



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 62/PUU-XI/2013**

Tentang

Tafsir Ruang Lingkup Keuangan Negara yang Dipisahkan pada Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah sebagai Objek Pemeriksaan BPK; dan Tafsir Mengenai Kewenangan BPK untuk Melakukan Pemeriksaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam BUMN, BUMD, atau Nama Lain yang Sejenisnya

- Pemohon** : **FORUM HUKUM BADAN USAHA MILIK NEGARA, dkk.**
Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
Pokok Perkara : Pasal 2 huruf g sepanjang frasa "*termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah*"; Pasal 2 huruf i Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a sepanjang frasa "*Badan Usaha Milik Negara*"; Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang frasa "*BUMN/BUMD*" bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
Amar Putusan : Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan : Kamis, 18 September 2014.
Ikhtisar Putusan :

Pemohon I yang mengajukan permohonan ini adalah Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara, merupakan badan hukum privat yang berbentuk perkumpulan yang mendapatkan status badan hukumnya berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU 240.AH.01.07 Tahun 2012 yang menegaskan bahwa Pemohon I telah sah sebagai badan hukum perkumpulan. Badan hukum perkumpulan ini adalah kumpulan pejabat dan/atau unit kerja yang menangani fungsi hukum di lingkungan BUMN, yang melindungi kepentingan BUMN, sehingga merupakan bagian tidak terpisahkan dari BUMN yang dibentuk dengan Piagam Deklarasi dan khusus didirikan untuk maksud dan tujuan dalam Anggaran Dasar serta pengesahan yang ditetapkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI yang dalam hal ini diwakili pengurusnya berdasarkan Keputusan Ketua Umum Forum Hukum BUMN Nomor SK-03/FORKUM-BUMN/2013 tentang Pembentukan Tim Advokasi Uji Materiil Terhadap Undang-Undang Keuangan Negara, bertanggal 15 Mei 2013, dalam permohonan *a quo* diwakili oleh pengurus seluruhnya berjumlah 9 orang. Sedangkan Pemohon II dan Pemohon III sebagai perseorangan warga negara Indonesia. Para Pemohon dalam permohonan *a quo* diwakili oleh kuasa hukum Rahmat Bagja, S.H., LL.M.; Jamil Burhan, S.H.; dan M. Mova Al Afghani, S.H., LL.M, Ph.D berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 21 Mei 2013.

Para Pemohon mengajukan permohonan pengujian uji materiil konstitusionalitas, sebagai berikut: (i) frasa "*termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), (ii) Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara, (iii) frasa "*Badan Usaha Milik Negara*" dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK), dan (iv) Frasa "*BUMN/BUMD*" dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK.

Pemohon I mendalilkan karena tidak dibedakannya ketentuan antara badan hukum publik dengan badan hukum privat, di mana kekayaan yang dipisahkan pada BUMN dianggap sebagai keuangan negara, sehingga dalam melaksanakan tugasnya, Pemohon I senantiasa terkendala dengan adanya disparitas dan disharmoni pengertian terkait dengan definisi dan lingkup keuangan negara sebagaimana diatur dalam berbagai perundang-undangan terkait yang berlaku di Indonesia, termasuk menjadikan BUMN sebagai salah satu objek pemeriksaan BPK sehingga menimbulkan ketiadaan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi Pemohon I, sedangkan Pemohon II dan Pemohon III telah dirugikan baik secara materiil, fisik, dan psikis akibat ketidakpastian hukum terhadap berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* yang memposisikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara yang dijadikan sebagai alat/dasar hukum atau "pintu masuk" bagi aparat penegak hukum untuk memproses Pemohon II dan Pemohon III secara pidana sehingga para Pemohon meminta kepada Mahkamah agar (i) frasa "*termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, (ii) Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara, (iii) frasa "*Badan Usaha Milik Negara*" dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK, dan (iv) Frasa "*BUMN/BUMD*" dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan pengujian materiil undang-undang *in casu* UU Keuangan Negara dan UU BPK, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon, Pemohon I mendalilkan sebagai badan hukum privat serta Pemohon II dan Pemohon III sebagai perseorangan warga negara Indonesia, menurut Mahkamah, para Pemohon telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a dan huruf c UU MK. Para Pemohon juga memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan di atas yang oleh para Pemohon, hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo*. Para Pemohon juga telah mendalilkan bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual sebagaimana fakta yang telah diuraikan oleh para Pemohon di atas akibat berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* yang terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo*, sehingga terdapat kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan para Pemohon, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terkait pokok permohonan, mengenai pengujian konstitusional Pasal 2 huruf g sepanjang frasa "*termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" dan huruf i sepanjang frasa "*kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*" UU Keuangan Negara, berlaku pertimbangan hukum sebagaimana tercantum dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013,

tanggal 18 September 2014, pukul 16.03 WIB mengenai pasal tersebut berlaku secara *mutatis mutandis*.

Selanjutnya, terkait Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a sepanjang frasa "*Badan Usaha Milik Negara*" UU BPK, menurut Mahkamah 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. 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 memeriksanya, tapi pemeriksa (internal audit) yang berwenang.

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.

Bahwa Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) sepanjang kata “BUMN/BUMD” UU BPK, 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.

Terkait, adanya paradigma fungsi BUMN atau BUMD sebagai kepanjangan tangan dari negara, yang dilaksanakan berdasarkan paradigma bisnis (*business judgement rules*) yang sungguh-sungguh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan paradigma pemerintahan (*government judgement rules*), menurut Mahkamah kekayaan negara tersebut telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN atau BUMD yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian, paradigma pengawasan negara dimaksud harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*). Oleh karenanya, menurut Mahkamah, adalah merupakan ranah kebijakan pembentuk Undang-Undang bagaimana pengawasan tersebut diatur secara tepat sesuai dengan hakikat dan kekhususan paradigma yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, yang dengan demikian penyelenggara fungsi pengawasan dapat berjalan dengan baik dan masing-masing penyelenggara fungsi pemerintahan maupun bisnis dapat berjalan tanpa keraguan. Dengan demikian penyelenggaraan tugas negara, baik oleh pemeriksa maupun lembaga yang diperiksa, berjalan efektif dan efisien, yang pada gilirannya akan menciptakan *good corporate governance* dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hal-hal demikian di atas, Mahkamah menilai permohonan para Pemohon dalam perkara *a quo* mengenai inkonstitusionalitas Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a khususnya sepanjang frasa “Badan Usaha Milik Negara” UU BPK dan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) sepanjang kata “BUMN/BUMD” UU BPK harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan pertimbangan hukum demikian Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.