menjamin peningkatan peran dan kinerja Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang bebas dan mandiri serta memiliki profesionalisme, selain pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden, juga didukung oleh kemandirian pemeriksaan dan pelaporan.

Sejalan dengan perubahan penyelenggaraan pemerintahan negara di pusat dan daerah, maka terjadi peningkatan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu lembaga negara pemeriksa keuangan negara memiliki perwakilan di setiap provinsi. Dengan meningkatnya ruang lingkup pekerjaan, maka jumlah Anggota Badan Pemeriksa Keuangan ditetapkan menjadi 9 (sembilan) orang.

- c. **Terkait dalil Pemohon bahwa Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” UU BPK bertentangan dengan Pasal 23F UUD 1945**

DPR menjelaskan bahwa dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang *a quo* harus dibaca secara keseluruhan yakni: “Apabila Anggota BPK diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 atau Pasal 19 diadakan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota BPK sesuai dengan syarat-syarat dan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dan diresmikan dengan Keputusan Presiden” sehingga dengan demikian proses pengangkatan pengganti antarwaktu dilaksanakan sesuai dengan tata cara pemilihan seperti disebutkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang *a quo* dan tidak bertentangan dengan Pasal 23F UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- d. **Terkait dalil Pemohon bahwa Pasal 22 ayat (4) UU BPK Bertentangan Dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 DPR menjleaskan sebagai berikut:**

- 1) Bahwa menurut Pemohon Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang *a quo* tidak memiliki kepastian hukum dan mengandung ambiguitas yang akhirnya berakibat memberi ketidakpastian masa jabatan Anggota BPK. Norma Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang *a quo* mengandung unsur diskriminatif perlakuan kesempatan yang sama dalam masa jabatan Anggota BPK yang diangkat secara bersamaan dengan Anggota BPK yang diangkat sebagai Anggota pengganti BPK.
- 2) Bahwa menurut Pemohon norma Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang *a quo* menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai Anggota BPK, karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya dan apabila diterapkan akan bertentangan dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang *a quo* yang menyatakan: "Anggota BPK memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan".
- 3) Bahwa terhadap pendapat Pemohon tersebut DPR berpendapat yang dimaksud dengan konsep "penggantian antarwaktu" dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang *a quo* adalah penggantian yang didasarkan adanya pemberhentian dengan hormat ataupun dengan tidak hormat terhadap Anggota BPK sehingga masa jabatan Anggota BPK yang terpilih untuk menggantikan sifatnya hanya untuk mengisi kevakuman jabatan Anggota BPK yang berhenti tersebut. Penggantian antarwaktu ini diperlukan karena hubungan kerja antara 9 (sembilan) orang Anggota BPK bersifat kolegial (kemitraan) dan keputusan yang diambil harus secara bersama-sama (kolektif), sehingga pemilihan Anggota antarwaktu ini dapat memberi kepastian hukum sampai dengan masa jabatan Anggota BPK yang baru.
- 4) Bahwa DPR telah mengeluarkan Keputusan Nomor 17/DPR RI/ I/2011-2012 tanggal 11 Oktober 2011 yang memberikan persetujuan terhadap Bahrullah Akbar sebagai Calon Pengganti Antar Waktu Anggota BPK RI menggantikan Drs. T. Muhammad Nurlif yang telah diberhentikan dengan hormat sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 19/P Tahun 2011, tanggal 6 April 2011. Keputusan DPR tersebut menindaklanjuti surat Ketua BPK Nomor 42/S/I/04/2011 tanggal 19 April 2011 perihal Penggantian Antar Waktu Anggota BPK, dan Keputusan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Nomor 57/DPD RI/IV/2010-2011 tanggal 15 Agustus 2011 tentang Pertimbangan DPD Dalam Pemilihan Calon Anggota BPK.

- 5) Bahwa dalam proses pengangkatan penggantian antarwaktu, DPR telah melaksanakan proses pemilihan sesuai dengan tata cara pemilihan Anggota BPK sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang *a quo* yang kemudian diresmikan dengan Keputusan Presiden Nomor 62/P Tahun 2011, yang menetapkan Drs. Bahrullah Akbar, Bsc, SE, MBA sebagai Anggota Badan Pemeriksaan Keuangan. Bahwa Pemohon telah memperoleh kesempatan dan menjalani proses yang sama serta sesuai dengan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang *a quo* dan telah terwujud adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) terhadap masa jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- 6) Bahwa ketentuan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang *a quo* dalam implementasinya tidak menimbulkan keraguan, kerancuan, kerugian maupun dalam posisi yang tidak dapat dilaksanakan terhadap proses dan hasil audit BPK, serta tidak mengandung unsur diskriminatif sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang telah memberikan definisi mengenai diskriminasi sebagai berikut:

“Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya”.
- 7) Bahwa mengenai masa jabatan pengganti dapat dilihat juga pada ketentuan Pasal 217 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan: *” Masa jabatan anggota DPR pengganti antarwaktu*

melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikannya.”

Bahwa masa jabatan Anggota pengganti BPK yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikan, tidaklah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena mengisi kevakuman jabatan Anggota BPK yang kosong sehingga memberikan kepastian hukum.

Demikian keterangan DPR diampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus, dan mengadili perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima keterangan DPR secara keseluruhan;
2. Menyatakan Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan tidak bertentangan dengan Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) Undang-UNDANG Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 Maret 2013 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.6] 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

[3.1] Menimbang bahwa isu hukum utama permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 22 ayat (1) yang menyatakan, “*Apabila Anggota BPK diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 atau Pasal 19 diadakan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota BPK sesuai*

dengan syarat-syarat dan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dan diresmikan dengan Keputusan Presiden” sepanjang frasa “pengangkatan penggantian antarwaktu” dan Pasal 22 ayat (4) yang menyatakan, “Anggota BPK pengganti melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya” Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 4654, selanjutnya disebut UU BPK) terhadap Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan:

Pasal 23F ayat (1):

“Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden”

Pasal 27 ayat (1):

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3):

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

“(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”

Pasal 28I ayat (2):

“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal berikut:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah 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 disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon mengenai pengujian materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, 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;

[3.6] 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 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 dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian 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;

[3.7] Menimbang bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang saat ini berstatus sebagai Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pengganti berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 62/P Tahun 2011 tanggal 29 Oktober 2011;

Bahwa Pemohon beranggapan telah dirugikan hak konstitusionalnya untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dengan berlakunya Pasal 22 ayat (1)

sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan Pasal 22 ayat (4) UU BPK. Menurut Pemohon, kedua pasal *a quo* telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon yang dijamin oleh UUD 1945 khususnya Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, karena memuat norma hukum yang tidak jelas, bias, menimbulkan multi tafsir, menimbulkan ketidakjelasan, perlakuan yang tidak adil, perlakuan yang berbeda di hadapan hukum, dan perlakuan diskriminatif. Dengan berlakunya dua pasal *a quo*, Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang memegang jabatan Anggota BPK dirugikan hak konstitusionalnya untuk menduduki masa jabatan Anggota BPK selama 5 (lima) tahun karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya sampai dengan tahun 2014 yaitu dua setengah tahun;

Menurut Pemohon norma yang terkandung dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" yang kemudian menentukan masa jabatan anggota BPK pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (4) UU BPK, telah mereduksi ketentuan masa jabatan Anggota BPK yang menduduki masa jabatan 5 tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPK yang menyatakan bahwa masa jabatan Anggota BPK selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Berlakunya norma Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan ayat (4) UU BPK, telah menimbulkan perbedaan masa jabatan pada anggota BPK. Dengan adanya ketentuan tersebut, sekarang ini terdapat 8 (delapan) orang anggota BPK menjabat selama 5 (lima) tahun, dan 1 (satu) orang Anggota BPK menjabat kurang dari 5 (lima) tahun yakni Pemohon. Oleh karena itu, menurut Pemohon kedua pasal *a quo* telah merugikan hak konstitusional Pemohon.

[3.8] Menimbang bahwa berdasarkan dalil-dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga Pemohon dapat mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* serta Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*)

untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa Pemohon pada pokoknya memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" dan Pasal 22 ayat (4) UU BPK terhadap UUD 1945, dengan alasan-alasan, pada pokoknya sebagai berikut:

- Pemohon adalah Anggota BPK pengganti antarwaktu yang menurut ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (4) UU BPK memiliki masa jabatan kurang dari 3 (tiga) tahun, sedangkan masa jabatan Anggota BPK lainnya yang dipilih berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK menjabat selama 5 (lima) tahun. Tidak ada perbedaan yang substansial antara tata cara pengangkatan anggota BPK penggantian antarwaktu dan tata cara pemilihan Anggota BPK yang bukan penggantian antarwaktu, keduanya sama-sama mengacu pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK. Hal tersebut telah menyebabkan Pemohon mendapatkan perlakuan yang berbeda dalam masa jabatan sebagai Anggota BPK. Perlakuan yang berbeda tersebut bila dikaitkan dengan prinsip-prinsip yang ada dalam suatu negara hukum yang demokratis nyata-nyata jelas bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil, prinsip persamaan dan keadilan, prinsip kemanfaatan hukum, serta prinsip kepentingan umum;
- Menurut Pemohon, norma Pasal 22 ayat (4) UU BPK menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai Anggota BPK yang menggantikan Anggota BPK yang berhenti sebelum berakhir masa jabatannya, karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikannya. Apabila Pasal 22 ayat (4) tersebut diterapkan akan bertentangan dengan ketentuan yang lain dalam UU BPK yaitu Pasal 5 ayat (1) UU BPK yang secara tegas dan jelas menyatakan bahwa masa jabatan Anggota BPK selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Padahal menurut Pemohon, pengisian jabatan Anggota BPK, baik melalui tata cara "*pengangkatan penggantian antarwaktu*" yang mengacu pada Pasal 22 ayat (1) UU BPK maupun dengan tata cara "*pemilihan*" yang mengacu pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK tidak mempunyai perbedaan substansial.

Dengan demikian, selain telah terjadinya pertentangan internal (*contradictio in terminis*) norma yang mengatur pemangkuan masa jabatan anggota BPK, juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

- Selain itu, menurut Pemohon rumusan Pasal 22 ayat (1) UU BPK yang menggunakan frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” yang menjadi dasar pengangkatan Pemohon sebagai anggota BPK pengganti mengandung kelemahan sistem kaidah, yaitu norma Pasal 22 ayat (1) mengandung pertentangan dengan norma Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (1) UU BPK sebagai norma yang bersifat imperatif (keharusan) dalam menentukan komposisi keanggotaan dan masa jabatan Anggota BPK. Penggunaan frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” bertentangan dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU BPK yang menentukan: “*Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD*”. Penggunaan frasa “*pengangkatan*” dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK bertentangan dengan tata cara pengisian jabatan anggota BPK yakni dengan cara dipilih sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU BPK, *juncto* Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Oleh karenanya, frasa “*pengangkatan*” dalam pasal *a quo* harus dibatalkan dan dikembalikan ke frasa “*pemilihan*” sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) UU BPK *juncto* Pasal 23F ayat (1) UUD 1945;
- BPK sebagai lembaga negara independen yang dibentuk oleh UUD 1945 diberi tugas dan wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Untuk melakukan tugas dan wewenang tersebut, BPK dituntut bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Hal yang sama dinyatakan kembali dalam UU BPK yang menegaskan bahwa BPK memiliki tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara [vide Pasal 6 ayat (1) UU BPK]. Hasil pemeriksaan BPK tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya dan ditindaklanjuti sesuai kewenangannya. Dengan adanya anggota BPK yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya tidak akan menjamin kesinambungan kinerja

BPK dalam melakukan tugas dan wewenangnya menurut UUD 1945 serta menimbulkan ketidakadilan bagi anggota BPK yang menggantikannya. Selain itu, jabatan anggota BPK berbeda dengan beberapa jabatan negara yang lainnya karena adanya faktor konsistensi dan kesinambungan, terkait baik dengan proses maupun hasil audit yang dihasilkan. Jika dihubungkan dengan penilaian konsistensi dari audit yang dihasilkan, maka masa jabatan 5 (lima) tahun sebagai anggota BPK pun, sebenarnya masih dianggap kurang. Dengan adanya anggota BPK yang melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikannya, maka masa jabatan anggota BPK menjadi kurang dari 5 (lima) tahun. Oleh sebab itu, akan lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila masa jabatan Anggota BPK yang menggantikan tetap 5 (lima) tahun.

- Apabila permohonan Pemohon dikabulkan, maka Pemohon tidak akan menjabat selama kurang dari 3 (tiga) tahun, melainkan menjabat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPK yakni selama 5 (lima) tahun, terhitung sejak diresmikannya Pemohon sebagai anggota BPK tanggal 29 Oktober 2011 sampai dengan tahun 2016 dengan berpedoman pada yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tertanggal 7 Agustus 2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011 tertanggal 20 Juni 2011 yang memberlakukan putusannya secara surut (*retroaktif*).

[3.11] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat atau tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-8 serta saksi **Achsanul Qosasi** dan ahli yaitu **Yusril Ihza Mahendra, Saldi Isra, Dwi Andayani** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 21 Maret 2013, yang menerangkan sebagai berikut:

Saksi Achsanul Qosasi

- Saksi yang melaksanakan langsung proses pemilihan atau pengangkatan anggota BPK Bahrullah menggantikan Nurlif;
- Pada saat itu dari 17 calon anggota terpilih Bahrullah Akbar. Saksi masih beranggapan bahwa Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang *a quo* masih tidak bertentangan dengan Undang-Undang;

- Saksi menjalankan hal tersebut sesuai dengan amanat yang diberikan kepada Komisi XI dan pada waktu ada diskusi mengenai masa jabatan anggota BPK adalah 5 tahun, sehingga saksi beranggapan hal tersebut adalah bukan domain Komisi XI. Sampai saat ini, saksi berkeyakinan di Komisi XI bahwa Undang-Undang BPK tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Ahli Yusril Ihza Mahendra

- Pasal 4 ayat (1) UU BPK menegaskan lebih lanjut ketentuan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yang mengharuskan semua pemangku jabatan anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Ada pun masa jabatan anggota BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPK adalah 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan;
- Norma-norma tersebut menurut pendapat ahli sudah sangat jelas bersifat imperatif dan tidak dapat ditafsirkan lain, akan tetapi yang menjadi persoalan adalah adanya norma dalam UU BPK yang menentukan cara pengisian jabatan anggota BPK dengan cara lain yakni sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) dengan menggunakan frasa pengangkatan pergantian antarwaktu. Penggunaan frasa demikian menjadi tidak tepat karena memiliki ketidakjelasan rumusan yang pada akhirnya berimplikasi kepada ketidakjelasan tujuan dan adanya ketidakpastian hukum, sehingga norma tersebut bila dikaitkan dengan norma yang mengatur tentang mekanisme pengisian jabatan anggota BPK dalam UU BPK itu sendiri mengalami adanya konflik atau pertentangan norma sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU BPK;
- Penggunaan frasa pengangkatan pergantian antar waktu juga bertentangan dengan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Menurut pendapat ahli sebenarnya ketentuan *a quo* dimaksudkan untuk mengisi dalam hal terjadinya kekosongan atau kekurangan dari komposisi keanggotaan BPK yang berjumlah 9 orang. Oleh karena itu menurut pendapat ahli, norma tersebut memang harus ada, tetapi dengan tidak mencantumkan frasa pengangkatan pergantian antarwaktu dan norma Pasal 22 ayat (1) UU BPK seharusnya berbunyi, "*Apabila anggota BPK diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dan Pasal 19 diadakan pergantian anggota BPK sesuai dengan syarat-syarat dan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dan diresmikan dengan*

- keputusan presiden.*” Tanpa adanya kata-kata istilah penggantian atau pengangkatan antarwaktu;
- Norma Pasal 22 ayat (1) UU BPK selanjutnya melahirkan norma turunan yakni ayat (4) pada pasal *a quo* yang menentukan bahwa masa jabatan anggota BPK pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikannya. Perbedaan masa jabatan anggota BPK senyata-nyatanya menurut pendapat ahli bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 28D ayat (1) yang menentukan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Padahal syarat dan tata cara pengisian jabatan anggota BPK berlaku secara imperatif sebagaimana diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang BPK, akan tetapi norma ayat (4) dalam pasal UU BPK mengecualikan lain terhadap masa jabatan anggota BPK pengganti dengan memegang masa jabatan di bawah 5 tahun karena mendasarkannya pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU BPK;
 - Kalau konsep penggantian antarwaktu sebagaimana dipraktikkan dalam pengisian jabatan lowong pada lembaga negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kemudian diadopsi dalam pengisian jabatan kosong atau lowong pada keanggotaan BPK nampaknya tidak tepat. Hal itu dikarenakan UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa pemilihan umum dilaksanakan setiap 5 tahun sekali dengan masa jabatan yang berakhir serempak. Di sisi lain, pemangkuan jabatan keanggotaan BPK merupakan jabatan profesional dan sangat berbeda dengan jabatan politik, seperti jabatan lembaga DPR, DPD, dan Presiden;
 - Sebagai jabatan profesional, diperlukan adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK sebagai auditor keuangan negara. Praktik pemilihan kesembilan Anggota BPK yang ada sekarang ini, dengan mendasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, tidak dilakukan secara serentak dan memegang masa jabatan selama 5 tahun, kecuali Pemohon yang memegang masa jabatan kurang dari 5 tahun karena dipilih berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1), melalui pengangkatan penggantian antarwaktu;
 - Dengan diberlakukannya norma Pasal 22 ayat (1), adanya frasa pengangkatan penggantian antarwaktu, dan ayat (4) UU BPK, secara nyata selain

bertentangan dengan UUD Tahun 1945, juga melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Tetapi secara spesifik dan aktual, telah merugikan hak konstitusional Pemohon yang telah ditetapkan sebagai Anggota BPK pengganti antarwaktu dengan masa jabatan kurang dari 5 tahun;

- Menurut pendapat ahli, perlu juga Mahkamah Konstitusi menetapkan masa jabatan Pemohon sebagai Anggota BPK selama 5 tahun, terhitung sejak tanggal Pemohon dilantik sebagai Anggota BPK. Hal itu didasarkan pada yurisprudensi tetap Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 5/PUU-IX/2011 yang telah mengukuhkan masa jabatan Busyro Muqoddas sebagai Pimpinan KPK dengan masa jabatan pimpinan KPK lainnya yakni selama 4 tahun, walaupun Busyro Muqoddas dipilih oleh DPR tidak bersamaan dengan pimpinan KPK lainnya.

Ahli Saldi Isra

- Pemohon merupakan anggota yang terpilih karena salah seorang anggota BPK sebelumnya berhalangan tetap, sehingga tidak dapat menghabiskan masa jabatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, karena alasan itu, Tengku Muhammad Nurlif telah pula diberhentikan dengan hormat. Sebagaimana diuraikan lebih lanjut dalam permohonan, sebelum terpilih di DPR sebagai Anggota BPK yang menggantikan TM. Nurlif, mengikuti beberapa proses seleksi. Ketika proses sebelumnya terpilih menjadi anggota pengganti, sesuai dengan ketentuan yang ada, Pemohon berhasil meraih dukungan suara pada nomor urutan 8 dari 7 calon yang dibutuhkan. Namun, sampai TM. Nurlif berhalangan tetap, Pemohon tidak serta-merta menggantikan yang bersangkutan sebagai Anggota BPK karena adanya ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang mengharuskan adanya pemenuhan syarat-syarat yang diperlukan, dan proses pun diulang dari tahap awal sebagaimana yang diikuti Pemohon dalam proses sebelumnya. Karena adanya ketentuan itu, guna mengisi kekosongan kursi Anggota BPK yang ditinggalkan oleh TM. Nurlif, Pemohon harus bersaing dari awal dengan 16 calon yang lainnya karena proses keterpilihan Pemohon persis sama dengan 8 anggota yang lain, ketentuan Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa pengangkatan penggantian antarwaktu dan Pasal 22 ayat (4) Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 dirasakan amat merugikan hak konstitusional Pemohon yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan, yaitu sekitar 2,5 tahun dari yang ditinggalkan

- Tengku Nurlif. Sementara itu, 8 anggota BPK yang lain, yang juga dipilih dengan proses yang sama memiliki masa jabatan 5 tahun;
- Dalam beberapa Undang-Undang tentang lembaga atau komisi negara memang dikenal cara atau mekanisme untuk mengisi kekosongan sisa masa jabatan yang ditinggalkan oleh anggota lembaga negara atau komisioner komisi negara yang dikenal dengan mekanisme penggantian antarwaktu, misalnya dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, secara eksplisit mengatur masalah penggantian antarwaktu, sama dengan banyak lembaga negara atau komisi negara yang lain, pada umumnya penggantian antarwaktu terjadi karena salah seorang atau beberapa orang anggota lembaga negara atau komisi negara tersebut berhenti dan tidak dapat melanjutkan sisa masa jabatan;
 - Sebagai sebuah lembaga negara Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 juga memperkenalkan proses untuk kemungkinan dilakukan penggantian antar waktu anggota BPK. Dalam hal ini Pasal 22 ayat (1) menyatakan, sebagaimana disebut pada awal ini. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tersebut terkait dengan keterpenuhan syarat anggota pengganti tidak merupakan soal yang perlu diperdebatkan, bagaimana pun sangat masuk akal apabila pengganti yang mengisi posisi atau jabatan lowong yang ditinggalkan, tetap harus memenuhi syarat sebagaimana anggota BPK yang lain. Namun, apabila dibandingkan dengan proses penggantian antarwaktu anggota DPR, DPD, KPU Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, menganut tata cara dan proses penggantian antarwaktu yang berbeda. Kalau pada penggantian antar waktu, anggota DPR, DPD, dan anggota KPU pengganti diambil berdasarkan hasil proses yang dijalani sebelumnya, namun penggantian antarwaktu bagi anggota BPK, dilakukan dengan proses yang berbeda, yaitu mulai dari tahap awal, layaknya calon untuk mengisi posisi anggota BPK baru atau bukan pengganti antarwaktu. Dalam hal ini calon BPK pengganti antar waktu dipilih dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Setelah itu calon anggota BPK pengganti antarwaktu diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan masyarakat, berikutnya DPR memulai proses pemilihan anggota BPK pengganti antarwaktu terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK. Dengan pola pengisian pengganti antarwaktu yang dilakukan sama seperti proses anggota BPK baru,

- penggantian antarwaktu BPK dapat dinilai sama dengan proses penggantian antarwaktu pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Hakim Konstitusi;
- Terkait dengan hal ini Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK menyatakan dalam hal terjadi kekosongan pimpinan KPK, presiden mengajukan calon anggota pengganti kepada DPR, prosedur pengajuan calon pengganti dan pemilihan calon anggota yang bersangkutan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dan Pasal 30. Karena ketentuan dalam Pasal 29 dan Pasal 30 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tersebut calon pengganti memulai proses yang sama dengan calon baru. Dalam batas-batas tertentu potensi kerugian konstitusional yang didalilkan Pemohon sama dengan persoalan posisi pimpinan KPK Muhammad Busyro Muqoddas yang juga menggantikan kekosongan jabatan yang ditinggalkan Antasari Azhar. Ketika kasus masa jabatan Busyro dinilai melalui *judicial review*, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa posisi Busyro hanya melanjutkan sisa masa jabatan lowong yang ditinggalkan Antasari Azhar adalah inkonstitusional.
 - Berdasarkan Putusan Nomor 5/PUU-XI/2011, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa proses pemilihan dan seleksi pimpinan KPK pengganti yang demikian, sesuai dengan Pasal 29 dan Pasal 30 apabila dilihat dari asas keadilan dalam melaksanakan pemerintahan, yaitu keadilan bagi masyarakat maka pengangkatan anggota pengganti antarwaktu yang menduduki masa jabatan adalah sesuatu yang dirasakan tidak adil oleh masyarakat. Karena pertimbangan itu pula lebih jauh Mahkamah Konstitusi menambahkan jika anggota pimpinan KPK pengganti hanya menduduki masa jabatan sisa dari anggota pimpinan yang digantikannya, hal itu melanggar prinsip kemanfaatan yang menjadi tujuan daripada hukum. Jika hanya dimaksudkan untuk mengisi dan/atau menghabiskan sisa masa waktu yang ada, Mahkamah Konstitusi selanjutnya menyatakan sekiranya dimaknai bahwa pimpinan pengganti adalah hanya menggantikan dan menyelesaikan masa jabatan dari sisa pimpinan yang digantikan, maka mekanisme penggantian nanti antarwaktu tersebut tidak harus melalui proses seleksi yang panjang dan rumit dengan biaya yang besar. Seperti dalam seleksi lima pimpinan yang diangkat secara bersamaan, pimpinan pengganti dalam hal ada pimpinan yang berhenti pada masa jabatannya cukup diambil dari calon pimpinan KPK yang ikut dalam seleksi sebelumnya yang

diambil urutan tertinggi berikutnya. Tidak hanya dalam kasus KPK, dalam hal ini Busyro Muqoddas, masalah yang sama juga pernah terjadi dengan Hakim Konstitusi dalam soal ini Pasal 25, Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 menyatakan Hakim Konstitusi yang menggantikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melanjutkan sisa jabatan Hakim Konstitusi yang digantikannya. Dengan menggunakan argumentasi yang nyaris sebangun dengan kasus KPK, dalam Putusan Nomor 49/PUU-XI/2009, Mahkamah Konstitusi menyatakan norma Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang terpilih sebagai Hakim Konstitusi karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan Hakim Konstitusi yang digantikan;

- Apabila pasal tersebut diterapkan akan bertentangan dengan Pasal 22 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang secara tegas menyatakan masa jabatan Hakim Konstitusi selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Merujuk pada fakta empiris tersebut, fakta yuridis tersebut sangat jelas bahwa frasa penggantian antarwaktu anggota BPK sebagaimana termaktub dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 kehilangan makna yuridis untuk terus dipertahankan. Karenanya Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang menyatakan anggota pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikan kehilangan basis konstitusionalnya untuk terus dipertahankan alias inkonstitusional. Paling tidak ada tiga alasan mendasar untuk sampai pada kesimpulan tersebut, *pertama* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 mengandung *kontradiksi interminis* pada salah satu sisi Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan masa jabatan anggota BPK adalah 5 tahun. Namun di sisi lain dengan anggota pengganti yang dipersyaratkan untuk memulai proses seleksi sebagaimana yang dilakukan untuk calon bukan pengganti, anggota pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan yang digantikannya. *Kedua*, mempertahankan cara pandang dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 jelas akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan akan menimbulkan ketidakadilan bagi anggota yang terpilih melalui jalur pengganti. Tidak hanya bagi anggota bersangkutan ketidakpastian juga akan merembet pada lembaga negara atau komisi negara terkait. *Ketiga*, Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusan terkait dengan proses

- penggantian antarwaktu yang dilakukan sama dan sebangun dengan anggota yang bukan pengganti antarwaktu hanya posisi melanjutkan masa jabatan tersisa adalah pengaturan yang inkonstitusional;
- Selain tentang fakta yuridis tersebut, dalam teori ketatanegaraan lembaga seperti BPK adalah lembaga yang terpisah dari eksekutif dan legislatif, apabila proses pengisian pimpinan eksekutif tertinggi dan anggota legislatif terikat dengan jadwal proses pengisian yang bersifat tetap, maka lembaga seperti BPK dapat saja di desain dengan proses pengisian yang berbeda. Seperti halnya dengan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang independen sangat mungkin melakukan proses pengisian anggota BPK secara berjenjang dan tidak serentak atau satu paket. Sebagaimana pernah pula ahli kemukakan dalam keterangan ahli pada kasus Busyro Muqoddas. Pada periode pertama anggota diangkat serentak, namun kemudian dapat di desain sebagiannya menyelesaikan jabatan lebih awal. Di banyak negara, pengisian lembaga-lembaga independen diusahakan tidak serentak bergantinya dan tidak serentak pula diisi kembali demi alasan kesinambungan. Dengan pola seperti ini, akan ada selalu kesinambungan karena ketika ada sebagian anggota baru yang masuk, sebagian anggota yang lama masih bertahan atau masih ada. Dalam konteks ini, penggantian antarwaktu yang terjadi di BPK bisa menjadi pintu masuk untuk menggunakan pola pergantian secara tidak serentak yang dimulai secara alamiah;
 - Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, pola pergantian tidak serentak ini dapat dikatakan melanjutkan pengalaman yang sudah terbangun di Mahkamah Konstitusi. Sejauh yang kita ketahui, proses pengisian berjenjang sudah melembaga di Mahkamah Konstitusi dan sejak perjalanan hakim konstitusi generasi kedua karena pengalaman itu, sampai saat ini hakim konstitusi tidak lagi diisi secara serentak, begitu pula dengan KPK. Pengalaman pengisian Busyro Muqoddas akan menjadi titik awal memulai pola pergantian berjenjang atau tidak serentak. Karena pengalaman tersebut, kasus yang terjadi pada Pemohon dapat pula dijadikan titik awal adanya pengisian anggota BPK yang tidak serentak. Caranya, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pemohon bukan melanjutkan sisa masa jabatan, tetapi menjalankan 5 tahun masa jabatan sebagai anggota BPK sebagaimana anggota BPK yang lain;

- Bukankah jalan ke arah ini telah dibangun oleh Mahkamah Konstitusi ketika merumuskan masa jabatan Busyro Muqoddas dan ketika memutuskan masa jabatan Hakim Konstitusi karena pergantian dalam masa jabatan atau batas usia maksimal yang terlewati.

Ahli Dwi Andayani

- Dalam Pasal 6 UU BPK, dinyatakan bahwa BPK mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Umum Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang hasilnya kemudian diserahkan kepada DPR. Untuk menjaga objektivitas pemeriksaannya tersebut, BPK diberi garansi independensinya dari pengaruh kekuasaan manapun. Objektivitas pemeriksaan ini merupakan bagian penting dalam rangka optimalisasi pemeriksaan keuangan negara, mengingat BPK sebagai lembaga yang mandiri tadi atau menurut teori digolongkan sebagai *staat organen*. Kalau di Indonesia itu lembaga tinggi negara yang bebas dari pengaruh lembaga negara manapun, maka ahli berpendapat atau mengutip pendapat dari sarjana Arthur Maass dalam bukunya *Area and Power: A Theory of Local Government* yang menyatakan adanya dua macam pembagian kekuasaan dalam negara, yaitu secara vertikal dan secara horizontal. Pembagian kekuasaan negara secara horizontal itu menghasilkan lembaga-lembaga negara yang dinamakan *capital division of power* atau CDP, yaitu *staat organen* dalam ranah hukum administrasi negara. Sedangkan pembagian kekuasaan negara secara vertikal menghasilkan lembaga-lembaga pemerintahan yang disebut *areal division of power* atau ADP, biasa disebut *regering organen*;
- Dalam *capital division of power*, setiap lembaga negara mempunyai kedudukan hukum yang sederajat, tidak saling membawahkan satu sama yang lain. Dalam jabatan CDP ini, yaitu termasuk dalam BPK dalam hal ini di Indonesia, dapat diisi oleh pejabat nonkarir, dapat digolongkan jabatan publik yang lazimnya pengisian jabatannya dilakukan secara pemilihan *elected* bukan *adopted*. Jadi, ahli berpendapat bahwa Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang mandiri, kapasitas dari anggotanya adalah sebagai pejabat pembuat kebijakan, maka pengisian jabatan untuk para anggotanya adalah harus bersifat *elected official*, yaitu dengan cara dipilih dan bukannya diangkat baik untuk pengisian

jabatan dari awal sepenuhnya 5 tahun maupun jabatan sebagai PAW. Jadi tidak sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK yang sedang dimintakan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi sekarang ini, yaitu dilakukan dengan cara pengangkatan, dalam frasa pengangkatan.

- Jadi bahwa menurut ahli apabila Pasal 22 ayat (1) UU BPK dilihat dari teori ilmu hukum, maka ahli berpandangan bahwa ada tiga hal yang menjadikan kaidah hukum itu dapat dinyatakan berlaku, yaitu:
 1. Berlakunya kaidah hukum itu secara yuridis.
 2. Secara sosiologis.
 3. Berlakunya kaidah hukum itu secara filosofis.
- Dalam kaitan hal berlakunya kaidah hukum itu, yaitu dilihat secara sosiologis yang intinya adalah efektivitas kaidah hukum di dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini dikenal 2 teori, yaitu pertama teori kekuasaan yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaidah hukum itu dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima atau tidak oleh warga masyarakat. Namun dalam hal ini, pemilik kekuasaan atau pemerintah jangan hanya memikirkan kepemilikan akan kewenangannya saja, hendaknya memikirkan pula keabsahan dari kewenangan yang dimilikinya itu. Artinya, keadilan dan kepastian hukum yang adil bagi masyarakat pencari keadilan. Kedua, teori pengakuan yang menyatakan bahwa berlakunya kaidah hukum itu didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh masyarakat, kaidah hukum itu agar sah berlaku harus memenuhi syarat formal maupun syarat materil pembuatannya, serta keabsahan pada waktu diberlakukan kepada masyarakat, jadi memperoleh legitimasi;
- Menurut ahli mengutip juga pendapat Prof. Sudikno bahwa pembentukan Undang-Undang dilihat dari kacamata sosiologis, maka masyarakat membutuhkan tatanan yang teratur dan ajeg dan membutuhkan stabilitas karena stabilitas menjamin ketertiban tatanan dalam masyarakat dan menjamin kepastian hukum. Dalam membentuk undang-undang, pembentuk Undang-Undang harus memperhatikan hal ini. Sebaliknya, tidak boleh dilupakan bahwa hukum merupakan perlindungan kepentingan manusia. Adapun kepentingan manusia itu selalu berkembang, dinamis baik jenis maupun jumlahnya;
- Dengan demikian hukum harus dinamis pula agar dapat mengikuti perkembangan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia yang terus berkembang itu selalu terlindungi. Dalam usahanya untuk melindungi

kepentingan manusia dan masyarakat dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam memilih kepentingan mana yang harus didahulukan, serta sanksi yang akan diterapkan dengan mencegah adanya konflik kepentingan, dan akhirnya dalam merumuskan dalam bentuk peraturan hukum atau Undang-Undang yang bersifat sederhana, jelas, dan seberapa dapat berlaku untuk kurung waktu yang lama dan jangan sampai terjadi konflik dengan Undang-Undang yang telah ada;

- Dalam hal ini pemerintah harus meninjau ulang UU BPK, khususnya Pasal 22 ayat (1) yang sedang dilakukan judicial review karena dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
- Bahwa Pasal 22 ayat (1) UU BPK dapat dikatakan bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 23F yang menyatakan bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih, frasa dipilih oleh DPR dengan memperhatikan DPD dan diresmikan oleh presiden. Jadi bahwa UUD 1945 sudah mengatur memerintahkan bahwa untuk menjadi anggota BPK itu harus melalui mekanisme pemilihan dan bukan dengan cara pengangkatan (PAW) sebagaimana diatur dalam UU BPK Pasal 22 ayat (1) tersebut;
- Sebagai lembaga negara yang mandiri independen, maka pengisian jabatan dilakukan secara pemilihan (*election*), bukan pengangkatan, sehingga Pasal 22 ayat (1) dan ayat (4) UU BPK bertentangan dengan Pasal 23F ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Demikian juga kalau dilihat dari *staat organen* yang ada lainnya dalam struktur organisasi negara Indonesia, yaitu cara pengisian jabatannya juga dalam BPK itu harus diselaraskan pula dengan cara pengisian jabatan pada lembaga negara atau *staat organen* lain-lainnya.

[3.12] Menimbang terhadap permohonan Pemohon, Pemerintah telah memberikan keterangan lisan pada tanggal 21 Maret 2013 dan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 9 Juli 2013, yang selengkapnyanya termuat dalam bagian Duduk Perkara, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Pada dasarnya Pemerintah dengan memperhatikan dua Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan perkara yang hampir mirip, yaitu Putusan tentang Pengujian Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Putusan tentang Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, yang pada intinya

adalah dalam rangka untuk memperoleh keadilan dan kesamaan kedudukan hal untuk pengisian jabatan tertentu. Pemerintah sepenuhnya menghargai dan menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, oleh karena itu pertanyaannya adalah apakah permohonan kali ini memiliki kesamaan, memiliki kesepadanan dengan permohonan yang disampaikan atau permohonan yang diperoleh putusan oleh Mahkamah Konstitusi itu sendiri;

- Pemerintah pada prinsipnya mendukung dan menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Pemerintah menyatakan bahwa sebetulnya Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah terkait dengan masalah tatanan implementasi yang memang sepenuhnya menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang, dalam hal ini Presiden bersama DPR untuk mengaturnya, apakah terhadap anggota BPK itu penggantian antarwaktunya, apakah menggantikan sisa masa jabatan atau sesuai dengan jabatan yang diembannya. Oleh karena itu, sekali lagi Pemerintah memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Pemohon atas permohonan pengujian ini. Namun demikian semuanya, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan yang seadil-adilnya dan putusan yang tepat apakah yang dimohonkan oleh Pemohon sama dengan permohonan-permohonan yang terdahulu.

[3.13] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan pada tanggal 21 Maret 2013, yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Konsep “penggantian antarwaktu” dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang *a quo* adalah penggantian yang didasarkan adanya pemberhentian dengan hormat ataupun dengan tidak hormat terhadap Anggota BPK sehingga masa jabatan Anggota BPK yang terpilih untuk menggantikan sifatnya hanya untuk mengisi kevakuman jabatan Anggota BPK yang berhenti tersebut. Penggantian antarwaktu ini diperlukan karena hubungan kerja antara 9 (sembilan) orang Anggota BPK bersifat kolegial (kemitraan) dan keputusan yang diambil harus secara bersama-sama (kolektif), sehingga pemilihan Anggota antarwaktu ini dapat memberi kepastian hukum sampai dengan masa jabatan Anggota BPK yang baru;
- DPR telah mengeluarkan Keputusan Nomor 17/DPR RI/2011-2012 tanggal 11 Oktober 2011 yang memberikan persetujuan terhadap Bahrullah Akbar sebagai

Calon Pengganti Antar Waktu Anggota BPK RI menggantikan Drs. T. Muhammad Nurlif yang telah diberhentikan dengan hormat sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 19/P Tahun 2011, tanggal 6 April 2011. Keputusan DPR tersebut menindaklanjuti surat Ketua BPK RI Nomor 42/S/1/04/2011 tanggal 19 April 2011 perihal Penggantian Antar Waktu Anggota BPK, dan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Nomor 57/DPD RI/IV/2010-2011 tanggal 15 Agustus 2011 tentang Pertimbangan DPD RI Dalam Pemilihan Calon Anggota BPK RI;

- Bahwa dalam proses pengangkatan penggantian antarwaktu, DPR telah melaksanakan proses pemilihan sesuai dengan tata cara pemilihan Anggota BPK sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU *a quo* yang kemudian diresmikan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 62/P Tahun 2011, yang menetapkan Drs. Bahrullah Akbar, Bsc, SE, MBA sebagai Anggota Badan Pemeriksaan Keuangan. Bahwa Pemohon telah memperoleh kesempatan dan menjalani proses yang sama serta sesuai dengan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang *a quo* dan telah terwujud adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) terhadap masa jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- Bahwa ketentuan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang *a quo* dalam implementasinya tidak menimbulkan keraguan, kerancuan, kerugian maupun dalam posisi yang tidak dapat dilaksanakan terhadap proses dan hasil audit BPK, serta tidak mengandung unsur diskriminatif sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang telah memberikan definisi mengenai diskriminasi sebagai berikut : *“Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik. yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya. dan aspek kehidupan lainnya”*.
- Bahwa mengenai masa jabatan pengganti dapat dilihat juga pada ketentuan Pasal 217 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan: ” Masa jabatan anggota DPR pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikannya.” Bahwa masa jabatan Anggota pengganti BPK yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikan, tidaklah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 karena mengisi kevakuman jabatan Anggota BPK yang kosong sehingga memberikan kepastian hukum.

Pendapat Mahkamah

[3.14] Menimbang bahwa isu konstitusional dalam permohonan *a quo* adalah

1. Apakah frasa “*pengangkatan penggantian antarwaktu*” dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK bertentangan dengan UUD 1945?
2. Apakah masa jabatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan pengganti dalam Pasal 22 ayat (4) UU BPK yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya bertentangan dengan UUD 1945?

[3.15] Menimbang bahwa dari kedua isu tersebut, isu utama pengujian konstitusionalitas dalam permohonan ini adalah mengenai masa jabatan anggota BPK pengganti yang hanya melanjutkan masa jabatan anggota BPK yang digantikannya yang didalilkan oleh Pemohon bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Mahkamah, isu pengujian konstitusionalitas yang dimohonkan Pemohon memiliki kesamaan substansi dengan pengujian konstitusionalitas masa jabatan anggota Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pengganti yang telah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011, bertanggal 20 Juni 2011 dan masa jabatan Hakim Konstitusi pengganti yang telah diputus Mahkamah dalam Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011, bertanggal 18 Oktober 2011. Kedua Putusan tersebut menegaskan, norma Undang-Undang yang menentukan bahwa masa jabatan Hakim Konstitusi pengganti yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan Hakim Konstitusi yang digantikannya maupun masa jabatan anggota Pimpinan KPK pengganti yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota Pimpinan KPK yang digantikannya adalah norma yang bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena adanya kesamaan substansi tersebut, sebelum mempertimbangkan dan menilai dalil-dalil permohonan Pemohon, Mahkamah

terlebih dahulu merujuk dan mengutip kembali beberapa pertimbangan dalam kedua putusan tersebut, sebagai berikut:

1. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011, bertanggal 20 Juni 2011 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250), Mahkamah menegaskan bahwa masa jabatan anggota pimpinan KPK pengganti, yang hanya melanjutkan masa jabatan anggota pimpinan yang digantikannya bertentangan dengan prinsip keadilan dan prinsip kemanfaatan yang dijamin oleh konstitusi. Dalam putusan tersebut Mahkamah, antara lain, mempertimbangkan:

“Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU KPK, mekanisme pemilihan anggota pengganti Pimpinan KPK yang berhenti dalam masa jabatan dilakukan sama dengan mekanisme pemilihan dan pengangkatan anggota pimpinan yang diangkat secara bersamaan pada awal periode. Proses seleksi ini memakan waktu yang lama dan biaya yang cukup tinggi karena paling tidak melibatkan pembentukan panitia seleksi, proses pendaftaran yang dilakukan secara terbuka dan transparan dengan melibatkan proses publikasi di media, dan setelah ditetapkan nama calon-calon tersebut, proses seleksi dilanjutkan pada pengumuman kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan yang seterusnya diserahkan di DPR untuk dilakukan seleksi kembali oleh DPR melalui mekanisme fit and proper test. Proses seleksi yang ketat dan panjang tersebut dipandang perlu, mengingat begitu pentingnya jabatan Pimpinan KPK, terutama apabila dikaitkan dengan urgensi agenda pemberantasan korupsi di Indonesia”;

“Menimbang bahwa proses pemilihan dan seleksi Pimpinan KPK pengganti yang demikian apabila dilihat dari asas keadilan dalam pelaksanaan pemerintahan yaitu keadilan bagi masyarakat maka pengangkatan anggota pengganti yang menduduki masa jabatan sisa hanya satu tahun adalah sesuatu yang dirasakan tidak adil bagi masyarakat, karena negara harus mengeluarkan biaya yang sangat besar serta para penyelenggara negara yang melakukan proses seleksi menghabiskan waktu yang cukup panjang hanya untuk memilih seorang anggota pengganti yang menduduki sisa masa jabatan satu tahun. Menurut Mahkamah, keadilan masyarakat adalah sumber nilai konstitusi tertinggi yang harus menjadi dasar penilaian Mahkamah, karena keadilan

konstitusi tidak lain dari keadilan bagi constituent yaitu keadilan bagi rakyat yang membentuk dan menyepakati konstitusi. Keadilan masyarakat ini menjadi sangat penting dalam menegakkan prinsip-prinsip konstitusi untuk menghindari penyelenggaraan negara yang bersifat elitis dan melanggar prinsip-prinsip demokrasi yang dianut oleh UUD 1945 khususnya demokrasi partisipatoris. Menurut Mahkamah, penafsiran demikian juga, menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai anggota pengganti yang berjuang serta menghabiskan banyak tenaga, waktu, dan biaya untuk lulus seleksi dan terpilih menjadi anggota Pimpinan KPK pengganti. Anggota pengganti yang terpilih yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikan mendapat perlakuan yang berbeda dengan anggota pimpinan yang terpilih secara bersamaan pada awal periode yang menjalankan masa jabatan penuh empat tahun, padahal anggota pengganti menjalani segala proses seleksi dan syarat-syarat yang sama, sehingga melanggar prinsip perlakuan yang sama terhadap setiap warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan [vide Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945];

“Menimbang bahwa menurut Mahkamah, jika anggota Pimpinan KPK pengganti hanya menduduki masa jabatan sisa dari anggota pimpinan yang digantikannya, hal itu melanggar prinsip kemanfaatan yang menjadi tujuan hukum. Hukum lahir dan diadakan untuk mencapai kemanfaatan setinggi-tingginya. Proses seleksi seorang Pimpinan KPK pengganti menurut Pasal 33 ayat (2) UU KPK hanya menduduki masa jabatan sisa, mengeluarkan biaya yang relatif sama besarnya dengan proses seleksi lima orang Pimpinan KPK. Hal itu, benar-benar merupakan sebuah pemborosan yang tidak perlu dan tidak wajar. Menurut Mahkamah, sekiranya dimaknai bahwa Pimpinan pengganti itu adalah hanya menggantikan dan menyelesaikan masa jabatan sisa dari pimpinan yang digantikan maka mekanisme penggantian tersebut tidak harus melalui proses seleksi yang panjang dan rumit dengan biaya yang besar seperti dalam seleksi lima anggota pimpinan yang diangkat secara bersamaan. Pimpinan pengganti, dalam hal ada pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya, cukup diambil dari calon Pimpinan KPK yang ikut dalam seleksi sebelumnya yang menempati urutan tertinggi berikutnya, seperti penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD yang menurut Pasal 217 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) yang menyatakan, "Masa jabatan anggota DPR pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPR yang digantikan" dan Pasal 286 ayat (3) yang menyatakan, "Masa jabatan anggota DPD pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota DPD yang digantikannya". Hal itu, lebih memenuhi prinsip efisiensi, dan prinsip kewajaran. Oleh karena berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU KPK yang mengharuskan pengisian pimpinan pengganti dilakukan melalui proses seleksi yang sama dengan proses seleksi lima orang anggota KPK yang diangkat secara bersamaan, menurut Mahkamah, penggantian Pimpinan KPK pengganti tersebut tidak sama dengan penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD. Penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD, tidak melalui proses seleksi yang baru dan sudah ditegaskan dalam Undang-Undang hanya melanjutkan masa jabatan sisa dari anggota yang digantikannya. UU KPK menegaskan bahwa Pimpinan KPK pengganti dilakukan melalui proses seleksi yang baru dan tidak ditentukan bahwa pimpinan pengganti hanya melanjutkan sisa masa jabatan pimpinan yang digantikannya. Menurut Mahkamah, hal itu menunjukkan bahwa masa jabatan Pimpinan KPK pengganti tidak dapat ditafsirkan sama dengan penggantian antarwaktu bagi anggota DPR dan DPD. Dengan demikian masa jabatan pimpinan KPK yang ditentukan dalam Pasal 34 UU KPK tidak dapat ditafsirkan lain, kecuali empat tahun, baik bagi pimpinan yang diangkat secara bersamaan sejak awal maupun bagi pimpinan pengganti. Mempersempit makna Pasal 34 UU KPK dengan tidak memberlakukan bagi Pimpinan KPK pengganti untuk menjabat selama empat tahun adalah melanggar prinsip kepastian hukum yang dijamin konstitusi";

Pada bagian lain dari putusan tersebut Mahkamah juga mempertimbangkan sebagai berikut:

"Untuk mencapai maksud dan tujuan pembentukan KPK sebagai lembaga negara yang khusus memberantas korupsi, maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangan secara efektif, KPK dituntut untuk bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Menurut Mahkamah, KPK tidak akan maksimal melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional dan berkesinambungan tanpa kesinambungan pimpinan KPK. Untuk menjamin kesinambungan tugas-tugas Pimpinan KPK, agar pimpinan tidak secara bersama-sama mulai dari awal lagi, maka penggantian Pimpinan KPK tidak

selayaknya diganti serentak. Oleh sebab itu, akan menjadi lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila terjadi penggantian antarwaktu di antara Pimpinan KPK diangkat untuk satu periode masa jabatan empat tahun [vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945];”

2. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011, bertanggal 18 Oktober 2011, mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah juga menegaskan bahwa norma yang menyatakan bahwa hakim konstitusi pengganti yaitu hakim konstitusi yang menggantikan hakim konstitusi yang berhenti sebelum berakhir 5 (lima) tahun masa jabatannya hanya melanjutkan masa jabatan sisa hakim konstitusi yang digantikannya adalah bertentangan dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum yang dikehendaki oleh konstitusi. Dalam putusan tersebut, antara lain, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

“Bahwa Pasal 26 ayat (5) UU 8/2011 menyatakan “Hakim konstitusi yang menggantikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melanjutkan sisa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya.” Norma Pasal 26 ayat (5) UU 8/2011 menimbulkan ketidakadilan bagi seseorang yang terpilih sebagai hakim konstitusi karena hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya. Apabila pasal tersebut diterapkan akan bertentangan dengan Pasal 22 UU MK (UU 24/2003) yang secara tegas dan jelas menyatakan “Masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya”, sehingga terjadi pertentangan internal (contradictio in terminis). Menurut Mahkamah, penggantian hakim konstitusi tidak sama dengan penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD. Penggantian antarwaktu anggota DPR dan DPD, tidak melalui proses seleksi yang baru dan sudah ditegaskan dalam Undang-Undang hanya melanjutkan masa jabatan sisa dari anggota yang digantikannya. Adapun calon hakim konstitusi melalui proses seleksi oleh masing-masing lembaga yang mengajukannya. Dengan demikian, menurut Mahkamah, masa jabatan hakim konstitusi yang ditentukan dalam Pasal 22 UU MK tidak dapat ditafsirkan lain kecuali lima tahun, baik yang diangkat secara bersamaan maupun bagi hakim konstitusi yang menggantikan hakim konstitusi yang berhenti sebelum masa jabatannya berakhir. Mempersempit makna Pasal 22 UU MK dengan tidak

memberlakukannya bagi hakim konstitusi pengganti untuk menjabat selama lima tahun adalah melanggar prinsip kepastian hukum yang adil yang dijamin konstitusi; Bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara independen yang oleh UUD 1945 diberi tugas dan wewenang sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Untuk melakukan tugas dan wewenang tersebut, Mahkamah dituntut bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Dengan adanya hakim konstitusi yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya tidak akan menjamin kesinambungan kinerja Mahkamah dalam melakukan tugas dan wewenangnya serta menimbulkan ketidakadilan bagi hakim konstitusi yang mengganti. Selain itu, jabatan hakim konstitusi berbeda dengan jabatan negara yang lainnya karena adanya faktor konsistensi dan kesinambungan, terkait baik dengan proses maupun putusan-putusan yang dihasilkan. Jika dihubungkan dengan penilaian konsistensi dari putusan yang dihasilkan maka masa jabatan lima tahun sebagai hakim konstitusi pun, sebenarnya masih dianggap kurang. Dengan adanya hakim yang menggantikan yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya maka masa jabatan hakim konstitusi menjadi kurang dari lima tahun. Dengan demikian, yang menjadi pertimbangan untuk masa jabatan hakim konstitusi adalah adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan dalam proses dan putusan-putusan Mahkamah yang sangat terpengaruh oleh lamanya masa jabatan hakim konstitusi, terkait dengan pendapat hukum dan kemandirian hakim. Oleh sebab itu, akan lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila masa jabatan hakim konstitusi yang menggantikan tetap lima tahun. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon a quo beralasan menurut hukum”;

Pada bagian lain dari putusan tersebut, Mahkamah juga mempertimbangkan bahwa:

“Bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara independen yang oleh UUD 1945 diberi tugas dan wewenang sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Untuk melakukan tugas dan wewenang tersebut, Mahkamah dituntut bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Dengan adanya hakim konstitusi yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya tidak akan menjamin kesinambungan kinerja Mahkamah dalam melakukan tugas dan wewenangnya serta

menimbulkan ketidakadilan bagi hakim konstitusi yang mengganti. Selain itu, jabatan hakim konstitusi berbeda dengan jabatan negara yang lainnya karena adanya faktor konsistensi dan kesinambungan, terkait baik dengan proses maupun putusan-putusan yang dihasilkan. Jika dihubungkan dengan penilaian konsistensi dari putusan yang dihasilkan maka masa jabatan lima tahun sebagai hakim konstitusi pun, sebenarnya masih dianggap kurang. Dengan demikian, yang menjadi pertimbangan untuk masa jabatan hakim konstitusi adalah adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan dalam proses dan putusan-putusan Mahkamah yang sangat terpengaruh oleh lamanya masa jabatan hakim konstitusi, terkait dengan pendapat hukum dan kemandirian hakim.”

[3.16] Menimbang bahwa Badan Pemeriksa Keuangan, berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 adalah salah satu organ negara yang dibentuk oleh konstitusi sebagai badan yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditindaklanjuti oleh masing-masing lembaga perwakilan dan/atau oleh badan sesuai dengan Undang-Undang [vide Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945]. Anggota BPK dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden [vide Pasal 23F ayat (1) UUD 1945].

Berdasarkan ketentuan tersebut, kedudukan BPK sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK adalah lembaga negara yang bebas dan mandiri seperti halnya kedudukan Mahkamah Agung serta Mahkamah Konstitusi yang oleh UUD 1945 disebut sebagai kekuasaan yang merdeka, yaitu tidak terafiliasi atau tidak dapat dipengaruhi oleh lembaga negara yang lain atau pun kekuatan partai politik dan perseorangan manapun;

[3.17] Menimbang bahwa dalam UUD 1945 terdapat lembaga lainnya yang disebut bersifat mandiri, seperti Komisi Yudisial. Demikian pula dalam tingkat Undang-Undang dikenal beberapa lembaga yang disebut bersifat mandiri dan independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi

Manusia, Ombudsman, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban. Lembaga-lembaga yang bersifat mandiri dan independen tersebut, pada umumnya dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya tidak dapat dipengaruhi oleh institusi atau lembaga lainnya. Masa jabatan anggotanya tidak terkait dengan hasil pemilihan umum. Berbeda dengan Presiden, DPR, DPD, DPRD serta Kepala Daerah yang merupakan lembaga yang merepresentasikan kekuatan partai politik dan pejabatnya dipilih melalui pemilihan umum yang diselenggarakan sekali dalam lima tahun. Menurut Mahkamah, lembaga yang bersifat mandiri dan independen tersebut harus dihilangkan dari pengaruh institusi atau lembaga politik lainnya, sehingga dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya dapat dilaksanakan secara maksimal. Sejalan dengan latar belakang pemikiran tersebut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011, bertanggal 18 Oktober 2011, mengenai masa jabatan Hakim Konstitusi, Mahkamah telah mempertimbangkan, antara lain:

“Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara independen yang oleh UUD 1945 diberi tugas dan wewenang sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Untuk melakukan tugas dan wewenang tersebut, Mahkamah dituntut bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Dengan adanya hakim konstitusi yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan hakim konstitusi yang digantikannya tidak akan menjamin kesinambungan kinerja Mahkamah dalam melakukan tugas dan wewenangnya serta menimbulkan ketidakadilan bagi hakim konstitusi yang mengganti. Selain itu, jabatan hakim konstitusi berbeda dengan jabatan negara yang lainnya karena adanya faktor konsistensi dan kesinambungan, terkait baik dengan proses maupun putusan-putusan yang dihasilkan”.

Demikian juga dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011, bertanggal 20 Juni 2011, mengenai masa jabatan anggota Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah telah mempertimbangkan, antara lain:

“Untuk mencapai maksud dan tujuan pembentukan KPK sebagai lembaga negara yang khusus memberantas korupsi, maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangan secara efektif, KPK dituntut untuk bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan. Menurut Mahkamah, KPK tidak akan maksimal melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional dan berkesinambungan tanpa kesinambungan pimpinan KPK. Untuk menjamin

kesinambungan tugas-tugas Pimpinan KPK, agar pimpinan tidak secara bersama-sama mulai dari awal lagi, maka penggantian Pimpinan KPK tidak selayaknya diganti serentak. Oleh sebab itu, akan menjadi lebih proporsional dan menjamin kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum apabila terjadi penggantian antarwaktu di antara Pimpinan KPK diangkat untuk satu periode masa jabatan empat tahun”.

Menurut Mahkamah, demikian juga halnya dengan BPK, sebagai lembaga negara yang mandiri yang dibentuk konstitusi, haruslah mendapatkan jaminan konstitusional dalam menjalankan tugas dan kewenangannya secara efektif, independen dan berkesinambungan. Anggota BPK tidak harus berhenti secara bersamaan dalam satu waktu, karena hal itu tidak menjamin efektivitas dan kesinambungan pelaksanaan tugas dan wewenang BPK secara baik. Dengan demikian jika seorang Anggota BPK yang berhenti sebelum berakhir periode jabatannya 5 (lima) tahun harus diganti oleh Anggota BPK yang menduduki masa jabatan untuk 5 (lima) tahun pula, dan tidak hanya melanjutkan masa jabatan anggota yang digantikannya. Seperti halnya Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi dan Pimpinan KPK yang tidak mengenal penggantian anggota antar waktu, sebagaimana telah dipertimbangkan oleh Mahkamah pada putusan tersebut di atas. Dengan ketentuan seperti itu, pada akhirnya BPK dapat bekerja secara berkesinambungan dengan penggantian anggota secara bergilir;

[3.18] Menimbang bahwa baik syarat maupun mekanisme pengisian jabatan anggota BPK pengganti maupun Anggota BPK bukan pengganti adalah sama dan tidak ada perbedaan. Dalam Pasal 22 ayat (1) UU BPK, calon Anggota BPK pengganti harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 UU BPK. Pasal 13 UU BPK menyatakan, *“Untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: a. warga negara Indonesia; b. beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c. berdomisili di Indonesia; d. memiliki integritas moral dan kejujuran; e. setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; f. berpendidikan paling rendah S 1 atau yang setara; 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; h. sehat jasmani dan rohani; i. paling rendah berusia 35 (tiga puluh lima) tahun; j. paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara; dan k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”.

Pasal 14 UU BPK menyatakan, *“(1) Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD; (2) Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari Pimpinan DPR; (3) Calon Anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat; (4) DPR memulai proses pemilihan Anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan harus menyelesaikan pemilihan anggota BPK yang baru, paling lama 1 (satu) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Anggota BPK yang lama; (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan anggota BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.”*

Menurut Mahkamah oleh karena syarat dan mekanisme pengisian jabatan antara Anggota BPK pengganti maupun Anggota BPK bukan pengganti adalah sama, maka tidak adil jika keduanya melaksanakan masa jabatan yang berbeda. Sebagaimana pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Nomor 5/PUU-IX/2011, tanggal 20 Juni 2011 dan Nomor 49/PUU-IX/2011, tanggal 18 Oktober 2011, sebagaimana dikutip di atas, dilihat dari asas keadilan dalam penyelenggaraan negara yaitu keadilan bagi masyarakat dan asas kemanfaatan maka pengangkatan anggota pengganti yang menduduki masa jabatan sisa adalah sesuatu yang dirasakan tidak adil dan melanggar asas kemanfaatan. Anggota pengganti yang terpilih yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikan mendapat perlakuan yang berbeda dengan anggota yang terpilih secara bersamaan pada awal periode yang menjalankan masa jabatan secara penuh, padahal anggota pengganti menjalani segala proses seleksi dan syarat-syarat yang sama, sehingga melanggar prinsip perlakuan yang sama terhadap setiap warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan. Ditinjau dari asas kemanfaatan dan asas kepastian sebagai tujuan hukum, masa jabatan

anggota pengganti yang hanya melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya adalah bertentangan dengan asas kemanfaatan karena proses seleksi dan pengisian anggota pengganti yang sama dengan proses seleksi dan pengisian Anggota BPK yang bukan pengganti memerlukan waktu, pikiran, dan tenaga serta biaya yang cukup banyak, baik yang harus dikeluarkan oleh negara maupun yang ditanggung oleh calon anggota. Seperti halnya proses seleksi yang dialami oleh Pemohon sebagai Anggota BPK pengganti, harus melalui proses yang panjang dan rumit, yaitu melalui proses penjaringan calon, pengumuman di media masa, seleksi terhadap calon Anggota BPK di DPR dengan pertimbangan DPD, sampai dengan penetapan dan peresmian oleh Presiden. Dengan adanya proses seleksi yang panjang dan rumit, padahal hanya untuk mengisi dan melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikan adalah tidak adil. Proses pengisian penggantian antarwaktu yang dilakukan pada penggantian Anggota DPR, Anggota DPD, Anggota DPRD maupun Presiden dan Wakil Presiden tidak bisa disamakan dengan ketentuan penggantian Anggota BPK, karena BPK adalah lembaga negara mandiri yang anggotanya tidak dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan 5 (lima) tahun sekali.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU BPK sepanjang frasa "*penggantian antarwaktu*", harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945;

[3.19] Menimbang bahwa selain itu, menurut Mahkamah, keberadaan Pasal 22 ayat (4) UU BPK yang mengatur tentang sisa masa jabatan Anggota BPK pengganti yang melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya, akan menimbulkan pertentangan internal (*contradictio in terminis*) dengan Pasal 5 ayat (1) UU BPK yang menyatakan, "*Anggota BPK memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan*". Pertentangan tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru bertentangan dengan prinsip konstitusi yang menjamin perlindungan atas hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu untuk memberi jaminan kepastian hukum yang adil, ketentuan Pasal 22 ayat (4) UU BPK adalah bertentangan UUD 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga masa jabatan anggota BPK baik anggota yang diangkat secara bersamaan maupun anggota pengganti yang dipilih

untuk menggantikan anggota yang berhenti dalam masa jabatannya mengemban jabatan selama satu masa jabatan penuh yaitu 5 (lima) tahun;

[3.20] Menimbang bahwa oleh karena frasa "*penggantian antarwaktu*" dalam Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (4) UU BPK dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka Pasal 22 ayat (5) UU BPK yang menyatakan, "*Penggantian Anggota BPK antarwaktu tidak dilakukan apabila sisa masa jabatan anggota yang akan diganti kurang dari 6 (enam) bulan dari masa jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1)*", harus pula dinilai dan dipertimbangkan oleh Mahkamah walaupun tidak dimohonkan pengujian oleh Pemohon. Menurut Mahkamah ketentuan Pasal 22 ayat (5) UU BPK merupakan ketentuan lebih lanjut dari norma yang terkandung dalam Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (4) UU BPK sehingga Pasal 22 ayat (5) UU BPK harus pula dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

[3.21] Menimbang bahwa meskipun menurut Pasal 47 UU MK, putusan Mahkamah berlaku sejak ditetapkan (prospektif), namun demi asas kemanfaatan yang merupakan asas dan tujuan universal hukum maka untuk kasus-kasus tertentu putusan Mahkamah dapat diberlakukan surut (retroaktif) sebagaimana yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009, tanggal 7 Agustus 2009 yang menjadi landasan penetapan anggota-anggota DPR periode 2009-2014 terutama berkaitan dengan penetapan anggota DPR berdasar perhitungan Tahap III yang semula telah ditetapkan secara tidak tepat oleh KPU dan Putusan Mahkamah Nomor 5/PUU-IX/2011, tanggal 20 Juni 2011 yang menjadi landasan penetapan pimpinan pengganti KPK. Alasan yang mendasari penetapan retroaktif secara khusus tersebut, antara lain adalah "telah" dan "terus" berlangsungnya satu penerapan isi Undang-Undang berdasar penafsiran yang tidak tepat sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan kerugian konstitusional dan karenanya harus dihentikan. Penghentian ketidakpastian hukum dan kerugian konstitusional itu harus menjangkau secara retroaktif sejak ditetapkannya penafsiran yang tidak tepat tersebut, saat mana mulai timbul ketidakpastian hukum dan kerugian konstitusional seperti terlihat dalam perkara *a quo*. Oleh karena itu, untuk menghindari ketidakpastian hukum sebagai akibat dari putusan ini, terkait dengan jabatan Anggota BPK pengganti, maka putusan ini

berlaku bagi Anggota BPK pengganti yang sudah diangkat dan sekarang menduduki jabatan sebagai Anggota BPK, sehingga berhak menduduki masa jabatan penuh yaitu selama 5 (lima) tahun sejak diresmikan pengangkatannya sebagai Anggota BPK dengan keputusan Presiden;

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum yang diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat dalil permohonan Pemohon beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

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

[4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Permohonan Pemohon 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:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;

1.1. Menyatakan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 4654) sepanjang frasa “*penggantian antarwaktu*” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 1.2. Menyatakan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654) sepanjang frasa “*penggantian antarwaktu*” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 - 1.3. Menyatakan Pasal 22 ayat (4) dan Pasal 22 ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 1.4. Menyatakan Pasal 22 ayat (4) dan Pasal 22 ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
2. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu M. Akil Mochtar, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Hamdan Zoelva, Muhammad Alim, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal delapan, bulan Juli, tahun dua ribu tiga belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal sepuluh, bulan September, tahun dua ribu tiga belas**, selesai diucapkan **pukul 14.23 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu M. Akil Mochtar, selaku Ketua merangkap Anggota, Hamdan Zoelva, Harjono, Muhammad Alim, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Arief Hidayat, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai

Anggota, dengan didampingi oleh Hani Adhani sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

M. Akil Mochtar

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Harjono

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Patrialis Akbar

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Hani Adhani