



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 48/PUU-XI/2013**

Tentang

**Konstitusionalitas Keuangan Badan Hukum Milik Negara Perguruan Tinggi
(BHMN-PT) Sebagai Kekayaan Negara**

- Pemohon** : **Center for Strategic Studies University of Indonesia (CSS-UI)**
Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
Pokok Perkara : Pasal 2 huruf g sepanjang frasa “atau oleh pihak lain” dan frasa “termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” serta Pasal 2 huruf i sepanjang frasa “Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah” UU 17/2003 bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.
Amar Putusan : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan : Kamis, 18 September 2014.
Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah badan hukum privat yang keseluruhan pengurusnya memiliki profesi dan pengetahuan yang lebih untuk kemajuan masyarakat, bangsa, dan negara serta untuk menciptakan kepastian hukum yang adil dan persamaan di hadapan hukum bagi subjek hukum, baik pribadi hukum maupun badan hukum. Menurut Pemohon norma *a quo* dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidaksetaraan di hadapan hukum yang berdampak sistemik dan berkelanjutan bagi subjek hukum dalam mengelola perusahaan negara/perusahaan daerah maupun badan hukum yang mendapatkan fasilitas pemerintah. Keadaan tersebut akan mempengaruhi hak-hak konstitusional Pemohon untuk mendapatkan pelayanan yang sama dari negara melalui keuangan negara;

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU 17/2003 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*), menurut Mahkamah Pemohon setidaknya memiliki potensi kerugian hak-hak konstitusional akibat berlakunya norma *a quo*. Berlakunya norma *a quo*, menurut Mahkamah, berpotensi merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon sebagai badan hukum privat maupun sebagai kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Mahkamah memandang bahwa Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengandung materi muatan ketentuan konstitusional mengenai hakikat anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan hal ihwal yang terkait dengan APBN, yaitu mengenai waktu berlakunya, bentuk hukum,

pelaksanaan dan tujuan. Hakikat APBN adalah wujud pengelolaan keuangan negara. Sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara, APBN harus ditetapkan setiap tahun dan berlaku untuk satu tahun yang bersangkutan, yang harus dituangkan secara formal dalam bentuk hukum Undang-Undang. Pelaksanaannya harus dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab, serta orientasinya harus ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

Pengelolaan keuangan negara merupakan sebagian konsekuensi dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan oleh Presiden, karena penyelenggaraan pemerintahan tersebut membutuhkan anggaran yang bersumber dari keuangan negara. Oleh karena itu, secara konstitusional Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa rancangan APBN diajukan oleh Presiden. Selanjutnya oleh karena APBN secara formal harus dituangkan dalam bentuk hukum Undang-Undang maka rancangan APBN harus dibahas bersama DPR untuk mendapatkan persetujuan dan harus pula dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Persetujuan DPR tersebut merupakan dasar formal secara konstitusional pembentukan Undang-Undang. Fungsi pemerintahan, dengan alasan apa pun, tidak boleh berhenti. Oleh karena itu, apabila rancangan APBN yang diusulkan Presiden tidak mendapat persetujuan DPR maka pemerintahan harus tetap berjalan dengan menggunakan APBN tahun yang lalu [vide Pasal 23 ayat (3) UUD 1945]. Mengenai keuangan negara, selain diatur secara konstitusional dalam Pasal 23 UUD 1945 tersebut di atas, diatur pula dalam Pasal 23C UUD 1945 yang menyatakan, "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang". Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat "hal-hal lain mengenai keuangan negara" yang secara konstitusional diperintahkan untuk "diatur dengan undang-undang". Dengan demikian, selain secara konstitusional dikenal adanya mekanisme pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 23, dikenal pula mekanisme pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23C yang diperintahkan untuk diatur dengan Undang-Undang. Sedemikian luasnya pengertian keuangan negara, sehingga dalam perspektif pengelolaan keuangan negara tersebut dikelompokkan ke dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan [vide konsiderans (menimbang) huruf b dan huruf c serta Penjelasan Umum angka 3 UU 17/2003]. Sesuai dengan perspektif pengelolaan tersebut, khususnya sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan tentang mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola di bidang pendidikan maupun yang mengelola bisnis terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak [vide Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945];

Berdasarkan uraian tersebut maka BHMN PT, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), atau nama lain, atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah konstitusional dalam Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dari perspektif modal badan hukum, atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian dari fungsi negara tersebut, keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Dari persepektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat;

Terkait dengan dalil Pemohon, menurut Mahkamah, ketentuan mengenai keuangan negara dalam UUD 1945 sesungguhnya tidak hanya secara terbatas diatur dalam Pasal 23 UUD 1945. Dengan demikian, Pasal 23 tersebut tidak dapat ditafsirkan secara terpisah tanpa mengaitkan dengan pasal-pasal lain, karena UUD 1945 haruslah dipahami secara utuh, termasuk dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Dalam UUD 1945, pokok-pokok mengenai keuangan negara, termasuk dalam BAB VIII Hal Keuangan, di dalamnya juga terdapat norma Pasal 23C UUD 1945 yang menyatakan, "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang". Pasal 23C inilah yang merupakan perintah dari konstitusi untuk adanya pengaturan mengenai "hal-hal lain" tersebut

dalam bentuk Undang-Undang. Hal inilah yang menjadi dasar pembentukan UU 17/2003. Rumusan pengertian mengenai keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UU 17/2003 menggunakan rumusan pengertian yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya celah dalam regulasi yang dapat mengakibatkan timbulnya kerugian negara. Mahkamah juga telah mempertimbangkan bahwa BHMN PT atau BUMN/BUMD merupakan kepanjangan tangan Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam arti luas, dengan demikian posisi BHMN PT atau BUMN/BUMD adalah melakukan pengelolaan keuangan negara, meskipun harus dipahami dengan mempergunakan paradigma yang berbeda-beda;

Perluasan pengertian dan cakupan keuangan negara berdasarkan UU 17/2003, menurut Mahkamah, tidak bertentangan dengan norma UUD 1945 mengenai keuangan negara. Pasal 23 UUD 1945 tidak berarti wujud pengelolaan keuangan negara hanya terbatas pada APBN. Pemahaman mengenai keuangan negara tidak terlepas dari pasal-pasal UUD 1945 yang lain, khususnya dalam hal ini Pasal 23C UUD 1945. Selain itu, perluasan pengertian keuangan negara diderivasi dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, yaitu Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat, hingga ke pasal-pasal yang terdapat di dalamnya, mencita-citakan pembentukan suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan mampu memajukan kesejahteraan umum dan seterusnya. Besarnya peran dan fungsi BHMN PT atau BUMN/BUMD dalam mengelola keuangan negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, harus diiringi pula dengan penegasan bahwa pengelolaan terhadap sarana dan prasarana milik negara yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan paradigma yang berlaku. Dengan demikian, menurut Mahkamah Pasal *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

Berkenaan dengan dalil Pemohon bahwa Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 karena menghambat operasional lembaga pendidikan, sehingga menghambat hak Pemohon untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, Mahkamah berpendapat adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertujuan agar negara dapat mengawasi bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945. Konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa BHMN PT atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel;

Mahkamah dapat memahami bahwa paradigma pengelolaan keuangan negara dalam BHMN PT harus dibedakan dengan pengelolaan kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian atau lembaga, walaupun demikian pengelolaan keuangan negara dalam BHMN PT yang merupakan kepanjangan tangan negara harus diatur sesuai dengan paradigma pengelolaan keuangan dalam BHMN PT penyelenggara pendidikan tinggi. Bagaimana pengaturan yang terbaik menjadi ranah pembentuk Undang-Undang. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 pada pokoknya menjamin mengenai hak memajukan diri warga negara, namun demikian penyelenggara pendidikan yang berbentuk BHMN PT sebagai kepanjangan tangan negara merupakan badan yang melaksanakan fungsi negara, bukanlah warga negara yang melakukan fungsi memajukan diri seperti dimaksud Pasal 28C ayat (2) tersebut. Dengan demikian, fungsi negara dalam BHMN PT badan pendidikan tidak termasuk dalam fungsi pengembangan diri yang dimaksud oleh pasal tersebut;

Bahwa selain itu, mengenai otonomi penyelenggaraan pendidikan tinggi telah dijelaskan dalam pertimbangan Mahkamah di atas. Pada pokoknya Undang-Undang

menjamin adanya otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan, namun tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab negara dalam mengendalikan operasionalnya dengan membuat batasan-batasan tertentu. Hal ini tidak berarti menghambat lembaga pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan dan dalam mengembangkan lembaga pendidikan tersebut. Dengan demikian menurut Mahkamah norma *a quo* tidak bertentangan dengan terhadap Pasal 28C ayat (2) UUD 1945;

Berkenaan dengan dalil Pemohon bahwa Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi, Mahkamah berpendapat, ketidakpastian hukum justru akan timbul apabila Mahkamah menyatakan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertentangan dengan konstitusi, karena yang terjadi adalah ketidakpastian hukum mengenai status keuangan negara yang digunakan BHMN PT tersebut. Tidak adanya pengaturan lain yang jelas mengenai status kekayaan pihak lain yang diperoleh dari fasilitas negara justru akan menimbulkan kekosongan hukum tanpa adanya ketentuan Pasal 2 UU 17/2003. Menurut Mahkamah ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, justru memberikan kepastian hukum dengan menjelaskan status keuangan yang digunakan oleh BHMN PT dalam menyelenggarakan fungsi negara. Dengan demikian, menurut Mahkamah, norma *a quo* tidak menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga tidak bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Mahkamah juga berpendapat bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas tersebut, Mahkamah memahami bahwa penyelenggaraan fungsi BHMN PT harus diatur dengan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada keterkaitan BHMN PT dan keeluasaan paradigmatiknya sehingga dalam penyelenggaraan fungsinya tidak lagi terdapat keragu-raguan. Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, dalil-dalil permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya dan Mahkamah dalam amar putusan menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.