



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

INFO JUDICIAL REVIEW

(Resume Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang Yang Ditolak Dalam Sidang Mahkamah Konstitusi)

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 26/PUU-XIX/2021 PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

29 SEPTEMBER 2021

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Rabu tanggal 29 September 2021, pukul 12.39 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU 15/2006) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 26/PUU-XIX/2021. Dalam Sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 26/PUU-XIX/2021, perwakilan DPR RI dihadiri secara *virtual* oleh Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan jajarannya di lingkungan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian UU 15/2006 dalam perkara Nomor 26/PUU-XIX/2021, diajukan oleh Muhammad Helmi Kamal (wiraswasta), dalam hal ini memberikan kuasa kepada Iwan Gunawan, S.H., M.H., dkk., advokat dan/atau konsultan hukum pada Sugiharto, Gunawan & Partner (SGP) Law Office, untuk selanjutnya disebut sebagai Pemohon.

C. PASAL/AYAT UU 15/2006 YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian terhadap Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006 dan frasa "*lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara*" dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU 15/2006 yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006

"BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara."

Pasal 10 ayat (1) UU 15/2006

"BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara."

D. BATU UJI

Bahwa Pasal *a quo* dianggap Pemohon bertentangan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 karena dinilai telah merugikan dan melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.

E. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap pengujian UU 15/2006 dalam permohonan *a quo*, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

[3.10] Menimbang bahwa setelah membaca secara saksama permohonan Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, terhadap permohonan *Pemohon a quo* Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa sesungguhnya persoalan inti dari permohonan *a quo* adalah apakah BPK berwenang melakukan audit investigasi terhadap DP Pertamina, yang pada akhirnya berdasarkan hasil audit tersebut telah merugikan hak konstitusional Pemohon karena telah dijadikan sebagai terpidana dalam kasus korupsi;

[3.10.2] Bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan mengenai konstitusionalitas norma yang dipermasalahkan oleh Pemohon, oleh karena terhadap permasalahan yang serupa telah pernah dimohonkan pengujian sebelumnya oleh Muhammad Helmi Kamal Lubis dalam Perkara Nomor 59/PUU-XVI/2018 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, yang diakui dalam Persidangan oleh Kuasa Pemohon adalah orang yang sama dengan orang yang mengajukan permohonan *a quo* (Muhammad

Helmi Kamal). Di samping itu, Mahkamah telah pernah mempertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 mengenai pengujian sepanjang frasa “kekayaan pihak lain” dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan pengujian sepanjang frasa “Badan Usaha Milik Negara” dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan sepanjang frasa “Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah” dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang dimohonkan oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara, dkk. Oleh karenanya, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan apakah permohonan *a quo* memenuhi kriteria sebagaimana ketentuan Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), sehingga terhadap norma *a quo* dapat dimohonkan kembali.

Pasal 60 UU MK menyatakan:

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.

Pasal 78 PMK 2/2021 menyatakan:

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam UU yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda atau terdapat alasan permohonan yang berbeda.

Bahwa setelah mencermati dasar pengujian yang digunakan oleh Pemohon pada permohonan *a quo*, dasar pengujian yang digunakan dalam permohonan sebelumnya adalah Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sementara untuk permohonan *a quo* menggunakan dasar pengujian yaitu Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, oleh karena pasal yang dijadikan dasar pengujian dalam perkara *a quo* berbeda dengan dasar pengujian yang digunakan dalam perkara sebelumnya maka terlepas secara substansial permohonan *a quo* beralasan atau tidak, secara formal permohonan *a quo* berdasarkan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 78 ayat (2) PMK 2/2021 beralasan untuk dapat diajukan kembali.

[3.10.3] Bahwa berkaitan dengan perkara *a quo* Mahkamah telah menyatakan pendiriannya terkait dengan pengertian keuangan negara sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, bertanggal 18 September 2014, khususnya dalam Paragraf [3.23] dan ditegaskan kembali dalam

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XVI/2018, bertanggal 21 Mei 2019 dalam Paragraf [3.18] yang menyatakan:

[3.18] ...

[3.18.1] ...

[3.23] Menimbang bahwa Pasal 6 ayat (1) UU BPK mengandung materi muatan dua norma: Pertama, norma yang menentukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kedua, norma yang menentukan keuangan negara yang menjadi objek pemeriksaan BPK adalah keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;

Bahwa kedua norma tersebut merupakan tindak lanjut dari Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945. Dengan perkataan lain, ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU BPK merupakan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) yang diberikan oleh UUD 1945 kepada pembentuk Undang-Undang sepanjang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Menurut Mahkamah, subjek hukum yang dapat menjadi objek pemeriksaan oleh BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan;

Pertanyaannya adalah apakah kekayaan negara yang telah dipisahkan, yang kemudian menjadi modal usaha BUMN dan BUMD tersebut adalah tetap sebagai keuangan negara dan dengan demikian BPK berwenang memeriksanya. Pertanyaan lainnya, apakah dengan demikian secara umum berlaku sistem dan mekanisme Pasal 23 UUD 1945, padahal BUMN atau BUMD tersebut adalah entitas usaha, yang dengan demikian kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi bukan lagi keuangan negara, yang secara konstitusional BPK tidak lagi berwenang memeriksa pengelolaannya, tapi pemeriksa (*internal audit*) yang berwenang;

Bahwa, menurut Mahkamah, pemisahan kekayaan negara dimaksud dilihat dari perspektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara. Terkait dengan kewenangan BPK untuk memeriksa, menurut Mahkamah, oleh karena masih tetap sebagai keuangan negara dan BUMN atau BUMD sesungguhnya adalah milik negara dan, sebagaimana dipertimbangkan di atas, adalah juga kepanjangan tangan negara maka tidak terdapat alasan bahwa BPK tidak berwenang lagi memeriksanya. Meskipun demikian, supaya BUMN dan BUMD dapat berjalan sesuai dengan prinsip *good corporate governance*, pengawas internal, selain Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas masih tetap relevan;

Bahwa Pasal 9 ayat (1) UU BPK, sesungguhnya memuat norma yang mengenai kewenangan BPK meminta keterangan dan/atau dokumen, yang dengan demikian memuat pula norma yang mewajibkan kepada lembaga yang diperiksa untuk menyerahkannya, menurut Mahkamah, merupakan konsekuensi hukum dari tugasnya yang diatur dalam Pasal 6, yaitu memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, yang juga merupakan tindak lanjut dari Pasal 23E UUD 1945;

Bahwa Pasal 11 huruf a UU BPK yang di dalamnya memuat norma mengenai kewenangan BPK dapat memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, lembaga pemerintah dan lembaga lainnya. Pendapat BPK merupakan produk dari proses pemeriksaan, sehingga norma tersebut sesungguhnya merupakan hal yang harus ada karena BPK memiliki kewenangan memeriksa. Selain itu, mengenai kewenangan memberi pendapat tersebut ditentukan oleh Undang-Undang karena secara hukum dianggap menjadi keperluan lembaga/organ yang menyelenggarakan fungsi negara dan/atau fungsi pemerintahan;

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusannya kaitan negara dengan BUMN atau nama lain yang sejenisnya, karena pemisahan kekayaan negara hanyalah untuk memudahkan pengelolaan usaha (bisnis). Badan usaha dapat saja menjalankan usaha bisnisnya untuk mencapai tujuan memperoleh keuntungan asalkan mempedomani prinsip "*duty of care*" yang di dalamnya termuat unsur kehati-hatian dan itikad baik, sehingga kebijakan badan usaha yang dijalankan oleh pimpinannya tetap berpedoman kepada *business judgement rule*. Namun berdasarkan Pasal 1 angka 13 dan Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) dan ditegaskan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 tersebut bahwa yang dapat menjadi objek pemeriksaan BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan. Oleh karena itu sepanjang lembaga yang mengelola keuangan negara diduga melakukan perbuatan yang merugikan keuangan negara maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan dan salah satu jenis pemeriksaannya adalah audit investigatif yang mana hasil pemeriksaannya disebut Pemeriksaan Penghitungan Kekayaan Negara (PPKN). Pemeriksaan oleh BPK jenis ini dilakukan atas permintaan dari Kejaksaan Agung. Oleh karena itu kewenangan PPKN ini adalah kewenangan atribusi BPK dalam proses penegakan hukum.

Lebih lanjut, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, Paragraf [3.24] menegaskan pula:

"[3.24] Menimbang bahwa Pasal 10 ayat (1) pada pokoknya memuat norma mengenai kewenangan BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara pengelola lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Berdasarkan penilaian dan penetapan jumlah kerugian

negara tersebut, norma pada ayat (3) menentukan kewenangan BPK memantau penyelesaian dan pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah, baik yang ditetapkan oleh Pemerintah, BPK, maupun pengadilan. Menilai dan menetapkan jumlah ganti kerugian merupakan kewenangan yang menurut hukum dapat dibenarkan, karena ujung dari suatu penilaian, terlebih lagi terkait dengan kerugian negara, adalah penetapan berapa jumlah kerugiannya. Secara hukum hal tersebut dapat dikonstruksikan sebagai tindak lanjut dari kewenangan konstitusional pemeriksaan yang dimiliki oleh BPK...”

Oleh karenanya berkenaan dengan pengertian “keuangan negara” sesungguhnya sudah tidak terdapat lagi persoalan konstitusionalitas norma sebagaimana yang dipermasalahkan oleh Pemohon.

[3.10.4] Bahwa terhadap dalil Pemohon berkenaan dengan frasa “Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara” dalam Pasal 6 ayat (1) *juncto* frasa “lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara” dalam Pasal 10 ayat (1) UU 15/2006 apabila dikabulkan oleh Mahkamah hal tersebut justru akan membatasi kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan terhadap lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara termasuk kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian yang dilakukan oleh bendahara pengelola lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Oleh karenanya, apabila norma *a quo* diubah maka akan berakibat tidak utuhnya, bahkan berubahnya konstruksi hukum tugas dan kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, termasuk dalam pelaksanaan audit keuangan terhadap lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Dalil Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah bentuk kekhawatiran Pemohon atas keterlibatan BPK dalam pemeriksaan terhadap keuangan Dana Pensiun yang pendirinya adalah BUMN sebagaimana kasus konkret yang dihadapi Pemohon. Dalam kaitan ini, Mahkamah tidak berwenang menilai suatu kasus konkret. Kewenangan Mahkamah adalah menguji norma suatu undang-undang terhadap UUD 1945, yang mana Putusan Mahkamah atas pengujian tersebut bersifat final dan mengikat serta berlaku dengan prinsip *erga omnes*.

Bahwa berkenaan dengan dalil Pemohon *a quo*, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan kembali putusan-putusan Mahkamah sebelumnya yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XVI/2018, karena ihwal yang dipersoalkan oleh Pemohon sejatinya tidak dapat dilepaskan dari pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan-putusan tersebut bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap semua subjek hukum apa pun sepanjang di dalamnya terdapat pengelolaan keuangan negara, baik langsung maupun tidak langsung. Terlebih lagi jika ada dugaan perbuatan penyalahgunaan keuangan negara maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan (audit).

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, oleh karena secara substansial tidak terdapat alasan konstitusional baru yang secara fundamental berbeda bagi Mahkamah untuk mengubah pendiriannya terhadap isu pokok yang berkaitan dengan norma *a quo* sehingga Mahkamah tetap pada pendiriannya sebagaimana telah dinyatakan dalam putusan-putusan Mahkamah sebelumnya yang telah diuraikan pada Sub-paragraf [3.10.3] di atas. Oleh karenanya, berkenaan dengan pengertian keuangan negara dan ruang lingkup kewenangan BPK dalam memeriksa keuangan negara, tidak ada relevansinya lagi untuk mempersoalkan konstitusionalitas norma dimaksud.

[3.11] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dari dalil Pemohon tidak dipertimbangkan karena tidak ada relevansinya sehingga sesungguhnya dalil yang tidak dipertimbangkan tersebut adalah dalil yang dengan sendirinya sudah tercakup dalam persoalan pokok permohonan *a quo* yang pada hakikatnya merupakan pengertian keuangan negara dan kewenangan BPK untuk memeriksa (audit) pengelolaan keuangan negara yang telah dipertimbangkan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XVI/2018 dan ditegaskan kembali dalam putusan *a quo*. Sedangkan, dalil-dalil lain yang berkaitan dengan kasus konkret yang dialami maupun yang dijadikan contoh oleh Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah bukan kewenangan Mahkamah untuk menilainya.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan pada paragraf-paragraf di atas, Mahkamah menilai menyatakan inkonstitusional ketentuan Pasal 6 ayat (1) *juncto* Pasal 10 ayat (1) UU 15/2016 justru akan bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak memberikan perlindungan hukum dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, permohonan Pemohon berkenaan dengan Pasal 6 ayat (1) *juncto* Pasal 10 ayat (1) UU 15/2016 bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

F. AMAR PUTUSAN

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

G. PENUTUP

Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (*self executing*) oleh seluruh organ penyelenggara negara, organ penegak hukum, dan warga Negara. Oleh karena itu,

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 26/PUU-XIX/2021 yang menyatakan permohonan Pemohon ditolak seluruhnya terhadap pengujian UU 15/2006 mengandung arti bahwa ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2021**

