



**PUTUSAN**  
**Nomor 62/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 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, yang diajukan oleh:

[1.2] **I. FORUM HUKUM BADAN USAHA MILIK NEGARA**

1. Nama : **Hambra**  
Jabatan : Ketua  
Warga Negara : Indonesia  
Tempat/Tanggal Lahir : Ketapang, 10 Oktober 1968  
Alamat : Jalan Cipinang Kebembem III/E5,  
Kelurahan Pisangan Timur, Kecamatan  
Pulogadung, Jakarta Timur
2. Nama : **Gunawan**  
Jabatan : Wakil Ketua  
Warga Negara : Indonesia  
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 29 Agustus 1964  
Alamat : Jalan Pandean Lamper 2/78-C RT  
008/008, Kelurahan Peterongan,  
Kecamatan Semarang Selatan, Semarang
3. Nama : **Eko Setiawan**  
Jabatan : Sekretaris  
Warga Negara : Indonesia  
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 30 April 1972  
Alamat : Jalan Cipinang Timur RT 010/011,



Kelurahan Cipinang, Kecamatan  
Pulogadung, Jakarta Timur

4. Nama : **Disril Revolin Putra**  
Jabatan : Bendahara  
Warga Negara : Indonesia  
Tempat/Tanggal Lahir : Tanjung Pinang, 18 Desember 1965  
Alamat : Jalan Angrek Cendrawasih IV Nomor J41,  
RT 005/003, Kelurahan Kemanggisian,  
Kecamatan Palmerah, Jakarta Barat
5. Nama : **Lukman Nur Azis**  
Jabatan : Ketua Bidang Advokasi & Konsultasi  
Hukum  
Warga Negara : Indonesia  
Tempat/Tanggal Lahir : Subang, 12 Mei 1970  
Alamat : Jalan Puspita Raya Blok L1/12B, Sektor III-  
2 RT 003/RW 003, Kelurahan Lengkong  
Gudang, Kecamatan Serpong, BSD,  
Tangerang Selatan
6. Nama : **Binsar Jon Vic S**  
Jabatan : Anggota Bidang Advokasi & Konsultasi  
Hukum  
Warga Negara : Indonesia  
Tempat/Tanggal Lahir : Jambi, 5 Agustus 1963  
Alamat : Jalan Raya Bukit Asam Nomor 39 Town  
Site, Kelurahan Tanjung Enim, Kecamatan  
Lawang Kidul, Kabupaten Muara Enim
7. Nama : **Danang Wahyu Setyojati**  
Jabatan : Wakil Ketua Bidang Advokasi & Konsultasi  
Hukum  
Warga Negara : Indonesia  
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 11 Januari 1978  
Alamat : Jalan Pinang Merah Raya Nomor 24  
Taman Yasmin, Kelurahan Curug Mekar,



Kecamatan Bogor Barat, Bogor

8. Nama : **Junian Sidharta**  
 Jabatan : Wakil Ketua Bidang Pengkajian Hukum & Perundang-Undangan  
 Warga Negara : Indonesia  
 Tempat/Tanggal Lahir : Purwokerto, 25 Juni 1972  
 Alamat : Jalan Gunung Rahayu II, Komp. Gunung Rahayu Regency Nomor 10, RT 003/010, Kelurahan Pasir Kaliki, Kecamatan Cimahi Utara, Cimahi
9. Nama : **Joni Prasetyanto**  
 Jabatan : Wakil Ketua Bidang Kerja Sama Antar Lembaga & Sosialisasi Kegiatan  
 Warga Negara : Indonesia  
 Tempat/Tanggal Lahir : Mojokerto, 10 November 1968  
 Alamat : Pondok Kopi Blok Z-9 Nomor 3, RT 011/005, Kelurahan Pondok Kopi, Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur

Para Pemohon di atas tergabung dalam Badan Hukum Perkumpulan 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 Materil Terhadap Undang-Undang Keuangan Negara, bertanggal 15 Mei 2013, yang bertindak untuk dan atas nama Forum Hukum BUMN;

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

## II. PERORANGAN WARGA NEGARA INDONESIA

- Nama : **Drs. Omay K. Wiraatmadja**  
 Jabatan : Pensiunan Direktur Utama  
 Warga Negara : Indonesia  
 Tempat/Tanggal Lahir : Sumedang, 25 November 1946



Alamat : Jalan Kemang Selatan IV Nomor 79 O  
 RT/RW 011/002, Kelurahan Bangka,  
 Kecamatan Mampang Prapatan, Jakarta  
 Selatan

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

### III. PERORANGAN WARGA NEGARA INDONESIA

Nama : **Dr. Ir. Sutrisno Sastroredjo**  
 Jabatan : Pensiunan Direktur Utama  
 Warga Negara : Indonesia  
 Tempat/Tanggal Lahir : Kutoarjo, 26 Juni 1947  
 Alamat : Jalan Kemang Selatan ID Nomor 35,  
 Kelurahan Bangka, Kecamatan Mampang  
 Prapatan, Jakarta Selatan

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

Dalam hal ini Pemohon II dan Pemohon III diwakili oleh Kuasa Hukumnya: **Rahmat Bagja, S.H., LL.M.; Jamil Burhan, S.H.; dan M. Mova Al Afghani, S.H., LL.M, Ph.D** dari Firma Hukum **Bagja, Afghani & Partners Law Office** yang berkedudukan hukum di Puri Matari II 2nd Floor, Jalan HR. Rasuna Said Kav. H1 Jakarta Selatan, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 09/BAP/KUASA-MK/V/2013 tertanggal 21 Mei 2013, yang bertindak mewakili kepentingan hukum untuk dan atas nama kedua orang tersebut di atas;

Selanjutnya kesemuanya di atas disebut sebagai ----- **Para Pemohon;**

- [1.3] Membaca permohonan para Pemohon;  
 Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Mendengar dan membaca keterangan Badan Pemeriksa Keuangan;  
 Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait (Komisi Pemberantasan Korupsi);



Mendengar keterangan ahli para Pemohon dan Presiden serta saksi para Pemohon;

Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 22 Mei 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) berdasarkan Akta Penerimaan Permohonan Nomor 255/PAN.MK/2013 pada tanggal 27 Mei 2013 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 62/PUU-XI/2013 pada tanggal 3 Juni 2013, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 1 Juli 2013, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI UNTUK MEMERIKSA DAN MEMUTUS PERMOHONAN PENGUJIAN A QUO

1. Bahwa berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa: *“Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*;
2. Selanjutnya, ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, dinyatakan bahwa: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945”*:
  - Bahwa ketentuan tersebut di atas kemudian ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4316) 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 Berita Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut "**UU Mahkamah Konstitusi**"): *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945"*.

- Pengaturan yang serupa juga tercantum dalam Pasal 1 angka 3 *juncto* 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 Berita Negara Republik Indonesia Nomor 5076) yang menyatakan hal sama: *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk"* – antara lain – *"menguji undang-undang terhadap UUD 1945"*.
3. Di samping itu, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 5234, selanjutnya disebut "**UU PPPU**") mengatur bahwa jenis dan hierarki UUD 1945 kedudukannya lebih tinggi daripada Undang-Undang:
- Dengan demikian, sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* maka setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Bilamana terdapat ketentuan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945, ketentuan dimaksud dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang;
  - Selanjutnya Pasal 9 ayat (1) UU PPPU mengatur bahwa dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
4. Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi, apabila dasar-dasar hukum tersebut di atas kemudian dikaitkan dengan maksud Para Pemohon sebagaimana telah disebutkan sebelumnya yaitu untuk menguji



ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK terhadap UUD 1945, maka tidak ada sedikitpun keraguan bagi para Pemohon untuk menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan (*bevoegheid*) untuk mengadili permohonan pengujian *a quo* pada tingkat pertama dan terakhir, dengan putusan yang bersifat final.

## **B. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON DALAM MENGAJUKAN PERMOHONAN A QUO**

1. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa: *"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, 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."*
2. Selanjutnya penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan bahwa *"yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*;
3. Bahwa sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 (lima) syarat adanya kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, yaitu sebagai berikut:
  - 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 konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
- d. *Adanya hubungan sebab-akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;*
- e. *Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.*

Dikaitkan dengan permohonan pengajuan *a quo*, maka terlebih dahulu akan dijelaskan kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon sebagai berikut:

#### **B.1. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PEMOHON I**

1. Bahwa Pemohon I adalah badan hukum privat yang berbentuk Perkumpulan yang mendapatkan status badan hukumnya berdasarkan Keputusan Menteri Hukum & HAM R.I Nomor AHU 240.AH.01.07 Tahun 2012 yang menyatakan secara tegas tentang Pengesahan Status Badan Hukum Perkumpulan (keseluruhannya tercantum pada **bukti P-7**), sehingga telah memenuhi ketentuan tersebut pada Pasal 51 ayat (1) huruf c UU Mahkamah Konstitusi sebagaimana tersebut di atas;
2. 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. Hal tersebut didasarkan pada:
  - a. Piagam Deklarasi Pembentukan Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara tanggal 31 Agustus 2012, maka dilahirkan Forum Hukum BUMN yang ditandatangani oleh perwakilan BUMN berdasarkan kesepakatan 142 BUMN sebagai wadah komunikasi Hukum Kementerian BUMN dan BUMN. (**bukti P-8**)
  - b. Piagam Deklarasi *a quo* didasarkan kesepakatan bersama dalam acara *workshop* Kedudukan BUMN dalam Sistem





Keuangan Negara yang diselenggarakan oleh Kementerian BUMN, dan juga dihadiri oleh 142 BUMN. *Workshop* tersebut melahirkan kesepakatan bersama sebagai berikut: **(bukti P-9)**

- 1) Bahwa permasalahan yang paling dominan dihadapi oleh BUMN di lapangan adalah terkait dengan masih belum sinkronnya regulasi yang ada yang mengatur BUMN, termasuk didalamnya mengenai definisi kekayaan BUMN yang dipersepsikan sama dengan kekayaan negara. Untuk itu diperlukan suatu rumusan baku dari ahli hukum terkait dengan pengertian kekayaan BUMN tersebut.
  - 2) Di antara upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan perbedaan persepsi mengenai kedudukan BUMN dalam sistem keuangan Negara adalah melalui *judicial review* atas Undang-Undang terkait, di antaranya UU Keuangan Negara dan UU BPK.
  - 3) Pembentukan Forum Hukum BUMN untuk menjadi wadah dalam menyikapi berbagai permasalahan hukum yang dihadapi BUMN di lapangan serta memperjuangkan kepentingan hukum BUMN.
3. Bahwa Pemohon I sebagai badan hukum, berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi adalah pihak yang hak dan kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK yang bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum bagi Pemohon I sebagaimana diamanatkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
4. Bahwa Pemohon I karenanya memiliki hak konstitusional yang diberikan dan dijamin oleh UUD 1945 sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:



- *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya"* – vide Pasal 28 C ayat (2) UUD 1945;
- *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"* – vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

5. Bahwa Pemohon I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dan satu kesatuan kepentingan dari BUMN itu sendiri, dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana tersebut di atas, senantiasa terkendala dengan adanya disparitas dan disharmonisasi pengertian terkait dengan definisi dan lingkup Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam berbagai perundang-undangan terkait yang berlaku di Indonesia, antara lain:

- Bahwa Pasal 2 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4297) (selanjutnya disebut **"UU BUMN"**) (**bukti P-10**) mengatur bahwa maksud dan tujuan didirikannya BUMN, antara lain adalah untuk mengejar keuntungan. Dalam mencapai maksud dan tujuannya tersebut, BUMN melakukan kegiatan usaha yang pasti akan selalu melekat risiko usaha.
- Bahwa ketentuan yang diatur Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, definisi keuangan negara mencakup antara lain kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dalam hal ini BUMN dan termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah.
- Bahwa ketentuan tersebut menimbulkan implikasi negatif terhadap Pemohon I karena tidak dibedakannya ketentuan badan hukum publik dengan badan hukum privat, di mana kekayaan yang dipisahkan pada BUMN dianggap sebagai



keuangan negara sehingga Pemohon I menghadapi kendala dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya terkait dengan adanya disparitas atau ketidakjelasan ketentuan yang mengatur BUMN, termasuk BUMN menjadi objek pemeriksaan BPK sebagaimana diatur Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK.

- Bahwa BUMN sebagai badan hukum privat yang berbentuk perseroan semestinya tidak dikategorikan dalam cakupan pengaturan keuangan negara termasuk menjadi objek pemeriksaan BPK, karena secara hukum BUMN tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4756, selanjutnya disebut “**UU Perseroan Terbatas**”) (**bukti P-11**) dan UU BUMN.
- Bahwa hal tersebut di atas selaras dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 dan angka 10 UU BUMN yang mengatur bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero, serta Pasal 11 UU BUMN yang mengatur bahwa terhadap BUMN yang berbentuk Persero tunduk pada segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas.

6. Bahwa berdasarkan uraian di atas, *in concreto* terdapat disparitas, disharmonisasi, dan ketidakpastian hukum yang berdampak pada pelaksanaan tugas dan fungsi Pemohon I dalam memberikan advis, advokasi, dan perlindungan bagi kepentingan hukum BUMN yang sangat membutuhkan kontribusi profesional Pemohon I, yang pada akhirnya berpotensi atau menimbulkan kerugian baik secara



langsung maupun tidak langsung terhadap Pemohon I maupun pengurus dan juga pada akhirnya BUMN itu sendiri.

7. Bahwa telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012 (**bukti P-12**), di mana pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi di butir (3.17) menyebutkan secara tegas dan terang bahwa *“dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU Perseroan Terbatas”*, sehingga ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK semestinya selaras dengan pertimbangan hukum dalam Putusan MK tersebut di atas semata-mata demi terciptanya harmonisasi dan kepastian hukum.
8. Bahwa atas alasan-alasan dan permasalahan tersebut di atas, maka Pemohon I merasakan dan mengalami adanya kerugian dengan berlakunya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK, karena pasal-pasal tersebut telah menimbulkan ketiadaan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi Pemohon I yang merupakan kerugian konstitusional.
9. Dengan demikian, berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemohon I berkeyakinan penuh telah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan Permohonan Pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK.



## B.2. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON II

Bahwa Pemohon II dan Pemohon III sebagai perorangan telah memenuhi syarat-syarat yang diamanatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Pemohon II dan Pemohon III adalah perorangan warga negara Indonesia yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang BPK. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK.
2. Bahwa sebagai warga negara Indonesia, maka Pemohon II dan Pemohon III memiliki hak-hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, yang mana hak-hak tersebut sebagaimana diatur Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama terhadap hukum*".
3. Bahwa akibat dari berlakunya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK, hak-hak konstitusional Pemohon II dan Pemohon III telah dirugikan baik secara materiil, fisik, dan psikis yaitu Pemohon II dan Pemohon III telah diproses melalui peradilan pidana (tersangka dan terdakwa) meskipun kemudian Pemohon II dan Pemohon III tidak terbukti bersalah dan Putusannya telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*).
4. Bahwa dalam proses peradilan pidana, Pemohon III disangka dan didakwa melanggar Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 387) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang



Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4150). Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2219 K/Pid. Sus/2010 tanggal 18 Maret 2011 (**bukti P-13**). Hal tersebut didasarkan atas Hasil Pemeriksaan Penghitungan Keuangan Negara oleh BPK atas dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Sewa Kendaraan Dinas Tahun 2000 dan 2001 pada PT Krakatau Steel (Persero) Nomor 04/AUDITAMA VII/PDPT/01/ 2010 tanggal 20 Januari 2010.

5. Bahwa proses peradilan pidana *a quo* akibat ketidakpastian hukum berlakunya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) UU BPK yang memposisikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara. Hal tersebut dijadikan sebagai alat/dasar hukum oleh Aparat Penegak Hukum (APH) untuk memproses Pemohon III secara pidana.
6. Kerugian hak-hak konstitusional *a quo* yang dialami oleh Pemohon II dan Pemohon III dijelaskan sebagai berikut:
  - a. Pemohon II diberhentikan sebagai Direktur Utama PT Pupuk Kalimantan Timur (Persero) sebelum masa jabatannya berakhir dengan adanya penahanan (perampasan kemerdekaan) selama 9 (sembilan) bulan, sehingga Pemohon II kehilangan pekerjaan dan penghasilan yang sangat merugikan Pemohon II dan keluarga.
  - b. Kemudian dari segi fisik, Pemohon II pernah ditahan dalam jangka waktu 9 (sembilan) bulan yang mengakibatkan kondisi fisik dan psikis Pemohon II menurun selama masa penahanan.
  - c. Dari segi psikis dalam hal ini nama baik, hubungan kepercayaan (kredibilitas) Pemohon II dan Pemohon III di tengah masyarakat “hancur lebur” karena didakwa sebagai pelaku tindak pidana dan keluarga Pemohon II dan Pemohon III pun sangat tertekan atas kondisi yang dialami oleh Pemohon II dan Pemohon III dalam proses peradilan pidana.



Selain itu, Pemohon II dan Pemohon III juga mengalami pembunuhan karakter (*character assassination*) atas proses peradilan pidana tersebut.

- d. Kerugian potensial yang dialami oleh Pemohon II dan Pemohon III adalah adanya kemungkinan Permohonan Peninjauan Kembali (PK) oleh aparat penegak hukum atas Putusan Berkekuatan Hukum Tetap (*inkracht van gewisjde*) yang telah diperoleh oleh Pemohon II dan Pemohon III.
  - e. Selain hal tersebut di atas, hak-hak konstitusional Pemohon II dan Pemohon III telah terlanggar berupa ***hak atas perlindungan diri, keluarga, kehormatan, dan martabat*** sebagaimana diatur dalam Pasal 28G UUD 1945. Pemohon II dan Pemohon III juga merasakan trauma dan ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi Pemohon II dan Pemohon III dan dilindungi oleh UUD 1945.
  - f. Oleh sebab itu, Pemohon II dan Pemohon III sebagai pribadi dan kepala keluarga sangat tersudut dan terpuakul karena proses pidana yang dialami. Tidak tergambar hancurnya perasaan Pemohon II dan Pemohon III karena pemberitaan dan nama baik Pemohon II dan Pemohon III yang tidak pernah direhabilitasi atas proses pidana yang pernah dilalui oleh Pemohon II dan Pemohon III.
  - g. Bahkan dengan adanya putusan bebas yang telah berkekuatan hukum tetap pun, tidak bisa mengembalikan segala hak konstitusional Pemohon II dan Pemohon III – yang dirampas oleh proses peradilan yang didasarkan pada ketidakpastian ruang lingkup keuangan negara – seperti semula.
7. Dengan berlakunya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK yang dijadikan sebagai pintu masuk (*entry point*) bagi Aparat Penegak Hukum untuk mendakwa dan memproses Pemohon II dan



Pemohon III sebagai tersangka dan terdakwa Perkara Tindak Pidana, maka Pemohon II dan Pemohon III secara langsung mengalami kerugian baik secara materi, fisik dan psikis sehingga Pemohon II dan Pemohon III berpendapat bahwa UU *a quo* tersebut menjadi *causal verband* atas kerugian yang dialami Pemohon II dan Pemohon III.

8. Pemohon II dan Pemohon III berharap bahwa dengan dikabulkannya Permohonan ini, maka:
  - a. Potensi adanya ketidakpastian hukum melalui Peninjauan Kembali (PK) tidak akan terjadi sehingga ketidakpastian hukum yang dialami Pemohon II dan Pemohon III yang berakibat pada penahanan, nama baik yang hancur, rasa malu keluarga Pemohon II tidak akan terjadi lagi.
  - b. Kerugian konstitusional tidak akan timbul lagi jika Pemohon II dan Pemohon III kembali menjadi Direksi atau Komisaris BUMN.
  - c. Kerugian konstitusional yang dialami Pemohon II dan Pemohon III tidak akan terjadi lagi kepada warga negara lain yang mengabdikan dirinya dengan penuh dedikasi dan integritas yang tinggi untuk mengurus dan mengelola BUMN.

Atas uraian di atas, kami berkeyakinan bahwa Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang *a quo*.

**C. ALASAN-ALASAN PARA PEMOHON DALAM MENGAJUKAN PERMOHONAN PENGUJIAN PASAL 2 HURUF G DAN HURUF I UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA**

**C.1 PERTENTANGAN NORMA YANG TERMUAT DALAM PASAL 2 HURUF G DAN HURUF I UU KEUANGAN NEGARA DENGAN NORMA PASAL 23 AYAT (1) UUD 1945**

1. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan:





*“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang pengertian/ruang lingkup keuangan negara dan kekayaan negara dalam ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UU Keuangan Negara”.*

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, jelas bahwa ruang lingkup keuangan negara yang dikehendaki oleh UUD 1945 melalui Pasal 23 (1) UUD 1945 adalah sebatas yang terwujud dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

2. Berdasarkan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibahas dan ditetapkan setiap tahun oleh Presiden dan DPR, keterkaitan BUMN dengan APBN dapat diuraikan **sebatas** pada:

- a. **Penyetoran Modal Negara Pada BUMN**

Terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa *“Dana APBN yang dialokasikan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan...untuk dijadikan sebagai modal BUMN...”*

Dengan mendasarkan pada teori badan hukum, bila dana APBN tersebut sudah menjadi modal BUMN sebagai suatu badan hukum privat, maka dana tersebut menjadi keuangan/kekayaan BUMN sebagai badan hukum itu sendiri; bukan lagi merupakan keuangan/kekayaan negara (APBN).

Menurut Pendapat Hukum Profesor Arifin Soeria Atmadja S.H, dalam bukunya berjudul *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum* (hal.399) bahwa sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) UU BUMN, negara pada saat memisahkan kekayaannya dalam rangka pendirian BUMN/Persero yang dananya berasal dari APBN wajib dilakukan dengan Peraturan Pemerintah dan ini masih bertindak dalam ranah lingkungan kuasa hukum publik/keuangan negara (*publiekrechtelijke rechtsgebeid*). Namun, ketika negara menyampaikan kehendaknya (*wilsvorming*) mendirikan BUMN/Persero di hadapan notaris



maka seketika itu pula negara menundukkan dirinya secara sukarela dan diam-diam pada Hukum Perdata, dan kedudukan yuridis negara adalah sebagai subjek hukum perdata biasa dan kehilangan imunitas publiknya. Negara sebagai pemegang saham sama kedudukan hukumnya dengan anggota masyarakat biasa pemegang saham lainnya (hubungan horizontal).

**b. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Melalui Deviden**

Terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa *“Penerimaan negara bukan pajak..., bagian pemerintah atas laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN),...”*

Oleh karena itu, hanya laba (deviden) BUMN yang dinyatakan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sajalah yang menjadi bagian Pemerintah yang merupakan keuangan negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP); sedangkan kekayaan BUMN adalah kekayaan badan hukum BUMN itu sendiri, bukan kekayaan negara.

3. Menurut Profesor Arifin Soeria Atmadja dalam bukunya berjudul *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum* (hal.116-117) menyatakan bahwa apabila Perseroan Terbatas menyeter bagian laba usahanya atau pajaknya, uang yang semula merupakan uang privat, serentak uang tersebut masuk ke kas negara, uang tersebut sudah berubah dari uang privat menjadi uang publik dan dengan sendirinya tunduk pada ketentuan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara (**bukti P-14**)

4. Bahwa salah satu kendala yang dirasakan oleh para Pemohon sebagaimana telah disebutkan sebelumnya di atas, adalah mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara yang mengatur sebagai berikut:

*“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: (g). Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang,*



*barang, serta hak-hal lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; (i). Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah”.*

5. Berdasarkan uraian di atas, telah nampak dengan jelas bahwa yang dimaksud dengan ruang lingkup Keuangan Negara yang dikehendaki oleh konstitusi melalui Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 adalah sebatas yang terwujud dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan demikian para Pemohon berpendapat bahwa pengertian/ruang lingkup keuangan negara yang memasukkan kekayaan perusahaan negara (BUMN) dalam ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah dalam ketentuan Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

## **C.2 NORMA KEPASTIAN HUKUM YANG DILANGGAR OLEH BERLAKUNYA PASAL 2 HURUF G DAN HURUF I UU KEUANGAN NEGARA**

1. Bahwa dalam era globalisasi, berbagai sektor kehidupan masyarakat mengalami perkembangan yang sangat pesat, diantaranya adalah kegiatan di bidang ekonomi. Pada situasi tersebut, kebutuhan akan adanya peraturan hukum yang memadai dan mendukung aktivitas perekonomian menjadi sangat penting bagi bangsa Indonesia yang saat ini sedang tumbuh dan berkembang dalam menghadapi persaingan global yang kian kompetitif dan terbuka.
2. Bahwa salah satu penunjang untuk tumbuh kembangnya perekonomian nasional adalah adanya peran penting BUMN – yang saat ini terdiri dari 141 BUMN beserta dengan anak-anak perusahaannya – sebagai salah satu sokoguru penyelenggaraan



perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan bangsa Indonesia sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

3. Bahwa peran BUMN saat ini dirasakan belum optimal dikarenakan tidak dapat berkompetisi secara penuh dengan pelaku usaha swasta lainnya, hal ini disebabkan antara lain karena banyaknya regulasi yang wajib diikuti oleh BUMN dibandingkan dengan pihak swasta, sebagai akibat dimasukkannya BUMN dalam cakupan keuangan negara, sehingga menciptakan kondisi *unequal level of playing field* (persaingan yang tidak berimbang) antara BUMN dan perusahaan swasta.
4. Bahwa sebagai perbandingan adanya *unequal level of playing field* tersebut adalah adanya perbedaan Undang-Undang yang berlaku bagi BUMN yang berbentuk persero dan Undang-Undang yang berlaku bagi perusahaan swasta, diantaranya sebagai berikut:

NO	BUMN	PERUSAHAAN SWASTA
1	Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007	Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007
2	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (bagi BUMN terbuka)	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (bagi Perusahaan Swasta terbuka)
3	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
4	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN	
5	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	
6	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	



7	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	
8	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi	
9	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	

5. Bahwa kepastian hukum adalah suatu hal yang ditetapkan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:

*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*

6. Tidak adanya kepastian hukum ini, akibat Pasal 2 huruf g dan huruf i dari UU Keuangan Negara. Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara menyatakan bahwa:

*"Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi : ....*

*(g). Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hal lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;"*



Padahal BUMN sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) atau yang dipersamakan dengan orang adalah subjek hukum yang mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari kekayaan pemegang sahamnya (negara), kekayaan komisarisnya (sebagai pengawas dan penasehat) dan kekayaan direksinya (sebagai pengurus).

Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara menyatakan bahwa:

*“(i). Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah”.*

Padahal perusahaan-perusahaan sebagai badan hukum mendapat fasilitas dari Pemerintah, antara lain, dalam bentuk insentif pajak (*tax holiday*), apakah kekayaan perusahaan-perusahaan tersebut dengan sendirinya menjadi kekayaan negara.

7. Bahwa dalam Pasal 1 UU BUMN disebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan:
  - a. Selanjutnya penjelasan Pasal 4 UU BUMN menyatakan bahwa yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN yang untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
  - b. Secara gamblang, dalam Pasal 11 UU BUMN ditegaskan bahwa terhadap Persero (BUMN) berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip bagi perseroan terbatas sebagaimana yang diatur dalam UU Perseroan Terbatas dan ketentuan Pasar Modal bagi BUMN yang telah menjadi perusahaan terbuka (*go public*).



8. Permohonan para Pemohon pada prinsipnya sama dengan Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012, di mana pertimbangan Mahkamah Konstitusi di butir (3.17) menyebutkan secara tegas dan terang bahwa *“dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU Perseroan Terbatas”*.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, para Pemohon berpendapat bahwa piutang BUMN bukan merupakan piutang negara, demikian halnya dengan utang BUMN juga bukan merupakan utang negara.

9. Selaras dengan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012, Mahkamah Agung memiliki pendapat hukum yang sama sebagaimana tertuang dalam Fatwa Mahkamah Agung RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006 yang pada intinya menyatakan bahwa:

- a. Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat;
- b. Merujuk pada Pasal 1 angka 6 UU Perbendaharaan Negara, Piutang BUMN bukanlah Piutang Negara;
- c. UU BUMN merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari UU Nomor 49/Prp/1960, sehingga ketentuan tentang BUMN dalam UU Nomor 49 Prp Th. 1960 tidak lagi mengikat secara hukum;
- d. Definisi keuangan negara yang meliputi kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana disebutkan dalam UU Keuangan Negara tidak mengikat secara hukum dengan adanya UU BUMN (*lex specialis*).



10. Perlu juga untuk diketahui bahwa Fatwa Mahkamah Agung tersebut di atas merupakan jawaban atas permintaan Pemerintah/Menteri Keuangan berdasarkan surat Nomor S-324/MK.01/2006 tanggal 25 Juli 2006 perihal Permohonan Fatwa Hukum. **(bukti P-15)**
11. Selanjutnya Menteri Keuangan juga telah meminta Fatwa kembali kepada Mahkamah Agung berkaitan “perampasan” harta kekayaan dalam perkara TIPIKOR, Pencucian Uang dilakukan oleh Kejaksaan dengan cara melelang objek perampasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan hasil lelang disetorkan ke kas negara. Atas permohonan tersebut, Mahkamah Agung menyatakan dalam fatwanya Nomor 038/KMA/2009 tanggal 2 April 2009 **(bukti P-16)** bahwa ditemukan “harta” yang dilelang dan hasil lelangnya disetorkan ke kas negara, ternyata sebagian atau seluruhnya milik BUMN (Badan Usaha Milik Negara), BUMD (Badan Usaha Milik Daerah), sehingga korban yang menderita kerugian adalah korporasi yang sesuai dengan UU Perseroan Terbatas merupakan kekayaan Perseroan (BUMN/BUMD).
12. Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2012, tanggal 12 September 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Dalam Surat Edaran tersebut khususnya Hasil Rapat Kamar Perdata, Sub Kamar Perdata Umum, angka I huruf g, dinyatakan bahwa Jaksa sebagai Pengacara Negara tidak dapat mewakili BUMN (Persero), karena BUMN tersebut berstatus badan hukum Privat (vide Pasal 11 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN). **(bukti P-17)**
13. Berdasarkan uraian tersebut dalam Nomor 2, maka keuangan BUMN dan keuangan perusahaan-perusahaan yang menggunakan/mendapatkan fasilitas dari negara bukanlah menjadi keuangan negara. Oleh sebab itu, para Pemohon berpendapat bahwa keberadaan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan telah menimbulkan kerugian konstitusional berupa hilangnya





jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum bagi para Pemohon yang dilindungi oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**D. ALASAN-ALASAN PARA PEMOHON DALAM MENGAJUKAN PERMOHONAN PENGUJIAN PASAL 6 AYAT (1), PASAL 9 AYAT (1) HURUF B, PASAL 10 AYAT (1) DAN AYAT (3) HURUF B, DAN PASAL 11 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

**D.1 PERTENTANGAN NORMA PASAL 6 AYAT (1), PASAL 9 AYAT (1) HURUF B, PASAL 10 AYAT (1) DAN AYAT (3) HURUF B, DAN PASAL 11 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DENGAN PASAL 23 AYAT (1) DAN PASAL 23E AYAT (1) UUD 1945.**

1. Bahwa Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*".
2. Bahwa selanjutnya Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 mengatur lebih lanjut kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa Keuangan Negara: "*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri*".
3. Menurut Profesor Arifin Soeria Atmadja dalam bukunya berjudul Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum (halaman 206-207) Berdasarkan Pasal 23E, kewenangan BPK hanya melakukan pemeriksaan keuangan negara atau keuangan APBN. Hal ini artinya keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, UU Keuangan Negara dan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 atau yang hanya dikelola oleh Pemerintah Pusat. Hal ini sejalan dengan bunyi Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 (asli) yang menyatakan BPK memeriksa tanggung jawab keuangan negara, tidak termasuk keuangan daerah, apalagi keuangan BUMN maupun BUMD.



4. Dari bunyi ketentuan dasar sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 di atas, berarti ruang lingkup, tugas, dan fungsi pemeriksaan yang dapat dilakukan oleh BPK bersifat **terbatas** atau **limitatif** pada **pengelolaan keuangan negara** yang terwujud dalam bentuk **Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**.
5. Kemudian patut dicermati ketentuan Pasal 1 angka 1 UU BUMN mendefinisikan BUMN sebagai *"...badan usaha yang seluruh sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang **berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan**"*.
6. Pasal 4 ayat (1) UU BUMN dalam Penjelasan menyatakan bahwa *"Yang dimaksudkan dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya **tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada **prinsip-prinsip perusahaan yang sehat**"*.
7. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, jelas terlihat adanya perubahan status kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, yang tidak lagi tunduk pada ketentuan APBN dan terhadapnya berlaku sepenuhnya hukum privat yang sama dengan perusahaan swasta biasa. Hal tersebut diperkuat dan dipertegas oleh ketentuan Pasal 11 UU BUMN yang menyatakan *"terhadap persero (BUMN) berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip bagi perseroan terbatas sebagaimana yang diatur dalam UU Perseroan Terbatas dan ketentuan Pasar Modal bagi BUMN yang telah menjadi perusahaan terbuka (go public)"*.
8. Bahwa ketentuan hukum tersebut selanjutnya menjadi dasar bagi pandangan hukum Mahkamah Agung sebagaimana tertuang dalam suratnya Nomor WKMA/Yud/VIII/2006 yang menegaskan antara lain: *"Bahwa Pasal 2 huruf g UU Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatakan 'kekayaan Negara yang dipisahkan pada*



*perusahaan Negara/perusahaan daerah' juga tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara hukum".*

9. Namun demikian, cakupan ruang lingkup kewenangan yang diatur dalam UU BPK – yang semestinya hanya terbatas pengelolaan keuangan negara yang terwujud dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 – ternyata juga menjangkau BUMN yang telah nyata-nyata dipisahkan dari sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, seperti nyata dalam pengaturan berikut:

- a. Pasal 6 ayat (1) UU BPK: *"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"*.
- b. Pasal 9 ayat (1) huruf b UU BPK: *"meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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"*.
- c. Pasal 10 ayat (1) UU BPK: *"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. Pasal 10 ayat (3) huruf b UU BPK: *"Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau: (b). pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola **BUMN/BUMD**,*



*dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK”.*

e. Pasal 11 huruf a UU BPK: *“BPK dapat memberikan: (a). pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara**, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya”;*

10. Bahwa inkonsistensi yang timbul akibat adanya ketentuan UU BPK di atas khususnya yang berkaitan dengan pemeriksaan, pertanggungjawaban, dan distribusi risiko dalam pengelolaan keuangan BUMN, tidak diragukan lagi menimbulkan irasionalitas dalam pengaturan keuangan negara yang merupakan bagian dari keuangan publik, di mana dalam praktiknya akan merugikan kedudukan hukum BUMN selaku badan hukum privat karena tidak adanya perbedaan secara tegas mana badan hukum publik dan badan hukum perdata yang menjadi bagian ruang lingkup kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan selaku pemeriksa pengelolaan keuangan negara.

11. Bahwa disparitas, disharmonisasi, dan inkonsistensi kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya antara apa yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dengan UU BPK yang menjangkau BUMN sebagai objek pemeriksaan, **dapat mengakibatkan setiap kerugian bisnis yang timbul (*business loss*) pada BUMN diklasifikasikan dalam laporan pemeriksaan BPK sebagai kerugian negara (*state loss*)**, padahal resiko kerugian bisnis (*business loss*) akan selalu melekat dalam setiap kegiatan bisnis yang dilakukan oleh siapapun termasuk BUMN. Hal ini telah secara nyata menimbulkan tekanan psikologis dan kekhawatiran secara hukum kepada pengurus, karyawan, maupun insan hukum BUMN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di BUMN.



**D.2 PASAL 6 AYAT (1), PASAL 9 AYAT (1) HURUF B, PASAL 10 AYAT (1) DAN AYAT (3) HURUF B, DAN PASAL 11 HURUF A UU BPK MELANGGAR NORMA KEPASTIAN HUKUM**

1. Bahwa Kepastian hukum adalah suatu hal yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:

*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."*

2. Bahwa berdasarkan uraian di atas bahwa dengan berlakunya Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK telah menciptakan ketidakpastian hukum dan hilangnya jaminan hukum bagi pengurus dan insan hukum BUMN dalam mengelola dan mengurus BUMN guna untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam mencapai tujuan bernegara dan persamaan di hadapan hukum.
3. Bahwa dari uraian yang telah para Pemohon kemukakan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kata "*Badan Usaha Milik Negara*" dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a dan kata "*BUMN/BUMD*" dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK, telah menimbulkan ketidakadilan, ketidakpastian hukum, dan ketiadaan manfaat, serta telah bertentangan dengan dasar ketentuan yang digariskan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga sangat beralasan apabila Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a sepanjang kata "*Badan Usaha Milik Negara*" dan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) sepanjang kata "*BUMN/BUMD*" dalam UU BPK, bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.



## E. PETITUM

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas dan bukti-bukti terlampir, para Pemohon memohon kepada para Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi di Mahkamah Konstitusi untuk kiranya berkenan memutus permohonan pengujian ini dengan diktum sebagai berikut:

### PRIMAIR

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) sepanjang frasa "**termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah**" bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan Pasal 2 huruf g UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) sepanjang frasa "**termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah**" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;
4. Menyatakan Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) sepanjang frasa "**kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah**" bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286), sepanjang frasa "**kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan**



*menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah*” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;

6. Menyatakan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654) sepanjang kata “**Badan Usaha Milik Negara**” bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. Menyatakan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654), sepanjang kata “**Badan Usaha Milik Negara**” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;
8. Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) 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 kata “**BUMN/BUMD**” bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
9. Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) 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 kata “**BUMN/BUMD**” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.

### **SUBSIDAIR**

Bilamana setelah mencermati dan memeriksa permohonan ini ternyata Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, maka mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono; naar redelijkheid en billijkheid*).



[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya Pemohon telah mengajukan bukti tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-17 yang telah disahkan dalam persidangan hari Rabu, tanggal 3 Juli 2013, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Salinan Keputusan Ketua Umum Forum Hukum BUMN Nomor SK/03-Forkum-BUMN/2013 tanggal 15 Mei 2013 tentang Pembentukan Tim Advokasi Uji Materiil terhadap Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan, yang bertindak untuk dan atas nama Forum Hukum BUMN selaku PEMOHON I;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Salinan KTP Perorangan Warga Negara Indonesia **Drs. Omay K. Wiraatmadja** selaku "PEMOHON II";
3. Bukti P-3 : Fotokopi Salinan KTP Perorangan Warga Negara Indonesia **Dr. Ir. Sutrisno Sastroredjo** selaku "PEMOHON III";
4. Bukti P-4 : Fotokopi Salinan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
5. Bukti P-5 : Fotokopi Salinan Undang-Undang R.I. Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654);
6. Bukti P-6 : Fotokopi Salinan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Salinan Keputusan Menteri Hukum & HAM RI Nomor AHU 240.AH.01.07 Tahun 2012 yang menyatakan secara tegas tentang PENGESAHAN STATUS BADAN HUKUM PERKUMPULAN;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Salinan Piagam Deklarasi Pembentukan Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara tanggal 31 Agustus 2012;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Salinan Notulen Kesepakatan Bersama Dalam





Acara *Workshop* Kedudukan BUMN dalam Sistem Keuangan Negara yang diselenggarakan oleh Kementerian BUMN yang dihadiri oleh 142 BUMN;

10. Bukti P-10 : Fotokopi Salinan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4297);
11. Bukti P-11 : Fotokopi Salinan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
12. Bukti P-12 : Fotokopi Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Salinan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2219 K/Pid. Sus/ 2010 tanggal 18 Maret 2011;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Salinan halaman 117 pada Buku Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum dibuat dan dikarang oleh Profesor Arifin Soeria Atmadja;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Salinan Fatwa Mahkamah Agung RI Nomor WKMA/Yud/20/ VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Salinan Mahkamah Agung menyatakan dalam fatwanya Nomor 038/KMA/2009 tanggal 2 April 2009;
17. Bukti P-17 : Fotokopi Salinan Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2012, tanggal 12 September 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya, Pemohon juga mengajukan 7 tujuh orang saksi dan tiga orang ahli yang masing-masing telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan hari Senin, tanggal 26



Agustus 2013; hari Rabu, tanggal 4 September 2013; dan hari Senin, tanggal 16 September 2013, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

## Saksi

### 1. Gatot M. Suwondo

- Saksi adalah selaku Direktur Utama PT Bank Negara Indonesia (BNI) (Persero) Tbk sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang perbankan dan sudah *go public* sejak tahun 1996, dan sekaligus selaku Ketua Himpunan Bank Milik Negara atau dikenal dengan nama Himbara yang merupakan badan hukum perkumpulan dari empat bank milik negara, yaitu PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, dan PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk.;
- Setelah melalui perjalanan panjang pada akhirnya status piutang BUMN yang sebelumnya masuk dalam rezim piutang negara, maka dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, dinyatakan bahwa piutang BUMN setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, serta Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas adalah bukan lagi piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN);
- Pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah tersebut secara terang dan jelas menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- Bahwa *judicial review* terkait dengan status piutang BUMN yang diajukan dalam Perkara Nomor 77/PUU-IX/2011 adalah murni merupakan inisiasi dari salah satu debitur bank BUMN yang mengalami kesulitan dalam penyelesaian kewajibannya kepada bank BUMN karena terkendala oleh ketentuan-ketentuan yang membatasi kekuasaan bank BUMN dalam melakukan proses penyelamatan maupun penyelesaian kredit tersebut.



Namun demikian, meskipun hal tersebut merupakan inisiasi sepenuhnya dari salah satu debitur bank BUMN, namun pada hakikatnya dapat saya sampaikan bahwa bank-bank BUMN sesungguhnya telah lama merasakan adanya *un-equal level of playing field* dibandingkan dengan bank swasta nasional lainnya;

- *Un-equal level of playing field* antara bank BUMN dengan bank swasta nasional tersebut adalah dengan membandingkan pertanggungjawaban secara kelembagaan dan membandingkan regulasi yang mengatur kegiatan usaha antara bank-bank BUMN dengan bank-bank swasta nasional. Bank-bank BUMN sepanjang apa yang saya rasakan dan alami sebagai praktisi maupun pengurus perbankan pada bank BUMN tidak memiliki fleksibilitas karena terkait dengan pertanggungjawaban kelembagaan terhadap berbagai lembaga seperti halnya Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Dewan Komisaris, Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksaan Keuangan atau BPK. Hal tersebut tentu dapat dibayangkan, betapa tidak fleksibelnya bank BUMN karena tiap lembaga mempunyai aturan dan mekanisme prosedur tanggung jawabnya masing-masing. Jika dibandingkan, bank swasta nasional hanya memiliki pertanggungjawaban kelembagaan kepada RUPS dan Dewan Komisaris, sehingga sangat fleksibel dibandingkan dengan bank BUMN. Dengan demikian, bank swasta nasional lebih cepat memanfaatkan peluang bisnis yang ada di depan mata dan memanfaatkan waktu yang sangat cepat. Tidak hanya pertanggungjawaban kelembagaan yang begitu kompleks seperti tersebut di atas, terhadap bank BUMN juga diharuskan untuk tunduk pada berbagai regulasi mulai dari Undang-Undang PT, Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang BPK, di samping undang-undang yang terkait yang bersifat sektoral, dalam hal ini Undang-Undang Perbankan serta peraturan Bank Indonesia;
- Bahwa sampai dengan saat ini, bank BUMN masih terkendala dalam menyelesaikan piutang macet atau *non performing loan* dikarenakan masih belum adanya payung hukum yang dapat memberikan suatu kepastian bagi bank BUMN dalam melakukan upaya restrukturisasi



maupun penyelesaian yang tuntas terhadap piutang macet tersebut, meskipun Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 77/PUU-X/2011 tanggal 25 September 2012 telah menyatakan bahwa bank BUMN sebagai Perseroan Terbatas telah dipisahkan kekayaannya dari kekayaan negara yang dalam menjalankan segala tindakan bisnisnya termasuk manajemen dan pengelolaan piutang masing-masing bank bersangkutan dilakukan oleh manajemen bank yang bersangkutan dan tidak dilimpahkan ke PUPN;

- Seharusnya, setelah putusan MK tersebut di atas, maka pengelolaan piutang yang macet yang ada pada bank BUMN memiliki dasar hukum yang kuat untuk dikelola berdasarkan Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang PT, dan peraturan lainnya sebagaimana dilakukan oleh bank-bank swasta nasional di Indonesia, atau dengan kata lain bank BUMN kini memiliki landasan hukum untuk mendapatkan *level of playing field* yang sama dengan bank-bank swasta nasional di Indonesia;
- Namun demikian, dalam praktiknya putusan Mahkamah Konstitusi belum berlaku efektif karena masih terkendala dengan adanya penafsiran yang berbeda dari para pemangku kepentingan. Sehubungan dengan ketentuan dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa lingkup keuangan negara termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah, sehingga sampai saat ini, putusan MK tersebut tidak bisa dilaksanakan dalam praktik. Hal tersebut sangat menodai sistem ketetahanan yang dibangun oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan dijaga oleh Mahkamah Konstitusi yang sangat mulia ini;
- Sebagai insan yang taat hukum, bukankah kewibawaan suatu putusan yang dikeluarkan institusi peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya? Oleh sebab itu, sampai saat ini saya dan setiap insan Bank BUMN berkeyakinan bahwa setiap putusan yang dijatuhkan MK bersifat *erga omnes* yaitu putusan MK tidak hanya mengikat pada para pihak yang berperkara yang dirugikan hak konstitusionalnya, dalam hal ini pihak Permohon, namun juga mengikat dan harus ditaati oleh setiap warga negara di wilayah Indonesia;
- Tidak bisa dijalankannya putusan MK tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengakibatkan kerugian bagi bank selaku



kreditur maupun debitur karena perlu disadari bahwa, *pertama*, penanganan dan penyelesaian piutang macet yang cepat dan tuntas akan memberikan *present value* yang tinggi bagi bank BUMN yang pada akhirnya akan mendorong *performance* bank ke arah yang lebih baik, yang tentunya bank BUMN akan mampu menggulirkan kembali dananya untuk pembiayaan guna peningkatan pembangunan ekonomi. *Kedua*, penyelesaian piutang yang macet yang tuntas yang didasarkan pada kemampuan debitur akan memberikan peluang kepada debitur untuk menyelesaikan seluruh kewajibannya kepada bank. Dengan demikian, debitur dapat segera memulai usahanya kembali, yang pada akhirnya akan menghidupkan kembali dunia usaha dan dunia perekonomian rakyat;

- Perjalanan panjang terhadap permasalahan piutang bank BUMN telah dilalui kurang lebih 53 tahun sejak pemberlakuannya Undang-Undang Nomor 49 PRP Tahun 1960, hingga dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 yang dalam penjelasan ini akan saya sampaikan dengan membagi dalam tiga periode waktu. *Pertama*, periode pengelolaan piutang bank BUMN sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. *Kedua*, periode pengelolaan piutang bank BUMN pasca berlakunya Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Keuangan Negara. *Ketiga*, periode pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011;
- Pada periode pertama, yakni sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, pengertian piutang negara mengacu pada definisi sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang Nomor 49 PRP Tahun 1960. Pasal 8, berikut penjelasan Undang-Undang Nomor 49 PRP Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dengan tegas menyebutkan bahwa piutang negara ialah jumlah uang yang wajib dibayarkan kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian, atau sebab apapun. Selanjutnya dalam penjelasan pasal dimaksud disebutkan bahwa piutang negara meliputi badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya



sebagian atau seluruhnya milik negara. Misalnya, bank-bank negara, PT-PT negara, dan seterusnya;

- Dengan adanya putusan MK yang Ketua dan Anggota Hakim Mahkamah Konstitusi putusan dengan keyakinan yang bulat, maka sudah jelas bahwa piutang maupun kekayaan BUMN bukan merupakan piutang negara. Oleh sebab itu, putusan Mahkamah Konstitusi yang Ketua dan Anggota Hakim Mahkamah Konstitusi hasilkan merupakan penemuan hukum yang menciptakan norma kepastian hukum untuk melindungi segenap pelaku bisnis BUMN. Dengan demikian, maka undang-undang yang tidak sejalan dengan ketentuan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinyatakan tidak mengikat lagi, sehingga hanya ada satu pengertian hukum terkait dengan piutang maupun kekayaan BUMN, yaitu pengertian sebagaimana dimaksud di dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut;
- Dengan dikeluarkannya kekayaan perusahaan negara/perusahaan daerah dari keuangan negara, seyogyanya tidak mengurangi kontrol pemerintah terhadap perusahaan negara itu sendiri karena kontrol pemerintah kepada bank-bank BUMN hakikatnya dapat dilakukan dengan tetap mempertahankan kepemilikan negara melalui kepemilikan saham Dwi Warna. Saham Dwi Warna merupakan hak istimewa kepada negara, antara lain menunjuk, mengangkat, dan memberhentikan pengurus perusahaan karena performa perusahaan sangat ditentukan oleh kualitas manajemen yang ditentukan oleh pemegang saham. Adapun terkait kekhawatiran para pihak atas *Moral Hazard* pada bank-bank BUMN, seyogyanya tidak menjadi kendala karena perusahaan negara, perusahaan daerah, sangat *concern* terhadap *good corporate governance*;
- Mengingat kapasitas saya dalam hal ini selaku direktur utama PT Bank Negara Indonesia Persero Tbk., dan sebagai Ketua Himbara, maka perlu saya sampaikan hal-hal yang spesifik terkait dengan BUMN yang bergerak disektor perbankan sebagai berikut. *Pertama*, BUMN khususnya perbankan selain tunduk pada Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang PT juga wajib memenuhi semua ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Pasar Modal sehingga pengelolaan bersifat transparan dalam bentuk laporan keuangan yang



terpublikasikan. *Kedua*, Bank BUMN selain diawasi atau diaudit oleh Bank Indonesia atau Otoritas Jasa Keuangan juga diaudit oleh akuntan publik. *Ketiga*, peran negara dalam mengontrol bank BUMN tetap dalam dilaksanakan oleh eksekutif yang ditunjuk oleh pemerintah atas dasar kepemilikan saham Dwi Warna dalam batasan sebagai pemegang saham sebagaimana layaknya pemegang saham pada perusahaan swasta yang tunduk pada undang-undang tentang perseroan terbatas;

- Besar harapan saya kepada Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang saya sangat muliakan, untuk mewujudkan harapan saya sekaligus mewakili insan BUMN, yaitu, *pertama*, Putusan MK memberikan kepastian hukum bagi pengelola aset piutang bank-bank BUMN. *Kedua*, Bank-bank BUMN memiliki kesetaraan yang sama atau *equal level of playing field* dengan bank-bank swasta nasional lainnya. *Ketiga*, adanya sudut pandang yang sama antara pelaku bisnis, khususnya BUMN, dengan pemerintah, BPK, BI, dan penegak hukum. *Keempat*, perlu harmonisasi atas peraturan perundang-undangan lain yang belum sejalan sehingga tidak ada lagi multitafsir khususnya undang-undang keuangan negara dan lembaga yang melakukan pengawasan atau audit terhadap BUMN;
- Saya dan setiap insan bank BUMN meyakini dan mempunyai harapan yang besar terhadap Mahkamah Konstitusi yang sangat mulia dan terhormat, bukan hanya lembaga pengawal konstitusi atau *the guardian of constitution*, tetapi juga merupakan lembaga penafsir akhir konstitusi (*the last interpreter of constitution*) dan lembaga pelindung hak konstitusional warga negara atau *the protector of constitutional right of citizens*;

## 2. Heriyanto Agung Putra

- Saksi adalah selaku Direktur SDM dan Umum PT Garuda Indonesia Persero Tbk. Sebelumnya Saksi juga pernah menjabat sebagai VP Human Capital Management, VP Business Support, GM General Strategic Sourcing, GM Corporate Services, GM Cost Controlling di Garuda Indonesia;
- Sebagai orang yang telah lama bekerja di Garuda Indonesia sejak tahun 1993, Saksi pernah mengalami sendiri dipanggil oleh penegak hukum untuk dimintai keterangan sebagai saksi dalam beberapa kasus dugaan



korupsi. Keterangan yang telah saya berikan dalam kapasitas saya sebagai saksi fakta dalam beberapa kasus dimaksud adalah semata-mata karena selama ini keuangan Garuda Indonesia sebagai BUMN juga dianggap sama dengan keuangan negara. Dalam kesempatan ini saya ingin menegaskan bahwa pemanggilan saya sebagai saksi fakta dalam perkara-perkara dimaksud adalah bukan adanya persoalan korupsi itu sendiri dalam BUMN tempat saya bekerja, melainkan karena adanya ketidakjelasan dan ketidakpastian mengenai pengertian keuangan negara;

- Garuda Indonesia sebagai sebuah perusahaan penerbangan milik pemerintah atau BUMN, Garuda Indonesia tentunya mempunyai tanggung jawab yang besar untuk menjaga nama baik, serta mengharumkan Negara Indonesia baik di tingkat nasional maupun internasional. Garuda Indonesia sebagai salah satu korporasi dalam hal ini telah menunjukkan komitmennya antara lain adalah dengan menandatangani nota kesepahaman bersama dengan Kementerian Pariwisata untuk meningkatkan kunjungan wisata mancanegara ke Indonesia dalam upaya mendukung Pemerintah dalam program Pemerintah yang bernama *Wonderful Indonesia*. Oleh karena itu, terlepas dari statusnya sebagai badan hukum atau korporasi berbentuk perseroan terbatas, Garuda Indonesia dipandang sebagai duta Indonesia di dunia penerbangan internasional. Dalam hal ini merupakan beban sekaligus tantangan bagi Garuda Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya sebagai sebuah BUMN;
- Pada tahun 2012 lalu Garuda Indonesia dinobatkan sebagai *The Worlds Best Regional Airline* dari SkyTrax lembaga pemeringkat maskapai independen yang berkantor di London. Garuda Indonesia juga dinobatkan sebagai *Best Regional Airline* in Asia. Kedua penghargaan ini diberikan kepada Garuda Indonesia sebagai survei kepuasan pelanggan lobal yang diadakan SkyTrax dengan melibatkan 18 juta penumpang dari 100 negara yang berbeda dalam kurun waktu Juli 2011 hingga Juni 2012. Kedua, penghargaan ini merupakan pengakuan terhadap pelayanan dan kinerja yang diberikan kepada Garuda Indonesia terhadap para pelanggannya;
- Keberhasilan Garuda Indonesia memperlihatkan berjalannya dengan baik penerapan program transformasi Garuda Indonesia di segala aspek.





Merupakan hasil kerja keras seluruh insan Garuda Indonesia dan juga merupakan dukungan pihak-pihak lain. Namun demikian dari segi keuangan pada semester pertama tahun 2011 Garuda Indonesia sebenarnya masih mengalami kerugian karena beban usaha mengalami kenaikan yang cukup signifikan sebagai akibat adanya peningkatan biaya operasional berkaitan dengan harga avtur yang sangat tinggi, menyusul melambungnya harga minyak dunia. Biaya bahan bakar yang meningkat 29 sen dollar per liter pada saat itu memberi beban 40% dari seluruh biaya operasional, namun demikian Garuda Indonesia masih dapat menunjukkan eksistensinya baik di tingkat nasional maupun internasional sebagaimana kami jelaskan di atas;

- Namun demikian di era globalisasi ini tantangan ke depan tentunya akan semakin berat. Kompetisi semakin terbuka, termasuk di dunia maskapai penerbangan. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah dan tindakan korporasi yang kreatif, berani, dan cepat dalam memanfaatkan setiap peluang bisnis yang ada. Tanpa adanya keberanian dan kecepatan reaksi dalam mengambil keputusan bisnis, maka setiap peluang bisnis yang ada tentunya bisa hilang begitu saja hal ini tentunya akan menciptakan suatu *opportunity lost* buat Garuda;
- Selain itu, dalam dunia usaha masalah untung-rugi merupakan hal yang wajar sehingga kadang kami untung dan kami juga mengalami kerugian yang mungkin saja disebabkan faktor eksternal yang tidak dapat kami hindari atau kami ramalkan sebelumnya. Namun demikian, keberanian untuk mengambil keputusan korporasi secara cepat mutlak diperlukan karena bisnis selalu berkaitan dengan persoalan bagaimana kita memanfaatkan setiap peluang yang ada untuk mempertahankan atau meningkatkan kegiatan usaha. Persoalannya adalah manakala Garuda harus menanggung akibat keputusan bisnisnya sehingga menderita kerugian, maka kerugian bisnis yang diderita itu bisa dianggap sebagai kerugian keuangan negara. Sebagai akibat dari adanya penafsiran bahwa keuangan Garuda Indonesia adalah keuangan negara, kami selaku pengurus BUMN hampir selalu diliputi rasa khawatir pada saat hendak mengambil keputusan bisnis atau pun tindakan korporasi karena mungkin saja hal tersebut dapat berujung pada proses hukum dugaan tindak pidana



korupsi yang justru dapat merugikan pribadi, keluarga, dan perusahaan kami sendiri. Rasa khawatir dimaksud merupakan konsekuensi logis dari adanya kejadian-kejadian di mana suatu perusahaan bisnis dari suatu BUMN dianggap ada kaitannya dengan kerugian negara. Oleh karena sering diliputi rasa kekhawatiran dalam mengambil keputusan bisnis, akibatnya kami seringkali tidak dapat mengambil keputusan bisnis secara cepat bahkan kadang tidak berani dalam mengambil keputusan apapun terhadap setiap peluang bisnis yang ada atau bersifat pasif sehingga hal ini dapat mengakibatkan berbagai peluang bisnis menjadi sirna. Hal dimaksud tentunya merupakan *opportunity lost* yang tidak dapat kami hindari. Dengan demikian terdapat hubungan sebab-akibat antara sikap diliputi rasa kekhawatiran dan *opportunity lost* yang terjadi, di mana hal ini bermuara pada hal yang sama yaitu disebabkan karena anggapan keuangan BUMN sama dengan keuangan negara berdasarkan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BPK. Hal ini tentu saja sangat merugikan kami selaku korporasi di mana untuk suatu keputusan yang sesungguhnya murni untuk semata-mata kepentingan bisnis perseroan dan semata-mata didasarkan pada *business judgment rule* namun keputusan yang demikian dapat dipandang keliru yang pada akhirnya justru menimbulkan ketidakpastian hukum;

- Ketidakpastian hukum akibat adanya Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BPK di atas yang menurut kami undang-undang tersebut tidak relevan bagi kami sebagai BUMN menimbulkan kendala-kendala yang tentunya menempatkan Garuda Indonesia pada posisi yang sulit karena pada saat yang bersamaan Garuda Indonesia harus bersaing dengan maskapai penerbangan swasta lokal maupun internasional yang notabene bisa lebih cepat, tanggap, dan lebih berani dalam mengambil setiap putusan atau tindakan. Satu dan lain hal mereka tidak mempunyai potensi dan risiko yang sama dengan Garuda Indonesia sebagai BUMN. Sebagai contoh, adanya proses pengadaan pesawat di Garuda Indonesia tidak semudah proses pengadaan pesawat di perusahaan swasta. Proses pengadaan pesawat di Garuda Indonesia lebih kompleks dan tidak dapat begitu saja dilakukan apabila pesawatnya secara fisik belum ada. Oleh karena itu berbeda dengan keputusan penerbangan swasta, Garuda



Indonesia tidak dapat menerima tawaran pemesanan pembelian pesawat Boeing 737 yang disampaikan oleh Boeing karena rencana pembuatan pesawat tersebut baru selesai di tahun 2017. Sekalipun negara Indonesia mengetahui bahwa penawaran tersebut dari segi harga dan efisiensi sesungguhnya sangat strategis dan menguntungkan, akan tetapi Garuda Indonesia tidak dapat mengambil keputusan untuk memesan. Namun demikian, berbeda dengan negara Indonesia, perusahaan penerbangan swasta berani mengambil keputusan untuk memesan pesawat tersebut karena mereka mengetahui bahwa pembelian tersebut nantinya akan sangat menguntungkan, baik dari segi harga maupun efisiensi pengelolaan dan perawatan;

- Contoh di atas merupakan salah satu dari berbagai situasi yang dihadapi di Garuda Indonesia, di satu sisi Garuda Indonesia sebagai BUMN senantiasa dituntut untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, namun demikian di sisi lain kami sering kesulitan untuk mengejar keuntungan secara maksimal karena kurang agresif dan kurang berani dalam mengambil setiap keputusan atas peluang yang ada. Adanya kontradiksi tersebut sering membuat kami dilema karena di satu sisi benar-benar ingin melakukan yang terbaik untuk semata-mata kepentingan perusahaan, namun di sisi lain tetap dihantui oleh kekhawatiran di mana hal tersebut bisa menimbulkan persoalan hukum di kemudian hari karena tidak adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum atas tindakan korporasi yang dilakukan;
- Ketidakpastian hukum inilah yang seringkali menempatkan kami selaku direksi dalam posisi yang sulit dan dilematis dalam mengambil setiap keputusan bisnis. Kondisi yang demikian ini tentunya sangat tidak sehat untuk kepentingan pengembangan usaha Garuda Indonesia sebagai BUMN ke depannya. Sebagai badan usaha yang tunduk pada prinsip hukum Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, *good corporate governance* maupun *code of conduct* manajemen Garuda Indonesia seharusnya lebih berani dalam mengambil setiap keputusan yang dilakukan dengan penuh itikad baik serta sesuai dengan prosedur yang berlaku;



- Hal-hal di atas merupakan kendala yang saya alami selama ini di Garuda Indonesia. Saya yakin dan percaya sepenuhnya di era globalisasi ini Garuda Indonesia akan semakin berkembang apabila tidak ada kendala-kendala yang seperti saya uraikan di atas.

### 3. Kartika B. Khaeroni

- Saksi adalah selaku Direktur Utama BUMN PT (Persero) Asuransi Ekspor Indonesia atau PT ASEI tahun 2002 sampai tahun 2005. PT ASEI adalah BUMN yang didirikan tahun 1985, bergerak di bidang asuransi dan penjaminan kredit, serta asuransi dan penjaminan lainnya yang bertujuan untuk menunjang peningkatan ekspor nonmigas khususnya, serta pembangunan ekonomi pada umumnya;
- PT ASEI yang sudah berusia hampir 30 tahun, termasuk di masa pengabdian saya tidak pernah mengalami kerugian, selalu memperoleh laba dalam operasional perusahaan setiap tahunnya bahkan telah beberapa kali menjadi salah satu perusahaan asuransi terbaik dari aspek laba terhadap modal perusahaan. Bahkan selama kurun waktu tersebut PT ASEI telah menyumbangkan deviden serta pajak-pajak kepada negara dalam nilai saat ini atau *present value* berjumlah puluhan triliyun rupiah. Penyertaan modal negara yang benar-benar disetor dari kas negara hanyalah pada awal pendirian ASEI tahun 1985 sebesar Rp 3,5 miliar. PMN selanjutnya diakumulasikan dari laba perusahaan dalam bentuk laba yang ditahan atau *retained earning* serta cadangan (*reserves*). Selama kurun waktu hampir 30 tahun tersebut juga PT ASEI selalu memperoleh penilaian audit wajar tanpa pengecualian;
- Setelah sekitar 8 tahun saya mengunduran diri dari PT ASEI, di tahun 2012, saya dikejutkan dengan surat panggilan dari Kejaksaan Agung RI tertanggal 21 September, perihal permintaan keterangan untuk diminta keterangan sehubungan dengan penyelidikan tindak pidana korupsi dalam penerbitan transaksi surat kredit berdokumen dalam negeri, berdasarkan surat perintah penyelidikan Direktur Penyelidikan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus;
- Hal yang mengejutkan dan memprihatinkan saya adalah kata atau ungkapan “tindak pidana korupsi” serta “menimbulkan kerugian keuangan negara”. Saya dilahirkan dalam keluarga yang selalu menjunjung tinggi



dan menjaga kejujuran, integritas, komitmen, serta amanah dengan sebaik-baiknya. Ayah saya, yang memperoleh berbagai bintang jasa untuk perjuangannya selama revolusi kemerdekaan, sebagai seorang pejuang kemerdekaan, berhak dimakamkan di Taman Makam Pahlawan, tetapi beliau memilih melalui pesan sebelum wafat untuk dimakamkan di tempat pemakaman umum, agar suatu saat bisa dimakamkan dengan istrinya tercinta, yaitu ibunda saya, dan sekarang beliau berdua telah beristirahat dengan damai di tempat yang sama. Dilahirkan dalam keluarga yang sedemikian, saya sebagai anak, senantiasa berusaha untuk menjaga cita-cita perjuangan orang tua saya, dan untuk tidak mengkhianatinya dengan melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan hakikat perjuangan orang tua saya bagi bangsa ini. Terlebih tindak pidana korupsi yang harus kita perangi bersama, dimulai dari diri kita sendiri dan keluarga untuk mencapai Indonesia yang jaya, bermartabat, berbudaya bersih, adil, dan makmur sebagaimana cita-cita kemerdekaan bangsa;

- Penjaminan kredit, sebagaimana transaksi yang diperiksa Kejaksaan Agung tersebut di atas, adalah salah satu bisnis inti PT ASEI sejak tahun 1985. Kasus yang disebutkan dalam surat dari Kejaksaan Agung RI tersebut, di mana saya selaku Direktur Utama PT ASEI saat itu, ada di dalam proses bisnis untuk keputusan penutupan (*coverage*) penjaminan kredit. Sekitar setengah tahun sesudah saya mengundurkan diri dari PT ASEI, terjadi klaim. Klaim terjadi oleh karena debitur gagal membayar pengembalian kredit kepada bank yang bersangkutan pada saat jatuh tempo kredit sehingga PT ASEI harus membayarkan klaim kepada bank yang telah menyalurkan kredit kepada debitur bank tersebut sebesar Rp 3,9 miliar. Saya dan PT ASEI berkeyakinan, pembayaran klaim terkait kasus tersebut di atas adalah murni risiko bisnis yang biasa dihadapi dalam usaha asuransi dan penjaminan kredit;
- Pada bulan Oktober 2012 kasus tersebut dinaikkan statusnya menjadi penyidikan perkara dugaan tindak pidana korupsi dan menetapkan dua orang tersangka mantan pejabat PT ASEI, yaitu Saudara Marthin Simarmata yang menjabat sebagai pejabat sementara direktur utama pada saat itu dan Saudara Haryono yang pada saat kejadian menjabat sebagai Kepala Cabang Jakarta. Sebenarnya, proses subrogasi untuk pemulihan



kerugian (*recoveries*) atas klaim yang telah dibayarkan PT ASEI saat itu masih terus dilakukan sesuai prosedur, serta tidak ada hapus buku atau hapus tagih untuk transaksi bisnis tersebut. Bahkan saat ini pengembalian dari pihak debitur kepada PT ASEI (*recoveries*) melalui hak subrogasi yang ada pada PT ASEI telah mencapai 100%, atau dengan kata lain tidak ada kerugian yang dialami oleh PT ASEI atas transaksi ini.

- Selain kasus tersebut di atas, PT ASEI juga menghadapi kasus hukum yang terkait dengan penjaminan (*suretyship*) PT Pelopor Lestari Jaya yang terjadi tahun 2008. PT ASEI Cabang Tangerang yang menolak pembayaran klaim transaksi tersebut karena dianggap klaim tidak layak bayar, sehingga belum ada uang keluar sama sekali dari PT ASEI, akan tetapi pimpinan cabang PT ASEI diproses hukum dan disangkakan bahkan didakwa melakukan tindak pidana korupsi karena berpotensi merugikan keuangan negara. Tanggal 18 Juni 2009, kasus ini masuk ke Kejaksaan Tinggi Banten, atas adanya dugaan potensi kerugian keuangan negara. Kemudian tanggal 25 Agustus 2010, Kejaksaan Negeri Tangerang telah melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri Tangerang dengan terdakwa Saudara Henny Indra Narendra yang pada saat kejadian sebagai Kepala Cabang PT ASEI Tangerang. Di dalam proses hukum, Pimpinan Cabang PT ASEI tersebut sempat dimasukkan rumah tahanan, namun dibebaskan setelah adanya permintaan penangguhan penahanan. Saya sungguh merasa sedih dan prihatin membayangkan Saudara Henny Indra Narendra juga istri dan anak-anak, serta keluarga besarnya, serta Saudara Martin Simarmata, dan Haryono dari PT ASEI, juga banyak direksi serta staf BUMN lain beserta keluarga besarnya yang harus menghadapi musibah yang amat berat terhadap harkat dan martabatnya sebagai manusia, yaitu sangkaan dan bahkan dakwaan melakukan tindak pidana korupsi karena kasusnya berpotensi merugikan keuangan negara. Bahkan beberapa sempat merasakan dimasukkan penjara, padahal pada kasus PT ASEI khususnya, yaitu kasus yang dihadapi Saudara Martin Simarmata dan Haryono selaku tersangka, *recoveries* atau pemulihan kerugian sudah diperoleh sepenuhnya dan pada kasus yang dihadapi Saudara Henny Indra Narendra justru sedang berupaya menghindarkan uang keluar dari perusahaan untuk klaim dari nasabah yang tidak layak bayar sebagaimana



ketentuan perjanjian penjaminan. Dan musibah ini masih belum diketahui kapan berakhir dan bagaimana akan berakhir;

- Selanjutnya, di hadapan hakim pengadilan negeri, Saudara Henny Indra Narendra dibebaskan, namun pihak kejaksaan naik banding. Pembebasan ini sebagaimana putusan perkara pada tanggal 13 Juni 2011 oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Tangerang. *Pertama*, menyatakan perbuatan terdakwa yang didakwakan oleh JPU terbukti ada, akan tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan perbuatan pidana, melainkan perbuatan perdata. *Kedua*, melepaskan terdakwa oleh karenanya dari segala tuntutan hukuman atau *onslaag*. *Ketiga*, mengembalikan harkat dan martabat terdakwa sebagaimana kondisi semula. Pada tanggal 13 Juli 2011 Kejaksaan Negeri Tangerang mengajukan memori kasasi;
- Prinsip operasional Badan Usaha Milik Negara sebenarnya tidak berbeda dengan badan usaha swasta. Akan tetapi, badan usaha swasta berbentuk perseroan terbatas, hanya tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Sedangkan BUMN tunduk tidak hanya pada Undang-Undang PT, tapi juga tunduk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dari aspek audit Badan Pengawas Keuangan karena tunduk pada Undang-Undang Keuangan Negara, setiap tahun BUMN diaudit oleh 3 pihak, tidak oleh 1 pihak. Tidak hanya oleh auditor independen, melainkan juga oleh BPKP serta oleh BPK. Dalam hal ini BPK memandang kerugian berbeda dengan pandangan bisnis pada umumnya. Menurut pandangan bisnis, kerugian akan dihitung setiap tahun buku yang dimulai sejak tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember berdasarkan keseluruhan transaksi tahunan perusahaan;
- BPK melihat kerugian untuk setiap transaksi dan pada setiap auditnya akan dicatat dalam laporan hasil pemeriksaan keuangan BPK sebagai potensi kerugian keuangan negara. Dalam bisnis, hal ini mengandung *unfairness* bagi pelaku bisnis. Tidak adil bagi direksi maupun karyawan BUMN bahwa dari seluruh transaksi bisnis yang dikelola perusahaan setiap tahun, yang secara kumulatif menghasilkan laba secara riil pada tahun bersangkutan bagi BUMN tersebut. Akan tetapi, dapat kami sampaikan sebagai contoh untuk ASEI, sejak didirikan tahun 1985 sampai



tahun 2013 ini asuransi dan penjaminan kredit tidak pernah mengalami kerugian, senantiasa memperoleh laba tahunan secara baik. Namun, apabila ASEI yang sudah menerima premi terlebih dahulu dari seluruh transaksi untuk produk asuransi dan penjaminan, pada akhirnya menghadapi risiko pembayaran klaim untuk beberapa transaksi apabila menghadapi audit BPK, pembayaran klaim satu atau beberapa transaksi ini akan dicatat dalam laporan audit BPK sebagai potensi kerugian keuangan negara;

- PT ASEI memandang pembayaran klaim sebagai risiko bisnis, oleh karena usaha ASEI adalah usaha asuransi dan penjaminan yang antara lain memberikan proteksi atas risiko kredit yang dihadapi perbankan. Dan biasanya proyeksi pembayaran klaim tahun berjalan sudah dihitung secara cermat berdasarkan perhitungan aktuarial dan proyeksi empiris di ASEI dan dimasukkan di dalam proyeksi laba rugi tahunan. Sebagai perusahaan asuransi, kredibilitas penting dijaga. Perusahaan tidak hanya mau menerima premi dari nasabah, tetapi tidak mau membayar klaim yang memang telah memenuhi persyaratan pembayaran klaim. Dan di sini poin pentingnya adalah apabila setiap klaim yang harus dibayarkan ASEI sebagai perusahaan asuransi dan penjaminan kredit dipandang sebagai potensi kerugian keuangan negara, maka PT ASEI seharusnya menghentikan semua operasinya;
- Suatu hal yang juga perlu kami kemukakan, meskipun sangat sulit untuk menghadirkan bukti kebenaran, serta siapa oknum pelakunya atau sulit untuk menghadirkan *hard evidence*, namun hal ini secara nyata dihadapi BUMN bahwa modus operandi di dalam kasus hukum yang dihadapi BUMN hampir sama, yaitu adanya ancaman dan tindak pemerasan. Biasanya didahului dengan ancaman dari oknum LSM yang akan *blow up* kasus ke media. Selanjutnya, oknum tersebut akan membuka jalan transaksi agar perkara tersebut tidak di-*blow up* media. Apabila hal ini diabaikan oleh pihak BUMN, maka kasusnya akan muncul ke media. Selanjutnya, apabila masih diabaikan juga, maka akan muncul ancaman lain dari oknum yang mengaku dari pihak penegak hukum bahwa kasus yang terkait akan dibawa ke proses hukum, namun dapat ditutup melalui suatu transaksi. Bahkan seringkali dibarengi dengan ancaman bahwa





kasus ini sedemikian strategisnya, sehingga sudah diketahui sebelumnya yang akan menjadi tersangka, akan sampai tingkat jabatan tertentu, misalnya setingkat di bawah direksi atau bahkan direksi. Semakin tinggi sasaran jabatan tersangka, maka semakin tinggi pula nilai transaksi yang dibuka.

- Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, jelas memperlihatkan tidak ada jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dimaksud pada Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, khususnya bagi direksi serta seluruh karyawan PT ASEI, serta direksi BUMN beserta seluruh jajaran karyawan BUMN pada umumnya bila dibandingkan dengan direksi dan seluruh karyawan usaha swasta berbentuk perseroan terbatas.

#### 4. Erwin Nasution

- Saksi adalah selaku Direktur Utama PT Perkebunan Nusantara IV;
- Dalam dunia usaha adalah menjadi suatu yang jamak agar perusahaan dapat meningkatkan kinerjanya dan memberikan keuntungan yang maksimal kepada pemegang saham. Maka perusahaan harus dikelola secara profesional, efisien, dan selalu menciptakan inovasi, serta terobosan-terobosan baru, sehingga perusahaan mampu bersaing;
- Namun dengan melekatnya status keuangan negara pada BUMN, Manajemen PTPN IV sering mengalami keraguan dan ketakutan dalam mengambil keputusan bisnis (*business judgement*). Misalnya, keputusan kapan waktu yang tepat menjual produk-produknya atau membeli produk-produk lainnya karena apabila setelah dilakukan misalnya penjualan CPO, tiba-tiba harga CPO itu naik dan ini mungkin dianggap merupakan kerugian. Atau sebaliknya, setelah dilakukan pembelian TBS. Tiba-tiba harga tandan buah segar tersebut turun drastis yang mungkin ini mengalami kerugian. Maka keputusan manajemen PTPN dalam menjual CPO atau membeli TBS tersebut akan dipersalahkan karena telah merugikan PTPN IV yang pada akhirnya merugikan keuangan negara;
- Demikian juga dalam hal pengambilan bisnis (*business judgement*). Berkaitan dengan rencana ekspansi pengembangan usaha, serta dalam hal pengembangan proyek baru. Selalu dibayangi ketakutan kalau keputusan tersebut akan merugikan perusahaan yang pada akhirnya justru



dapat dikategorikan merugikan keuangan negara sehingga dituduh melakukan korupsi sebagaimana diketahui bahwa setiap kegiatan bisnis pasti akan memiliki risiko yang besar;

- Atas ketakutan dan keraguan-keraguan dalam pengambilan keputusan bisnis (*business judgement*), maka semua keputusan bisnis akan selalu kami konsultasikan dan meminta pendapat dari berbagai pihak. Baik pihak kejaksaan, BPKP, konsultan keuangan, dan konsultan hukum. Terkadang kami meminta pendapat lebih dari satu konsultan sebagai *second opinion*. Dengan sistem pengambilan keputusan seperti ini, maka sudah dipastikan dalam pengambilan keputusan bisnis (*business judgement*) membutuhkan waktu yang relatif lama serta menimbulkan biaya yang cukup tinggi (*high cost*), sedangkan dalam dunia usaha, agar tidak kehilangan momentum bisnis, Direksi diminta untuk mengambil keputusan bisnis (*business judgement*) yang cepat dan tepat;
- Kementerian BUMN telah menerbitkan peraturan Menteri BUMN Nomor /01/MBU/2011 tentang Penetapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik pada Badan Usaha Milik Negara. Ketentuan ini menjadi pagar bagi Direksi dalam pengelolaan BUMN haruslah memenuhi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, *responsibility*, independensi, dan *fairness*;
- Saat ini sebagai gambaran prosentase luas lahan milik BUMN Perkebunan terus mengalami penurunan sesuai dengan tabel yang ada. Kita melihat bahwa perkebunan rakyat sejak tahun 1990 sampai dengan tahun 2009 terus meningkat menjadi dari 26% menjadi 44%. Sedangkan BUMN Perkebunan, sejak tahun 1990 yang luasnya 33% turun tahun 2009 sampai dengan sekarang hanya 8%. Swasta 41% meningkat menjadi 48%. Menurunnya prosentase penguasaan lahan oleh BUMN Perkebunan ini, dikarenakan Direksi BUMN Perkebunan dalam mengambil keputusan pengembangan lahan tidak secepat dan seagresif direksi perusahaan swasta lainnya. Salah satu penyebabnya adalah ketakutan dan keraguan apabila keputusan pengembangan lahan tersebut dapat menimbulkan kerugian keuangan negara dan pada akhirnya bermuara pada tuduhan-tuduhan lainnya;
- Ketentuan Pasal 2 huruf i Undang-Undang Keuangan Negara menyatakan “Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 meliputi,



kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan cara menggunakan presentasi dan pendidikan oleh pemerintah.” Ketentuan Pasal 2 huruf i Undang-Undang Keuangan Negara telah memberikan kepastian dan dapat merugikan perusahaan sebagai perusahaan mitra perusahaan inti dalam pembangunan kebun plasma. Sebagaimana diketahui bahwa Kementerian Pertanian melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26 Permentan, OT 140/2/207 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan mewajibkan kepada seluruh perusahaan perkebunan Indonesia untuk membangun kebun plasma. Selanjutnya, sesuai Peraturan Menteri Pertanian Nomor 33/Permentan/OT140/7/2006 tentang Pengembangan Perkebunan Melalui Program Revitalisasi Perkebunan, pola pembangunan kebun plasma melalui program revitalisasi pembiayaannya melalui kredit perbankan dan subsidi bunga dari pemerintah. Untuk membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, saat ini PTPN IV sedang dan akan membangun kebun plasma di Kabupaten Madina, Kabupaten Padang Lawas dan beberapa kabupaten di Provinsi Aceh. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf i Undang-Undang Keuangan Negara, maka status kebun plasma yang dibiayai melalui program revitalisasi merupakan keuangan negara karena adanya subsidi bunga dari pemerintah;

- Melekatnya keuangan negara pada kebun plasma, jelas akan merugikan PTPN IV sebagai penjamin kredit karena apabila terjadi kredit macet, kebun plasma tidak dapat diserahkan kepada kreditur untuk membayar utang sehingga risiko pembangunan kebun plasma sebagai akibat tidak mampu membayar kredit menjadi tanggung jawab dan kerugian PTPN IV. Selain itu, kerja sama pembentukan perusahaan patungan industri hilir untuk mengurangi ketergantungan PTPN IV atas harga CPO, maka direksi mengambil kebijakan dalam pengembangan industri hilir berbahan baku CPO. Mengingat keterbatasan SDM dan pengalaman dalam bidang pelaksanaan produk, maka untuk pengembangan industri hilir, PTPN IV mengundang perusahaan swasta untuk melakukan kerja sama (*joint venture*). Perusahaan swasta bersedia bekerja sama dengan PTPN IV dengan syarat PTPN IV harus menjadi pemegang saham minoritas. Mereka takut kalau PTPN IV menjadi pemegang saham mayoritas, maka neraca keuangan anak perusahaan terkonsolidasi ke PTPN IV, sehingga



mungkin para pemeriksa berhak melakukan pemeriksaan audit pada anak perusahaan tersebut. Nah, ini merupakan suatu kendala yang kadang-kadang kita untuk *joint venture* selalu mengalami hambatan-hambatan kita sebagai pemegang saham mayoritas;

- Selanjutnya, penyelesaian sengketa lahan. Permasalahan utama saat ini yang dialami oleh perusahaan perkebunan banyak perusahaan swasta maupun BUMN adalah permasalahan sengketa lahan. Status lahan HGU yang dimiliki tidak memberikan jaminan hukum, lahan dapat dikelola dan dikuasai sebagaimana mestinya tanpa ada tuntutan. Pola penyelesaian permasalahan lahan antara perusahaan swasta dengan perusahaan BUMN berbeda. Bagi perusahaan swasta, mereka akan melakukan hitungan bisnis apabila proses penyelesaian dengan pemberian kompensasi masih lebih menguntungkan daripada melalui proses pengadilan. Maka mereka akan memilih untuk penyelesaian melalui pemberian kompensasi, sehingga kebun segera dapat dikuasai dan dipanen kembali. Namun berbeda bagi Direksi Perusahaan Perkebunan BUMN, bentuk penyelesaian dengan pemberian kompensasi tidak mempunyai dasar hukum yang kuat dan berpotensi dapat menimbulkan kerugian keuangan perusahaan dan pada akhirnya dianggap merugikan keuangan negara sehingga direksi perusahaan atau PTPN dalam menyelesaikan permasalahan lahan tersebut selalu mengutamakan bentuk penyelesaian melalui proses pengadilan, sehingga dapat dipastikan penyelesaiannya membutuhkan waktu yang cukup lama dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi PTPN atau perusahaan BUMN, karena selama proses pengadilan, kebun tetap diduduki oleh masyarakat, sehingga PTPN tidak dapat melakukan pemanenan dan tanaman akan rusak karena tidak melakukan perawatan sebagaimana mestinya;
- Selanjutnya, contoh tanaman ulang seperti tanaman kepala sawit atau karet yang mempunyai umur ekonomis, kita ketahui sampai dengan 25 tahun. Namun dalam kondisi tertentu, misalnya karena kondisi lahan, atau bibit, atau alam, tanaman kelapa sawit atau karet yang belum sampai usia 25 tahun sudah tidak ideal lagi dan tidak memberikan produktivitas secara maksimal dari sisi manajemen penggantian tanaman dengan tanaman baru akan lebih menguntungkan bagi perusahaan daripada



mempertahkannya. Akan tetapi karena tanaman kelapa sawit atau karet tersebut masih mempunyai nilai buku yang tinggi, maka selalu direksi tidak berani mengganti tanaman kelapa sawit atau karet tersebut dengan tanaman baru karena ini merupakan kerugian daripada perusahaan dan mungkin bisa disebutkan menjadi kerugian negara;

- Oleh karena itu, berdasarkan uraian tersebut di atas, besar harapan saya kepada Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mewujudkan harapan saya sekaligus mewakili insan BUMN, yaitu:
  1. Putusan Mahkamah Konstitusi memberikan kepastian hukum bagi BUMN;
  2. BUMN memiliki kesetaraan (*equal level of playing field*) yang sama dengan perusahaan swasta lainnya;
  3. Adanya pemahaman yang sama antara pengurus BUMN dengan pemerintah, BPK, dan penegak hukum;
  4. Perlu harmonisasi atas peraturan perundang-undangan lain yang belum sejalan, sehingga tidak ada lagi multitafsir, khususnya Undang-Undang Keuangan Negara lembaga yang melakukan pengawasan audit terhadap BUMN, sehingga adanya kepastian hukum;
  5. Terakhir kami mohonkan agar Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- Sebenarnya, tidak ada istilah diperas seperti itu. Kita menjalankan fungsi-fungsi organisasi korporasi, saya pikir, kita jalankan sebagaimana aturan-aturan yang ada. Namun, mungkin ketakutan-ketakutan yang saya sebutkan tadi dan saya contohkan, adalah merupakan fakta dan realita yang ada di lapangan bahwa banyak kendala-kendala yang membuat kita tidak fleksibel di dalam membuat keputusan-keputusan karena tadi, setiap ada keputusan-keputusan yang mungkin secara bisnis itu bisa merugikan atau rugi yang kita tahu bahwa bisnis itu selalu fungsinya risiko kerugian, itu menjadi kerugian negara. Itu yang mungkin kadang-kadang menjadi kekhawatiran yang kadang-kadang ini dimanfaatkan oleh masyarakat ataupun teman-teman yang ada di sekitar kita.



- Ini menjadi bahan bahwa setiap aktivitas kita yang mereka anggap ini merugikan, atau rugi mungkin, ini menjadi bahan yang mungkin dia taruh atau dia buang ke mana-mana yang menjadi beban kepada kita. Ini mungkin yang kami rasakan. Contohnya tadi saya sampaikan seperti kita menebang pohon atau mengganti pohon yang sudah tidak potensial lagi, yang secara ekonomis juga tidak juga bisa menguntungkan, namun, secara nilai buku masih ada dan nilai buku yang kita punya itu, apabila kita buang, itu menjadi kerugian kalau di dalam istilah kerugian berupa kerugian perusahaan, ini dianggap merugikan keuangan negara. Ini selalu dioper oleh teman-teman yang ada di lapangan, ke mana-mana menjadi lebih repot.

#### 5. Gathot Harsono

- Saksi menjabat sebagai *Vice President Research Management* PT Pertamina;
- Pertamina memiliki aset-aset perseroan yang terdiri dari beberapa benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Aset-aset tersebut tercatat di pembukuan perusahaan. Sebagai badan usaha Pertamina dituntut untuk melakukan pengelolaan aset dengan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pengelolaan aset-aset diharapkan dapat menjadi nilai tambah bagi perusahaan, namun upaya ini dapat dituduh melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara;
- Sebagai contoh PT Patra Jasa, anak perusahaan Pertamina, memiliki aset di Cirebon seluas 5 hektare. PT Patra Jasa berniat untuk mengoptimalkan lahan tersebut seluas kurang lebih 2 hektare di pinggir jalan utama. Sisa lahan seluas 3 hektare belum dioptimalkan dan tidak berada pada tepi jalan utama. Dengan alasan efisiensi biaya operasinal direksi Patra Jasa mengajukan permohonan penyesuaian NJOP di sisa lahan kosong seluas 3 hektare dengan terlebih dahulu mengajukan pemecahan nomor objek pajak ke kantor Pajak Pratama Cirebon sehingga NJOP lebih rendah dari pada NJOP semula;
- Setelah bertahun-tahun tidak dapat dioptimalkan karena tidak ada peminatnya, direksi Patra Jasa melakukan penjualan atas lahan kosong



seluas 3 hektare tersebut. Penjualan tersebut dilakukan dengan harga penjualan di atas NJOP yang baru, namun aparat penegak hukum setempat kemudian melakukan penyelidikan atas proses penjualan tersebut dengan dugaan telah terjadi korupsi yang merugikan keuangan negara karena nilai penjualan di bawah NJOP yang lama meskipun sudah di atas NJOP yang baru. Padahal antara penyesuaian NJOP dan penjualan memiliki tenggang waktu yang cukup lama serta direksi yang melakukan penyesuaian NJOP dengan direksi yang melakukan penjualan adalah direksi yang berbeda, namun hal ini tidak menjadi bahan pertimbangan dari aparat penegak hukum;

- Ketua dan Anggota Majelis Hakim Konstitusi yang kami muliakan, serta hadirin yang terhormat. Merujuk pada pengalaman kami yang lain, dalam melakukan penjualan divestasi aset melalui balai lelang, Pertamina dihadapkan pada kendala tidak adanya penawaran di atas harga NJOP. Sebagai contoh, Pertamina akan melakukan penjualan aset tanah kosong yang berlokasi di Pangkalan Brandan, Sumatera Utara. Sebelum melakukan pelelangan, tim penaksir harga telah menentukan limit harga jual berdasarkan NJOP karena nilai NJOP lebih tinggi dibandingkan dengan nilai appraisal dan harga pasar. Namun ternyata, pada pelaksanaan pelelangannya, tidak ada penawaran di atas limit harga jual yang telah ditentukan. Pelelangan tersebut pun telah dilakukan lebih dari satu kali, namun belum juga mendapatkan penawaran yang melebihi limit harga yang ditentukan. Pertamina tidak berani menjual tanah tersebut di bawah harga NJOP, khawatir perbuatan ini dapat ditafsirkan merugikan keuangan negara. Dan pada akhirnya, tanah tersebut cenderung hanya menjadi beban operasional bagi Pertamina;
- Dalam mengoptimalkan aset Plumpang, Pertamina juga mengalami keragu-raguan dalam pengambilan keputusan bisnis karena khawatir dapat dituduh melakukan korupsi yang merugikan negara, dengan penjelasan sebagai berikut. Lahan aset Plumpang kurang-lebih 156,9 hektare dan dipergunakan sebagai depot seluas kurang-lebih 72 hektare. Sisa lahan seluas 90 hektare dengan kondisi dikuasai oleh penghuni tanpa hak, sekitar 8.500 KK, berpotensi menimbulkan kebakaran dan kerusakan sosial. Kondisi depot tidak ada pengamanan berupa *buffer zone*. Penghuni



tanpa hak bersedia meninggalkan tempat *buffer zone* dengan menuntut ganti rugi dengan nilai yang tinggi. Padahal atas lokasi tersebut, pernah dilakukan pembayaran ganti rugi. Pertamina bermaksud melakukan penataan area 90 hektare tersebut dengan menggandeng mitra. Calon mitra akan memperoleh hak kepemilikan tanah seluas 68 hektare dan Pertamina memperoleh kompensasi berupa uang tunai kurang-lebih Rp 975 miliar. Pembangunan *buffer zone* sebagai pengamanan depot dan *catchment area* untuk pengendali banjir, pengosongan lahan, dan penataan penghuni tanpa hak, penyelesaian permasalahan hukum untuk keseluruhan lahan menjadi tanggungan mitra, dan bantuan proses sertifikasi seluruh lahan depot Plumpang. Namun demikian, rencana Pertamina ini belum dapat dilaksanakan, meskipun perhitungan secara fisik saat ini, sudah menguntungkan. Namun, perhitungan tersebut dikhawatirkan di kemudian hari, dianggap belum maksimal, sehingga menimbulkan kerugian negara yang berujung pada tindak pidana korupsi.

- Selain permasalahan tanah Plumpang di atas, Pertamina juga mengalami ketidakpastian hukum pada saat Pertamina akan melakukan optimalisasi aset-aset Pertamina yang tidak optimal pemanfaatannya. Sebagai contoh, Pertamina memiliki aset di Pasar Minggu seluas 4,4 hektare. Namun, sampai saat ini, tanah tersebut belum teroptimalkan. Berdasarkan hasil penilaian dari kantor jasa penilaian publik (KJPB) yang ditunjuk oleh Pertamina, harga pasar aset tersebut adalah sebesar Rp 229,52 miliar. Pertamina pernah menerima penawaran kerja sama dari pihak lain dengan kompensasi sebesar *net present value* Rp 359 miliar, kurang-lebih. Namun demikian, rencana kerja sama tersebut tidak dapat tidak ditindaklanjuti oleh Pertamina karena penataan nilai aset tersebut berdasarkan NJOP adalah sebesar Rp 437,74 miliar;
- Sebagai BUMN yang mempunyai fokus dalam memperoleh profit dan pengurangan biaya operasional, Pertamina mengalami ketidakpastian hukum pada saat melakukan optimalisasi atau divestasi aset. Adanya undang-undang keuangan negara yang memperlakukan aset Pertamina sebagai bagian keuangan negara, menjadikan Pertamina tidak dapat melepas atau mengoptimalkan aset apabila nilai komoditasnya di bawah NJOP.





- Padahal jika mengacu pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang BUMN, Pertamina dapat melakukan penyesuaian harga sesuai dengan skema bisnis perusahaan pada umumnya, serta kondisi pasar pada khususnya. Apabila Pertamina melakukan penjualan optimalisasi aset dengan nilai kompensasi di bawah harga NJOP, maka Pertamina berpotensi dituduh korupsi yang merugikan negara. Pengalaman-pengalaman di atas, kami yakini juga dialami oleh BUMN-BUMN lain.

#### 6. R. J. Lino

- Saksi di PT Pelabuhan Indonesia II sampai tahun 1990 dan Saksi berhenti dan 3 tahun Saksi di China, kemudian setelah berhenti lebih dari 19 tahun, 11 Mei 2009, Saksi diminta pemerintah balik untuk jadi *Managing Director* di Pelabuhan Indonesia II. Waktu itu secara finansial saksi tidak perlu jabatan itu, tapi saksi bilang kepada Bapak Sopyan Djalil waktu itu, “Saya kembali karena saya ingin berbuat sesuatu yang baik untuk bangsa ini karena kita tahu bahwa *logistics cost* di Indonesia begitu tinggi 24% dari GDP”;
- Kita tahu bahwa bisnis itu *uncertain*. *Uncertain* itu menjadi *new norma* orang berbisnis sehingga resiko itu selalu ada, jika kita tidak bisa inovatif dan *out of the box thinking*, bisnis tidak pernah maju dan itu penuh risiko dan itu merupakan aksi dari korporasi. Kita semua tahu bahwa BUMN itu didirikan untuk mencari profit, tapi tidak berarti bahwa BUMN itu tidak bisa melaksanakan tugas-tugas negara karena BUMN itu milik rakyat Indonesia. Saya ingin juga sampaikan bahwa sejak saya balik 2009 sampai dengan 2015, IPC atau Pelabuhan Indonesia II itu tumbuh dengan aset yang dua kali daripada sebelum saya masuk, *revenue* lebih dari dua kali, dan profit lebih dari dua kali, gaji karyawan saya pun lebih dua kali dari saya masuk;
- Yang saya khawatirkan, walaupun angkanya triliyunan yang saya tambahkan di perusahaan itu, kalau dengan Undang-Undang yang ada sekarang, itu bisa ada kesalahan kecil saya bisa dipidanakan karena merugikan negara;
- Kemudian, hal ini sudah kita lihat dari ada beberapa pekerjaan yang berkali-kali staf saya itu dipanggil, baik di Kejaksaan Negeri, Kejaksaan



Tinggi, di Kejaksaan Agung, yang khusus maupun yang intel, itu berkali-kali dengan hal-hal yang sama. Dijelaskan *clear*, tapi itu tidak berarti bahwa masalah itu selesai. Tidak ada jaminan hukum bagi kita bahwa itu akan selesai. Akibatnya apa? Semua orang-orang di BUMN di level tengah, itu menjadi ragu membuat keputusan itu. Nah, ini akan berdampak besar sekali untuk kerugian bagi negeri ini sendiri karena orang-orang itu enggak berani buat keputusan.

- Kemudian, pekerjaan yang sangat besar yang sedang saya kerjakan hari ini adalah pembangunan Kalibaru. Proyek itu nilainya Rp 50 triliun, proyek itu proyek yang sangat istimewa, sejak saya sampaikan ide itu di kantor Wapres Juni 2010 dan Desember tahun kemarin sudah kita kerjakan. Tidak ada di seluruh dunia proyek sebesar itu dikerjakan dalam waktu yang begitu pendek, di mana dalam proyek itu kami juga menggunakan *oversight committee*, di mana *oversight committee*, itu ketuanya Pak Eri Riyana, kemudian ada Faisal Basri, kemudian ada Lie Cing Wei, ada Nita Subagio. Maksudnya *oversight committee* itu melihat bahwa proses kita ini transparan dan *fair* dan umum kepada publik setiap 3 bulan mengenai proses itu semua. Tapi kembali, ini semua bukan merupakan jaminan. Kemudian, kalau proyek ini nanti selesai di tahun 2015, perusahaan yang tahun lalu asetnya Rp 12 triliun, itu akan menjadi perusahaan Rp 50 triliun dan proyek itu akan sangat berguna bagi negeri ini. Tapi jaminan hukum untuk kita yang bekerja di situ, tidak ada. Setelah saya mengerjakan proyek ini dari awal sampai sekarang, saya tidak yakin di negeri ini ada orang yang bisa mengerjakan proyek seperti itu. Jika kita tidak berani bertabrakan dengan orang lain, tidak akan bisa. Negeri ini sulit untuk membangun proyek-proyek yang besar kalau cara berbisnisnya masih seperti sekarang ini.

## 7. Ignasius Jonan

- Direktur Utama PT Kereta Api Indonesia Persero, yang diangkat sejak tanggal 25 Februari 2009;
- PT Kereta Api Indonesia sejak tahun 1945 dalam bentuk hukum lain, mulai jawatan kereta api, lalu perusahaan jawatan kereta api, perum, dan sampai diubah menjadi PT, sampai saya ditugaskan di awal tahun 2009 hampir tidak pernah mengalami keuntungan. Dan pelayanannya, saya



sekiranya Yang Mulia para Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi pernah naik kereta dalam 2, 3 tahun terakhir, saya yakin pelayanannya jauh lebih membaik dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, terutama belakangan penumpang kereta listrik Jabodetabek, dan sebagainya;

- Hal ini membutuhkan satu keberanian yang luar biasa dari 27.000 rekan saya, bersama saya untuk membenahi pelayanan transportasi publik yang menurut kami tidak banyak unsur masyarakat maupun pemerintah itu yang berniat dengan sungguh-sungguh melakukan perbaikan selama ini;
- Yang kami ingin kemukakan adalah bahwa kami sangat menghormati hak pemeriksaan oleh BPK dan juga kami sangat menghargai bahwa pemeriksaan BPK dapat menghasilkan banyak saran. Namun yang kami minta adalah bahwa keputusan bisnis atau keputusan usaha itu tidak boleh dikriminalisasi. Kalau misalnya kejadian itu mencuri atau tindak pidana umum lainnya silakan saja kalau mau diproses hukum. Namun sekali lagi, apabila memang ada proses hukum atas keputusan bisnis seyogyanya itu dimintakan dari pemegang saham atau kuasa pemegang saham, dalam hal ini Kementerian BUMN;
- Banyak kejadian seperti yang dikatakan Bapak R.J. Lino bahwa banyak rekan saya juga dipanggil aparat hukum walaupun ternyata akhirnya tidak dipanggil lagi, satu dan lain hal. Namun hal ini memakan waktu yang luar biasa dan konsentrasi bekerja yang sangat terganggu, menurut kami. Kalau memang suatu transaksi itu bisa merugikan ini menurut kami sifatnya sumir. Apakah satu upaya promosi itu dianggap merugikan negara atau tidak? Kalau misalnya harga karcis kereta api kelas eksekutif atau kelas 1 dari Jakarta ke Jogja, itu harganya misalnya Rp 250.000,00, di hari biasa itu kami biasanya memangkas harga itu sampai Rp 200.000,00. Ini jadi bisa menjadikan satu interpretasi yang dapat dikategorikan apakah merugikan negara atau tidak dan sebagainya, padahal penentuan harga karcis itu sepenuhnya adalah hak PT KAI sebagai BUMN. Itu salah satu contoh.
- Kemudian kami telah mencanangkan sejak tahun lalu itu mengubah semua kereta yang untuk mengangkut manusia itu menggunakan alat pengatur suhu ruangan atau yang disebut AC karena sudah sejak tahun 1945 kereta api kita itu kembali diserahkan kepada Republik Indonesia dan



masih ada kereta yang tidak menggunakan pengatur suhu ruangan. Jadi kami lakukan perubahan. Investasinya cukup besar, bisa saja uangnya juga tidak akan kembali karena kalau kelas ekonomi harganya karcisnya diregulasi oleh pemerintah dan sebagainya. Ini satu pertanyaan yang serius. Banyak rekan saya di daerah, banyak staf saya, banyak kepala daerah saya yang sangat ragu untuk melakukan hal ini. Itu dua contoh yang bisa kami kemukakan dan yang ke depan di dalam banyak perbaikan upaya pelayanan itu tentunya tidak akan secara langsung menghasilkan pendapatan maupun keuntungan. Penataan stasiun, 63 stasiun KRL se-JABODETABEK itu ongkosnya ratusan miliar, tapi kalau itu tidak dibenahi pelayanan penumpang akan sama seperti 10, 20, 30 tahun yang lalu dan tidak akan berubah.

## Ahli

### 1. Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., Ph.D.

- Ahli adalah Dosen Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang antara lain mengajar Hukum Perusahaan, Filsafat Hukum Ekonomi, dan Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi. Pemohon meminta saya untuk memberi keterangan Ahli sesuai dengan bidang keahlian saya berkaitan dengan uji materi atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- Pertanyaan yang mendasar adalah apakah Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan tersebut bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945?
- Penafsiran Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ialah kekayaan BUMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan, artinya kekayaan BUMN itu adalah keuangan negara. Pasal 2 huruf g tidak diartikan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan itu adalah saham karena saham sudah dimasukkan dalam surat berharga



seperti disebutkan dalam Pasal 2 huruf g itu sendiri. “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang telah dikelola sendiri oleh pihak lain berupa uang, **surat berharga ...**” (huruf tebal dari Ahli);

- Bukti dari pendapat Pasal 2 huruf g kekayaan BUMN adalah kekayaan negara ialah:
  1. Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai wewenang untuk memeriksa keuangan BUMN [Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan];
  2. Sementara komisi di DPR meminta DPR harus memberikan persetujuan dalam pelepasan aktiva BUMN yang jumlahnya 100 miliar atau lebih.
- Definisi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang menghambat kelancaran tugas-tugas direksi dan komisaris BUMN dalam menjalankan aktivitas bisnisnya karena merugikan keuangan BUMN berarti merugikan keuangan negara, sehingga dapat dituduhkan melakukan korupsi menjadi tindak pidana. Jika keuangan BUMN bukan keuangan negara, maka kerugian suatu BUMN bukan kerugian negara, tetapi kerugian BUMN sendiri sebagai suatu perusahaan yang berbadan hukum. Kerugian BUMN bisa merugikan pemegang saham karena devidennya kecil atau tidak ada sama sekali. Negara sebagai pemegang saham tetap dapat menggugat kerugian tersebut sebagaimana disebutkan oleh Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, jika BUMN tersebut berbentuk persero;
- Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan, “Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, direksi, dan/atau dewan komisaris”;
- Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan, “Atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 10% dari jumlah seluruh sahamnya dengan hak suara dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri



terhadap anggota direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perseroan”;

- Sebagian besar BUMN berbentuk perseroan terbatas di mana sahamnya 100% dimiliki negara. Jika BUMN tersebut berbentuk perum (perusahaan umum), maka negara sebagai pemilik modal dapat menggugat pengurus perum sebagai badan hukum;
- Keuangan BUMN bukanlah keuangan negara melainkan keuangan BUMN itu sendiri sebagai badan hukum. Subjek hukum yaitu yang mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri adalah manusia (*natuurlijk person*) dan badan hukum (*rechtsperson* atau *legal personality*). Badan hukum sebagai subjek hukum mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri sebagaimana manusia. Harta kekayaan terpisah dari pendiri badan hukum itu, terpisah dari harta kekayaan pemilih, pengawas, dan pengurusnya. Ini karena doktrin badan hukum baik dalam sistem *common law* maupun *civil law*;
- Istilah badan hukum itu sendiri sudah merupakan istilah yang resmi dalam perundang-undangan di Indonesia. Misalnya, Undang-Undang tentang Penimbunan Barang, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, dan dalam Perpu Nomor 19 Tahun 1960, dan sebagainya.
- Pendapat tentang badan hukum itu saya tampilkan di sini adalah pendapat Maijers, pendapat Logemann, pendapat E. Utrecht, pendapat R. Subekti, pendapat Rochmat Soemitro, pendapat Sri Soedewi Maschum Sofwan, pendapat H.Th.Ch. Kal, dan V.F. M. Den Hartog, dan pendapat Prof. Sudiman Kartohadi Projo, begitu juga pendapat J.J. Dormeier. Bahwa singkatnya, badan hukum tersebut adalah mempunyai kekayaan sendiri seperti manusia. Negara-negara *common law* sebagaimana legislasi di Eropa Kontinental, *civil law*, mengenai teori yang *sophisticated* mengenai konsep badan hukum atau *legal personality* termasuk *corporate realism*. Menurut konsep ini, badan hukum bukan artifisial atau fiksi tetapi nyata dan alamiah seperti pribadi manusia. Badan hukum terdiri dari seperangkat kekayaan aset yang ditujukan untuk keperluan tertentu;
- Sebagai kesimpulan, badan hukum sama dengan manusia sebagai subjek hukum yang mempunyai harta kekayaan sendiri. Sebagai contoh, saya sebagai pensiunan guru besar mendapat gaji dari APBN setiap bulan,



ketika belanja di Pasar Senen uang gaji saya dicopet. Pertanyaannya adalah apakah pencopet mencopet uang saya atau uang negara? Tentu dia mencopet uang saya, bukan uang negara. Begitu juga BUMN yang mendapat modal dari APBN, ketika sudah dimasukkan sebagai modal, uang tersebut bukan uang negara lagi. Negara memiliki saham BUMN tersebut karena memasukan modal itu, tetapi kekayaan BUMN bukanlah kekayaan negara melainkan kekayaan BUMN itu sendiri sebagai badan hukum;

- Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang saya muliakan. Kerancuan pengertian keuangan negara dimulai dari definisi keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan, “Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Pasal 1 angka 1, Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan, “Kekayaan negara, kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hal-hal lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”;
- Penjelasan Pasal 2 huruf g itu sendiri cukup jelas, tampaknya pemerintah menyadari kekeliruan kepemilikan tersebut di atas. Kita menghadapi kredit bermasalah, *non-performing loan*, PT BRI, PT Bank BNI, Tbk., PT Bank Mandiri, Tbk. Pemerintah merencanakan penghapusan Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005. Menteri Keuangan Sri Mulyani pada waktu itu menyatakan, selanjutnya pengurusan piutang, perusahaan negara/daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. Jadi disebutkan bahwa aturan yang mengatur bank-bank BUMN adalah Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang BUMN. Usulan perubahan PP Nomor 14 Tahun 2005 tersebut menjadi perdebatan di dalam Komisi XI DPR karena dianggap membatalkan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ada



usul anggota DPR untuk perubahan PP Nomor 14 Tahun 2005 perlu meminta fatwa Mahkamah Agung RI, namun ada pula yang berpendapat, pemerintah harus membuat peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu) untuk membatalkan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara tersebut. Menteri Keuangan meminta fatwa Mahkamah Agung, Mahkamah Agung dalam fatwanya tanggal 16 Agustus 2006 menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN persero tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang PT. Dengan demikian, Mahkamah Agung berpendapat, kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN persero. Hal ini tentu keuangan BUMN persero bukan keuangan negara;

- Mahkamah Agung dalam fatwanya antara lain mengatakan dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;
- Menyusul fatwa Mahkamah Agung tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Cara Penghapusan Piutang Negara Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menghapus Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara atau Daerah menyatakan ketentuan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dihapus;
- Fatwa Mahkamah Agung bukanlah sumber hukum menurut peraturan perundang-undangan Indonesia. Fatwa hanya merupakan pendapat Mahkamah Agung, sehingga tidak mengikat secara hukum. Begitu juga peraturan pemerintah tidak bisa mengesampingkan Undang-Undang karena peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bisa mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih





tinggi. Inilah yang menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum dalam bidang Undang-Undang keuangan negara dan piutang negara;

- Namun syukur alhamdulillah, Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 77/PUU-IX/2011 tertanggal 25 September 2012 menyatakan bahwa piutang bank BUMN bukanlah piutang negara, dan hutang bank BUMN bukanlah hutang negara. Akan tetapi Putusan Mahkamah Konstitusi ini tidak bisa diterapkan sebagaimana mestinya karena ada pihak yang masih berpendapat bahwa keuangan BUMN adalah keuangan negara sebagaimana pengertiannya atas Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara yang masih berlaku hingga saat ini;
- Bila kekayaan BUMN bukanlah kekayaan negara, tindak pidana korupsi tetap dapat diterapkan kepada BUMN. KPK, kejaksaan, dan kepolisian tetap mempunyai wewenang untuk menyelidiki korupsi di BUMN. Karena berdasarkan United Nations Convention Against Corruption 2003 yang kita ratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 menyatakan bahwa korupsi berlaku terhadap keuangan siapa saja, termasuk keuangan swasta. Dengan demikian korupsi bukan terhadap keuangan negara saja;
- Begitu juga Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sendiri sudah mencakup tindak pidana korupsi di kalangan swasta, antara lain ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12;
- Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 melahirkan Undang-Undang APBN. Undang-Undang APBN menyatakan bahwa kekayaan negara tersebut antara lain adalah setoran negara ke dalam BUMN yang berasal dari APBN dan deviden yang diterima oleh negara dimasukkan ke dalam APBN. Undang-Undang APBN tidak ada yang menyatakan kekayaan BUMN adalah kekayaan negara yang dimasukkan dalam APBN. Saya kutipkan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara dilakukan setiap tahun dengan undang-undang, dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”



- Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga tidak memberikan kepastian hukum karena Pasal 2 huruf i menyatakan keuangan negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi i, “Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.” Semua industri yang berada di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) diperbolehkan mengajukan insentif melalui Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2011 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penambahan Modal di Bidang Usaha Tertentu dan Daerah. Pemerintah juga menjanjikan pembebasan pajak penghasilan bagi karyawan pada industri padat karya. Pajak karyawan yang dari industri padat karya akan dihapus karena ditanggung pemerintah. Pemerintah juga segera mengeluarkan paket kebijakan insentif fiskal untuk menjaga momentum pertumbuhan ekonomi domestik di tengah perlambatan ekonomi global yang diproyeksikan berlanjut tahun depan. Pertama, pemberian *tax holiday* diperbanyak. Kedua, merelaksasi produk *tax allowance*. Ketiga, pemberian insentif untuk bahan baku setengah jadi yang selama ini banyak diimpor. Insentif direncanakan berupa pengurangan pajak dan pembebasan bea masuk. Keempat, insentif untuk kawasan ekonomi khusus. Kelima, insentif pembebasan pajak pertambahan nilai (PPN) untuk impor buku nonfiksi guna memajukan pendidikan dalam negeri. Keenam, pengurangan pajak penghasilan (PPH) untuk memajukan penelitian dan pengembangan. Ketujuh, insentif untuk eksplorasi minyak dan gas guna mendapat mencapai target peningkatan produksi menjadi 1 juta barel per hari. Jika dihubungkan dengan Pasal 2 huruf i tersebut di atas apakah kekayaan semua perusahaan itu mendapat fasilitas pajak? Yang mendapat fasilitas pajak menjadi keuangan negara? Tentu tidak bukan?
- Menurut pendapat saya, untuk adanya kepastian hukum tersebut sebagaimana diamanatkan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sudah tepat kiranya bila Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara tidak mempunyai kekuatan hukum. Oleh karena keuangan BUMN bukanlah keuangan negara, maka haruslah dinyatakan pula Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a



Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK juga tidak mempunyai kekuatan hukum;

- Kepastian hukum merupakan syarat mutlak bagi pembangunan ekonomi yang memerlukan *predictability*, *stability*, dan *fairness*. Tidak adanya kepastian hukum akan menghambat pembangunan ekonomi Indonesia yang keadaannya saat ini mengkhawatirkan;
- Benar menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas, kerugian itu sudah ter-cover, jadi setiap pemegang saham atau komisaris atau direksi yang menyebabkan kerugian karena kesalahannya tidak mengikuti anggaran dasar PT atau menyimpang dari Undang-Undang Perseroan Terbatas, maka tanggung jawabnya itu menjadi tanggung jawab pribadi, bukan tanggung jawab pidana. Misalnya, seorang direksi kalau meminjamkan uang harus meminta persetujuan Dewan Komisaris, kata anggaran dasar. Bahkan kata Undang-Undang PT, seorang Direksi yang menjamin sebagian besar aset kekayaan PT, harus mendapat persetujuan dari tiga perempat pemegang saham. Kalau direksi tersebut meminjam uang tanpa persetujuan itu, maka tanggung jawabnya adalah tanggung jawab pribadi, bukan tanggung jawab pidana. Undang-Undang PT menyatakan ada dua pasal pemegang saham yang mempunyai saham 10% atau lebih, dapat menggugat direksi, komisaris, atau pemegang saham lainnya atas nama perseroan. Ini mengambil doktrin dari *common law*, *derivative action*. *The civil law* tidak boleh atas nama *corporation*, atas nama yang bersangkutan yang dirugikan dan ini pula ter-cover dalam Undang-Undang PT yang menyatakan setiap pemegang saham dapat menggugat direksi, komisaris, dan pemegang saham lainnya kalau keputusan mereka merugikan yang bersangkutan. Jadi benar Hakim Mahkamah Konstitusi yang saya muliakan, kedua kerugian ini sudah ter-cover dalam Undang-Undang PT, tapi tanggung jawab yang terbatas tadi menjadi tanggung jawab pribadi, bukan tanggung jawab pidana. Nah, sekarang ini dalam praktik, kerugian itu menjadi tanggung jawab pidana, ini yang saya di depan pengadilan tipikor, di depan pengadilan mana saja, saya tidak sependapat;
- Kerugian sebuah PT, sebuah BUMN, bisa menjadi tindak pidana kalau dia memberi suap atau menerima suap, menghilangkan pembukuan, memutarbalikkan pembukuan yang sudah diterap, yang sudah ada dalam



konvensi PBB tentang antikorupsi. Sudah ada dalam Undang-Undang Antikorupsi kita. Jadi, bisa saja kerugian itu tindak pidana kalau dia melakukan tindak pidana. Harus dibuktikan itu. Menerima suap, memberi suap, memutarbalikkan pembukuan, jelas dalam Undang-Undang kita dan Undang-Undang Antikorupsi PBB.

## 2. Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D.

- Kepada saya ditanya oleh Pemohon, bagaimana secara doktrin bila uang negara dijadikan modal bagi BUMN? Apakah tetap merupakan uang negara atau telah menjadi uang BUMN yang terpisah dari uang negara? Atas pertanyaan ini ada tiga alasan dan yang merupakan pendapat saya. *Pertama* adalah, uang negara yang sudah disetorkan kepada BUMN, maka tidak lagi menjadi uang negara karena negara telah mendapatkan “bukti” dari modal yang disetorkan itu dalam bentuk saham. Saya sudah sampaikan di dalam keterangan saya, visualisasi. Jika negara menyetorkan tidak dalam bentuk uang, tetapi dalam bentuk tanah (*in breng*) karena di situ akan mudah melihatnya secara nyata. Ketika negara mempunyai aset berupa tanah dan kemudian memasukkan sebagai modal, maka atas tanah tersebut BUMN dapat membaliknamakan atas nama Badan Usaha Milik Negara tersebut, dan sebagai kompensasi, maka negara akan mendapatkan saham. Adalah aneh atau janggal apabila tanah yang sudah menjadi milik dari BUMN tersebut kemudian diklaim sebagai milik dari negara. Artinya telah terjadi dua kali penghitungan, pertama adalah saham yang dimiliki oleh negara. Yang kedua adalah tanah yang memang asalnya dari negara tetapi kemudian sudah dimasukkan sebagai modal dalam Badan Usaha Milik Negara;
- *Kedua*, kenapa keuangan BUMN tidak bisa dianggap sebagai keuangan negara? Karena keuangan BUMN tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara. Secara alamiah, mengelola keuangan negara berbeda dengan mengelola keuangan BUMN. Dalam keuangan BUMN ada neraca badan rugi, tapi tidak badan negara. Dalam konteks negara, negara menganggarkan dan terpenting adalah bagaimana penyerapan dari apa yang telah dianggarkan. Namun dalam konteks BUMN, maka manajemen (pengurus) akan mengelola uang tersebut sebagaimana layaknya badan



usaha, termasuk badan usaha swasta, badan usaha milik negara tidak selalu untung. Seperti tadi sudah dikatakan oleh saksi fakta bahwa keuangan BUMN untung dan rugi dilihat dari akhir tahun, tahun fiskalnya, buku tahunan seperti apa? sehingga tidak bisa pada waktu-waktu tertentu ada kerugian, lalu kemudian dianggap telah terjadi kerugian negara;

- Saya khawatir kalau misalnya ini diteruskan, nanti orang-orang terbaik di Indonesia, para eksekutif di dunia swasta, tidak akan mau masuk Badan Usaha Milik Negara karena mereka dalam membuat putusan selalu terbayang-bayang dengan masalah korupsi karena dianggap merugikan keuangan negara.
- Terakhir secara doktrin mengategorikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara menurut saya sudah bertentangan dengan konsep uang publik dan uang privat. Tadi secara sederhana disampaikan oleh senior saya, rekan saya, Prof. Erman Rajagukguk, bahwa ketika beliau mendapat uang pensiun yang asalnya dari APBN uang tersebut tidak mungkin diperlakukan sebagai uang publik seterusnya sehingga ketika ada seorang pencopet mengambil uangnya maka si pencopet itu dituduh telah merugikan keuangan negara. Uang publik ada akhirnya, uang publik berakhir ketika uang privat dimulai. Dalam konteks BUMN, uang publik ketika masuk menjadi modal BUMN maka menjadi uang privat dan ini konsep uang publik dan uang privat diikuti dalam ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa. Kalau kita menilik peraturan presiden tentang pengadaan barang dan jasa jelas bahwa pengadaan barang dan jasa yang diatur di situ adalah pengadaan jasa yang menggunakan uang APBN. Sehingga BUMN ketika dia menggunakan uang yang ada di BUMN tidak menggunakan ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa yang diatur oleh pemerintah. Oleh karena itu, menurut saya janggal ketika Undang-Undang Keuangan Negara memasukkan uang BUMN menjadi uang negara;
- Selanjutnya ada pertanyaan pada saya, bagaimana dari segi *social-legal* apabila keuangan BUMN sebagai keuangan negara? Saat ini potensi BUMN yang rugi dibawa ke ranah pidana seperti tadi disampaikan oleh saksi fakta sangat besar padahal kerugian yang dimunculkan bisa saja tidak terjadi karena ada niat maupun perbuatan jahat. Hal ini karena



keuangan BUMN kalau dikategorikan atau dimasukkan dalam ranah pidana dianggap sebagai keuangan negara. Sehingga ketika BUMN merugi serta merta aparat penegak hukum akan mengatakan bahwa telah terjadi kerugian negara. Memang yang membuat kita repot adalah di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 2 ataupun Pasal 3 tidak ada kata-kata dengan sengaja. Sehingga mudah untuk dikatakan bahwa mengingat tidak ada kata-kata dengan disengaja maka tidak perlu dibuktikan adanya niat jahat sepanjang apa yang dilakukan melawan hukum, menguntungkan diri sendiri kalau tidak ada diri sendiri, maka orang lain atau korporasi, dan merugikan keuangan negara meskipun tidak ada sama sekali konspirasi antara mereka yang duduk di BUMN itu dengan pihak yang mendapat keuntungan apakah itu orang lain atau korporasi, mereka ini berpotensi untuk dibawa ke ranah pidana.

- Untuk kita ketahui bahwa kerugian yang diderita oleh BUMN tidak semata-mata karena adanya perbuatan jahat. Rugi bisa muncul karena keputusan bisnis (*business judgment*). Saya ibaratkan analogikan sebagai seorang dokter. Kapan dokter itu melakukan malpraktik yang katakanlah mengakibatkan matinya pasien dan kapan dokter itu sudah melakukan semua prosedur tetapi ujungnya memang pasiennya meninggal. Pada waktu biasanya pasca ditangani keluarga pasien akan memperlmasalahkan profesionalitas dari dokter. Nah untuk bisa menentukan apakah dokter ini malpraktik atau tidak maka ada dewan kehormatan yang akan menentukan apakah prosedur yang dilakukan oleh sang dokter ini sudah terpenuhi semua bila sudah maka dia tidak bisa dipersalahkan secara pidana. Demikian juga dengan manajemen atau pengurus dari BUMN apabila ada kerugian dari perusahaan tersebut dan dia sudah melakukannya sesuai dengan prosedur yang ada, *best practices*, maka seharusnya tidak bisa kemudian yang bersangkutan di bawah ke ranah pidana. Di samping itu kerugian bisa juga karena masalah perdata karena perjanjian yang diwanprestasikan oleh pihak lain, sehingga sesaat mungkin muncul kerugian negara, padahal apabila kerugian karena perdata seharusnya diselesaikan secara perdata, gugat pihak yang merugikan bukan kemudian membawa manajemen pengurus dari BUMN



ke ranah pidana. Demikian juga kerugian karena masalah administratif dan seterusnya;

- Terlepas dari apakah uang BUMN adalah uang negara, maka untuk kita ketahui di sektor BUMN maupun swasta bisa saja terjadi, yang namanya tindak pidana korupsi. Kalau kita berkomitmen untuk memberantas tindak pidana korupsi dan karena seperti tadi disampaikan oleh Prof. Erman, kita sudah meratifikasi *United Nations Convention against Corruption* Tahun 2003, maka seharusnya kata-kata keuangan negara dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi pun harus dihilangkan karena itu yang akan membatasi perbuatan-perbuatan di sektor swasta, yang mengarah pada kejahatan korupsi untuk tidak bisa dijerat. Intinya adalah objek daripada tindak pidana korupsi itu, pada perbuatannya tidak pada asal uangnya. Sampai saat sekarang yang menjadi permasalahan adalah asal uangnya, bukan perbuatannya;
- Terakhir, ingin saya sampaikan bahwa bila keuangan BUMN tetap dianggap sebagai keuangan negara, maka sebagaimana tadi sudah disampaikan oleh saksi fakta bahwa BUMN yang harus bersaing dengan badan usaha swasta sebenarnya tidak memiliki *level playing field* yang sama. Swasta tidak akan dibayang-bayangi dengan masalah merugikan keuangan negara, tapi tidak demikian dengan Badan Usaha Milik Negara. Lalu, bila itu yang terjadi bagaimana negara bisa berharap BUMN sebagai milik dari negara ini menyumbang kontribusi dari pendapatan dividen kepada anggaran belanja negara?
- Jadi prinsipnya kalau memang pengurus ternyata merugikan keuangan dari Badan Usaha Milik Negara, maka berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas pengurus bisa dimintakan pertanggungjawaban secara perdata. Dia bisa saja dimintakan untuk mengembalikan kerugian yang telah dimunculkan karena perbuatannya, tapi tentu ini harus dibuktikan di depan pengadilan;
- Tetapi, secara *social-legal*, perlu saya sampaikan juga di sini bahwa *business judgement rule* pun yang sudah digunakan oleh pengurus, kalau kemudian memunculkan kerugian, itu kemudian dibawa ke ranah pidana. Dan alasannya karena uang BUMN adalah uang negara. Saya ambil contoh beberapa, pertama ketika saya masih muda berpraktik dalam



masalah hutang-piutang. Ada pihak yang punya piutang, meminta hutangnya tidak bisa, enggak dikasih-kasih oleh yang berhutang. Dia wanprestasi, mengingkari janji. Lalu, senior saya mengatakan, “Begini saja, pergi ke polisi, laporkan bahwa itu penipuan.” Saya katakan, “Lho kan ada putusan kalau misalnya, masalah perdata, hutang-piutang tidak bisa dibawa ke polisi.” “Ah, itu kan di bangku kuliah, coba kau lakukan.” Laporan ke polisi atas dasar penipuan, serta-merta dikembalikan uangnya. Yang hebat lagi adalah ketika negara ini mengalami krisis, ada bantuan likuiditas Bank Indonesia yang diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta supaya bank-bank tidak *collapse*, lalu di kemudian hari ditagih, lalu tidak dibayar, nanti dikatakan BLBI itu dari APBN. Karena APBN, ini uang negara, bayar atau tidak? Kalau tidak kita selesaikan secara pidana, tapi kalau Anda selesaikan hutang-hutang itu, maka pemerintah akan mengeluarkan *release end this chart*, meskipun dalam hukum pidana kita tidak dikenal dengan istilah *release end this chart*.

- Jadi, yang ingin saya katakan adalah kadangkala masalah pidana ini dijadikan instrumen. Tadi saya trenyuh dengan bapak, ibu yang ada di sini yang mereka bekerja secara profesional, menjaga integritas, menjaga kejujuran, tetapi punya peluang untuk dipermasalahkan secara pidana. Karena apa? Ada kerugian negara. Nah, oleh karena itu saya melihat bahwa walaupun ada kerugian itu harus ditelusuri. Seperti tadi, Bapak Hakim Konstitusi, Harjono mengatakan, *greasing the corporate wheel*, dibuka cadarnya untuk kita ketahui di dalam itu siapa yang bertanggung jawab? Memang kalau keputusan seperti tadi saya katakan, keputusan ini bernuansa pidana, ada niat jahat, perbuatan jahat, dan bisa dibuktikan oleh jaksa, apakah itu uang dari negara maupun uang tidak dari negara, maka masuklah dia ke dalam ranah pidana. Tapi kalau misalnya, perbuatan itu semata-mata karena *business judgement* atau bukan karena *business judgement*, tapi tidak ada unsur pidananya, maka menurut saya kalau yang *business judgement* mereka bisa dibebaskan. Tapi kalau yang tidak mengikuti *business judgement* mereka bisa dimintakan pertanggungjawaban secara perdata.





### 3. Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S.

- Ahli adalah guru besar hukum bisnis dari Universitas Gadjah Mada yang sehari-hari adalah dosen pengajar, hukum perusahaan, hukum pasar modal, hukum perbankan, hukum investasi, dan hukum kepailitan, yang dahulu dikenal dalam lingkup hukum dagang di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada;
- Ahli merujuk pada Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;
- Muhammad Hatta, Wakil Presiden Pertama Republik Indonesia, mengatakan bahwa dari kalimat "*dikuasai oleh negara*" dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tersebut, negara tidak harus secara langsung ikut mengelola atau menyelenggarakan cabang produksi, akan tetapi hal itu dapat diserahkan kepada usaha koperasi dan swasta. Tugas negara hanyalah membuat peraturan dan melakukan pengawasan guna kelancaran jalannya ekonomi, demi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan rakyat. Menguasai tidak harus diartikan sebagai memiliki;
- Pendapat dari Bapak Muhammad Hatta ini juga dirujuk oleh Prof. Mubyarto dari Universitas Gadjah Mada dan Prof. Sri Edi Swasono dari Universitas Indonesia. Dari pandangan para pendahulu bangsa dan para pakar senior yang tidak diragukan lagi kepakarannya tersebut, dapat disimpulkan bahwa hak menguasai oleh negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dapat diselenggarakan oleh BUMN, swasta, dan koperasi. Dalam kerangka Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, negara bisa mendirikan BUMN yang tunduk pada ketentuan perundang-undangan yang menguasai sistem hukum privat, seperti halnya koperasi dan usaha swasta lainnya. Negara dalam hal ini pemerintah, hanya sebagai kuasa usaha untuk menyelenggarakan dan/atau mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, dan menguasai hajat hidup orang banyak yang meliputi aspek pengaturan, aspek pengendalian, dan aspek pengawasan. Hal ini juga dirujuk oleh Prof. Aminuddin Ilmar. Salah satu caranya adalah negara dalam hal ini pemerintah, dapat membentuk atau mendirikan BUMN, Perum, dan Persero, melalui pembentukan peraturan perundang-undangan dengan BUMN. Hadirnya Undang-Undang BUMN,



dan BUMN itu sendiri melalui pembentukan Undang-Undang BUMN merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah dalam menjalankan hak menguasai negara tersebut. Mekanisme hak menguasai negara tentunya tunduk pada Undang-Undang BUMN;

- Kehadiran Undang-Undang BUMN sebagai wujud dari keinginan negara dalam hal ini pemerintah untuk mengatur, mengendalikan, dan mengawasi penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, menuntut adanya kepastian hukum dalam mengusahakan kegiatan badan usaha tersebut, yang mestinya wajib diperlakukan sejajar dengan badan usaha swasta dan koperasi. Undang-Undang BUMN dan para organ BUMN baik Persero maupun perusahaan umum, dan *stakeholder* lainnya menghendaki dan/atau menuntut adanya kepastian hukum yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- Kepastian hukum mengajarkan bahwa setiap orang mengharapkan dapat diterapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkret. Bagaimana hukumnya, itulah yang harus berlaku pada dasarnya tidak boleh menyimpang. Itulah dikenal dengan *adagium fiat justitia et perezat mundus*, meskipun dunia ini runtuh, hukum harus ditegakkan. Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum, dirujuk oleh Sudikno Mertokusumo dalam bukunya "Mengenal Hukum". Setiap orang yang dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menurut hukum yang sudah menjadi *communis opinio doctorum* orang di sini adalah orang perorangan (*naturlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Itulah doktrin universal yang tidak terbantahkan lagi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, menegaskan bahwa PT Persero sebagai salah satu bentuk BUMN di samping Perum dalam melakukan kegiatan usahanya tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang PT;
- Dengan demikian, segala kebijakan sektoral terkait dengan aksi korporasi atau *business judgement* yang dilakukan oleh PT Persero dan Perum yang diwakili oleh direksinya berlaku secara *equal* bagi semua entitas hukum bisnis, baik PT swasta maupun PT Persero, seperti misalnya dalam soal pengaturan mengenai pengadaan barang dan jasa, penghapusan aset



Perseroan, penghapusan piutang dan sebagainya. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang BUMN mengatakan, “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang BUMN mengatakan, “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.” Dalam penjelasan dalam Pasal 4 ayat (1) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN, untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolannya, tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolannya didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat;

- Bahwa dalam pasal-pasal tersebut, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dan dari APBN, dan selanjutnya pembinaan dan pengelolannya tidak didasarkan pada sistem APBN, melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, yang secara teoritis dikenal dengan *Good Corporate Governance*. Saat ini tidak terdapat ketidakpastian hukum, jika Undang-Undang BUMN dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya terkait dengan ketentuan Pasal 2G dan I undang-undang tersebut. Bahkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Undang-Undang Tipikor, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara yang sudah dilakukan *judicial review* dan sudah memperoleh keputusan dari Mahkamah Konstitusi. Ketidakpastian hukum ini khususnya tentang hal yang berkaitan dengan apa yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Bahkan berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Kekayaan yang



dipisahkan pada perusahaan negara/daerah masuk dalam pengertian keuangan negara;

- Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 berbunyi keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi huruf g, kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah. Huruf i mengatakan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah;
- Dari sudut pandang hukum bisnis, dengan merujuk pada teori badan hukum, kekayaan terpisah adalah ciri universal dari suatu badan hukum. Badan hukum atau *rechtspersoon* atau *legal body* atau *legal entity* adalah subjek hukum yang dapat menyanggah hak dan kewajiban seperti halnya orang pada umumnya, *naturlijk persoon*. Di samping ciri yang lain, adanya organisasi yang teratur, kepentingan sendiri di luar kepentingan pribadi dan tujuan tertentu dari si pendiri dan mempunyai tujuan sendiri di luar tujuan dari si pendiri;
- Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang PT, memang seharusnya dipahami sebagai hukum khusus, jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan undang-undang terkait lainnya yang saya kutip di atas. Demi adanya kepastian hukum bagi badan usaha milik negara dalam mengemban amanat Pasal 33 ayat (2) dan (3) *juncto* Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Untuk Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang PT, jika dihadapkan dengan Undang-Undang Keuangan Negara seharusnya berlaku asas *lex posteriori derogat legi priori*, demi tercapainya kepastian hukum. Namun apa yang terjadi di dalam praktik dewasa ini dalam pelaksanaan Undang-Undang BUMN, organ BUMN dalam hal ini direksi dan dewan komisaris, dan bahkan stakeholders lainnya dihadapkan pada kekhawatiran dan/atau ketidakpastian hukum dalam membuat keputusan bisnis untuk kepentingan dan tujuan persero maupun perum itu. Mereka selalu dibayangi akan timbulnya ekses negatif terkait dengan keputusan bisnis yang dijalankan. Mereka menyadari sepenuhnya bahwa dalam membuat keputusan bisnis yang benar,



sekalipun tidak ada satupun direksi yang mampu memastikan bahwa keuntungan yang diprediksikan akan diperoleh melalui perhitungan bisnis yang akurat, wajar, dan akuntabel, sesuai dengan undang-undang yang berlaku dengan dilandasi pada prinsip etiket baik dan kehati-hatian, keuntungan tersebut pasti akan benar-benar diperoleh.

- Kekhawatiran akan keraguan timbul karena setiap timbul kerugian, akan dapat diartikan kerugian itu merupakan bagian dari kerugian negara yang ujung-ujungnya akan bisa ditindak berdasarkan Undang-Undang Tipikor dan Undang-Undang Keuangan Negara bersambung dengan ke undang-undang lainnya yang terkait. Padahal bisa jadi kerugian itu timbul bukan karena kasalahannya, baik sengaja atau lalai dari organ BUMN. Namun bisa saja hal itu terjadi karena faktor opportunity profit yang tidak tercapai karena sesuatu hal di luar kemampuan dan/atau kesalahan manajemen.
- Direksi BUMN sebagai organ PT persero dan perum yang berdasarkan Undang-Undang BUMN ditugasi mewakili PT persero dan perum. Baik di dalam maupun di luar pengadilan sebagai entitas hukum mandiri, yang mempunyai *persona standi in judicio* sendiri, menuntut adanya kepastian hukum dalam menjalankan tugas dan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Dasar 1945.
- Hakikat pemisahan kekayaan negara yang dipisahkan untuk dijadikan penyertaan modal pada BUMN sebagai badan hukum privat, seperti persero adalah pelepasan sama sekali dari induknya, yaitu kekayaan negara atau keuangan negara. Akibat hukum dari penyertaan tersebut adalah negara akan berstatus sebagai pemegang saham dalam persero dan pemilik modal dalam perusahaan umum, yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Negara BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut akan menjadi kekayaan persero dan perum. Dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *split'sen* atau *spliste* itu berarti pembagian atau pembelahan menjadi dua. Dibagi atau dibelah itu mengandung makna yuridis bahwa antara yang satu dengan yang lain memang sudah tidak menjadi satu kesatuan. Yang satu terlepas dari yang lain. PT persero pada dasarnya adalah PT biasa, PT seperti yang dikenal dan tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang PT. Hanya saja modalnya yang terbagi dalam saham itu seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya



dimiliki oleh negara dengan tujuan utamanya mengejar keuntungan. PT Persero adalah suatu entitas suku mandiri yang mempunyai *persona standi in judicio* sendiri. Menurut hukum PT negara di sini berstatus sebagai pemegang saham, bukan sebagai negara lagi. Direksi dan dewan komisaris dalam PT Persero dan pengawas BUMN dalam Perum adalah organ PT Persero dan Perum yang pada hakikatnya adalah PT biasa atau perusahaan biasa, yang pada hakikatnya sama dengan badan usaha swasta yang lain. Mereka bukanlah penyelenggaraan negara, seperti yang dikenal di dalam undang-undang dan pemerintahan bersih bebas dari KKN. Mereka adalah organ BUMN yang tunduk pada domain hukum privat yang adalah hukum PT dan hukum privat terkait lainnya.

- Persoalannya saat ini adalah jika kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal Persero itu dikaitkan dengan Undang-Undang Keuangan Negara, bahkan dengan Undang-Undang Tipikor, Undang-Undang BPK, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN, Undang-Undang PUPN, orang masih dapat berpandangan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan itu masuk ke dalam bagian dari pengertian keuangan negara. Undang-Undang Keuangan Negara, misalnya masih mengkategorikan saham sebagai bagian dari kekayaan negara karena saham adalah salah satu jenis surat berharga;
- Konsekuensi lebih lanjut, sebagaimana disebutkan di atas terjadi ketidakpastian hukum ditinjau dari ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 seperti saya kutip di atas. Organ PT Persero dan Perum selalu dihadapkan pada ketidakpastian hukum karena setiap keputusan bisnis yang dilakukan dalam mewakili BUMN sesuai dengan Undang-Undang BUMN akan dihadapkan pada undang-undang publik lain yang mengatur berbeda terkait dengan kedudukan kekayaan terpisah yang sudah menjadi penyertaan modal dalam BUMN. Padahal Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengamanatkan negara dalam hal ini pemerintah dapat bertindak dalam lapangan hukum privat dengan membentuk BUMN melalui Undang-Undang BUMN yang akan tunduk pada domain hukum privat;



- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga menjamin adanya kepastian hukum bagi seseorang, termasuk badan di hadapan hukum. Bersyukur pada hari Senin wage, tanggal 17 September 2012 telah diputuskan dalam rapat permusyawaratan hakim konstitusi di bawah Ketua Mahfud M.D adanya permohonan pengujian Undang-Undang 14 Tahun 1960 tentang PUPN. Di mana Mahkamah Konstitusi memutuskan kurang lebihnya telah menyetujui pandangan bahwa piutang BUMN bukan lagi bagian piutang negara, artinya jika piutang BUMN adalah piutang BUMN, maka hal ini menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal BUMN adalah kekayaan BUMN yang masuk dalam ranah hukum privat yang mekanisme pertanggungjawaban hukumnya dilakukan sesuai dengan pengelolaan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Suatu kepastian hukum yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah diperoleh dengan lahirnya Keputusan Mahkamah konstitusi ini;
- Dari sudut pandang hukum privat, dengan keluarnya Undang-Undang BUMN ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara khusus mengenai kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara dan perusahaan daerah. Telah juga dikritis oleh Mahkamah Agung dengan adanya fatwa Mahkamah Agung menyatakan bahwa Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara tersebut sudah tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Juga ketidakpastian hukum kaidah tersebut bagi Undang-Undang BUMN sebenarnya dapat diselesaikan melalui pendekatan doktrin hukum yang secara teoritis merupakan salah satu sumber hukum. Jika pendekatan demikian dilakukan, yang seharusnya secara hukum mengikat adalah bahwa kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal awal Persero atau Perum akan berubah wujud menjadi saham atau modal. Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tidak lagi menjadi bagian dari keuangan negara, kekayaan negara yang dipisahkan tersebut telah berubah menjadi saham atau modal saham. Hukum saham berada dalam ranah hukum PT. Oleh sebab itu dengan berlakunya Undang-Undang BUMN yang merupakan aturan hukum khusus dan lebih baru, maka berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali* dan *lex posteriori derogat legi priori*, ketentuan yang berkaitan



dengan saham yang dimiliki oleh negara yang dalam hal ini diwakili oleh Meneg BUMN, yaitu Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang PT, bahkan undang-undang terkait lainnya yang saya kutip di atas;

- Berkaitan dengan kepastian hukum, maka hal ini kalau dirujuk berlakunya asas *lex specialis derogat legi generali* dan *lex posteriori derogat legi priori*, maka asas kepastian hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 akan dapat dipenuhi. Begitu persero tersebut membagi dividen, maka dividen itu masuk kembali ke dalam keuangan negara dan boleh diperlakukan umum yang berkaitan dengan keuangan negara atau kekayaan negara. Jika dividen tidak disetor ke kas negara, maka itu berarti ada kerugian negara. Jika terbukti demikian, maka dapat diancam dengan Undang-Undang Tipikor dan undang-undang publik lain yang terkait. Untuk lebih memahami mengenai hakikat kekayaan terpisah dari sudut pandang bisnis, persoalan kekayaan negara yang dipisahkan itu erat kaitannya dengan teori badan hukum seperti yang saya kemukakan di atas. Bahwa salah satu ciri dari badan hukum yang sudah berlaku universal adalah adanya kekayaan yang dipisahkan. PT termasuk PT Persero adalah badan hukum, salah satu ciri badan hukum adanya kekayaan terpisah, yaitu kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan pribadi si pendiri badan. Yang diartikan dipisahkan tadi sudah saya katakan di muka adalah dibelah atau dibagi menjadi dua. Satu dengan yang lain terpisah;
- Dalam konsep hukum PT. A mendirikan PT, kemudian Anda menyerahkan sebagian kekayaannya untuk dijadikan penyertaan pada PT yang didirikan dengan mengambil bagian modal PT, misalnya 51% dari keseluruhan modal yang terbagi dalam saham dari sudut pandang hukum PT, maka A akan berkedudukan sebagai pemegang saham dalam PT tersebut. Menurut hukum PT, A masih dapat mengatakan saham yang dimilikinya pada PT yang didirikan dengan penyertaan modal dari kekayaannya yang dipisahkan tadi adalah bagian dari kekayaannya, namun si A yang menurut hukum PT sudah berstatus sebagai pemegang sah wajib tunduk pada hukum PT dan tidak lagi tunduk pada hukum yang mengatur tentang kekayaannya sendiri semula. Si A tidak bisa lagi mengelola, mengurus modal, atau kekayaan PT yang datang dari kekayaannya yang





dipisahkan tadi. Yang mengurus dan mengelola adalah direksi mewakili PT yang bersangkutan, direksi akan melaporkan pertanggungjawaban pengelolaan dan pengurusan modal tersebut kepada Rapat Umum Pemegang Saham sebagai organ tertinggi di dalam struktur hukum PT. Baru nanti begitu ada dividen, maka dividen itu menjadi hak dari si A, demikian pula jika laporan pertanggungjawaban direksi dirasa tidak dapat diterima oleh RUPS, maka RUPS bisa menolak laporan pertanggungjawaban itu dan melakukan tuntutan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ilustrasi ini berlaku juga bagi PT persero;

- Satu contoh lagi, misalnya yang dijadikan penyertaan modal PT dari si A adalah tanah miliknya, hal ini dimungkinkan di dalam hukum PT dengan mekanisme *quasi inbrens*, yaitu dengan seolah-olah PT membeli tanah si A tersebut, begitu diketahui taksasi harga jualnya kemudian dari nilai jual tersebut dikonversi menjadi saham PT. Setelah itu jika tanah tersebut akan dimiliki oleh PT, maka tanah tersebut harus diubah statusnya menjadi HGB yang semula tanah tersebut adalah milik si A. Namun di dalam hukum PT, tanah tersebut tidak bisa lagi menjadi hak milik dari PT namun harus diubah menjadi HGB. Begitu tanah menjadi HGB, maka tanah tersebut bukan lagi milik A dengan sertifikat atas nama si A. Si A kemudian berstatus sebagai pemegang saham dalam struktur hukum PT, kekayaan si A adalah saham yang dimiliki di dalam PT tersebut yang datang dari konversi tanah yang semula dijadikan inbrens di dalam PT tersebut;
- Namun apa yang terjadi sampai saat ini, ketidakpastian hukum kaidah yang berkaitan dengan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tidak kunjung berakhir. Antara lembaga yang satu pihak tunduk dan berada di bawah undang-undang publik seperti aparat penegak hukum, BPK masih menggunakan acuan undang-undang publik yang disebutkan di atas tadi. Sementara pihak yang tunduk dan berada di bawah undang-undang privat, undang-undang BUMN, undang-undang PT, undang-undang pasar modal, undang-undang perbankan seperti PT Persero, bahkan PT Persero, Tbk tegas mendaftarkan pada doktrin kekayaan terpisah dalam arti lepas sama sekali dari induknya semula. Dengan konsekuensi hukum bahwa aparat-aparat yang tunduk dan berada di bawah undang-undang publik tidak serta



merta dapat menggunakan kaidah hukum publik untuk memasuki wilayah hukum privat;

- Ahli berpendapat bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah berdampak pada tidak adanya kepastian hukum bagi para pelaksana undang-undang BUMN dan undang-undang terkait lainnya seperti undang-undang PT, undang-undang pasar modal, dan undang-undang perbankan. Khususnya pada organ BUMN dan stakeholder lainnya, hal ini sungguh sangat bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 *juncto* Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Undang-undang BUMN dengan perangkat pelaksanaannya khususnya organ PT Persero, PT Persero, Tbk., Perum dan *stakeholder* terkait lainnya sungguh menuntut adanya kepastian hukum yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 agar dalam mengemban amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat benar-benar diwujudkan tanpa harus dibayang-bayangi kekhawatiran dari keputusan-keputusan bisnis yang dilakukan dengan jujur, benar, dan akuntabel. Kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal BUMN demi asas kepastian hukum yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak tepat jika masih dikategorikan menjadi bagian dari keuangan negara sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut. Direksi BUMN, baik direksi PT persero, PT persero Tbk, perum, dan dewan komisaris PT persero, PT persero Tbk. Dewan pengawas perum adalah organ PT persero, organ perum yang sama kedudukan hukumnya seperti organ PT pada umumnya atau perusahaan swasta lainnya. Mereka bukanlah penyelenggara negara, mereka adalah organ BUMN seperti halnya organ dari PT-PT atau perusahaan swasta lainnya. Mereka mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan seperti direksi-direksi pada perusahaan lainnya;
- Hubungan hukum antara pemegang saham dengan pengurus BUMN. Oleh karena Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menunjuk yang dimaksud dengan BUMN. Saya contohkan kongkrit persero tunduk pada Undang-Undang PT, sehingga di dalam PT Persero ada organ PT biasa yaitu direksi, RUPS-RUPS, dewan komisaris, dan direksi. Hanya kalau 100%



sahamnya adalah pemerintah maka RUPS-nya tunggal. Di era masa lalu, saya kritisi juga sebagai turitisi kalau keputusan RUPS dalam rangka mengangkat dewan komisaris atau direksi umpamanya dengan menggunakan kop kementerian, menurut saya keliru. Yang benar adalah kementerian selaku RUPS tunggal karena strukturnya adalah struktur PT. Kemudian kalau ditanyakan hubungan hukum antara pemegang saham dengan direksi, dia tunduk pada hubungan hukum PT. Lha hubungan hukum PT Undang-Undang 40 Tahun 2007 masih menganut paham atau doktrin perjanjian. Artinya sifat hubungan hukum kalau dalam konteks struktur RUPS tunggal dengan direksi sebagai organ yang mewakili PT. Kalau sekarang teori yang dianut dalam Undang-Undang PT, masing-masing organ PT adalah otonom tidak seperti pola lama dulu masih diikuti di Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995. Struktur organ pengurus PT itu RUPS, dewan komisaris, dan direksi itu adalah atasan dengan bawahan, maka di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 terminologinya definisi autentiknya RUPS adalah pemegang kekuasaan tertinggi. Kata tertinggi di dalam Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 kata tertinggi dihilangkan ini mengandung makna mengikuti paham institusional masing-masing organ PT itu sejajar, masing-masing mandat yang diberikan oleh undang-undang. Jadi, kalau ada keputusan RUPS sebenarnya kalau dilaksanakan oleh direksi dalam perhitungan mekanisme manajemen yang benar, maka keputusan root itu dipandang merugikan perseroan. Seharusnya teori baru teori modern PT direksi boleh men-*challenge* keputusan root, tetapi doktrin seperti ini di Indonesia belum menjadi sesuatu yang dipahami secara benar;

- Di dalam anggaran dasar PT persero atau PT pada umumnya struktur organ PT itu, itu diatur masing-masing apa yang menjadi kewenangan RUPS, apa yang menjadi kewenangan dewan komisaris, apa yang menjadi kewenangan direksi. Masing-masing kewenangan ini kalau teori modern mengatakan mandat atau wewenang dari masing-masing wewenang organ PT itu datang dari undang-undang bukan wewenang dewan komisaris itu bukan mewakili RUPS atau delegate komisaris dalam teori yang lama tapi sekarang itu adalah amanat undang-undang, masing-masing adalah organ PT sebagai restruktur;



- Jika tidak ditempatkan PT persero yang menurut Undang-Undang BUMN sudah tunduk pada undang-undang PT maka akan bisa menjadi masalah karena di dalam undang-undang BUMN *juncto* Undang-Undang PT kalau ambil contoh sekarang undang-undang BUMN umpamanya akan sekarang yang terjadi di Kementerian BUMN ada semacam pola restrukturisasi BUMN melalui pola holding. Kita Indonesia belum punya holding company seperti negara-negara maju, tetapi pola holding ini terjadi atas asas kebebasan berkontrak ini adalah hukum privat. Jadi, ada saya ambil contoh BUMN pupuk saya kira sudah melakukan pola hoding yang dulu Pusri Palembang sekarang menjadi perusahaan holding. Di dalam melakukan holding ini kalau ternyata nanti dalam struktur kepemilikannya, persis persentasenya saya lupa tapi yang saya ingat kisarannya ada sekitar 75%. Kalau dalam rangka struktur holding ini kemudian menguasai pangsa pasar 75%, maka menabrak Undang-Undang Antimonopoli artinya Undang-Undang Antimonopoli bisa masuk ke dalam ranah Undang-Undang PT persero maupun PT biasa. Kalau dalam konteks BUMN ya undang-undang BUMN. Jadi, ada kaitannya.

[2.3] Menimbang bahwa untuk menanggapi dalil-dalil permohonan Pemohon, Presiden telah menyampaikan keterangan dalam persidangan hari Rabu, tanggal 17 Juli 2013 dan telah pula menyerahkan keterangan dan kesimpulan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada hari Selasa, 22 Oktober 2013, yang menerangkan sebagai berikut:

**Keterangan dalam persidangan Rabu, 17 Juli 2013**

Bahwa tidak terdapat kerugian konstitusional Pemohon yang disebabkan oleh berlakunya norma yang terkandung dalam ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Keuangan Negara. Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum atau *legal standing* sebagaimana yang telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan syarat kerugian konstitusional sebagaimana pendirian Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei tahun 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September tahun 2007. Berdasarkan uraian di atas,



Pemerintah memohon agar Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi menyatakan bahwa kedudukan hukum Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan serta secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;

Meskipun Pemerintah berpendapat bahwa permohonan Pemohon seharusnya tidak dapat diterima karena Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum, namun Pemerintah akan tetap memberikan keterangan mengenai pokok materi pengujian Undang-Undang yang dimohonkan;

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara atau daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban;

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;

Mengenai ruang lingkup keuangan negara perlu dipahami *historic* dan *philosophical background*. Para Pemohon masih memandang lingkup keuangan negara menurut para ahli keuangan negara klasik yang memandang peran negara hanya sebagai otoritas yang peranan atau tindakannya dituangkan dalam APBN, *an sich*. Pandangan klasik tersebut tetap dianut oleh para penyusun Undang-



Undang Keuangan Negara juga. Namun demikian, para penyusun Undang-Undang Keuangan Negara juga memperhatikan pemikiran yang lebih modern yang lahir pada era tahun 1900-an yang melakukan pendekatan dari aspek sosio-ekonomis yang melihat negara dalam perannya yang cukup signifikan di bidang perekonomian telah menempatkan negara tidak lagi hanya sebagai otoritas, melainkan juga sebagai individu;

Dalam pandangan para ahli keuangan negara klasik, para penyusun Undang-Undang Keuangan Negara meletakkan negara sebagai penyedia pelayanan dasar kepada masyarakat dalam bentuk pertahanan, kesehatan, keadilan, pendidikan, dan pekerjaan umum lainnya. Oleh karena itu, negara dipersepsikan sebagai pemegang kekuasaan atau otoritas (*authority*) yang mendapat mandat dari rakyat untuk menyediakan dan membela kepentingan masyarakat atau kepentingan publik. Dengan demikian, sub bidang fiskal dan sub bidang moneter merupakan kelompok keuangan negara dalam hal negara bertindak sebagai otoritas dalam pembentukan kebijakan Pemerintah yang ditujukan untuk sepenuhnya kemakmuran rakyat;

Adapun sub bidang kekayaan negara yang dipisahkan merupakan lingkup keuangan negara dalam hal negara sebagai individu atau *private* yang dalam setiap tindakannya ditujukan untuk penyediaan layanan publik;

Dalam konteks pencapaian kemakmuran rakyat, tiga sub bidang keuangan negara dalam pengelolaannya harus dibicarakan dengan legislatif sebagai representasi dari rakyat. Dikarenakan sub bidang fiskal-moneter dan kekayaan negara yang dipisahkan berkaitan dengan hak dan kewajiban negara, maka keuangan negara tersebut harus dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan cara pengelolaan keuangan negara di mana harus dibicarakan dan diawasi oleh representasi rakyat;

Tata cara inilah yang kemudian menimbulkan setiap langkah Pemerintah sebagai otoritas maupun sebagai *private* yang harus disetujui DPR dan operasionalisasi dari persetujuan tersebut inilah yang disebut *auto rescission parliamentary*;

Terdapat konsekuensi yang vital apabila frasa "*termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" dalam Pasal 2 huruf g dan frasa "*kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*" dalam Pasal 2 huruf i Undang-



Undang Keuangan Negara dimaknai bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan hilangnya peran negara dalam hal penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah yang bergerak di bidang barang atau jasa yang vital bagi rakyat banyak, berarti negara tidak menjalankan atau melanggar mandat konstitusi Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas berbunyi, "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*" Bahwa adanya peran negara dalam perusahaan negara atau perusahaan daerah seperti BUMN yang bergerak pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak adalah juga sebagai bagian dari pengawasan Pemerintah atas pengelolaan keuangan negara dalam bentuk penyertaan modal apakah telah dilaksanakan secara tertib, taat pada aturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab, serta tentunya bertujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya;

Bahwa Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara merupakan salah satu pemenuhan amanat konstitusional dalam hal menjamin terpenuhinya atau terlindunginya hajat hidup orang banyak. Filosofi frasa "*kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" pada ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara adalah perwujudan dari amanat konstitusional Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;

Dalam sistem ekonomi Pancasila, pembentukan BUMN merupakan salah satu bentuk dari kelembagaan ekonomi. Bahwa filosofi BUMN menjadi bagian dari kekayaan negara yang dipisahkan adalah dalam rangka menjalankan amanat konstitusi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah disampaikan di atas. BUMN berperan utama dalam kegiatan-kegiatan ekonomi yang strategis dan atau menguasai hajat hidup orang banyak, ini adalah amanat dari Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menunjuk Pemerintah untuk mendirikan perusahaan negara untuk dapat mengurus di bidang ekonomi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini karena jika bukan negara yang melakukannya, dikhawatirkan akan terjadi penguasaan ekonomi oleh orang atau lembaga ekonomi yang dapat menyengsarakan dan menindas rakyat;

Dengan demikian, fungsi dan peranan utama dari BUMN adalah menjamin tersedianya kebutuhan ekonomi yang tidak diproduksi rakyat banyak,



tetapi hasilnya penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak. BUMN juga harus melindungi rakyat banyak dari penguasaan yang menindas dari dalam maupun dari luar. Dengan cara pendirian dan penguatan BUMN, maka Pemerintah tidak perlu ikut dalam mekanisme pasar yang biasanya malah menjadikan distorsi. BUMN yang ditugasi Pemerintah untuk terlibat secara sadar melindungi kepentingan ekonomi rakyat banyak tanpa harus mendistorsi pasar;

Sejalan dengan tujuan pelaksanaan sistem ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, maka negara memisahkan sebagian dari kekayaan negaranya dan menempatkannya sebagai penyertaan modal negara dalam bentuk perusahaan negara atau BUMN;

Dalam rangka mengoptimalkan peran BUMN, baik pengurusannya dan pengawasannya agar dapat dilakukan secara profesional, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN;

Pemisahan kekayaan negara dengan berbentuk modal atau saham pada BUMN tersebut dilakukan melalui penyertaan penanaman modal oleh Pemerintah dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 yang terdahulu, maupun Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang sekarang ini. Pemisahan tersebut, baik berupa setiap penambahan atau pengurangan pada penyertaan modal negara harus ditetapkan dengan suatu peraturan pemerintah;

Selain itu, tujuan negara melakukan pemisahan kekayaan negara adalah untuk menempatkan kekayaan negara, sehingga dapat dikelola secara korporasi yang nantinya menjadi salah satu upaya yang dapat menjaga potensi penerimaan yang telah menjadi hak negara, sehingga menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian negara, serta meningkatkan kesejahteraan, dan kecerdasan masyarakat. Bahwa proses terhadap pelaksanaan hak-hak tersebut harus mendapat persetujuan dari seluruh rakyat Indonesia yang terwakili melalui persetujuan DPR Republik Indonesia, sehingga pemisahan kekayaan negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Keuangan Negara telah mewakili semangat pengelolaan APBN dan distribusi keuangan negara yang efisien, sehingga dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Pada saat Pemerintah melakukan investasi berupa penyertaan modal negara kepada perusahaan negara, keputusan investasi tersebut harus melalui persetujuan DPR RI yang merupakan representasi dari rakyat, dan alokasinya tercantum di dalam Undang-Undang APBN, serta dilaksanakan sesuai dengan





ketentuan perundang-undangan yang berlaku, begitu pula dengan divestasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah;

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati oleh usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil atau koperasi;

Dalam perkembangannya, pembentukan BUMN atau perusahaan negara tidak selalu hanya untuk bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dan yang penting bagi negara, namun juga untuk bidang usaha yang tidak diminati oleh swasta. Hal ini juga dalam rangka Pemerintah menjalankan mandat Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yakni, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Dalam hal ini BUMN atau perusahaan negara berperan sebagai *agent of development*. Perusahaan negara atau BUMN yang melakukan kegiatan memberikan pelayanan umum ditugaskan oleh Pemerintah, *public service obligation* atau kewajiban pelayanan umum. Sehingga, di samping BUMN yang berorientasi pada profit, BUMN juga dapat ditugaskan untuk melakukan kewajiban pelayanan umum yang mana seringkali dalam kenyataannya secara finansial tidak *visible*;

Merujuk pada pendapat Prof. Bagir Manan dalam kapasitasnya sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Padjajaran sebagai salah satu akademisi yang turut merumuskan arti keuangan negara dalam masa penyusunan paket Undang-Undang di bidang keuangan negara memberikan pendapat tentang penyelenggaraan Pemerintah di bidang keuangan negara sebagai berikut, "*Presiden sebagai kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan.*";

Dengan berpatokan pada konsepsi bahwa penggunaan atau pengelolaan tiga subbidang keuangan negara, yaitu fiskal, moneter, dan kekayaan negara yang dipisahkan, merupakan sebagian dari kekuasaan Pemerintah, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan



bernegara dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara. Oleh karena itu, apabila sub bidang moneter dan sub bidang kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tidak dimasukkan dalam lingkup keuangan negara, maka dua sub bidang tersebut tidak bisa dimanfaatkan oleh Pemerintah untuk sepenuhnya mencapai tujuan bernegara;

Selain itu, Prof. Bagir Manan dalam keterangannya di Mahkamah Konstitusi, terkait keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa kekuasaan yang dimiliki berdasarkan hukum seperti ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebut juga sebagai wewenang atau *bevoegdheid*. Wewenang sekaligus memuat hak dan kewajiban, *rechten en plichten*. Dengan demikian, kekuasaan atau wewenang Badan Pemeriksa Keuangan menurut Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di mana pun uang negara itu berada yaitu oleh Pemerintah pusat, Pemerintah daerah, lembaga negara lain, Bank Indonesia, BUMN, BLU, BUMD, dan badan atau lembaga lain yang mengelola keuangan negara;

Perbedaan peran negara sebagaimana dalam kapasitasnya sebagai otoritas dan sebagai individu memiliki berbagai implikasi baik secara organisasi, administrasi, yuridis, maupun personel. Dalam melakukan tindakan dalam kapasitasnya sebagai otoritas, Pemerintah diwakili oleh para pejabatnya yang lebih dikenal dengan nama birokrat yang terikat dengan aturan yang berlaku dalam birokrasi. Segala tindakan didasarkan pada *rule and regulation* yang berlaku dalam birokrasi.

Demikian pula pengertian efisiensi. Efektivitas penggunaan dana memiliki ukuran tersendiri. Dalam hal ini pengertian keuntungan yang dihitung dengan menggunakan analisis manfaat dan biaya atau *cost and benefit analysis* lebih didasarkan pada arti manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai akibat layanan yang diberikan oleh Pemerintah bukan pada nilai uang sebagai imbalan kepada Pemerintah yang diterima dan dicatat di dalam neraca Pemerintah;

Begitu pula dengan kekayaan negara yang dipisahkan walaupun kekayaan negara yang dipisahkan pengelolanya ditujukan untuk mendapatkan keuntungan atau *profit motive*, namun di samping itu dapat tujuan yang lebih strategis yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan



bernegara. Adanya penambahan beban belanja negara dalam rangka penyelamatan perusahaan negara adalah dalam rangka menjaga agar kemakmuran rakyat melalui pelayanan publik tetap terjaga kesinambungannya yang keputusannya adalah telah disetujui sebelumnya oleh perwakilan rakyat;

Terkait dengan distribusi risiko atas kekayaan negara yang dipisahkan mendapat perlindungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun berdasarkan doktrin-doktrin yang berlaku dalam pengelolaan suatu perseroan baik bagi direksi perseroan maupun bagi perseroan sebagai badan hukum privat;

Dalam hal terdapat kerugian pada perusahaan negara atau daerah namun sepanjang kerugian tersebut terjadi dalam pengambilan keputusan sesuai *rule and regulation*, sesuai tata kelola perusahaan yang baik, maka hal tersebut tidak boleh dianggap sebagai tindakan sengaja yang setara dengan melakukan *financial fraud*, kecuali kemudian dapat dibuktikan sebaliknya. Dalam hal ini yang perlu dicatat adalah bahwa kerugian tersebut terjadi dalam kapasitas selaku individu bukan sebagai otoritas yang akan menyebabkan menjadikan kerugian negara;

Ada pun mengenai pendapat Pemohon yang menyatakan bahwa pihak pengelola kekayaan yang diperoleh dengan atau patut diduga berasal dari fasilitas yang diberikan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf i Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa ruang lingkup keuangan negara mencakup kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang “diberikan Pemerintah” dirugikan oleh pengaturan ini, Pemerintah berpandangan bahwa pendapat tersebut keliru. Hal ini dapat dimengerti mengingat bahwa yang dimaksud oleh pengaturan dalam Pasal 2 huruf i tersebut di atas sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal tersebut yang menyatakan bahwa kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud pada huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan Pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara atau lembaga, atau perusahaan negara/daerah tidak diartikan bahwa kekayaan tersebut merupakan kekayaan negara yang oleh karenanya dimiliki oleh negara dan/atau dikelola oleh negara akan tetapi yang dimaksud adalah *governance* yang dipergunakan dalam pengelolaan pihak tersebut harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, alasan Pemohon yang



menghubungkan bahwa institusinya sebagai lembaga perguruan tinggi yang memiliki banyak kerja sama dengan swasta dianggap sebagai institusi yang dirugikan oleh pengaturan tersebut adalah tidak benar. Hal ini dapat didekati dengan pemahaman bahwa institusi yang dikelolanya bukan milik atau kekayaan negara melainkan milik atau kekayaan lembaga itu sendiri yang oleh Undang-Undang Keuangan Negara disebut sebagai pihak lain (tentu yang dimaksud adalah pihak di luar dari negara atau Pemerintah) sedang cakupan keuangan negara yang dimaksud dalam Pasal 2 huruf i tersebut lebih bersifat amar bahwa pengelolaan institusi tersebut harus mendasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Hal ini juga sejalan dengan pemahaman bahwa keuangan negara tidak sama dengan uang negara atau uang milik negara karena keuangan negara harus dipahami sebagai bahasa lain dari yang di dalam bahasa akademis disebut keuangan publik atau *public finance*;

Pendekatan tersebut sesungguhnya dengan mudah dapat dipahami dari pola penyajian dalam pengaturan ruang lingkup yang secara sistematis telah menggunakan tingkat kedekatan hubungan antara objek cakupan dengan derajat keterkaitannya dengan keuangan negara. Sebagai contoh, objek ruang lingkup keuangan negara tersebut pada Pasal 2 huruf a adalah nyata-nyata memiliki tingkat kedekatan paling tinggi dibandingkan dengan huruf-huruf selanjutnya. Kalau memahami dengan benar, maka kita dapat membandingkan antara tingkat kedekatan objek cakupan dalam Pasal 2 huruf g dan Pasal 2 huruf h, demikian seterusnya hingga huruf i. Demikianlah cara penyajian dalam pasal tersebut yang secara tidak langsung menjelaskan bahwa objek pada Pasal 2 huruf g masih merupakan unsur kepemilikan negara, sementara objek pada Pasal 2 huruf h, tidak lagi bernilai kepemilikan dan demikian tentunya dengan huruf i yang secara jelas dinyatakan sebagai kekayaan pihak lain atau kekayaan yang dimiliki pihak lain, bukan dimiliki oleh negara ataupun Pemerintah. Dengan demikian, semakin nyata bahwa kekhawatiran Pemohon untuk dirugikan karena pengaturan dalam Pasal 2 huruf i tersebut adalah nyata-nyata tidak memiliki kebijakan sama sekali;

Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah tidak terdapat alasan yang tepat untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Kekayaan Negara inkonstitusional, apalagi dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Oleh karena itu, Pemerintah memohon agar Yang Mulia Majelis Hakim



Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Keuangan Negara untuk menyatakan permohonan Pemohon ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima.

## Keterangan dan Kesimpulan Tertulis

### I. POKOK PERMOHONAN

Bahwa berdasarkan register perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, para Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara yang berbunyi sebagai berikut:

*"Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:*

huruf g : *"kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah."*

huruf i : *"kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah"*

dan pengujian materiil ketentuan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan (3), serta Pasal 11 huruf a UU BPK pada perkara Nomor 62/PUU-XI/2013, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 6 ayat (1):

*"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 9 ayat (1) huruf b:

*"meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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) dan (3) huruf b:



*“BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.”*

Pasal 10 ayat (3) huruf b:

*“pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK.”*

Pasal 11 huruf a:

*“BPK dapat memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya”*

Merujuk pada dalil-dalil dalam permohonan, para Pemohon pada pokoknya menyatakan bahwa dengan diberlakukannya ketentuan-ketentuan *a quo*, telah mengakibatkan terjadinya kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon, dengan alasan:

- a. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud pengelolaan keuangan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bahwa anggaran negara sebagai wujud keuangan negara adalah dasar hukum negara untuk mencapai tujuan bernegara dan bukan tujuan kekuasaan pada waktu tertentu, dan bukan ditujukan untuk memperluas makna keuangan negara sehingga negara menjadi tidak fokus mencapai tujuan bernegara melalui penggunaan keuangannya.
- b. UU Keuangan Negara sebagai undang-undang organik Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan berbagai peraturan perundangan serta perangkat peraturan pelaksanaan yang terkait dengan keuangan negara tidak menciptakan pengakuan, jaminan, dan kemampuan untuk menciptakan kepastian hukum yang adil dan persamaan di hadapan hukum.



- c. Dengan menjadikan perusahaan negara/daerah sebagai salah satu ruang lingkup keuangan negara menyebabkan perusahaan negara/daerah tersebut sebagai alat politik negara/daerah, sehingga perusahaan negara/daerah cenderung distortif terhadap pasar dan protektif dalam memberikan penjelasan mengenai perseroan karena lebih memperhatikan kebutuhan dan tuntutan pemilik modal awal dan pemegang saham mayoritas, yaitu negara/daerah.
- d. Ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 adalah sebatas yang terwujud dalam APBN, sehingga ketentuan dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara bertentangan dengan UUD 1945.
- e. Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara tidak memberikan kepastian hukum terhadap status kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara atau bukan, dikarenakan terdapat banyak perusahaan sebagai badan hukum yang mendapat fasilitas dari pemerintah, dalam hal ini apakah kekayaan perusahaan tersebut menjadi kekayaan negara.
- f. Cakupan ruang lingkup kewenangan yang diatur dalam UU BPK ternyata menjangkau BUMN yang secara nyata dipisahkan dari sistem APBN sehingga menimbulkan disparitas, disharmonisasi dan inkonsistensi kewenangan BPK.

## II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

### A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Sebelum menanggapi lebih lanjut mengenai materi permohonan para Pemohon, Pemerintah akan terlebih dahulu membahas apakah terhadap ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 11 huruf a UU BPK ini telah tepat dan benar dapat diajukan pengujian konstitusional (*constitutional review*) ke Mahkamah Konstitusi.

Mengingat pentingnya pengaturan mengenai keuangan negara maka UUD 1945 mengatur mengenai keuangan negara tersebut pada Bab tersendiri yaitu Bab VIII Hal Keuangan. Pasal 23C UUD 1945 juga telah



mengamanatkan pengaturan keuangan negara dengan suatu Undang-Undang. Oleh karena itu, dalam rangka menjalankan amanat konstitusi tersebut maka telah diterbitkan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan negara, salah satunya adalah UU Keuangan Negara.

Sebagaimana telah diketahui bahwa definisi Keuangan Negara menurut Pasal 1 UU Keuangan Negara adalah "*semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut*", yang mana penjabaran definisi Keuangan Negara tersebut meliputi ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara.

Penyusunan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara oleh pembentuk undang-undang adalah untuk mendukung tujuan dari APBN yaitu dilaksanakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pembentukan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara merupakan suatu pilihan kebijakan yang bebas dan terbuka (*opened legal policy*) bagi pembuat Undang-Undang. Sebagaimana amanat Pasal 23C UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa "*Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang*", maka DPR bersama Pemerintah telah menyusun suatu ketentuan mengenai ruang lingkup keuangan negara, dimana salah satunya mengatur mengenai kekayaan negara dipisahkan dan kekayaan pihak lain yang diperoleh atas fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah. Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka penetapan ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara oleh pembentuk Undang-Undang adalah telah tepat berdasarkan amanat UUD 1945 khususnya pada Pasal 4 ayat (1), Pasal 20 ayat (2), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23C UUD 1945, dan Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, sudah sepatutnya permohonan uji materiil ketentuan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara tersebut tidak dapat diajukan pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi.

Hal ini sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimuat dalam Putusan Nomor 26/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum





Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

*“Bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang dinilai buruk, maka Mahkamah tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable. Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah;*

dan Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

*“Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.*

Selain itu, pokok-pokok permasalahan yang diajukan oleh para Pemohon sangat tidak tepat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, karena dalil-dalil permohonan menyangkut mengenai implementasi dari norma bukan kesalahan atau pertentangan norma dengan UUD 1945.

Oleh karena itu, sudah sepatutnya permohonan pengujian Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan (3), serta Pasal 11 huruf a UU BPK yang diajukan oleh para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).



## B. Tinjauan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disebut “UU Mahkamah Konstitusi”) disebutkan bahwa Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Ketentuan tersebut dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “*hak konstitusional*” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.

Dengan demikian agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai para Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;



- b. bahwa hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional para 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 untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Karena itu, Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon tidak dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*, sehingga para Pemohon tidak memenuhi syarat sebagai pemohon uji materiil sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi tersebut. Pemerintah tidak melihat adanya pelanggaran hak konstitusional yang dimiliki Pemohon yaitu hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum karena adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara. Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara justru secara tegas mengatur sumber dari kekayaan negara dipisahkan yaitu berasal dari APBN sehingga merupakan aset/kekayaan negara dalam hal ini berupa investasi Pemerintah yang pengelolaan selanjutnya setelah menjadi kekayaan negara dipisahkan.

Oleh karena itu Pemerintah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon tidak jelas dan tidak fokus (*obscuur libel*), utamanya dalam menguraikan dan mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas diberlakukannya ketentuan Undang-Undang *a quo*.

Terkait dengan permohonan uji materiil yang diajukan oleh para Pemohon yang mendalilkan bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai perorangan warga negara Indonesia dengan didasarkan pada:



- Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi:

*“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.”* dan

- 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.”*

Bahwa para Pemohon dalam permohonan uji materilnya tidak menjelaskan keterkaitan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) dan 28D ayat (1) UUD 1945 dan mengakibatkan hilangnya hak konstitusional para Pemohon dalam hal pemenuhan Pasal 28C ayat (2) dan 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa penggunaan Pasal 23 ayat (1), 28C ayat (2) dan 28D ayat (1) UUD 1945 sebagai batu uji dalam permohonan *a quo* sangat tidak tepat dan berdasar hukum. Bahwa pasal dimaksud bukanlah suatu pasal yang memberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional kepada para Pemohon yang mendalilkan dalam permohonannya berkedudukan sebagai badan hukum privat yang memiliki maksud dan tujuan yang ditetapkan dalam anggaran dasarnya dan seluruh anggotanya memiliki keahlian dalam bidangnya masing-masing dan sama-sama memiliki profesi sebagai dosen pada perguruan tinggi yang mempunyai pengetahuan dan keahlian hukum dalam bidangnya masing-masing.

Pemerintah berpendapat bahwa jika tidak terdapat dan/atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon atas keberlakuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, maka kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi.

Selain itu dapat Pemerintah sampaikan terkait dengan kedudukan hukum salah satu Pemohon dalam Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 yakni Forum Hukum BUMN yang secara *ex-officio* diketuai oleh Kepala Biro Hukum Kementerian BUMN. Bahwa Forum Hukum BUMN adalah Badan Hukum Privat yang berbentuk perkumpulan atas prakarsa dari Kementerian



BUMN dan BUMN-BUMN, sehingga salah satu Pemohon dalam Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 memiliki misi sebagai mitra Kementerian BUMN dan BUMN dalam wadah konsultasi hukum BUMN. Sebagaimana Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi maklum, bahwa para pengurus BUMN maupun pegawai Kementerian BUMN merupakan pribadi-pribadi yang bekerja di sektor pemerintah yang pada dasarnya merupakan pembentuk undang-undang bersama dengan DPR, sehingga tidak tepat apabila Pemohon Forum Hukum BUMN mengajukan uji materiil terhadap pasal-pasal dimaksud.

Bahwa berdasarkan uraian di atas, Pemerintah berpendapat permohonan para Pemohon tidak jelas, tidak cermat, tidak fokus dan kabur (*obscur libel*), utamanya dalam mengkonstruksikan kerugian konstitusional seperti apa yang dialami oleh para Pemohon sebagai badan hukum privat. Oleh karena itu, Pemerintah memohon agar Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon ditolak atau setidaknya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

### III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PENDAPAT PARA PEMOHON YANG MENYATAKAN PASAL 2 HURUF G DAN I UU KEUANGAN NEGARA BERTENTANGAN DENGAN PASAL 23 AYAT (1) UUD 1945

#### A. Indonesia Sebagai Negara Kesejahteraan (Welfare State)

- "Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tentang tujuan dibentuknya Negara RI yang membentuk konsep negara kesejahteraan atau welfare state mengharuskan peran negara untuk intervensi jika menyangkut hajat hidup orang banyak dan tidak menyerahkannya secara bebas, semata-mata pada mekanisme pasar dan konsep klasik pengertian keuangan negara."

- "Dengan konsepsi negara kesejahteraan demikian, melalui peran negara dalam BUMN yang bergerak pada cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, merupakan bentuk penguasaan negara yang disebut dalam tafsir Mahkamah Konstitusi yang dapat dilihat dalam kebijakan, tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan"

**Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA**

- "... BUMN dalam sebuah negara kesejahteraan memegang peran strategis, yaitu sebagai agent of development sekaligus menjalankan social function. Dalam kerangka itulah kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN dan BUMD tetap termasuk dalam konteks keuangan negara. Sehingga harus dikelola dan diawasi sesuai ketentuan pengelolaan keuangan negara."

- Mandat konstitusi tersebut menempatkan negara sebagai pihak yang memikul tanggung jawab untuk mengintervensi proses pencapaian kesejahteraan rakyat. Negara dituntut bertindak aktif agar kemajuan kesejahteraan umum dapat diwujudkan"

Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat menyebutkan bahwa Pemerintah Indonesia akan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum,



mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Alinea keempat dalam pembukaan UUD 1945 adalah suatu perwujudan bahwa Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan berdasarkan pada Pancasila. Klausul “*memajukan kesejahteraan umum*” sebagaimana dimuat dalam alinea keempat UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa Republik Indonesia menganut sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Lebih lanjut, nilai-nilai yang mencerminkan *welfare state* dalam UUD 1945 antara lain dirumuskan dalam Pasal-Pasal 27, 31, 32, 33 dan 34 UUD 1945. Sebagai negara yang menganut *welfare state*, maka sistem ketatanegaraan Indonesia mengacu pada 5 (lima) prinsip *welfare state*, yaitu:

1. Cabang produksi yang penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
2. Usaha-usaha swasta di luar cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak diperbolehkan, tetapi negara melakukan pengaturan sehingga tidak terjadi monopoli atau oligopoli yang dapat mendistorsi pasar;
3. Negara terlibat langsung dalam usaha-usaha untuk mensejahterakan rakyat;
4. Negara dapat mengembangkan sistem perpajakan progresif;
5. Pembuatan keputusan publik dilakukan secara demokratis.

Prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut mengharuskan peran negara untuk berperan aktif (*state intervention*) dalam hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan tidak menyerahkannya secara bebas semata-mata pada mekanisme pasar. Dalam negara berdasarkan negara kesejahteraan, negara tidak hanya berperan sebagai layaknya penjaga malam.

Dalam mewujudkan kesejahteraan warga negara, Pasal 33 UUD 1945 menggariskan bahwa perekonomian Indonesia merupakan sistem ekonomi demokrasi yaitu perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Guna mewujudkan



peningkatan kesejahteraan warga negara diperlukan pelaku-pelaku ekonomi yang secara nyata dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan warga negara. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, kegiatan perekonomian Indonesia ditopang oleh 3 (tiga) pelaku utama yaitu, perusahaan negara (pemerintah), perusahaan swasta dan koperasi.

## **B. Filosofi UU Keuangan Negara Sebagai Salah Satu Kerangka Hukum Terwujudnya Tata Cara Pengelolaan Keuangan Negara**

**Dr. Mulia P. Nasution, D.E.S.S.**

- *"ruang lingkup pengelolaan Keuangan Negara sebagai penjabaran ketentuan UUD 1945 meliputi tidak saja APBN, tetapi juga pengelolaan seluruh hak-hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut."*

**Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA**

- *"... maksud keuangan negara dalam UUD 1945 harus dipahami atau dimaknai sebagai semua keuangan yang digunakan di dalam penyelenggaraan negara baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk penyelenggaraan urusan negara pada badan-badan usaha milik negara dan daerah"*

- *"... ketentuan Pasal 23C UUD 1945 ... memiliki makna terkait pengaturan keuangan negara. Setidak-tidaknya memberi makna bahwa keuangan negara tidak hanya APBN. Tetapi juga termasuk segala hal terkait hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN atau BUMD"*

**Drs. Siswo Sujanto, DEA**

- *"peran Pemerintah diperlukan pula dalam mendorong perkembangan perekonomian nasional melalui sistem distribusi dan stabilisasi. Sementara itu, secara khusus, dilihat dari sisi keuangan negara, kegiatan-kegiatan lembaga Pemerintah non struktural tersebut diharapkan akan dapat merupakan sumber penerimaan negara."*

Dalam rangka mewujudkan amanat UUD 1945 khususnya pada Pembukaan UUD 1945, Pasal 23 dan Pasal 33 UUD 1945, negara mengemban tugas untuk melakukan pengelolaan kekayaan negara termasuk di dalamnya kekayaan daerah dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk pelaksanaannya, UUD 1945 memberi kewenangan kepada negara untuk menguasai dan mempergunakan seluruh kekayaan negara yang bersumber dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Secara berkesinambungan Pemerintah terus berupaya untuk mewujudkan amanat konstitusional ini dalam pengelolaan perekonomian negara dengan membentuk perusahaan negara untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dasar pemikiran diterbitkannya UU Keuangan Negara adalah dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 dengan dibentuknya pemerintahan



negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. **Dari sisi objek** yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. **Dari sisi subjek** yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

**Dari sisi proses**, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. **Dari sisi tujuan**, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Mengenai ruang lingkup keuangan negara, perlu dipahami *historic and philosophical background*. Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon masih memandang lingkup keuangan negara menurut para ahli keuangan negara klasik yang memandang peran negara hanya sebagai





otoritas, yang peranan atau tindakannya dituangkan dalam APBN *an sich*. Namun demikian, dalam perkembangannya para penyusun UU Keuangan Negara telah memperhatikan pemikiran yang lebih modern yang lahir pada era 1900-an yang melakukan pendekatan dari aspek sosio-ekonomis yang melihat negara dalam perannya yang cukup signifikan di bidang perekonomian, telah menempatkan negara tidak lagi hanya sebagai otoritas melainkan juga sebagai individu.

Dalam pandangan para ahli keuangan negara klasik, para penyusun UU Keuangan Negara meletakkan negara sebagai penyedia layanan dasar kepada masyarakat dalam bentuk pertahanan, kesehatan, keadilan, pendidikan, dan pekerjaan umum lainnya. Oleh karena itu, negara dipersepsikan sebagai pemegang kekuasaan (*otoritas-authority*) yang mendapat mandat dari rakyat untuk menyediakan dan membela kepentingan masyarakat (*public interest*). Dengan demikian, subbidang fiskal dan subbidang moneter merupakan kelompok keuangan negara dalam hal negara sebagai pemilik otoritas dalam pembentukan kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk sepenuhnya kemakmuran rakyat. Adapun subbidang kekayaan negara yang dipisahkan merupakan lingkup keuangan negara dalam hal negara sebagai individu/private yang dalam setiap tindakannya ditujukan untuk penyediaan layanan publik.

Dalam konteks pencapaian kemakmuran rakyat, tiga subbidang keuangan negara dalam pengelolaannya harus dibicarakan dengan legislatif sebagai representasi rakyat. Dikarenakan subbidang fiskal, moneter, dan kekayaan negara yang dipisahkan berkaitan dengan hak dan kewajiban negara maka keuangan negara tersebut harus dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan tata cara pengelolaan keuangan negara dimana harus dibicarakan dan diawasi oleh representasi rakyat. Tata cara inilah yang kemudian menimbulkan setiap langkah pemerintah sebagai otoritas maupun sebagai *private* harus disetujui DPR dan operasionalisasi dari persetujuan tersebut inilah yang disebut *authorization parlementer*.

**C. Frasa “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” Pada Ketentuan Pasal 2 Huruf G UU**



## **Keuangan Negara Sebagai Perwujudan Amanat Konstitusional Pasal**

### **33 UUD 1945**

**Prof. Dr. Muchsan, S.H**

- *“dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam pelayanan ini, pemerintah menggunakan organ-organ, baik publik, semi publik, ataupun privat murni. Nah, menurut hemat saya, BUMN atau BUMD merupakan lembaga yang semi publik, artinya memang mempunyai ciri publik ataupun juga mempunyai ciri privat. Ibarat dalam kata sehari-hari ini merupakan lembaga privat yang berplat merah.”*

**Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA**

- *“... yang dikelola sebagai BUMN adalah cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka tindak mungkin negara melepaskan proses pengelolannya begitu saja tanpa mengintervensi. Jika itu dilakukan, maka penguasaan negara dalam bentuk pengelolaan akan kehilangan arti dan bentuk.”*

**Prof. Dr. Sri Edy Swasono**

- *“Kekayaan/keuangan BUMN telah sesuai dengan definisi keuangan negara yang benar, betul-betul sesuai dengan benar, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, dan sesuai pula dengan paham demokrasi ekonomi dan hak sosial rakyat yang tertanam di dalamnya, sebagaimana yang tertulis pada Pasal 23 UUD 1945”*

**Miko Kamal, S.H., LL.M., Ph.D**

- *“Implementasi dari kewenangan negara menguasai cabang-cabang produksi penting itu adalah turun tangannya negara mendirikan BUMN dengan modal yang berasal dari kekayaan negara/daerah yang dipisahkan”*

**Dr. Mulia P. Nasution, D.E.S.S.**

- *“...mengeluarkan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dari ruang lingkup pengelolaan keuangan negara ... justru bertentangan dengan UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ...”*

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang dijadikan uji materiil dalam permohonan ini apabila rumusannya dibaca secara sepintas tanpa melihat roh yang terkandung di dalamnya, maka makna keuangan negara sangat sempit, hanya menyangkut anggaran semata (APBN). Namun apabila dibaca secara lebih mendalam, makna dan maksud sesungguhnya Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tidaklah demikian. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 23C UUD 1945 dan memberikan makna bahwa keuangan negara tidak hanya anggaran dan pendapatan belanja negara, tetapi juga termasuk segala hal yang terkait hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang sehingga termasuk juga kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dan/atau BUMD.

Kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah adalah bagian dari kekayaan negara yang merupakan salah satu unsur keuangan negara yang wajib dikelola dengan sebaik-baiknya. Namun pengelolannya dilakukan berbeda dengan pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan, yaitu kekayaan yang digunakan oleh setiap



kementerian/lembaga pemerintah dan berada di bawah tanggung jawab menteri/pimpinan lembaga.

Makna sesungguhnya dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tidak hanya berkaitan dengan ketentuan Pasal 23C UUD 1945 tetapi untuk mengetahui secara utuh mengenai makna atas “Hal Keuangan” juga harus memperhatikan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Hal ini semakin jelas terlihat pada konsiderans “mengingat” UU Keuangan Negara yang mencantumkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945, hal demikian semakin menguatkan makna filosofis dari pengertian keuangan negara yang tidak hanya menyangkut anggaran semata.

Dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 telah secara tegas menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak DIKUASAI oleh negara. Dalam pelaksanaannya, salah satu yang melaksanakan penguasaan cabang-cabang produksi dimaksud adalah BUMN. Hal ini juga sejalan dengan tafsir “dikuasai oleh negara” yang telah disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang menyatakan:

“Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). **Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.** Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang



penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.”

BUMN berperan utama dalam kegiatan-kegiatan ekonomi yang strategis dan atau menguasai hajat hidup orang banyak, adalah merupakan amanat dari Pasal 33 UUD 1945 yang menunjuk Pemerintah untuk mendirikan perusahaan negara untuk dapat mengurus hak dan kekayaan negara yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini untuk mencegah kekhawatiran terjadinya penguasaan ekonomi oleh orang atau lembaga ekonomi yang dapat menyengsarakan dan menindas rakyat. Dalam fungsi inilah BUMN seringkali mempunyai peran ganda, yaitu badan usaha yang bersifat *profit oriented* sekaligus juga berfungsi sebagai *agent of development*. Alasan inilah yang menguatkan filosofi BUMN sebagai bagian dari kekayaan negara yang dipisahkan adalah dalam rangka menjalankan amanat konstitusi Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Bahwa selain itu, tujuan negara melakukan pemisahan kekayaan negara adalah untuk menempatkan kekayaan negara sehingga dapat dikelola secara korporasi yang nantinya menjadi salah satu upaya yang dapat menjaga potensi penerimaan yang telah menjadi hak negara sehingga menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian negara serta meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat. Proses terhadap pelaksanaan hal tersebut harus mendapat persetujuan dari seluruh rakyat Indonesia yang terwakili melalui persetujuan DPR, sehingga pemisahan kekayaan negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara telah mewakili semangat pengelolaan APBN dan distribusi keuangan negara yang efisien sehingga dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada saat Pemerintah melakukan investasi berupa Penyertaan Modal Negara kepada perusahaan negara, keputusan investasi tersebut harus melalui persetujuan DPR RI yang merupakan representasi dari rakyat dan alokasinya tercantum dalam UU APBN serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, begitu pula dengan divestasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah.



#### D. Perkembangan BUMN Saat Ini

##### Miko Kamal, S.H., LL.M., Ph.D

- *"Kehadiran Pasal 2 huruf g dan i UU No. 17/2003 dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU No. 15/2006 tidak hanya sekedar merintang 'krumuk-tumuk' di 141 BUMN saja yang beraset Rp. 2.950 triliun saja, tapi akan menyelematkan 1.113 BUMD dengan total aset sekitar Rp. 343.118 triliun"*
- *"Implikasi hukum dari posisi Pemerintah di BUMN yang hanya sekedar acting principal adalah RUPS yang diwakili Pemerintah bukanlah puncak tertinggi pengambilan keputusan di BUMN, terutama dalam hal pertanggungjawaban keuangan."*

##### Dr. Maruarar Siahaan, SH

- *"Bukti yang diutarakan saksi dari Pemohon mengenai ... sebagai pimpinan BUMN tentang telah dialaminya penderitaan karena penerapan konsep kerugian keuangan negara, padahal mengambil kebijakan bisnis yang tentu mengenal risiko berdasar business judgement rule terbaik tidak boleh dijadikan alasan bahwa pasal-pasal undang-undang yang diuji bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Karena hal demikian adalah merupakan masalah implementasi undang-undang dan bukan persoalan konstitusionalitas norma"*
- *"Hemat kami, terlalu besar kepentingan negara dan rakyat Indonesia untuk menghapus pasal-pasal yang diuji tersebut atas dasar alasan inkonstitusional. Padahal yang terjadi adalah kesalahan penerapan."*

##### Dr. Zainal Arifin Mochtar, SH, LL.M

- *"tentu saja, tidak dapat dikatakan bahwa hanya karena adanya beberapa kasus korupsi yang dengan ketiadaan niatan dengan tiba-tiba menghilangkan kemungkinan adanya praktik perampokan uang-uang rakyat melalui alasan praktik usaha dan risiko bisnis"*
- *"... negara harus tetap dapat menjamin upaya meminimalisir setiap kemungkinan tindakan koruptif dan salah satu caranya adalah berperan secara layak dalam pengawasan yakni dalam bentuk pengawasan fungsional bermodel pemeriksaan yang dalam konteks bernegara saat ini dilakukan oleh BPK."*

Sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945 bahwa cabang-cabang produksi penting dan vital serta yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, mendasari pembentukan badan usaha-usaha milik negara yang bertujuan untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat. Keberadaan BUMN yang merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 UUD 1945 memiliki posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Upaya peningkatan efisiensi BUMN sangat penting dalam mendorong kinerja BUMN agar mampu berperan sebagai alat negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan memberi pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik dan tidak membebani keuangan negara.

Dalam tataran praktis, pemikiran para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara menyebabkan terjadinya *unequal playing field* justru tidak terbukti. Bahkan BUMN banyak mendapatkan keuntungan yang tidak didapatkan oleh pihak swasta, sehingga pada saat ini perkembangan BUMN yang sudah melebihi swasta di berbagai sektor.



Perkembangan BUMN yang ternyata melebihi swasta ditunjukkan dengan masuknya PT Pertamina (Persero) dalam peringkat 122 *Fortune 500* pada tahun 2013. Peringkat ini amat bergengsi dan menjadi incaran semua perusahaan multinasional. Tentunya prestasi yang diperoleh oleh PT Pertamina (Persero) ini menunjukkan bahwa BUMN di Indonesia juga dapat bersaing di tingkat internasional.

Pola pembentukan BUMN di Indonesia yang mana dikelola oleh negara juga mempunyai kemiripan dengan penerapan pembentukan BUMN di Australia dan Singapura. Perusahaan milik negara di Indonesia yang dikenal dengan sebutan BUMN atau *State Owned Enterprises (SOEs)*, maka di Australia disebut *Government Business Enterprises (GBEs)*. Pembinaan dan pengawasan BUMN/GBEs di Australia dilakukan oleh Kementerian Keuangan yang dikenal dengan sebutan *Department of Finance and Deregulation (DOFD)* yang dipimpin oleh seorang Menteri dengan kegiatan operasionalnya dilakukan oleh seorang *Secretary*.

Sedangkan di negara Singapura, BUMN di Singapura dikelompokkan menjadi 2 yaitu (1) *government-linked companies (GLCs)* dan (2) *Statutory Board*. GLCs merupakan perseroan terbatas, yang mana pemerintah sebagai pemegang saham (sama seperti Persero di Indonesia) dan dibebani kewajiban untuk memperoleh keuntungan. Untuk menjamin otonomi yang luas bagi manajemen dalam mengendalikan perusahaan yang dikelolanya, GLCs ditempatkan di bawah perusahaan induk (*holding companies*). *Holding Companies* berfungsi hanya sebagai "*paper companies*", yang tidak mempunyai wewenang untuk mempengaruhi secara langsung akan kegiatan operasional harian dari anak perusahaan (GLCs), dengan kata lain GLCs yang kebanyakan di antaranya berstatus sebagai anak perusahaan dari Temasek Holding, mempunyai otonomi penuh dalam operasi bisnisnya. Dalam operasionalnya, Temasek Holding berperan sebagai perusahaan swasta namun seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Singapura.

Untuk dapat mengoptimalkan peran BUMN dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan



pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Jumlah BUMN pada saat ini tercatat 141 BUMN, dan data pada tanggal 31 Desember 2012 menunjukkan sebagaimana berikut: total asset sebesar Rp. 3.534.301.242 juta, pendapatan usaha Rp. 1.569.560.269 juta dan laba komprehensif Rp. 140.433.930 juta. Dari 141 BUMN tersebut, 19 BUMN telah mencatatkan sahamnya di Bursa Efek Indonesia. Data di BEI menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2012, laba Emiten BUMN menembus angka Rp. 85,87 triliun atau naik sebesar 22,71 persen dari tahun sebelumnya yaitu Rp. 69,97 triliun.

Dengan melihat perolehan laba/dividen yang diperoleh oleh BUMN dan besarnya nilai penyertaan modal negara kepada BUMN, menunjukkan bahwa perlunya pengawasan dari Pemerintah untuk memastikan bahwa pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan melalui BUMN/BUMD yang dilakukan secara korporasi harus membawa manfaat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Seorang pengamat bursa efek menyatakan bahwa BUMN yang mencatatkan sahamnya di bursa efek dinilai mampu bersaing dengan perusahaan swasta karena memiliki beberapa keunggulan, seperti:

1. Performa yang sangat baik dalam hal likuiditas saham, kapitalisasi pasar dan kinerja keuangan;
2. Tingkat pengembalian modal (ROE), tingkat pengembalian asset (ROA) dan tingkat profitabilitas lebih unggul dibanding swasta;
3. Pertumbuhan laba bersih dan setoran deviden lebih baik dari sektor swasta;
4. *Deviden pay out ratio* BUMN umumnya lebih tinggi dari swasta;
5. Kapitalisasi pasar BUMN menguasai hampir 30% total kapitalisasi pasar saham, sedangkan terhadap tingkat kewajiban terhadap modal (DER), BUMN memiliki rasio lebih rendah; dan
6. BUMN mempunyai tata kelola perusahaan (GCG) yang semakin baik, transparan dibandingkan swasta.



Beberapa fakta tersebut menunjukkan bahwa politik hukum pemerintah terhadap keberadaan BUMN yang telah diatur dalam produk perundang-undangan mampu menciptakan BUMN yang sehat dan kompetitif sepanjang dikelola oleh tenaga-tenaga profesional dan mengedepankan kaedah pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Salah satu contoh BUMN yang dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan kinerja yang semakin membaik karena dukungan SDM yang profesional di antaranya adalah PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) yang dalam laporan keuangan tahunannya menunjukkan kinerja yang semakin baik pada sektor pendapatan usaha, laba/rugi usaha, laba bersih tahun berjalan, total aset perusahaan, total liabilitas, maupun ekuitas perusahaan.

Dalam perkembangannya BUMN atau perusahaan negara tidak selalu hanya untuk bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dan yang penting bagi Negara, namun juga untuk bidang usaha yang tidak diminati oleh swasta. Hal ini juga dalam rangka Pemerintah menjalankan mandat Pasal 34 ayat (3) UUD 1945, yakni negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Dalam hal ini, BUMN berperan sebagai *agent of development*. BUMN yang melakukan kegiatan memberikan pelayanan umum ditugaskan oleh Pemerintah (*public service obligation*/Kewajiban Pelayanan Umum) sehingga di samping BUMN yang berorientasi pada profit, BUMN juga dapat ditugaskan untuk melakukan Kewajiban Pelayanan Umum yang mana seringkali dalam kenyataannya secara finansial tidak *feasible*. Seperti contohnya, PLN sebagai BUMN yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang namun secara finansial tidak *feasible* karena seringkali mendapatkan subsidi dari negara berupa tambahan penyertaan modal negara demi keberlangsungan pasokan listrik di Indonesia.

Bagi pengurus BUMN, direksi maupun komisaris, pengawasan berlapis atas BUMN hendaknya tidak menjadi kendala dalam melaksanakan pengelolaan BUMN. Sepanjang direksi dan komisaris BUMN dalam menjalankan tugasnya senantiasa mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta senantiasa berpedoman pada prinsip-





prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) atau dengan kata lain para direksi dan komisaris telah melaksanakan *fiduciary duties* terhadap perusahaan maka hak-hak profesionalnya akan terlindungi. Bahkan perlindungan terhadap pengurus ini juga diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Bagi direksi dan komisaris BUMN, segala tindakan dan kebijakan yang diambilnya dalam memenuhi *fiduciary duties* selain telah mendapatkan perlindungan hukum yang memadai dari hukum positif yang berlaku juga mendapatkan perlindungan atas prinsip *business judgment rule* yang berlaku universal dalam pengurusan perseroan. *Business judgment rule* merupakan doktrin yang mengajarkan bahwa direksi perseroan tidak bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari suatu tindakan pengambilan keputusan, apabila tindakan tersebut didasarkan pada itikad baik dan hati-hati (*prudence*). Dalam konteks BUMN, dalam hal direksi dan komisaris telah melakukan pengelolaan BUMN secara *prudence* maka andaikata kebijakan bisnis yang diambilnya tidak terdapat unsur melawan hukum dan menimbulkan kerugian pada perusahaan maka kerugian tersebut bukan merupakan kerugian negara/korupsi.

Bahwa adanya kekhawatiran pengurus BUMN atas pemeriksaan yang dilakukan oleh penegak hukum apabila melakukan tindakan korporasi yang tidak menguntungkan perusahaan merupakan kekhawatiran yang berlebihan. Sepanjang pengetahuan Pemerintah, **tidak ada satupun pengurus BUMN yang dipidana apabila terdapat BUMN yang merugi setiap tahunnya**. Bahkan sampai dengan saat ini, tidak ada pihak/orang yang mengundurkan diri sebagai pengurus BUMN atas tidak fleksibelnya BUMN ataupun kondisi *unequal playing field* yang dialami oleh BUMN, yang disampaikan oleh pengurus BUMN dalam proses persidangan selama ini.

Bahwa dalam perjalanan perkembangan BUMN, ketika BUMN mengalami permasalahan bahkan berpotensi dilikuidasi, negara sebagai pemilik telah terbukti menjadi penyelamat BUMN untuk menjamin kestabilan dalam masyarakat pada umumnya dan karyawan pada BUMN yang bersangkutan pada khususnya. Hal ini kiranya menjadi tambahan



bukti, bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tidak dapat dilepaskan dari keuangan negara. BUMN adalah kepanjangan tangan negara dalam mensejahterakan masyarakatnya. UU Keuangan Negara sudah menempatkan BUMN pada tempatnya, pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal BUMN pun sudah dilakukan sebagaimana pengelolaan kepemilikan saham pada perusahaan manapun. Sebaliknya, menyatakan kekayaan negara yang dipisahkan bukan keuangan negara akan menjauhkan peran dan fungsi BUMN sebagai kepanjangan tangan Pemerintah termasuk fungsi *agent of development*, menempatkan posisi kekayaan negara yang dipisahkan tanpa kejelasan baik secara hukum maupun akuntansi.

#### E. Dampak Dikabulkannya Permohonan

**Prof. Dr. Muchsan, S.H**

- "... perlu dikhawatirkan kalau itu lepas dari kekayaan negara, maka amanah yang utama dari UUD, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak akan terwujud. Di sini keuntungan profit hanya dinikmati oleh perusahaan itu sendiri atau mungkin dividennya hanya untuk pemegang-pemegang saham dan sebagainya kurang mencerminkan apa yang diamanatkan oleh UUD khususnya Pasal 23 ayat (1) dan 33 ayat (3)"

**Prof. Dr. Sri-Edi Swasono**

- "tidak sejalan dengan upaya pemberantasan korupsi yang sedang gencar dilakukan baik oleh Pemerintah maupun partisipasi masyarakat madani"

Berdasarkan keterangan dan argumentasi tersebut di atas, dan mengingat peran penting BUMN dalam meningkatkan perekonomian nasional serta sebagian besar BUMN yang berasal dari APBN, maka baik dalam pengelolaan maupun pengawasan terhadap BUMN sebagai bagian dari kekayaan negara perlu dilakukan secara akuntabel dan profesional. Oleh karena itu apabila dikabulkannya Permohonan *a quo* dan diterimanya argumentasi para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan bahwa Kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah tidak termasuk kekayaan negara, maka hal tersebut akan membawa beberapa konsekuensi hukum, di antaranya mengenai sebagian besar modal BUMN yang berasal dari APBN dengan mekanisme penyertaan modal negara membawa konsekuensi bahwa BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara, namun apabila secara hukum dinyatakan bahwa BUMN bukan sebagai bagian dari kekayaan negara, berdampak pada status modal BUMN yang berasal dari APBN



bukan lagi merupakan bagian dari kekayaan negara, sehingga penyertaan modal negara yang telah dilakukan kepada BUMN selama ini tidak memiliki landasan hukum. Di samping itu, terdapat kemungkinan negara akan kehilangan aset sebesar ± Rp. 3.500 triliun yang merupakan total aset negara yang terdapat dalam BUMN.

Selain itu, sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa BUMN sebagai bentuk nyata campur tangan pemerintah dalam penguasaan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, merupakan amanat dari Pasal 33 UUD 1945, sehingga apabila dinyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah dalam kekayaan negara bertentangan dengan UUD 1945, maka secara otomatis hal ini akan mengakibatkan hilangnya peran negara dalam mengawasi dan mengontrol BUMN dan berdampak pada tidak dipenuhinya amanat Pasal 33 UUD 1945 oleh Pemerintah.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan keterangan dan argumentasi tersebut di atas, dapat Pemerintah sampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara karena permohonan para Pemohon tidak terkait dengan konstitusionalitas norma.
2. Hukum positif terkait kekayaan negara dipisahkan dan penyertaan modal pemerintah pada BUMN yang ada saat ini sangat memadai dan telah memberikan *level of playing field* yang *equal* bagi BUMN bahkan memberikan *previlege* bahwa negara berada di belakang BUMN. Disisi lain, regulasi-regulasi yang ada juga secara memadai memberikan kewenangan pemerintah untuk mengawasi dan mengamankan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai setoran saham pada BUMN sehingga kekayaan negara yang ditempatkan pada BUMN yang pada hakekatnya milik seluruh rakyat tidak hanya terjaga keamanannya namun juga memberikan keuntungan bagi negara dan masyarakat tidak semata-mata dari dividen sebagai setoran PNPB bahkan lebih utama manfaat secara langsung bagi masyarakat melalui peningkatan perekonomian yang



ditimbulkan dari kegiatan usaha BUMN yang seluruhnya diharapkan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

3. Menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon **sama sekali** tidak terdapat relevansi dan sebab akibat antara hak konstitusional para Pemohon dengan ketentuan pasal yang dimohonkan untuk diuji *a quo* sehingga dianggap bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28 UUD 1945 dan secara nyata tidak terbukti dalam perjalanan BUMN selama ini, baik BUMN yang memiliki kinerja baik dan menghasilkan keuntungan maupun BUMN yang merugi yang hampir seluruhnya diselamatkan oleh negara sehingga tidak dilikuidasi. Menilik lebih dalam, permohonan tersebut bahkan sepatutnya sangat disesalkan karena menempatkan posisi kekayaan negara dipisahkan bukan sebagai kekayaan negara atau apabila diakui sebagai kekayaan negara namun tidak dikehendaki untuk dilakukan pengawasan, yang pada dasarnya dimaksudkan untuk menjamin manfaat pemisahan kekayaan negara tersebut bagi negara dan masyarakat.
4. Bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 11 huruf a UU BPK sama sekali tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Selain itu, Presiden mengajukan delapan orang ahli, yaitu **Drs. Siswo Sujanto, DEA, Muchsan, Miko Kamal S.H., LL.M., Ph.D, Dr. Maruarar Siahaan, S.H., M.H, Dr. Mulia Panusuan Nasution, D.E.S.S., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA, Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M dan Prof. Dr. Sri Edi Swasono** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 24 September 2013, 3 Oktober 2013, 8 Oktober 2013 dan 16 Oktober 2013 yang pada pokoknya sebagai berikut:

#### 1. **Drs. Siswo Sujanto, DEA**

- Dalam penyusunan ketentuan perundang-undangan Diperlukan pemahaman yang mendasar terhadap dasar-dasar filosofi keilmuan substansi yang bersangkutan sebagai *content*. Dasar-dasar pemikiran filosofis (*philosophy grondslag*) inilah yang kemudian dituangkan dalam



Penjelasan Umum yang kemudian menjiwai pasal-pasal ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

- Atas dasar pemikiran di atas, ketika melakukan analisis terhadap pasal-pasal suatu ketentuan perundang-undangan harus didasarkan pada pemikiran filosofis keilmuan yang bersangkutan. Bukan dengan melakukan analisis dengan menggunakan peralatan disiplin ilmu lain.
- Beranjak dari hal-hal tersebut di atas, Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya terkait dengan cakupan Keuangan Negara yang antara lain meliputi kekayaan Negara yang dipisahkan, dan Pasal 2 huruf i, tentang kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah harus dianalisis dari sudut pandang pemikiran filosofis (Hukum) Keuangan Negara. Harus dilihat dari sudut pandang hubungan antara Pemerintah dan rakyatnya (*gouvernant et gouvernes*), baik dari segi politis, ekonomis, dan hukum, khususnya terkait dengan pengertian hubungan hukum antara Negara/Pemerintah dengan rakyat.
- Menurut studi Ilmu Keuangan Negara, dengan mengacu pada hak-hak azasi masyarakat yang secara rinci dituangkan dalam *Declaration of Human Right* yang kemudian dimuat dan dijadikan landasan konstitusi berbagai Negara di dunia, secara konstitusional Pemerintah berkewajiban untuk menjamin kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan barang dan jasa publik. Sebagaimana kemudian disadari, penyediaan barang dan jasa publik dimaksud dapat dibiayai melalui sistem perpajakan maupun melalui sistem 'sharing' tergantung dari sifat barang dan jasa publik yang bersangkutan.
- Hal-hal, yang pada hakekatnya mencakup cara penyediaan barang dan jasa publik dimaksud, yang meliputi bagaimana pendanaan harus dicari, dialokasikan, dan kemudian digunakan itulah yang kemudian merupakan objek tata kelola keuangan rumah tangga negara yang dikenal dengan tata kelola Keuangan Negara. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan Negara, sesuai dengan peran Negara pada zamannya, hanya terfokus pada keuangan rumah tangga negara, yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- Kendati kewajiban Pemerintah untuk menjamin kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan barang dan jasa publik dalam rangka menjamin



kesejahteraan masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi tidak berubah, peran Negara di era modern berkembang secara signifikan seiring dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.

- Bentuk, cara, dan pola penyediaan layanan dimaksud kemudian berpengaruh terhadap cara atau model pembiayaannya. Hal-hal tersebut pada gilirannya melahirkan lembaga-lembaga sebagai unsur Pemerintah dalam pengambilan keputusan di bidang keuangan negara.
- Pemikiran di era modern tersebut membawa konsekuensi dalam bentuk perubahan terhadap konsepsi Keuangan Negara yang semula sempit ke arah pengertian yang lebih luas. Yaitu, yang semula menempatkan Pemerintah sebagai subjek, yang semata-mata mengelola keuangan Negara untuk memenuhi layanan publik melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kemudian berkembang menjadi Pemerintah dalam peran barunya yang mencakup semua unsur Pemerintah yang memiliki kewenangan pengambilan keputusan keuangan dalam rangka pelaksanaan perannya dalam arti luas. Konsepsi baru Keuangan Negara ini kemudian dikenal dengan keuangan sektor publik.
- Konsekuensi perubahan terhadap konsepsi Keuangan Negara menjadi Keuangan Sektor Publik tersebut, secara substansi, merubah cakupan keuangan negara yang kemudian meliputi keuangan:
  - o unit-unit Pemerintah sebagai penghasil barang/jasa publik, yaitu: kementerian/lembaga negara, dan unit nir laba;
  - o perusahaan negara di bawah kementerian yang anggarannya dikelola dalam APBN yang disertai tugas untuk menghasilkan barang dan jasa publik;
  - o perusahaan negara dengan penganggaran tersendiri yang disertai tugas untuk menghasilkan barang dan jasa publik;
  - o lembaga keuangan Pemerintah, termasuk bank sentral, bank umum, dan lembaga asuransi.
- Dengan mengadopsi pengertian 'Pemerintah' dalam arti luas sebagaimana dikemukakan di atas, dilihat dari sudut konsepsi, Keuangan Negara Indonesia, merupakan Keuangan Negara dalam arti luas yang lebih dikenal dengan terminologi Keuangan Sektor Publik.



- Pemilihan keluasan cakupan keuangan negara tersebut tampaknya telah difikirkan secara matang dan telah disengaja oleh para penyusun ketika menyampaikan konsep (*draft*) Rancangan Undang-Undang Keuangan Negara kepada Lembaga Legislatif untuk dilakukan pembahasan.
- Oleh sebab itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara *dalam konsiderans 'Mengingat'* nya dengan jelas menyebutkan *Pasal 33 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, disamping Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasat 23D, dan Pasal 23E.*
- Dalam kaitan ini, pencantuman *Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945* mengandung dua pengertian yang mendasar, sebagai berikut:
  - Pertama, bahwa lingkup keuangan Negara Indonesia mencakup pengelolaan cabang cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Artinya, berbagai kewenangan pengambilan keputusan keuangan Pemerintah mencakup pula keputusan dalam bidang pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak atau badan usaha milik negara.
  - Kedua, bahwa hak Negara yang dicakup dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mencakup pula hak negara yang masih bersifat potensial, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45, di samping hak negara yang bersifat operasional yang dituangkan dalam pasal 23.
- Pemikiran tersebut di atas secara eksplisit dituangkan dalam Penjelasan Undang-undang Keuangan Negara angka 2 alinea pertama yang menyatakan bahwa: *"Hal-hal baru dan/ atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan Negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan Negara,...."*
- Untuk selanjutnya, pernyataan pada angka 2 di atas diirinci dengan jelas dalam penjelasan angka 3 sebagai berikut: *Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan.*



*Dari sisi objek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut*

*Dari sisi subjek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki Negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara.*

*Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambifan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.*

*Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Negara.*

*Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan.*

- Gagasan pemikiran dalam Penjelasan Umum dimaksud selanjutnya, diekspresikan dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1,

*Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut*

Pasal 2

*Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:*

- a. *hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan*





uang, dan melakukan pinjaman;

- b. kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum Pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
  - c. Penerimaan Negara;
  - d. Pengeluaran Negara;
  - e. Penerimaan Daerah;
  - f. Pengeluaran Daerah;
  - g. kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah;
  - h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
  - i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah.
- Sebagaimana dikemukakan, menyadari luasnya bidang pengelolaan keuangan Negara, para penyusun Undang-Undang Keuangan Negara kemudian mengelompokkan pengelolaan keuangan Negara ke dalam tiga sub bidang. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dikenal sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan.
  - Kendati pengelolaan keuangan negara dikelompokkan ke dalam tiga sub bidang tersebut di atas, pemikiran *dichotomis* dalam bentuk kekayaan Negara yang tidak dipisahkan dengan yang dipisahkan tetap didasarkan pada konsepsi sebagaimana telah dijelaskan di atas, yaitu terkait dengan jenis produk atau layanan yang dihasilkan subjek yang bersangkutan dalam bentuk *public goods* atau *semi public goods* yang terkadang cenderung merupakan *private goods*.
  - Dalam hal ini, pemikiran *dichotomis* tersebut tidak mengabaikan kenyataan bahwa otoritas keuangan independen (lembaga-lembaga pemegang kebijakan nasional, seperti bank sentral, dlsb) merupakan lembaga negara yang secara konsepsi menyusun dan melaksanakan kebijakan untuk kepentingan (perekonomian) nasional yang secara tidak langsung



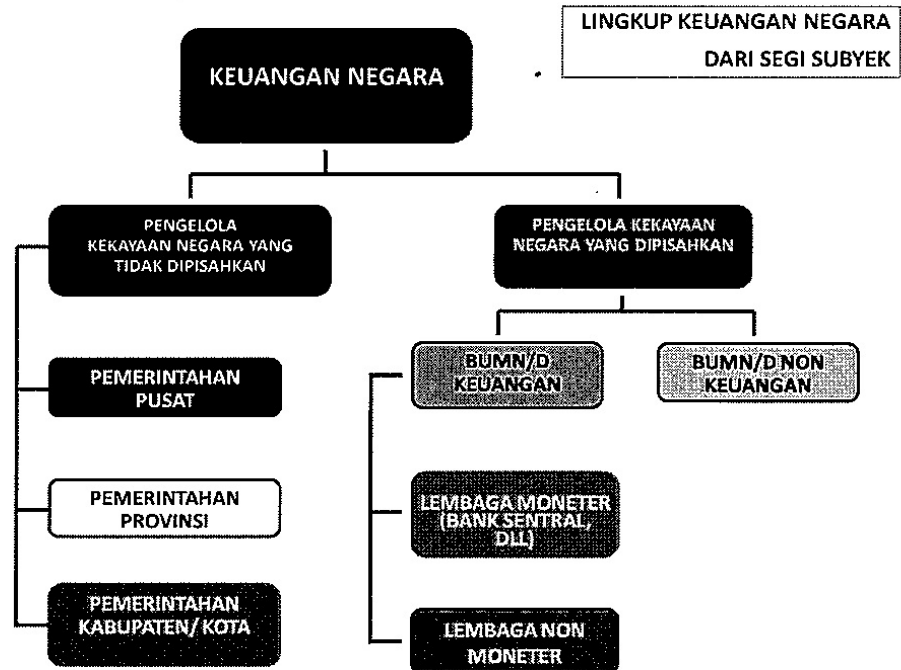
berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat secara luas. Produk-produk yang dihasilkan oleh otoritas tersebut bukanlah merupakan produk yang hanya dapat dinikmati oleh sekelompok masyarakat yang bersifat eksklusif. Pemisahan kekayaan dimaksud semata-mata untuk menjamin kemampuannya untuk mengelola kebijakan yang bersifat spesifik, sehingga tidak terkendala oleh pola baku pengelolaan anggaran Pemerintah. Oleh sebab itu, anggaran otoritas keuangan, baik yang tidak dipisahkan maupun yang dipisahkan dimaksud tetap dibawah pengawasan lembaga legislatif (DPR) dan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

- Mengamati ketentuan yang termaktub dalam UUD 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, model kelembagaan pengelola keuangan negara di Indonesia, tampaknya tidak dapat terlepas dari ide dasar sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan di atas. Sehubungan dengan itu, dalam pengelolaan keuangan negara di Indonesia dikenal adanya beberapa jenis lembaga.
- Walaupun ternyata tidak sepenuhnya dikukuhkan, secara prinsip, perbedaan lembaga pengelola tersebut terutama didasarkan pada motif atau tujuan pengelolaan keuangan negara sebagai objek, yang kemudian berpengaruh pada sistem tata kelolanya.
- Bila diperhatikan dengan seksama, kendati pengelolaan keuangan negara dikelompokkan ke dalam tiga sub bidang tersebut di atas, para penyusun Undang-Undang Keuangan Negara hanya mengelompokkan lembaga pengelola keuangan Negara ke dalam dua kelompok besar, yaitu lembaga pengelola kekayaan Negara yang tidak dipisahkan dan lembaga pengelola kekayaan Negara yang dipisahkan.
- Pemikiran *dichotomis* dalam bentuk lembaga pengelola kekayaan negara yang tidak dipisahkan dengan yang dipisahkan, pada hakekatnya, tetap didasarkan pada konsepsi sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian terdahulu, yaitu terkait dengan jenis produk atau layanan yang dihasilkan subjek yang bersangkutan (dalam hal ini Pemerintah) dalam bentuk *public goods* atau *private goods*.
- Namun demikian, perbedaan dimaksud tidak dapat dilakukan secara jelas (*clear cut*), karena menurut kenyataan bahwa lembaga pengelola kekayaan Negara yang dipisahkan dimaksud juga merupakan lembaga negara yang



secara konsepsi turut menyusun dan melaksanakan kebijakan untuk kepentingan (perekonomian) nasional yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat secara luas. Demikian pula, bahwa menurut kenyataan, produk-produk yang dihasilkan oleh lembaga tersebut bukanlah merupakan produk yang hanya dapat dinikmati oleh sekelompok masyarakat yang bersifat eksklusif, tetapi dinikmati oleh masyarakat secara keseluruhan.

- Dengan menyimak pola pikir para penyusun Undang-Undang Keuangan Negara tentang prinsip pemisahan kekayaan negara tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam kelompok lembaga pengelola kekayaan Negara yang dipisahkan terdapat dua sub kelompok. Yaitu, pertama, sub kelompok lembaga penyelenggara kebijakan negara yang keberadaannya dilakukan atas dasar Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang; dan kedua, sub kelompok lembaga yang diciptakan dengan tujuan mencari keuntungan (*profit oriented*).
- Penting untuk digarisbawahi dalam hal ini bahwa, kendati status kekayaan Negara lembaga sub kelompok pertama tersebut dipisahkan dari APBN, pemisahan dimaksud tidak seperti halnya pemisahan yang dilakukan oleh Negara untuk tujuan mencari keuntungan (*profit oriented*) seperti halnya pada lembaga-lembaga yang tergolong dalam sub kelompok kedua, yang dalam hal ini adalah badan usaha milik negara.
- Dengan demikian, sesuai dengan uraian di atas, terdapat dua kutub ekstrim dalam pola kelembagaan yang dianut dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Yaitu lembaga/instansi yang melakukan pengelolaan kekayaan yang tidak dipisahkan dan lembaga/instansi yang melakukan pengelolaan kekayaan yang dipisahkan.



- Dengan memperhatikan pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan Negara dari sisi subjek, objek, proses, dan tujuan yang hendak dicapai, bentuk Lembaga/ Instansi Pengelola Kekayaan Negara Yang Tidak Dipisahkan dengan jelas tergambar dalam Undang-Undang Keuangan Negara.
- Dari pengungkapan tentang kewenangan subjek pengelola keuangan negara, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Keuangan Negara, secara eksplisit dapat dipahami bahwa Lembaga/Instansi Pengelola Kekayaan Negara Yang Tidak Dipisahkan adalah Pemerintah. Dalam hal ini, Pemerintah dimaksud direpresentasikan oleh lembaga birokrasi penyelenggara Pemerintahan Negara. Termasuk dalam hal ini adalah Pemerintahan Daerah.
- Secara konkrit, lembaga dimaksud di tingkat Pemerintah Pusat adalah Kementerian/ Lembaga, sedangkan di tingkat Pemerintah Daerah, lembaga tersebut adalah seluruh instansi yang dikenal sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD).
- Selanjutnya, mengacu pada ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Keuangan Negara dapat dilihat bahwa berbagai kegiatan yang dilakukan oleh Instansi Pengelola Kekayaan Negara Yang Tidak Dipisahkan ditujukan untuk



- mencapai tujuan berNegara, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan itu, pembiayaannya dilakukan melalui sistem perpajakan, dan semua kegiatan Pemerintah melalui lembaga dimaksud dikelola melalui sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- Dalam kaitan ini, perlu dipahami, bahwa pengertian 'dikelola melalui sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)' adalah bahwa pengelolaan anggaran dimaksud harus tunduk pada prinsip-prinsip (azas) pengelolaan anggaran negara, yaitu prinsip anterioritas, periodisitas, unitas, universalitas, dan juga prinsip spesialisitas.
  - Secara konkrit, pengertian 'dikelola melalui sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)' harus diartikan bahwa rencana kegiatan yang disusun dan akan dilakukan oleh Pemerintah (eksekutif) tersebut harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif, dituangkan dalam suatu dokumen tertentu (APBN atau yang disetarakan), dilaksanakan dengan berpatokan pada kaidah baku tata kelola keuangan negara, dan dilaporkan serta diaudit sebagaimana ditetapkan menurut perundang-undangan bidang Keuangan Negara.
  - Sementara itu, dengan mengacu pada pandangan berbagai ahli ekonomi, terutama ditinjau dari sudut sosio-ekonomis, Indonesia pun menganut paham bahwa Negara dipersepsikan sebagai pelaku ekonomi dengan perilaku sebagaimana layaknya pelaku ekonomi lainnya.
  - Perilaku dimaksud dalam hal ini didorong adanya motif ekonomis (mencari keuntungan) yang mendasari berbagai pengambilan keputusan. Walaupun tidak diingkari bahwa, dalam beberapa hal, negara sebagai pelaku ekonomi memiliki kekhususan dibandingkan dengan pelaku ekonomi pada umumnya.
  - Kekhususan Negara sebagai pelaku ekonomi muncul dari kenyataan, yang kemudian dijadikan acuan para ahli Keuangan Negara, bahwa kebutuhan masyarakat terhadap layanan publik (Pemerintah) ternyata tidak seluruhnya dapat disediakan melalui system yang melibatkan lembaga-lembaga Pemerintah yang bersifat struktural dengan menggunakan mekanisme penetapan harga atas dasar sistem non pasar (*non market pricing mechanism*).
  - Dan sisi lain, disamping pendekatan melalui kebutuhan masyarakat tersebut di atas, secara makro, ternyata peran Pemerintah diperiukan pula dalam



mendorong perkembangan perekonomian nasional melalui system distribusi dan stabilisasi. Sementara itu, secara khusus, dilihat dari sisi keuangan Negara, kegiatan-kegiatan lembaga Pemerintah non struktural tersebut diharapkan akan dapat merupakan sumber penerimaan negara.

- Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, kemudian Pemerintah pun membentuk institusi dengan karakter seperti layaknya insitusi swasta. Institusi inilah yang kemudian dikenal luas dengan istilah badan usaha milik Negara (*public enterprise*) dalam berbagai kepustakaan tentang keuangan Negara.
- Dalam perkembangannya, sesuai dengan perkembangan peran Pemerintah dalam sektor perekonomian, khususnya melalui kebijakan non fiskal, Pemerintah dapat melakukan kerjasama dengan pihak swasta murni dalam bentuk penyertaan modal ataupun sejenisnya.
- Dengan mencermati pemikiran di atas dan sejalan dengan konsep Keuangan Negara yang selama ini dilaksanakan di Indonesia sejak kemerdekaan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengelompokkan badan-badan usaha milik Negara dimaksud ke dalam lembaga pengelola kekayaan Negara yang dipisahkan.
- Namun demikian, mengingat sifat maupun tujuan keberadaan lembaga tersebut, pengaturannya dilakukan dalam ketentuan tersendiri, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pengaturan dalam undang-undang tersendiri tersebut dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan dalam pengelolaan (manajemen) yang berbeda dengan pengelolaan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan.
- Dari penjelasan tersebut di atas dapat kiranya disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:
  - 1) Perkembangan yang terjadi di masyarakat yang menyangkut, baik nilai maupun kualitas kehidupan, telah menyebabkan perkembangan peran Pemerintah;
  - 2) Perkembangan peran Pemerintah dimaksud mengakibatkan perkembangan institusi kelembagaan Pemerintah dalam penyediaan layanan kepada masyarakat;



- 3) Perkembangan peran Pemerintah dimaksud pada gilirannya berpengaruh pada konsep tata kelola keuangan negara yang semula sempit menjadi semakin meluas;
- 4) Agar pengelolaan keuangan negara dapat dilakukan secara lebih efektif dan lebih efisien kemudian dilakukan pengelompokan (*clustering*);
- 5) Perkembangan konsepsi Keuangan Negara dimaksud dianut pula di Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 6) Oleh karena itu, Keuangan Negara Indonesia adalah Keuangan Sektor Publik;
- 7) Dengan mengacu pada konsepsi Keuangan Sektor Publik, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menempatkan Pemerintah sebagai subjek dari setiap unsur/bidang pengelolaan yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan keuangan sesuai dengan bidangnya.
- 8) Pemisahan kekayaan di luar bidang fiskal semata-mata untuk menjamin kemampuan masing-masing bidang untuk mengelola kebijakan yang bersifat spesifik, sehingga tidak terkendala oleh pola baku pengelolaan anggaran pemerintah.
- 9) Secara teknis, pengelolaan keuangan negara di setiap unsur/bidang dilakukan sesuai norma yang disusun sedemikian rupa untuk setiap bidang.
  - Selanjutnya, atas dasar simpulan dimaksud perkenankanlah saya menyampaikan pendapat terhadap kasus yang sedang disengketakan sebagai berikut:
  - Terlepas dari kenyataan bahwa pada saat ini banyak pejabat di universitas maupun BUMN yang terjerat kasus korupsi di instansi masing-masing, yang menurut pendapat saya sebagai ahli hukum keuangan negara di lembaga peradilan ketika mendampingi Jaksa Penuntut Umum, lebih banyak disebabkan karena tindakan mereka yang tidak dapat dikategorikan profesional sesuai dengan norma profesionalitas di bidang tata kelola keuangan yang berterima umum (*general accepted financial management*), dari sudut materi, tampak bahwa Kelompok yang mengajukan pengujian undang-undang tersebut tidak/kurang memahami konsepsi tentang



Keuangan Negara yang dianut oleh Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

## 2. Prof. Dr. Muchsan, S.H.

- Mengenai *legal standing* Pemohon. Pemohon berasal dari satu lembaga ilmiah *underbow* dari Universitas Indonesia. Jadi, kerugian konstitusional dari pihak Pemohon ini baik secara pribadi maupun secara kelembagaan universitas, tidak langsung dapat dikatakan memenuhi syarat untuk memiliki *legal standing*. Yang kedua, seandainya di dalam kajian ilmiah ditemukan beberapa hal yang mengurangi kualitas atau ketepatan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang menjadi objek uji materiil ini, ini mestinya mekanismenya tidak seperti ini. Artinya lembaga itu menggunakan mekanisme *legislative review* kepada DPR mohon supaya diteliti kembali, ditinjau kembali, dan sebagainya. Bukan menggunakan *judicial review*.
- Mengenai kedudukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana kita ketahui landasan kehidupan bernegara di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945, yang selanjutnya saya sebut secara singkat Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Undang-Undang Dasar 1945 bukanlah merupakan suatu Undang-Undang Dasar yang menggunakan sistem *rigid*, artinya sebaliknya menggunakan sistem yang fleksibel, sehingga yang diatur adalah cuma dasar-dasar atau pokok-pokoknya saja.
- Oleh karenanya dalam aplikasinya, dalam penerapannya diperlukan suatu undang-undang organik yang menjabarkan lebih lanjut dari apa yang diminta dan diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar tersebut. Sebagaimana kita ketahui di dalam masalah keuangan negara, ini terdapat satu pasal dari Undang-Undang Dasar 1945, konkretnya Pasal 23 ayat (1), di sana juga mengatakan anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dan pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang, dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ini amanah dari Undang-Undang Dasar khususnya Pasal 23 ayat (1).
- Jadi jelas di sana keuangan negara disamakan cuma dengan APBN dan APBD, tidak ada penjabaran lebih lanjut, sehubungan dengan ini demi





operasionalnya, maka undang-undang yang melaksanakan atau undang-undang organiknya, yaitu Undang-Undang Keuangan Negara yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, di sana dijabarkan lebih lanjut pengertian Keuangan Negara. Keuangan Negara yang dianut di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, ini secara garis besar terpecah menjadi empat bidang. Yang pertama, keuangan negara yang dikelola langsung oleh pemerintah, ini bentuknya APBN dan APBD. Kedua, keuangan negara yang dikelola oleh bank-bank pemerintah, bank negara dan Ketiga, keuangan negara yang dipisahkan, inilah antara lain yang dikelola oleh BUMN dan BUMD. Dan yang terakhir semua aset atau kekayaan negara yang dapat dinilai dengan uang.

- Rincian yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 ini mendasarkan pada sumber hukum yang berbentuk teori. Teori keuangan negara di negara-negara, baik yang menggunakan *anglo-saxon system* maupun Eropa *continental system* itu kebanyakan menggunakan empat pembagian tadi.
- Seperti kita lihat misalnya teori Adam Smith juga demikian. Yang dianut di *anglo-saxon* dalam bukunya Profesor Wieth, juga demikian empat. Begitu juga yang dianut di Eropa Continental bisa kita lihat dari bukunya Profesor Prince [Sic!], ini juga empat pembagian tersebut.
- Ini justru menjamin kepastian hukum, dikarenakan yang tadinya di dalam Pasal 23 ayat (1) itu kosong, *Recht Vacuum*, keuangan negara tidak dijabarkan secara detail, di sini malah dijabarkan secara detail dan penjabarannya menggunakan sumber hukum yang tertinggi, yaitu teori.
- Dengan demikian maka sebetulnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 itu merupakan landasan operasional di dalam pengelolaan keuangan negara. Selanjutnya kami ingin membahas tentang landasan yuridis lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.
- Sebagaimana kita ketahui di dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945 tegas dinyatakan salah satu tujuan negara adalah mensejahterakan rakyat. Maka di dalam teori ketatanegaraan ini yang disebut *welfare state type*, negara yang menggunakan tipe kesejahteraan masyarakat.



- Oleh karenanya, seperti dikutip oleh Durpsteen, ini fungsi pemerintah meliputi dua hal. Yang pertama adalah *besturen functie*, ini fungsi memerintah, ini fungsi eksekutif yang melaksanakan seluruh produk-produk hukum. Dan yang kedua *verzogen functie*, ini fungsi pelayanan.
- Fungsi pelayanan ini acuannya satu, semua pelayanan harus bermuara kepada sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) nya, dan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
- Pasal 23 ayat (1) ini mengenai keuangan negara, harus untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) ini mengenai kekayaan negara, bumi, air, luar angkasa, dan sebagainya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Sebetulnya keadaan BUMN ini memang merupakan suatu keadaan yang kalau dipandang dari segi teori, terutama teori administrasi negara, ini suatu badan hukum yang mandul, dualisme. Di satu pihak dia bernaung di bawah menteri, seperti kereta api malah menterinya dua, Menteri BUMN dan Menteri Perhubungan. Tetapi lembaganya sendiri bentuknya perseroan terbatas, berarti ini swasta. Ini yang menyebabkan saya katakan mandul, apakah ini publik murni atautkah privat murni.
- Tetapi di dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam pelayanan ini, pemerintah menggunakan organ-organ, baik publik, semi publik, ataupun privat murni. BUMN atau BUMD merupakan lembaga yang semi publik, artinya memang mempunyai ciri publik ataupun juga mempunyai ciri privat. Ibarat dalam kata sehari-hari ini merupakan lembaga privat yang berplat merah.
- Oleh karenanya, kata-kata dipisahkan di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 ini artinya dipisahkan dari APBN dan APBD, bukan dipisahkan lalu mandiri, tetapi dipisahkan dari APBN dan APBD. Kalau kita lihat rumusan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 itu kata sambungnya menggunakan "koma". APBN, APBD koma, koma, termasuk di sana kata-kata BUMN maupun BUMD. Jadi ini merupakan satu kesatuan kekayaan negara atau keuangan negara tidak lepas dari keuangan negara.



- Terlebih lagi kalau dilihat dari segi badan hukumnya, badan hukumnya adalah merupakan badan hukum yang privat murni PT (Perseroan Terbatas) yang tunduk kepada Undang-Undang PT, Undang-Undang Hukum Perdata, mungkin KUHD, dan sebagainya. Sehingga kalau ini lepas dari kekayaan negara, padahal kita tahu badan hukum perdata, itu kebanyakan *profit oriented*. Orientasinya kepada untung rugi.
- Sehubungan dengan ini, malah perlu dikhawatirkan kalau itu lepas dari kekayaan negara, maka amanah yang utama dari Undang-Undang Dasar, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak akan terwujud. Di sini keuntungan profit hanya dinikmati oleh perusahaan itu sendiri atau mungkin dividennya hanya untuk pemegang-pemegang saham dan sebagainya kurang mencerminkan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3).
- Kesimpulan yang pertama, kedudukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 sebagai peraturan pelaksana ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, jadi kedudukannya hanya sebagai undang-undang yang organik. Yang kedua, ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, justru sebaliknya merupakan penjabaran kekayaan negara yang dikelola oleh pihak negara. Kesimpulan ke tiga, kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara dan perusahaan daerah tetap merupakan keuangan negara yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah. Hal ini bisa kita bandingkan juga dengan Undang-Undang Otonomi Daerah. Di dalam Undang-Undang Otonomi Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di sana dikatakan, "*Kewenangan pusat adalah politik luar negeri, Hankam, keuangan negara, peradilan, dan agama.*" Jadi, keuangan negara tetap ada ditangan pusat, daerah saja tidak boleh untuk mengelola dan sebagainya, apalagi ini merupakan satu BUMN atau BUMD. Kesimpulan yang keempat, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, khususnya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i justru dapat menjamin kepastian hukum kepada lembaga pengelola keuangan. Keuangannya seperti BUMN dan BUMD.



- Apabila dikelola sepenuhnya oleh pihak lembaga tersebut, padahal lembaga tersebut merupakan lembaga keperdataan yang di dalam operasionalnya menekankan kepada *profit oriented*, padahal di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ini harus sebesar-besar kemakmuran rakyat, ini dikhawatirkan amanah tersebut tidak dapat terwujud. Kesimpulan terakhir atau yang kelima, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, khususnya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i tetap menjamin pelaksanaan atas asas *equality before the law*. Di sini tetap terjaga kesamaan dimuka hukum dan pemerintah, tetapi perlu kita ketahui bahwa kesamaan itu harus dikaitkan dengan hak dan kewajiban yang dimiliki oleh masing-masing lembaga. Jadi, pengelola negara dengan pengelola yang dilakukan BUMN itu kewajibannya berbeda otomatis haknya berbeda. Dengan berbeda itu bukan berarti melanggar asas *equality before the law*, tetapi sebetulnya justru merupakan penjabaran daripada asas ini.

### 3. Miko Kamal, S.H., LL.M. Ph.D

- Seperti yang terbaca di dalam beberapa dokumen perkara, yang dipermasalahkan oleh para Pemohon perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 adalah keberadaan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Sedangkan para Pemohon perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 mempermasalahkan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Pendapat hukum ini membahas tentang rahasia hukum dibalik keberadaan aturan yang memasukkan kekayaan BUMN/BUMD sebagai bagian dari keuangan negara dan keterlibatan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam tata kelola keuangan BUMN/BUMD dari sudut *corporate governance* (CG) dan hubungannya dengan doktrin *business judgment rule*. Teori keagenan (*agency theory*) sebagai akar teori CG
- Sebagai sebuah sistem yang dimaksudkan untuk mengarahkan dan mengontrol perusahaan (*Corporate governance* diartikan sebagai '*the system by which companies are directed and controlled*', sebagaimana yang



dapat dilihat pada the Cadbury Report of 1992, The Financial Aspect of Corporate Governance, (1992), <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>), CG –yang secara formal mulai mendapat tempat dalam dunia hukum perusahaan Indonesia pada tahun 1999 yang ditandai dengan dibentuknya Komite Nasional tentang *Corporate Governance* (Miko Kamal, 'Konsep *Corporate Governance* di Indonesia: Kajian atas *Kode Corporate Governance*', (2011) 10 (2), Jurnal Manajemen Teknologi 146.) lahir sebagai kelanjutan dari teori keagenan (*agency theory*) (Wilson Arafat dan Mohammad Fajri M.P., *Smart Strategy for 360 Degree GCG (Good Corporate Governance)*, (2009), Sky Rocketing Publisher 7.) Dengan kata lain, *agency theory* adalah postulat yang melatari kelahiran CG.

- Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa *agency theory* eksis untuk meminimalkan terjadinya penyimpangan investasi/uang/property milik principal pada perusahaan dari perilaku tidak baik para pengelola perusahaan, yaitu para pengelola perusahaan yang mendahulukan kepentingan pribadi mereka (*self-interest*) ketimbang kepentingan principal. (M P Bhasa, '*Global Corporate Governance: Debates and Challenge*, (2004) 4, *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*.) Penyimpangan itu terjadi karena dalam perusahaan-perusahaan modern, para pemegang saham (*principal*) tidak langsung mengelola perusahaan mereka, tetapi menyerahkannya kepada orang lain (*agent*), yang mashur dengan sebutan *separation of ownership and control*. Pergumulan pemikiran tentang *agency theory* ini dapat dilacak dalam tulisan-tulisan ilmiah yang dibuat oleh, diantaranya, Adolf Berle and Gardiner Means (Adolf Berle and Gardiner Means, *The Modern Corporation & Private Property* (1932) Transaction Publisher), Michael C. Jensen and William H. Meckling (Michael C. Jensen and William H. Meckling, 'Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure', (1976) 3, *Journal of Financial Economics*.), Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, serta Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Visny (Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Visny, 'Corporate Ownership Around the World', (1999) 54 *Journal of Finance*.)



- Seperti yang dirangkum oleh Muhammad Zubair Abbasi, akibat dari ketidakseimbangan relasi antara *principal* dan *agent* adalah lahirnya beragam masalah (*agency problems* atau disebut juga dengan *principal-agent problems*) di perusahaan diantaranya konflik kepentingan (*conflict of interest*) antara *principal* dan *agent*, pembagian risiko yang muncul disebabkan oleh perbedaan prioritas antara *principal* dan *agent*, masalah *moral hazard* yang muncul karena sikap *agent* yang cenderung mementingkan diri sendiri dan menghindari pekerjaan (*work-shirking*), dan ketimpangan informasi (*information asymmetry*) antara *principal* dan *agent*. (Muhammad Zubair Abbasi, 'Legal Analysis of Agency Theory: an inquiry into the nature of corporation', (2009) 51 (6), *International Journal of Law and Management* 409.)
- Keseluruhan *agency problems* di atas, dalam praktek, memunculkan biaya-biaya (*agency costs*) yang secara tidak adil menjadi tanggungan *principal*. *Agency costs* merusak agenda utama para pendiri perusahaan, yaitu memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya kepada para pemegang sahamnya (*shareholders wealth maximization*), (Margaret M. Blair and Lynn A. Stout, 'A Team Production Theory of Corporate Law, (1999) 85 (2), *Virginia Law Review* 249.) di samping mempersembahkan manfaat kepada pihak-pihak yang berkepentingan lainnya seumpama masyarakat tempatan dimana perusahaan berdiri, pekerja, supplier, dan lain-lain sebagainya.
- Pada bagian ini, dapat dirangkum bahwa keberadaan *agency theory* yang dataran praktik bermetamorphosa CG yang sekarang amat populer di Indonesia, (Saking populernya CG, hampir semua ahli yang dihadirkan oleh para pemohon dalam perkara ini menjadikan CG sebagai rujukan. Juga, kepopuleran CG di Indonesia dapat dipelajari di dalam peraturan perundang-undangan terkait perusahaan yang lahir sejak tahun 1999 menjadikan CG sebagai acuan) dimaksudkan untuk memitigasi *agency problem* dan mengurangi *agency costs* demi menyelamatkan investasi yang ditanamkan pemegang saham atau *principal* dari perilaku tidak baik para pengelola perusahaan yang seringkali mendahulukan kepentingan pribadi mereka dalam mengelola perusahaan. (Yabei Hu and Shigemi Izumida, 'The Relationship between Ownership and Performance: A Review of Theory and Evidence', (2008) 1 (4), *International Business Research* 72.)



- Konsep *shareholders wealth maximization* dalam pengelolaan perusahaan dengan CG sebagai pagar pengaman, tidak hanya ditemukan di dalam literatur-literatur asing. Hal yang sama juga pernah tergambar dalam definisi CG yang pernah dirumuskan Kementerian BUMN: *Corporate governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas perusahaan **guna mewujudkan nilai pemegang saham** dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholder* lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika. (Pasal 1 huruf a KEPMEN BUMN Nomor 117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Pemerintah sebagai *acting principal*

- Dari uraian di atas sudah terang bahwa prinsipnya CG hadir untuk memastikan agar hak-hak *principal* tidak dibelokkan secara tidak patut oleh para *agents* perusahaan untuk kepentingan mereka sendiri. Prinsip *shareholders wealth maximization* yang hendak diamankan oleh CG tidak dibedakan antara badan hukum milik swasta (BUMS) dan BUMN. Yang sedikit mengganggu dan sering menyesatkan adalah menentukan siapa terkategori sebagai *principal* BUMN/BUMD (selanjutnya disebut BUMN)?
- Banyak orang menyamakan struktur kepemilikan BUMN dengan BUMS; ketika para pemegang saham yang nama-namanya tertera di dalam daftar pemegang saham disebut sebagai *principal* BUMS, Pemerintah dianggap pula sebagai *principal* BUMN.
- Anggapan ini bisa jadi berangkat dari kenyataan kekuasaan besar Pemerintah melalui forum Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) di BUMN. Sebagaimana halnya kekuasaan para pemegang saham BUMS melalui RUPS, Pemerintah juga berkuasa penuh (juga melalui RUPS) menetapkan kebijakan-kebijakan strategis di BUMN semisal mengangkat dan memberhentikan dewan komisaris dan direksi, menyetujui laporan tahunan, dan kebijakan-kebijakan penting lainnya.
- Perihal kepemilikan BUMN digambarkan dengan sangat baik oleh Choon Yin Sam sebagaimana yang dikutip oleh Sajid Anwar dan Choon Yin Sam ketika mereka menjelaskan *governance structure Temasek Holdings Limited* (BUMN Singapura) yang membagi *governance structure* BUMN



menjadi dua lapis. Pada lapis pertama, yang disebut sebagai *principal* BUMN adalah publik (*general public*) dengan Pemerintah sebagai *agent*. Sementara pada lapis kedua, Pemerintah bertindak sebagai *principal* dan para manajer yang menjalankan langsung BUMN disebut sebagai *agent*. (Sajid Anwar and Choon Yin Sam, '*Private Sector Corporate Governance and the Singapore Government-Linked Corporations*', (2006) 7 (2), *International Public Management Review* 70.)

- Konsep dua lapis *governance structure* tersebut bersesuaian dengan amanat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi penting. Implementasi dari kewenangan negara menguasai cabang-cabang produksi penting itu adalah turun tangannya negara mendirikan BUMN dengan modal yang berasal dari kekayaan negara/daerah yang dipisahkan. Hal itu berbeda dengan modal BUMS yang berasal dari uang atau properti milik pribadi yang terbagi ke dalam lembaran-lembaran saham.
- Bersumber dari sumber modal yang berbeda, konsekuensi logis dan legal, posisi para pemegang saham BUMS di RUPS tidak setara dengan posisi Pemerintah BUMN. Kehadiran Pemerintah di BUMN hanyalah sebagai *acting principal* (pemilik wakil), mewakili masyarakat umum sebagai pemilik BUMN yang sebenarnya (*ultimate principal*).
- Dalam praktik, konsekuensi dari berbedanya sumber modal BUMS dan BUMN adalah tidak samanya kapasitas hukum masing-masing. Perbedaan kapasitas tersebut, salah satunya, dapat dilihat dalam praktik pertanggungjawaban pengelolaan keuangan perusahaan. Di BUMS, puncak tertinggi pertanggungjawaban keuangan adalah RUPS. Karena itu, laporan keuangan yang disampaikan direksi dalam forum RUPS akan benar-benar tuntas manakala RUPS menerima laporan pertanggungjawaban dimaksud, meskipun laporan tersebut bermasalah dari sudut teori dan praktik tata kelola keuangan perusahaan.
- Contoh sederhana, setahun mengelola BUMS direksi menghabiskan dana operasional perusahaan sebesar Rp. 3 Milyar. Rp. 2 Milyar dari total pengeluaran itu dilengkapi dengan bukti-bukti sesuai dengan standar akuntansi keuangan, akan tetapi tidak ada bukti pengeluaran untuk sisanya (Rp. 1 milyar). Ketidakmampuan direksi mempertanggungjawabkan Rp. 1





milyar tidak akan menimbulkan masalah hukum sepanjang RUPS telah mengesahkan laporan pertanggungjawaban direksi itu.

- Beberapa ahli yang dihadirkan oleh para Pemohon berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal pembentukan BUMN serta merta menjelma menjadi kekayaan BUMN sebagai entitas hukum tersendiri, tidak lagi menjadi uang negara. Dari sisi hukum perusahaan, pandangan ini amat keliru. Sebagaimana kita pahami bersama, hukum perusahaan Indonesia menganut model *two-tier board* yang membagi organ perusahaan menjadi tiga, yakni RUPS (organ tertinggi yang memiliki hak yang tidak dimiliki oleh dua organ lainnya), dewan komisaris (organ perseroan yang menjalankan fungsi pengawasan dan pemberi masukan) dan direksi (organ perseroan yang menjalankan kegiatan harian perseroan). Dan, sentana kita ikuti kerangka berpikir para ahli Pemohon (Pemerintah sebagai *acting principal* tidak lagi berperan di BUMN) maka, secara hukum, BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) (Menurut UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, bentuk hukum BUMN ada dua yaitu yang berbentuk PT dan Perum.) layak disebut sebagai PT karena kekurangan organ.

Merintangi 'krumuk-tumuk' (*moral hazard*)

- Implikasi hukum dari posisi Pemerintah di BUMN yang hanya sekadar *acting principal* adalah RUPS yang diwakili Pemerintah bukanlah puncak tertinggi pengambilan keputusan di BUMN, terutama dalam hal pertanggungjawaban keuangan.
- Masih meneruskan contoh di atas; berbeda dengan BUMS, laporan penggunaan uang perusahaan senilai Rp. 1 milyar yang tanpa bukti pengeluaran tidak bisa serta merta diselesaikan atau dianggap di forum RUPS, meskipun secara formal RUPS telah menyetujui persetujuan.
- Secara praktis, tidak memberikan kewenangan kepada RUPS BUMN untuk mengesahkan laporan keuangan yang tidak beres sangat besar artinya untuk merintangi terjadinya kemungkinan 'krumuk-tumuk' (*moral hazard*) dilingkungan organ perseroan; Pemerintah/RUPS, Dewan Komisaris dan Direksi. Misalnya, laporan keuangan yang tidak layak itu disahkan RUPS padahal uangnya bukan dipergunakan untuk kepentingan perseroan tetapi



dinikmati secara bersama-sama oleh Pemerintah/RUPS, dewan komisaris dan direksi.

- Kita mesti berterima kasih kepada pembuat UU Keuangan negara dan BPK (Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat) yang dengan sangat bijaksana merumuskan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17/2003 yang mendefinisikan kekayaan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara dan memberikan ruang kepada BPK untuk memeriksa keuangan BUMN melalui Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU Nomor 15/2006. Dengan pasal-pasal ini, pihak-pihak yang bermaksud melakukan praktik krumuk-tumuk di BUMN tidak akan bisa melakukan aksi mereka dengan bebas.
- Kehadiran Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17/2003 dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU Nomor 15/2006 tidak hanya sekedar merintangi 'krumuk-tumuk' di 141 BUMN (Menurut catatan Kementerian BUMN, BUMN di Indonesia berjumlah 141. Daftar lengkap BUMN dapat dilihat di <http://ireformbumn.wordpress.com/daftar-bumn/>) saja yang beraset Rp. 2.950 triliun (Merdeka.com, Potensi Aset BUMN bisa capai Rp. 6.000 triliun, <http://www.merdeka.com/uang/potensi-aset-bumn-bisa-capai-rp-6000-triliun.html>) saja, tapi akan menyelamatkan 1.113 BUMD dengan total aset sekitar Rp. 343.118 triliun. (Kementerian Dalam Negeri, BUMD Miliki Aset Rp. 343.118 Triliun, <http://www.kemendagri.go.id/news/2012/03/08/bumd-miliki-aset-rp343118-triliun>) Potensi 'krumuk-tumuk' justru sangat besar peluang terjadinya di BUMD yang pengawasannya jauh lebih lemah dibandingkan dengan BUMN.

#### Doktrin *Business Judgement Rule*

- Doktrin *business judgement rule* (BJR) secara tegas diadopsi di dalam hukum perusahaan kita sebagaimana yang termaktub di dalam Pasal 97 ayat (5) UU Nomor 40/2007 tentang Perseroan Terbatas:
  - (5) Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:
    - a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;



- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
  - c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
  - d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.
- Apakah Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17/2003 dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU Nomor 15/2006 membuat doktrin BJR tidak berlaku? Tidak. Pasal-pasal itu tidak bisa menjerat para direksi lurus yang secara hukum diproteksi oleh doktrin BJR melalui Pasal 97 ayat (5). Seperti yang saya katakan pada bagian atas, pasal-pasal itu ada untuk merintang praktik 'krumuk-tumuk' di lingkungan BUMN, bukan untuk menakut-nakuti para direksi lurus.

**Jawaban Tertulis Ahli terhadap pertanyaan Hakim Konstitusi  
 Tentang Business Judgment Rules**

- Makna dari terminologi peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (3) UU BUMN adalah bahwa komisaris dan direksi dalam peran mereka masing-masing dalam mengelola BUMN harus mengacu kepada semua peraturan perundang-undangan terkait BUMN di antaranya UU Keuangan Negara (UU Nomor 17/2003), UU BPK (UU Nomor 15/2006), dan UU Perseroan Terbatas atau PT (UU Nomor 40/2007), khusus bagi BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas.
- Seluruh BUMN terkait dengan UU Keuangan Negara dan UU BPK berhubungan dengan konsep *acting principal* (Pemerintah) dan *ultima principal* (Publik), yang saya sampaikan pada persidangan tanggal 24 September 2013.
- Sementara itu, BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas, selain tunduk kepada UU Keuangan Negara dan BPK, juga tunduk kepada UU PT termasuk ketundukan terhadap doktrin BJR yang termaktub secara eksplisit di dalam Pasal 97 ayat (5) UU PT. Sebagaimana yang juga telah



saya sampaikan pada persidangan tanggal 24 September 2013, direksi BUMN yang berbentuk PT yang menjalankan dengan baik (tidak melakukan kesalahan atau kelalaian, beritikad baik dan hati-hati, tidak ada konflik kepentingan, dan telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian) dilindungi oleh Pasal 97 ayat (5) atau BJR;

- Dengan kata lain, BJR melindungi direksi lurus. Sebaliknya BJR tidak melindungi direksi jahat. Prinsip ini berlaku umum, baik pada BUMS maupun pada BUMN.

#### **Tentang posisi Pemerintah sebagai RUPS di BUMN**

- Pemerintah hanyalah sebagai acting principal, maka keputusan RUPS bukanlah benar-benar keputusan tertinggi sebuah perseroan atau keputusan yang benar-benar tuntas. Berbeda dengan RUPS pada BUMS.
- Oleh karena itu, dalam praktek, tuduhan korupsi tetap bisa ditujukan kepada direksi BUMN yang ditemukan bermasalah oleh BPK meskipun RUPS sudah menerima atau menyatakan tidak ada penyimpangan di tubuh BUMN tersebut. Dari sisi *governance* (sebagai tindak lanjut dari konsep *shareholders wealth maximization*), kehadiran BPK adalah untuk menyelamatkan kepentingan publik sebagai *ultimate principal* BUMN.

#### **4. DR. Maruarar Siahaan, S.H., M.H.**

- UUD 1945 merupakan hukum dasar atau hukum tertinggi bagi Negara Republik Indonesia, yang menjadi sumber legitimasi peraturan-perundangan yang lebih rendah sebagai penjabaran cita-Hukum dan cita-Negara yang dikandung dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945. Peraturan Perundang-Undangan demikian, memuat kebijakan-kebijakan negara, yang harus mengalir dari UUD 1945, dan oleh karenanya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 sebagai *The Supreme Law of The Land*.
- Keunikan UUD Indonesia sebagaimana termuat dalam UUD 1945 tersebut, baik UUD 1945 yang diadopsi tanggal 18 Agustus 1945, diperlakukan kembali pada tanggal 5 Juli 1959, yang kemudian diubah sebanyak empat kali, sejak tahun 1999 sampai tahun 2002, disamping sebagai konstitusi politik, juga merupakan konstitusi ekonomi.



(Perubahan Pertama dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999) Bab XIV yang mengatur tentang "Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial", memuat Pasal 33 untuk pengaturan bidang Ekonomi, dan pasal 34 untuk pengaturan Kesejahteraan Sosial. Pasal 33 UUD 1945 sebelum perubahan, terdiri dari tiga ayat, merupakan gagasan dan pemikiran *Founding Fathers* Republik Indonesia, dan secara khusus Drs. Mohammad Hatta, yang berisi konsep ekonomi kerakyatan sebagai sistem perekonomian yang diadopsi untuk menengahkan sistem ekonomi kolonial Belanda. Sistem yang didukung oleh kaum aristokrat dari feodalisme didalam negeri, karena keadaan struktur sosial-ekonomi pada zaman kolonial Belanda menempatkan golongan rakyat pribumi yang merupakan mayoritas dalam posisi tertekan menempati stratum terbawah dalam konstelasi ekonomi. (Prof. Dr. Siitua Arief, *Ekonomi Kerakyatan Indonesia, Mengenang Bung Hatta Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia*, Universitas Muhammdiyah Surakarta. 2002. hal 183) Dalam proses perubahan UUD 1945, tiga ayat asii yaitu ayat (1), (2) dan (3) dapat dipertahankan terhadap keinginan sementara pihak untuk mengubah pasal 33 tersebut setelah kemenangan sistem ekonomi kapitalisme barat atas sistem ekonomi sosialisme, yang disusul dengan keruntuhan sistem komunisme Uni Soviet dan Eropa Timur. Para akademisi Indonesia, menurut Prof. Edi Swasono, terkesan makin mengagumi globalisasi yang membawa perangai "kemenangan" sistem kapitalisme barat dan membawa pengaruh besar terhadap sikap kaum elit politik muda Indonesia, yang mudah menjadi ambivalen terhadap sistem ekonomi Indonesia dan ideologi kerakyatan yang melandasinya. (Sri Edi Swaso *Nomor Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan. Mutualism & Brotherhood, Kerakyatan. Nasionalisme Dan Kemandirian*, UNJ Press 2004. hal 182.) Setelah melalui perjuangan keras menentang dan meyakinkan PAH I (kemudian juga terhadap Komisi Amandemen pada ST MPR 2002) untuk sementara boleh lega bahwa ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dari Pasal 33 UUD 1945 tidak diubah oleh PAH I BP MPR. Era Reformasi setelah kejatuhan rezim Orde Bam yang didahului oleh krisis Ekonomi yang kemudian mengajukan tuntutan perubahan UUD 1945, telah mengakibatkan bidang ekonomi dalam Pasal 33 UUD 1945



menjadi objek perbedaan paham yang besar, oleh dua kubu atau aliran ekonomi yang berbeda. Dalam banyak kesempatan, sebagai aliran pemikiran yang amat dipengaruhi oleh globalisasi ekonomi setelah kemenangan sistem kapitalisme, dikemukakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan solusi untuk persoalan masa lalu. Tantangan zaman saat ini membutuhkan strategi dan kebijakan yang berbeda.

- Kebijakan liberalisasi keuangan (moneter) dengan deregulasi perbankan dan penerapan ideologi liberalisasi perdagangan yang disertai pula dengan liberalisasi arus masuk investasi asing dalam rangka Putaran Uruguay, AFTA dan APEC, berlangsung dengan dasar pemikiran atau anjuran dari para konsultan ekonomi asing. Kebijakan demikian semakin diperkuat lagi kemudian setelah krisis ekonomi 1998, melalui syarat-syarat dalam *Letter of Intent* (LoI) yang harus dilaksanakan Indonesia, kalau bantuan IMF akan direalisasikan untuk penyelamatan (*bail-out*) perekonomian Indonesia. Kebijakan yang dilakukan Pemerintah atas tekanan IMF tersebut, sama sekali tidak lagi memperhitungkan Pasal 33 UUD 1945. Privatisasi sektor ekonomi yang menguasai hidup orang banyak, terus dilakukan, meskipun hal demikian tampak jelas merugikan ekonomi mayoritas rakyat. Pada hal telah terjadi kontradiksi antara globalisme sebagai proyek ideologis modal transnasional dan para pendukungnya, terutama Amerika Serikat beserta peran dari apa yang disebut institusi pengatur ekonomi global seperti IMF dan WTO yang telah memperluas kekuasaannya atas negara berdaulat lewat agenda privatisasi, liberalisasi dan deregulasi ekonomi dimana-mana (William K. Tabb, Tabir Politik Globalisasi diterjemahkan dari *The Amoral Elephani, Globalization and The Struggle for Social Justice in The Twenty-First Century*, Lafdl Pustaka. 2003. hal vii), dengan konstitusi ekonomi Indonesia dalam UUD 1945 yang masih menjadi harapan dan cita-cita mayoritas orang Indonesia, yang percaya akan konsep dan sistem ekonomi kerakyatan.
- Sebagai puncak konflik tersebut, maka para penganut ekonomi kerakyatan atau orang yang merasa berhak menuntut janji bahwa Pemerintah yang dipilihnya akan melaksanakan amanat konstitusi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat banyak, telah mengajukan beberapa



undang-undang, yang menganut paham ekonomi liberal pasar bebas dengan free competition-nya, untuk diuji dengan Pasal 33 UUD 1945, dan meminta agar ketiga Undang tersebut dibatalkan. Ketiga Undang-Undang tersebut, adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Sumber Daya Air (Pasal 24C UUD 1945. memberi wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji secara materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945. Jika terdapat substansi yang bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah Konstitusi wajib membatalkannya), yang dituduh sarat dengan kepentingan dan kekuatan imperial Amerika Serikat melalui IMF dan Bank Dunia. Mereka telah menggunakan utang untuk memaksakan liberalisasi, privatisasi dan deregulasi di negara-negara yang lemah secara ekonomis maupun politis demi keuntungan modal transnasional dan keuangan internasional. (William K.Tabb. op.cit. hal. xviii) Dan yang terakhir sekali, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, telah merupakan ujian yang menentukan apakah pasal 33 UUD 1945 masih relevan sebagai landasan kebijakan Investasi di Indonesia.

- Sejak berlakunya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, kemudian diperlakukan kembali pada tanggal 5 Juli 1959, sampai dengan terjadinya perubahan empat kali UUD 1945, kecuali dengan tafsir yang sangat singkat yang pernah diberikan Prof Mr. Soepomo dan Dr. Mohammad Hatta, belum pernah ada tafsiran yang otoritatif tentang apa yang diartikan dengan "Dikuasai Negara" dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Bahkan GBHN dalam masa pemerintahan Orde Baru, yang dibentuk sebagai pelaksanaan UUD 1945, rumusan yang menyangkut Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tersebut belum pernah dilakukan. Dalam banyak Undang-Undang yang memuat kebijakan dibidang ekonomi, memang dalam pertimbangannya UUD 1945 dikutip sebagai dasar konstitusional kebijakan yang diadopsi dalam Undang-Undang berkenaan, akan tetapi substansi kebijakan yang terkandung dalam pasal-pasal atau batang tubuhnya justru bertentangan dengan jiwa dan semangat yang terkandung dalam UUD 1945 tersebut. Hal ini



sesungguhnya merupakan indikator yang jelas, bahwa penyelenggara negara dibidang sosial ekonomi mengalami kesulitan dalam menseserasikan kebijakan dengan visi yang diamanatkan Konstitusi. Sejak Orde Baru, kita telah menyaksikan praktek ekonomi yang liberal, yang disusun oleh para ekonom yang umumnya berpendidikan Amerika (Berkeley) waktu itu, sehingga dijuluki sebagai "Mafia Berkeley", mendapat tentangan dari para penganut ekonomi kerakyatan, yang seialu merujuk pada Pasal 33 UUD 1945 tersebut. Kesan yang diperoleh dari perundang-undangan yang dilahirkan untuk mengatur roda perekonomian nasional, khususnya menyangkut sumber daya alam dan cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, tampak tidak merujuk secara sungguh-sungguh pada Pasal 33 UUD 1945, yang boleh jadi timbul karena dua hal. Pertama, sebagaimana telah pernah disinggung di atas, adanya pandangan bahwa situasi dan tantangan yang dihadapi pada awal kemerdekaan, tidak sama dengan tantangan dan keadaan yang dihadapi sekarang dengan proses globalisasi di segala bidang, sehingga doktrin yang termuat dalam pasal 33 UUD 1945 tidak dapat lagi dipertahankan; dengan kata lain dipandang telah ketinggalan zaman. Kedua, mungkin yang lebih mendasar adalah kesepakatan yang dilakukan dalam rangka penyelamatan Indonesia dari krisis multi dimensi, yang menyebabkan Indonesia harus menyesuaikan diri dengan negara donor yang mensyaratkan diambilnya kebijakan ekonomi secara terkait dengan bantuan ekonomi yang diberikan, termasuk perubahan hukum yang mengatur sektor tertentu dalam perekonomian Indonesia. Terkadang harus dibayar dengan harga yang mahal, karena kebijakan yang diambil justru tidak sesuai dengan kebutuhan yang ada. Stiglitz, yang mengecam pendekatan IMF "one-size-fits-all", tanpa mempertimbangkan keadaan nasional yang berbeda, menyatakan lebih jauh dengan cara yang lugas :

- *"...Especially at the International Monetary Fund, decisions were made on the basis of what seemed a curious blend of ideology and bad economics, dogma that sometimes seemed to be thinly veiling special interest... While no one was happy about the suffering that often accompanied the IMF programs, inside the IMF, it was simply assumed*





*that whatever suffering occurred was a necessary part of the pain countries had to experience on the way to becoming a successful market economy, and that the measures would, in fact reduced the pain the country would have to face in the long run. The hypocrisy of pretending to help developing countries by forcing them to open up their market to the goods of advanced industrial countries while keeping their own market protected, policies that make the rich richer and the poor more impoverished and increasingly angry.*

- Stiglitz mengatakan bahwa kebijakan-kebijakan IMF yang terkadang tampak merupakan campuran ideologi dan ilmu ekonomi yang buruk, secara halus menutupi kepentingan yang khusus. Penderitaan apapun yang dialami dari kebijakan demikian, dianggap sebagai bagian dari penderitaan yang perlu dialami menuju sistem ekonomi pasar yang berhasil. Sikap hipokrit yang pura-pura menolong negara berkembang dengan memaksa mereka membuka pasarnya, tapi mereka tetap menutup pasarnya, merupakan kebijakan yang membuat negeri yang kaya semakin kaya dan yang miskin makin miskin dan semakin lama semakin marah. Tetapi khusus untuk kita, tampaknya yang semakin marah adalah mereka yang paling menderita yang didukung oleh para ekonom yang menganut ekonomi kerakyatan yang menjadi doktrin UUD 1945, sementara pengambii kebijakan yang tidak begitu terpengaruh secara mencolok, tidak merasa perlu untuk meninjau kebijakan ekonomi dengan mengacu pada UUD 1945, dengan alasan tuntutan ekonomi global. Padahal menurut Hirst konsep globalisasi yang dikemukakan para penganut teori ekstrim itu tidak lain tidak bukan adalah mitos belaka. (Paul Hirst & Grahame Thomson, op.cit hal 3.)
- Secara khusus Indonesia mendasarkan kemerdekaannya untuk membentuk satu Negara yang ditujukan untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indoensia, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. UUD 1945, bukan hanya sebagai dokumen hukum, melainkan juga dokumen historis yang memuat landasan dan tujuan Negara, pandangan hidup dan cita-cita berbangsa dan bernegara. UUD



1945 bukan hanya sebagai konstitusi politik, melainkan juga konstitusi ekonomi, yang menjadi hukum tertinggi dan menjadi sumber kebijakan yang disusun dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara.

- Sangat jelas bagi kita bahwa kosepsi yang dirumuskan dalam UUD 1945, sering juga tidak cukup menjadi acuan yang digambarkan dalam Undang-Undang tentang kebijakan-kebijakan negara yang dirumuskan menjadi Undang-Undang. Pembuat kebijakan memang sering mengalami kesulitan untuk menjabarkan idee dan konsepsi dalam UUD 1945, kalau pembuat kebijakan semata-mata dihadapkan dengan pandangan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia hanya mungkin dalam integrasi ekonomi secara satu arah, jikaiaua sama sekali tidak memanfaatkan kondisi dan pemikiran lokal untuk bertindak dan merumuskan kebijakan.
- Jawaban atas pertanyaan untuk apa kemerdekaan kebangsaan disusun sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang menjadi kerangka berpikir perekonomian nasional berupa usaha bersama yang berasaskan kekeluargaan untuk memajukan kesejahteraan umum, sehingga makna "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" dipahami bukan semata-mata pada bentuk. Akan tetapi sejarah kebangsaan pra-proklamasi yang ingin melepaskan diri dari penjajahan secara politik dan ekonomi, mencatat para *founding fathers* Indonesia telah menyusun UUD 1945 sebagai dasar negara Indonesia merdeka, berpijak pada semangat, jiwa dan cita-cita untuk melepaskan diri dari dominasi dan pemerasan kapitalisme yang mengabadikan kemiskinan rakyat, untuk mengangkat harkat dan martabat bangsa Indonesia agar mampu berdiri sejajar dengan bangsa-bangsa lain dan sanggup menjadi tuan dinegeri sendiri.
- Merupakan suatu keharusan mutlak lagi kita untuk memandang konstitusi sebagai satu struktur yang utuh, sehingga tidak boleh satu pasal tertentu, yang boleh jadi secara gramatikal atau tekstual sangat jelas, tetapi ketika dilihat secara keseluruhan dalam satu struktur dan sistem konstitusi yang utuh, norma tertentu mengalami pemaknaan tertentu. Doktrin *the integrity of the constitution* menjadi dasar bagi dikenalnya jenis penafsiran tertentu, yang memberikan makna terhadap suatu norma atau frasa dalam konstitusi dalam hubungan yang utuh dengan keseluruhan tubuh



konstitusi sebagai satu sistem. Merupakan hal yang niscaya jika ia terjadi interdependensi antara teks dengan struktur konstitusi itu sendiri. Adalah menjadi tugas hakim MK untuk melakukan harmonisasi ketika keadaan timbul yang mengesankan hilangnya konsepsi yang dianut konstitusi menjadi tidak utuh, dan dengan menemukan makna norma konstitusi tersebut, tidak terjadi dengan menggunakan satu metode penafsiran saja. Tidak ada pendekatan terhadap konstitusi yang bersifat tunggal. Seluruh metode interpretasi yang dikenal akan digunakan dalam mencari makna norma konstitusi, yang akan digunakan sebagai dasar untuk menjabarkannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yaitu Undang-Undang, atau untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Oleh karena itulah menjadi penting hermeneutika hukum yang memusatkan perhatian pada hakekat dan metode interpretasi, sebagai upaya yang memandang problema hukum dari kacamata sejarah, struktur konstitusi, komitmen dan doktrin serta asumsi konstitusi, bahasa konstitusi (*linguistic*), implikasi politis dari cara pembacaan dan pemahaman hukum untuk membangun interpretasi Hukum yang benar dalam tradisi humanis. (Gregory Leih (ed), *Legal Hermeneutics*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Hermeneutika Hukum, Sejarah, Teori dan Praktik, Nusa Media, 2008 hal I.)

- Tafsir terhadap konstitusi dalam UUD 1945 yang juga menjadi konstitusi ekonomi yang menjadi rujukan dalam menyusun kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, harus didasarkan juga atas pandangan hidup bangsa dan Negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 tentang tujuan dibentuknya negara R.I., yang membentuk konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mengharuskan peran Negara untuk intervensi jika menyangkut hajat hidup orang banyak dan tidak menyerahkannya secara bebas semata-mata pada mekanisme pasar dan konsep klasik pengertian keuangan negara. Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 UUD 45, merujuk pada konsepsi penguasaan negara, termasuk diantaranya *state intervention* dimaksud adalah untuk meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan rakyat, dan bukan berdiri sebagai penjaga malam.



- Mahkamah Konstitusi yang diberi mandat untuk mengawal konstitusi, memberi tafsiran atas Pasal 33 UUD 1945 tersebut, sebagai batu ujian konstusionalitas kebijakan ekonomi yang diadopsi dalam undang-undang yang dimohonkan pengujian, dengan memperhitungkan juga lingkungan strategis global yang berubah. Mahkamah Konstitusi secara khusus telah memberi pengertian "penguasaan oleh negara" dalam putusan-putusannya sebagai berikut ini: "...dengan memandang UUD 1945 sebagai sebuah sistem...,maka penguasaan oleh negara dalam pasal 33 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas dari pada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik dibidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat". Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalam wilayah negara, pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu Pasal 33 ayat (3) menentukan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sesesar-besar kemakmuran rakyat".
- "...pengertian "dikuasai negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber sumber kekayaan yang dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk melakukan fungsinya dalam mengadakan kebijakan (*beleid*)f tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*),



pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) ".  
 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01-02-022/PUU-I/2003)

- Saya tidak melihat bahwa kesulitan-kesulitan yang timbul bagi BUMN untuk mampu bersaing dalam suatu *equal level playing field* timbul dari masalah pendefinisian "Keuangan Negara" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g dan huruf l Undang-Undang Keuangan Negara, sehingga dianggap bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Demikian juga Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan (3) serta Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang BPK. Hilangnya peran negara karena mendasarkan tafsiran secara tekstual dan individual atas Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tanpa mengaitkan dengan konstitusi secara utuh dalam pengertiannya berdasarkan filosofi dan pandangan hidup bangsa sebagai negara kesejahteraan, justru bertentangan dengan mandat konstitusional untuk menjalankan perekonomian berdasar Pasal 33. Dengan konsepsi negara kesejahteraan demikian, melalui peran negara dalam BUMN yang bergerak pada cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, merupakan bentuk penguasaan Negara yang disebut dalam tafsir Mahkamah Konstitusi yang dapat dilihat dalam mengadakan kebijakan (*beleid*) tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01-02-022/PULM/2003)
- Adalah suatu hal yang berlebihan untuk mengatakan karena adanya ruang lingkup keuangan Negara yang meliputi "kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah", yang mengakibatkan berwenangnya BPK melakukan audit dan menentukan adanya kerugian Negara, menimbulkan ketidak pastian hukum dan kecemasan bagi pengurus BUMN karena sewaktu-waktu dapat diadili melakukan tindak pidana korupsi karena kebijakan yang diambil berdasarkan *business judgment rule* dan *good corporate governance*, seolah-olah doktrin hukum pidana tidak memperhatikan hal demikian. Kesengajaan (*opzet*) dan itikad buruk serta konsepsi melawan hukum yang dianut merupakan hal-hal yang bersesuaian dengan norma-norma



business judgement rule tersebut, dan merupakan unsur-unsur yang mutlak harus dibuktikan dalam proses penilaian terbukti tidaknya tindak pidana korupsi yang didakwakan pada seseorang. Bukti yang diutarakan saksi dari Pemohon sebagai Pimpinan BUMN, tentang telah dialaminya penderitaan karena penerapan konsep "kerugian keuangan Negara" padahal mengambil kebijakan bisnis yang tentu mengenai risiko berdasar *business judgment rule* terbaik, tidak boleh dijadikan alasan bahwa pasal-pasal Undang-Undang yang diuji bertentangan dengan UUD 1945, karena hal demikian adalah merupakan masalah implementasi Undang-Undang, dan bukan persoalan konstiusionalitas norma. Kesalahan dan kekeliruan yang terjadi dalam proses penilaian dan penindakan yang dilakukan, sebagaimana ternyata dari dibebaskannya saksi yang menjadi terdakwa tersebut, merupakan bukti bahwa masalah yang didapati adalah soal implementasi norma, yang boleh terjadi berdasarkan pandangan yang berbeda atau keliru. Hemat kami terlalu besar kepentingan Negara dan rakyat Indonesia untuk menghapus pasal-pasal yang diuji tersebut atas dasar alasan inkonstitusional, padahal yang terjadi adalah kesalahan penerapannya. Tidak dinafikan perlunya perbaikan dalam perumusan norma yang lebih memberi ruang kepada *good corporate governance* dan *business judgement rule*, tetapi tidaklah dengan mengorbankan konsepsi negara kesejahteraan, yang telah terbukti dalam perjalanan dan pengalaman kenegaraan, masih sangat relevan dalam pengelolaan kehidupan kenegaraan Indonesia.

- Banyaknya aturan yang mengikat bagi BUMN yang harus dipatuhi dalam menyelenggarakan kegiatan bisnis yang mengurangi fleksibilitas dan kecepatan pengambilan keputusan dibanding korporasi yang murni swasta, memang sering berakibat pada kekalahan BUMN dalam persaingan, yang mengakibatkan hilangnya kesempatan meraih profit, atau menghindarkan kerugian. Hal demikian harus diakui. Tetapi fungsi dan tujuan penyertaan modal negara dalam BUMN bukanlah semata-mata dimotivasi oleh profit, melainkan pelayanan publik, terutama cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.
- Oleh karenanya dapat dipahami bahwa rumusan keuangan negara yang termuat dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Keuangan



Negara, memang memberi pintu bagi campur tangan melalui audit keuangan negara. Namun hal itu merupakan wujud dari filosofi dan pandangan hidup bemegara yang dianut berdasarkan kebersamaan dan persaudaraan dalam Pasal 33 UUD 1945, sehingga secara unik menjadi ciri keikut sertaanya dalam kegiatan bisnis ditengah-tengah masyarakat, sebagai bentuk-bentuk campuran dari hukum yang mengatur yang terkadang menimbulkan konflik norma. Konflik demikian pasti dapat diselesaikan melalui prinsip-prinsip hukum yang dikenal dalam perundang-undangan, apakah sebagai *lex superiore* atau *lex specialis* atau *legi general!*. Tidak dapat dihindari, sifat penyertaan modal negara dan filosofi kenegaraan yang menjadi hukum dasar, akan mempengaruhi jagat ketertiban dalam bentuk dan materi hukum yang mengikat bagi fihak yang turut mengelola keuangan negara. Norma yang diuji tidak inkonstitusional.

#### **5. DR. Mulia Panusuan Nasution, D.E.S.S.**

- Para Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan alasan bertentangan dengan norma Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Adapun Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*"
- Menurut para Pemohon, APBN adalah satu-satunya wujud pengelolaan Keuangan Negara. Oleh karena itu, memasukkan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah, menurut para Pemohon, bertentangan dengan ketentuan pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.
- Sebagai seorang yang turut berperan dalam perumusan UU Keuangan Negara, tentu kami tidak sependapat dengan permohonan tersebut. Menurut pendapat kami, sebagaimana dituangkan dalam UU Keuangan Negara, ruang lingkup pengelolaan Keuangan Negara sebagai penjabaran ketentuan UUD 1945 meliputi tidak saja APBN, tetapi juga pengelolaan seluruh hak-hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai



dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

- Dahulu, sebelum diamandemen, teks UUD 1945 memiliki Penjelasan. Sesudah diamandemen, teks UUD 1945 tidak memiliki Penjelasan lagi. Oleh karena itu, untuk lebih mengerti dan dapat memahami secara jelas maksud ketentuan UUD 1945, salah satu sumber yang dapat digunakan adalah risalah pada saat pembahasan amandemen UUD 1945 tersebut.
- Mengenai pengertian keuangan negara, tidak ditemukan rumusan dalam risalah tersebut. Tetapi mengenai ruang lingkup keuangan negara, di dalam risalah ditemukan penegasan bahwa keuangan negara mencakup tidak hanya keuangan Pemerintah dan tidak hanya APBN, tetapi juga termasuk, antara lain, kekayaan negara yang dipisahkan dan kekayaan lembaga yang mendapat fasilitas dari negara. Hal ini sejalan dengan pendapat beberapa anggota PAH MPR RI dalam pembahasan pasal mengenai keuangan negara dalam UUD 1945.
- UUD suatu negara adalah Hukum Dasar (*basic law*) yang memuat ketentuan-ketentuan dasar (*basic principles*). Ada negara-negara yang memiliki UUD yang cukup ringkas. Adapula negara-negara yang memiliki UUD yang terperinci. Tetapi pada hakekatnya setiap UUD dimaksudkan untuk mengatur dan menetapkan ketentuan-ketentuan dasar. Oleh karena itu diperlukan Undang-Undang yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan UUD tersebut sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan.
- UUD 1945 tidak mendefinisikan keuangan negara. Oleh karena itu, agar dapat merumuskan pengertian Keuangan Negara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara perlu dibahas filosofi yang terkandung dalam tujuan pembentukan negara dan tugas serta fungsi negara menurut Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat UUD 1945 sangat tegas diuraikan bahwa negara Republik Indonesia yang dibentuk dan dicita-citakan adalah negara kesejahteraan. Organisasi pemerintahan yang dibentuk tidak hanya dimaksudkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga





bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, bahkan diamanatkan untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian organisasi pemerintahan diamanatkan tidak hanya berperan mempertahankan dan menjaga keutuhan wilayah NKRI, memelihara keamanan nasional dan ketertiban umum, serta menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya, seperti administrasi kependudukan dan hubungan luar negeri. Organisasi pemerintahan harus juga berperan dalam mengupayakan peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dengan menyelenggarakan berbagai kegiatan di bidang perekonomian.

- Amanat Alinea IV UUD 1945 tersebut jelas tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945., khususnya ayat (2) dan ayat (3). Ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara". Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Dengan demikian pemerintahan negara Republik Indonesia tidak hanya bertugas menyelenggarakan pemerintahan umum, tetapi juga pembangunan (*agent of development*).
- Pada hakikatnya organisasi negara yang dipimpin oleh Presiden sebagai Kepala Negara yang sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan bertanggung jawab agar seluruh tugas-tugas yang diamanatkan oleh UUD, baik tugas-tugas yang bersifat pemerintahan umum, maupun pembangunan, terlaksana dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, sesuai dengan asas demokrasi sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 disusun organisasi negara dan lembaga-lembaga pemerintahan untuk melaksanakan fungsi legislatif, eksekutif, yudikatif dan fungsi-fungsi lainnya yang diamanatkan UUD 1945. Sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sebagian tugas tersebut dilimpahkan atau didelegasikan kepada daerah atau lembaga-lembaga lain agar dapat berjalan secara demokratis dan dengan cara yang seefektif dan seefisien mungkin.



- Penyelenggaraan tugas negara dan pemerintahan menimbulkan hak dan kewajiban, baik dari sisi negara atau pemerintah, maupun dari sisi warga negara atau yang diperintah. Hak dan kewajiban tersebut sangat beragam. Yang menyangkut manusia atau orang sebagai subjek hukum, hak dan kewajiban tersebut menjangkau mulai dari hal-hal yang bahkan terkait dengan urusan sebelum kelahiran seorang warga negara, misalnya program keluarga berencana, larangan aborsi, sampai dengan sesudah seorang warga negara meninggalkan alam fana ini, misalnya penyediaan pemakaman umum, penyelenggaraan perlindungan dan jaminan sosial bagi janda, duda dan anak-anak yang ditinggalkan. Yang menyangkut sumber daya alam sebagai objek perbuatan hukum, hak dan kewajiban negara meliputi mulai dari hal-hal yang terkait dengan potensi sumber daya alam, pemanfaatan dan pengolahan, pengembangan dan pertanggungjawaban atas penggunaan sumber-sumber daya alam yang tersedia di tanah air Indonesia saat ini sampai dengan hal-hal yang terkait dengan pelestarian ketersediaan sumber-sumber daya alam tersebut di masa depan untuk anak cucu kita.
- Penyelenggaraan pemerintahan meliputi seluruh aspek terkait dengan hak dan kewajiban negara. Hampir seluruh hak dan kewajiban negara tersebut berhubungan dengan uang. Untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, negara memerlukan uang. Untuk mendapatkan uang, negara diberikan hak untuk memungut pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa. Apabila anggaran pendapatan dan belanja defisit, negara menerbitkan surat utang negara untuk mendapatkan uang untuk menutup defisit. Seperti negara, lembaga swasta juga dapat memungut uang dari pihak lain, tetapi lembaga swasta tidak dapat melakukan tindakan sepihak (*acte unilaterale*) agar keinginannya tercapai sebagaimana yang dapat dilakukan oleh lembaga negara dengan menggunakan kekuasaan negara (*pouvoir de l'Etat* atau *pouvoir public*).
- Hak dan kewajiban negara tersebut menimbulkan pendapatan dan belanja negara, penerimaan dan pengeluaran negara, uang dan barang milik negara, hak penyertaan modal negara dalam perusahaan, kekayaan pihak yang harus diurus oleh negara, seperti setoran ONH, Dana Abadi Umat, dana jaminan sosial yang berasal dari iuran pekerja dan pemberi



kerja dan sebagainya. Semuanya termasuk hal-hal keuangan yang harus diurus sebaik-baiknya oleh organisasi negara.

- Tentunya tidak seluruh yang berkaitan dengan hak dan kewajiban negara tersebut merupakan keuangan negara. Suatu hal baru merupakan Keuangan Negara apabila berkenaan dengan hak dan kewajiban negara yang bernilai uang atau berimplikasi kepada penambahan atau pengurangan kekayaan negara. Hal-hal di luar itu bukan keuangan negara.
- Adalah keliru pendapat para Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" menunjukkan bahwa tidak ada wujud yang lain dalam pengelolaan keuangan negara secara yuridis-konstitusional.
- Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa APBN adalah wujud pengelolaan keuangan negara, tetapi tidak menyatakan bahwa APBN adalah satu-satunya wujud pengelolaan keuangan negara. Sementara itu, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sangat tegas mengamanatkan agar cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Penguasaan oleh negara adalah konsekuensi keberadaan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan yang didirikan untuk mewujudkan tujuan kemerdekaan bangsa. Dalam negara demokrasi, kekuasaan negara tersebut dijalankan oleh lembaga-lembaga negara, yaitu Pemerintah (Pusat), Pemerintah Daerah, DPR, Mahkamah Agung, dan lain-lain yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban tertentu yang ditetapkan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang. Masing-masing lembaga oleh UUD 1945 dan/atau Undang-Undang diberikan sebagian kekuasaan negara, termasuk kekuasaan yang bersifat memaksa dan bertindak secara sepihak yang hanya dimiliki oleh badan hukum publik



negara. Sesuai asas pemerintahan yang baik, dalam pelaksanaan tugasnya diperlukan mekanisme untuk saling melakukan *check and balance* agar tidak ada lembaga yang bertindak sewenang-wenang.

- Dalam melaksanakan amanat Pasal 33 UUD 1945, sebagai konsekuensi dan kelanjutan penguasaan oleh negara atas bumi dan sumber-sumber kekayaan alam lainnya, negara dapat sekaligus menjadi pemilik sumber-sumber kekayaan itu. Namun negara dapat juga bertindak terbatas sebagai pengatur yang menetapkan bagaimana penggunaan dan pemeliharaan sumber-sumber daya alam ini, sementara pelaksanaannya, bahkan adakalanya hak kepemilikan suatu kekayaan alam tertentu diberikan kepada pihak lain. Dalam hal ini, negara menghadapi pilihan, dan perlu memutuskan apakah akan melaksanakan sendiri atau menyerahkan sepenuhnya kepada pihak lain, atau bekerja sama dengan pihak lain agar sumber-sumber kekayaan alam tersebut dapat memberi manfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- Apabila dimiliki oleh negara, kekayaan tersebut dapat dimasukkan dalam kekayaan Pemerintah yang diurus oleh kementerian tertentu. Dalam hal demikian pengurusannya tunduk kepada aturan yang berlaku bagi kementerian/lembaga pemerintah. Tetapi adakalanya, akan lebih efisien dan efektif, apabila kekayaan tersebut dikelola terpisah di luar organisasi kementerian negara, karena kekayaan tersebut harus dikelola mengikuti prinsip-prinsip perusahaan agar dapat bergerak lebih luwes, lebih cepat dalam proses pengambilan keputusan, memiliki kesetaraan dengan swasta dalam melakukan hubungan sehingga lebih efisien dan efektif dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan kekayaan tersebut.
- Oleh karena itu perlu dibentuk badan hukum yang terpisah dari pemerintah sebagai badan hukum pemegang kekuasaan negara. Badan hukum tersebut berstatus sebagai badan hukum privat dan beroperasi secara komersial sebagaimana layaknya setiap perusahaan. Dalam hal ini yang membedakan dengan perusahaan adalah pemiliknya. Oleh karena itu proses perencanaan, prosedur operasional dan pertanggungjawaban kekayaan yang dikelola oleh perusahaan negara tersebut berbeda dengan pengelolaan kekayaan negara pada kementerian lembaga.



- Sebagaimana kehidupan manusia, kehidupan berbangsa dan bernegara juga tidak selalu berjalan mulus. Adakalanya bangsa dan negara dihadapkan pada tantangan-tantangan yang sulit yang penyebabnya dapat berasal baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Dalam era globalisasi tantangan yang muncul dari luar diperkirakan akan semakin sering muncul dan dengan bentuk yang semakin kompleks dibandingkan di masa lalu. Di bidang ekonomi, misalnya, krisis ekonomi yang terjadi di negara lain, demikian pula kebijakan moneter yang diambil oleh negara lain, dapat berdampak signifikan terhadap perekonomian nasional. Negara kita sendiri telah pernah mengalami krisis moneter dan krisis ekonomi yang mengakibatkan negara mengambil alih pengelolaan dan kepemilikan bank-bank dan perusahaan-perusahaan yang sebelum krisis milik swasta. Langkah yang diambil oleh pemerintah tersebut adalah suatu bukti empiris bahwa pengelolaan keuangan negara mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga untuk dapat melihat secara batas-batasnya diperlukan tidak saja dari sisi objek dan subjek, tetapi juga dari sisi proses dan tujuan.
- Untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dibentuk organisasi yang dibiayai dengan penerimaan negara. Organisasi tersebut terdiri dari lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga negara lainnya. Untuk merencanakan pendapatan yang dibutuhkan untuk membiayai organisasi pemerintahan tersebut diperlukan sistem perencanaan. Demikian pula dalam pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pengeluaran yang diperlukan oleh instansi pemerintahan tersebut diperlukan pedoman. Sesuai dengan Pasal 23 UUD 1945 dokumen tersebut, yaitu APBN, ditetapkan setiap tahun. Dengan demikian dokumen APBN yang berisi rencana kegiatan, target pendapatan, pagu belanja dan transaksi penerimaan dan pengeluaran lainnya, sekaligus berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan kebijakan dan kegiatan pemerintahan.
- Namun dokumen dan mekanisme APBN memiliki keterbatasan. Sesuai asas universalitas, seluruh penerimaan dan pengeluaran instansi pemerintah dicantumkan dalam APBN. Sebagian instansi tersebut memiliki sumber-sumber pendapatan yang dipungut oleh instansi yang



bersangkutan. Oleh karena itu, seluruh pendapatan instansi dimaksud secara utuh harus dimasukkan dalam anggaran pendapatan instansi tersebut, disetorkan sepenuhnya ke kas negara serta dilaporkan dan dipertanggungjawabkan secara utuh penggunaannya.

- Namun di luar instansi kementerian/lembaga pemerintahan tersebut, terdapat pula badan-badan usaha yang dibentuk atau dikendalikan oleh pemerintah yang juga memiliki pendapatan dan sesuai dengan asas pengelolaan perusahaan diberikan otonomi untuk mengelola sendiri keuangannya dengan berpedoman kepada Undang-Undang PT, Undang-Undang BUMN dan/atau Undang-Undang Pasar Modal.
- Kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah tersebut adalah bagian dari kekayaan negara yang merupakan salah satu unsur keuangan negara, yang wajib dikelola dengan sebaik-baiknya. Namun, agar sesuai dengan alasan dan tujuan pemisahan kekayaan tersebut, pengelolaannya dilakukan berbeda dengan pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan, yaitu kekayaan yang digunakan oleh setiap kementerian/lembaga pemerintah dan berada di bawah tanggung jawab masing-masing menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna barang milik negara.
- Perencanaan secara terperinci pengelolaan kekayaan yang dipisahkan tersebut tertuang dalam dokumen tersendiri yaitu RKAP, demikian pula laporan keuangan dan pertanggungjawaban kinerja perusahaan keuangan tertuang dalam tersendiri, terpisah dari laporan keuangan pemerintah. Walaupun direncanakan dalam dokumen tersendiri, serta disusun dan disajikan dengan standar yang berbeda RKAP dan laporan keuangan BUMN adalah bagian dari pelaksanaan hak dan kewajiban negara yang bernilai uang yang merupakan bagian dari keuangan negara.
- Oleh karena itu, mengeluarkan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dari ruang lingkup pengelolaan keuangan negara, karena APBN hanya satu-satunya wujud pengelolaan keuangan negara berarti mengeluarkan suatu bagian yang sangat penting dari keuangan negara. Hal ini justru bertentangan dengan UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang



mengamanatkan agar kekayaan alam nasional yang bersifat strategis dikuasai oleh negara dan digunakan untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

- Berkaitan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945, pertanyaan mendasar adalah apakah seluruh kekayaan strategis tersebut harus dikelola sendiri oleh organisasi pemerintah yang dalam hal ini pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah?
- Jawabannya adalah tidak. *Pertama*, karena organisasi pemerintah yang dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh para menteri yang masing-masing memimpin kementerian sudah seharusnya fokus pada penyelenggaraan tugas umum pemerintahan. Sehingga tidak mungkin pengelolaan seluruh kekayaan nasional tersebut dilakukan sendiri oleh kementerian/lembaga dan dimasukkan secara utuh dalam mekanisme APBN, karena akan menjadikan tugas kementerian menjadi melebar dan tidak fokus. *Kedua*, pengelolaan kekayaan nasional strategis tersebut memerlukan kompetensi dan keahlian SDM yang berbeda dengan yang diperlukan dalam penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan. Kompetensi dan keahlian tersebut, bukanlah bidang kementerian lembaga yang pada umumnya memerlukan kompetensi dan keahlian untuk mengatur atau menyelenggarakan administrasi dan pelayanan umum. Sementara itu, sumber daya alam nasional harus dikelola secara perusahaan agar dapat menghasilkan keuntungan yang layak bagi negara. *Ketiga*, pengelolaan sumber daya alam tersebut memerlukan kemampuan finansial yang tidak dimiliki oleh negara. Keempat, instansi kementerian tidak memiliki fleksibilitas dalam bertindak sebagaimana yang dimiliki oleh perusahaan.
- Oleh karena itu, untuk mewujudkan amanat UUD 1945 tersebut, negara membentuk badan usaha dengan memisahkan sebagian kekayaan yang dimiliki negara untuk menjadi modal perusahaan. Sehingga terbentuklah badan-badan usaha milik negara atau BUMN. Secara yuridis hak kepemilikan negara tersebut diwujudkan dalam saham pada Persero, atau bukti kepemilikan perusahaan pada Perusahaan Umum (Perum). Sekarang pertanyaannya, apakah kekayaan yang telah dipisahkan tersebut tidak termasuk kekayaan yang wajib dikelola dengan sebaik-



baiknya oleh negara? Jawabannya tentu saja, kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah tersebut wajib dikelola sebaik-baiknya. Walaupun wujudnya telah berubah menjadi saham atau bukti kepemilikan perusahaan pada Perum.

- Juga karena keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh pemerintah dan BUMN, untuk melakukan eksplorasi dan pengolahan potensi sumber daya alam tertentu, misalnya di bidang energi dan sumber daya mineral, pemerintah atau BUMN menawarkan bekerja sama dengan perusahaan swasta. Bahkan adakalanya pemerintah membatasi diri hanya sebagai regulator, sedangkan hak berupa ijin pengusahaan sumber daya alam nasional tersebut diberikan kepada perusahaan swasta. Pemberian hak-hak kepada perusahaan swasta untuk mengelola sumber-sumber kekayaan nasional tersebut menjadi potensi penerimaan negara, berupa penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak. Dengan demikian, membatasi ruang lingkup pengelolaan keuangan negara hanya sepanjang yang berwujud APBN, adalah mengabaikan sebagian hak dan kewajiban negara yang sangat penting sebagai negara kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.
- UUD 1945 tidak mendefinisikan ruang lingkup keuangan negara. Tetapi dari filosofi yang dinyatakan dan terkandung dalam Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 sebagaimana disampaikan sebelumnya jelas bahwa segenap hal-hal yang terkait dengan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang atau berimplikasi terhadap penambahan dan pengurangan kekayaan negara termasuk cakupan Keuangan Negara.
- Untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan, negara melalui kementerian negara melakukan berbagai tugas yang dibiayai dari sumber-sumber penerimaan perpajakan maupun sumber-sumber penerimaan lainnya. Namun, tidak semua upaya untuk memajukan kesejahteraan umum dapat dilaksanakan melalui kegiatan kementerian negara. Sebagai wujud tanggung jawab negara untuk meningkatkan kesejahteraan umum, negara sebagai *agent of development*, adakalanya perlu melakukan kegiatan bisnis. Misalnya usaha pengembangan industri pionir, berisiko tinggi, memerlukan investasi besar, berjangka panjang,





sehingga adakalanya tidak layak secara finansial. Namun memberikan manfaat finansial yang sepadan dalam jangka panjang atau membawa manfaat ekonomi atau eksternalitas yang setimpal dengan biaya yang dikeluarkan.

- Negara dapat membeli perusahaan atau mendirikan perusahaan baru. Pembelian berasal dari dana yang milik negara. Apabila negara menanam modal dalam kepemilikan atau saham perusahaan, negara memperoleh hak dan kewajiban atas perusahaan, seperti halnya pemegang saham yang lain. Hak dan kewajiban negara sebagai pemegang saham PT atau persero sama dengan pemegang saham yang lain. Pemerintah adalah representasi negara yang merupakan suatu badan hukum publik yang memiliki kekuasaan negara, termasuk kekuasaan yang bersifat memaksa kepada pihak lain. Tetapi ketika berkedudukan sebagai pemegang saham, pemerintah menundukkan diri menjadi subjek hukum perdata yang memiliki hak-hak dan kewajiban yang setara dengan pemegang saham lain yang diatur sesuai dengan akte pendirian perusahaan. Oleh karena itu, adalah tidak patut apabila pemerintah sebagai pemegang saham pada Persero menggunakan *souvereignitasnya* sebagai institusi negara.
- Hal ini sejalan dengan teori keuangan negara modern yang menganut asas keadilan, dimana negara sebagai badan hukum publik pada saat melakukan hubungan perdata, maka keistimewaan negara yakni penggunaan hak otoritasnya yang dapat bertindak sepihak harus dihilangkan dan menundukkan diri dengan menyesuaikan pada berlakunya hukum privat.
- Sehubungan dengan pendapat yang menyatakan bahwa kekayaan yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam anak kalimat pada Pasal 2 huruf g, yaitu: "... termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah ...." perlu ditegaskan bahwa wujud kekayaan yang dipisahkan tersebut pada PT atau BUMN Persero adalah berupa saham dan pada Perum berupa surat bukti kepemilikan sesuai AD Perum. Sementara itu, "surat berharga" yang disebutkan pada awal anak kalimat pada huruf g adalah harta lancar berupa surat berharga yang dapat diperdagangkan yang wujudnya dapat berupa saham atau obligasi.



Status saham yang masuk dalam kelompok surat berharga ini berbeda dengan saham yang dimiliki Pemerintah karena melakukan penyertaan modal negara. Saham yang masuk dalam kelompok surat berharga ini adalah saham yang dimaksudkan untuk diperdagangkan, sehingga masuk dalam kelompok harta lancar, sementara saham dalam penyertaan modal negara sesuai dengan praktik terbaik standar akuntansi yang berlaku di berbagai negara masuk dalam kelompok penyertaan modal negara investasi yang bersifat permanen.

- Ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sejalan dengan sistem ekonomi nasional yang dijiwai oleh semangat keadilan menyeluruh bagi seluruh rakyat Indonesia. Sistem perekonomian tersebut merupakan pelaksanaan dari Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia. Peran negara melalui penyertaan modal pada BUMN dan perusahaan yang bergerak pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah juga sebagai wujud dari tanggung jawab dan pengawasan pemerintah atas pengelolaan kekayaan nasional apakah telah dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab serta tentunya bertujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.
- Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara merupakan salah satu pemenuhan amanat konstitusional dalam hal menjamin terpenuhinya atau terlindunginya hajat hidup orang banyak. Filosofi frasa "*kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" pada ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara adalah perwujudan dari amanat konstitusional dari Pasal 33 ayat (2) UUD 1945.
- Sejalan dengan tujuan pelaksanaan sistem ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Pasal 33 UUD 1945, negara memisahkan sebagian dari kekayaan negara dan menempatkannya sebagai penyertaan modal negara dalam bentuk perusahaan negara atau BUMN. Selain itu, dengan melakukan pemisahan sebagian kekayaan negara, sebagian kekayaan negara tersebut dapat dikelola secara korporasi sehingga meningkatkan potensi penerimaan yang menjadi hak negara, menghasilkan manfaat



bagi peningkatan perekonomian negara serta meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat.

- Dengan berpatokan pada konsepsi bahwa penggunaan/pengelolaan tiga subbidang keuangan negara yaitu fiskal, moneter, dan kekayaan negara dipisahkan merupakan sebagian dari kekuasaan pemerintah, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Oleh karena itu, apabila subbidang moneter dan subbidang kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tidak dimasukkan dalam lingkup keuangan negara, maka dua subbidang tersebut tidak bisa dimanfaatkan oleh pemerintah untuk sepenuhnya mencapai tujuan bernegara.
- Adapun mengenai pendapat pemohon yang menyatakan bahwa pihak pengelola kekayaan yang diperoleh dengan atau patut diduga berasal dari fasilitas yang diberikan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf i Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa ruang lingkup keuangan negara mencakup: "*kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*", dirugikan oleh pengaturan ini, kami berpendapat bahwa pendapat tersebut keliru. Hal ini dapat dimengerti mengingat bahwa yang dimaksud oleh pengaturan dalam Pasal 2 huruf i tersebut di atas tidak diartikan bahwa kekayaan tersebut merupakan kekayaan negara, yang oleh karenanya dimiliki oleh negara dan/atau dikuasai oleh negara, akan tetapi yang dimaksud adalah *governance* yang dipergunakan dalam pengelolaan kekayaan pihak tersebut harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Hal ini juga sejalan dengan pemahaman bahwa keuangan negara tidak sama dengan uang negara atau uang milik negara karena keuangan negara harus difahami sebagai bahasa lain dari yang didalam bahasa akademis disebut keuangan publik (*public finance*).

#### **6. Prof. DR. Saldi Isra, S.H., MPA.**

- Dalam dua perkara pengujian Undang-Undang ini, ketentuan yang dimohonkan untuk diuji adalah norma Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara [UU Nomor 17/2003]. Ketentuan tersebut menyatakan *Keuangan Negara*



*sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.*

- Pemohon Perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 beralasan, ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena telah mengenyampingkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama bagi siapapun yang mengelola keuangan dalam perusahaan negara/perusahaan daerah serta perusahaan yang menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Sebab, ketentuan dimaksud secara langsung juga menghambat penyelenggara perusahaan negara/perusahaan daerah serta badan hukum yang mendapatkan fasilitas pemerintah untuk memajukan korporasi dan badan hukum untuk secara kolektif memajukan korporasi dan badan hukum lainnya untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara. Selain itu, Pemohon pada pokoknya juga mengemukakan, bahwa berdasarkan Pasal 23 Ayat [1) UUD 1945, pengelolaan keuangan negara hanyalah berwujud pengelolaan anggaran pendapat dan belanja negara [APBN], dan bukan pada wujud pengelolaan keuangan lainnya. Artinya, dalam hal ini, APBN diidentikkan dengan keuangan negara. Sedangkan keuangan negara yang telah dipisahkan pada BUMN atau BUMD, menurut Pemohon tidak termasuk dalam defenisi keuangan negara.
- Sejalan dengan itu, Pemohon perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 pun mengemukakan hal yang sama. Hanya saja Pemohon yang terakhir ini juga mengajukan pengujian terhadap ketentuan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pada intinya Pemohon mempersoalkan konstitusionalitas tugas BPK dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh BUMN/BUMD. Pemohon mendalilkan, pemeriksaan oleh BPK hanya bersifat terbatas pada pengelolaan



keuangan negara yang terwujud dalam bentuk APBN. Karenanya, tidak seharusnya BPK memeriksa atau mengaudit pengelolaan kekayaan negara yang telah dipisahkan pada BUMN atau BUMD.

- Sehubungan dengan persoalan tersebut di atas, yang hendak Ahli tekankan pada kesempatan ini adalah terkait batasan keuangan negara, pengelolaan keuangan negara dalam kaitannya dengan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, dan kedudukan BUMN dan BUMD dalam perekonomian nasional berdasarkan UUD 1945.
- Ahli ingin mengutip kembali Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang dijadikan batu uji dalam permohonan ini. Ketentuan tersebut menyatakan: *"anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*.
- Apabila rumusan norma di atas dibaca secara sepintas tanpa melihat roh yang terkandung di dalamnya, maka benar bahwa makna keuangan negara sangat sempit: Keuangan negara hanya menyangkut APBN semata. Namun apabila dibaca secara lebih mendalam, makna dan maksud sesungguhnya Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tidaklah demikian. Keuangan negara yang dimaksud tidak sesederhana dan sesempit yang dipahami Pemohon, melainkan memiliki arti yang lebih luas dari itu.
- Harus diingat, dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 terdapat dua istilah yang pada dasarnya tidak dapat disamakan, yaitu "anggaran" dan "keuangan negara". Merujuk pendapat pakar keuangan negara, keduanya merupakan hal yang berbeda. Misalnya, "anggaran" sebagaimana dikatakan John F. Due adalah suatu rencana keuangan untuk satu periode tertentu. Dalam kaitannya dengan anggaran belanja pemerintah, anggaran diartikan sebagai suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data tentang pengeluaran dan penerimaan sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau (Riawan Chandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2013, him. 2). Sedangkan keuangan negara sebagaimana dikemukakan Van der Kemp merupakan semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian



pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

- Berdasarkan defenisi tersebut, dapat dipahami bahwa makna "anggaran" lebih sempit dibanding "keuangan negara". Bisa diartikan, anggaran merupakan bagian dari keuangan negara. Lebih spesifiknya, Muchsan menyatakan: anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara, sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.
- Lebih jauh dari itu, pemaknaan yang demikian juga tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Pasal 23 UUD 1945 sebagai bagian dari satu kesatuan norma konstitusi. Pasal 23 UUD 1945 tidak berdiri sendiri. Ketentuan ini berhubungan bahkan senyawa dengan ketentuan lain yang berkenaan dengan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Sehingga maksud keuangan negara dalam UUD 1945 harus dipahami atau dimaknai sebagai semua keuangan yang digunakan di dalam penyelenggaraan negara baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk penyelenggaraan urusan negara pada badan-badan usaha milik negara dan daerah.
- Dalam konteks ini, memahami ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 juga tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 23C UUD 1945 yang menyatakan, *hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang*. Jika keuangan negara hanya sebatas anggaran pendapatan dan belanja negara sebagaimana dikemukakan Pemohon, tentunya ketentuan Pasal 23C UUD 1945 akan kehilangan makna, sehingga tidak diperiukan lagi. Sebab, sudah pasti APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) ditetapkan dengan Undang-Undang. Sehingga untuk apa lagi dirumuskan norma Pasal 23C UUD 1945 yang hanya menegaskan perlunya pengaturan dengan Undang-Undang terhadap hal-hal yang berkenaan dengan keuangan negara?
- Tentunya ketentuan Pasal 23C UUD 1945 tidaklah demikian, melainkan juga memiliki makna terkait pengaturan keuangan negara. Setidaknya-tidaknya memberi makna bahwa keuangan negara tidak hanya anggaran pendapat dan belanja negara. Tetapi juga termasuk segala hal terkait hak



dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN atau BUMD.

- Selain itu, apabila dilacak lebih jauh perdebatan atau diskusi para pembuat UUD 1945 Tahun 1999-2002, akan ditemukan lebih kuat mengapa keuangan negara dipahami sebagaimana uraian di atas. Dalam proses pembahasan perubahan Pasal 23 UUD 1945, pembahasan tentang keuangan negara selalu masuk di dalamnya hal ihwal tentang badan usaha milik negara/daerah. Dalam pembahasan perubahan ketentuan Pasal 23 UUD 1945, mayoritas fraksi di MPR memiliki pemahaman yang sama, bahwa keuangan negara menyangkut seluruh penerimaan dan pengeluaran, baik yang menyangkut pemerintah pusat dan pemerintah daerah, BUMN dan BUMD maupun institusi ataupun masyarakat yang mendapatkan fasilitas dari negara. Oleh karena itu, pengawasan oleh BPK juga mencakup pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara pada BUMN, BUMD, dana bantuan atau pinjaman luar negeri dan dan *non-budgeter*; (Pengantar Musyawarah Fraksi dalam Rapat PAH I BP MPR tanggal 6 Desember 1999, seperti disampaikan Fraksi Patai Golkar, Fraksi TNI/Polri. Baca *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Prases, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010)
- Berdasarkan uraian di atas, sekalipun keuangan negara tidak dijelaskan secara eksplisit dalam UUD 1945, namun secara prinsip, maknanya sudah terang benderang. Di mana keuangan negara tidak dapat dipersamakan dengan anggaran negara. Sehingga, berdasarkan ketentuan konstitusi, kekayaan negara yang dipisah pada BUMN pun tetap menjadi bagian dari defenisi keuangan negara. Sehingga ruang lingkup keuangan negara yang diatur di dalam Pasal 2 huruf g dan huruf l Undang-Undang Keuangan Negara sudah benar adanya dan telah sesuai dengan yang dikehendaki oleh UUD 1945.
- Memahami keuangan negara yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 juga tidak dapat dipisahkan dari sistem perekonomian dan



kesejahteraan sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Khususnya terkait hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sehubungan dengan itu, penting kiranya menjemput kembali maksud hak menguasai negara yang dikehendaki dalam proses pembahasan perubahan Pasal 33 UUD 1945.

- Merujuk proses pembahasan dan perubahan Pasal 33 UUD 1945, sekalipun muncul usulan untuk mengubah frasa "dikuasai oleh negara" menjadi "diurus oleh negara" atau ditambah dengan kata "diatur", namun kebanyakan kalangan di MPR cenderung mempertahankan dengan memberikan penegasan terhadap maksud frasa "dikuasai oleh negara" dalam pasal tersebut. Dikuasai oleh negara diartikan sebagai negara mempunyai kewenangan untuk mengatur mengenai cabang-cabang produksi yang penting dan mengenai bumi, air, dan dirgantara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dikuasai negara harus ditafsirkan dalam bentuk demokrasi ekonomi. Dikuasai dalam arti negara mengatur dan mengelola kekayaan alam yang ada. (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, him. 511)
- Sejalan dengan penegasan para pengubah UUD 1945 tersebut, Mahkamah Konstitusi secara lebih jelas memberi pengertian atas "dikuasai oleh Negara". Dalam salah satu pertimbangan hukumnya, MK menyatakan sebagai berikut: *"dikuasai oleh negara" mengandung pengertian bahwa rakyat secara kolektif dikonstruksikan- oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan [beleid] dan tindakan pengurusan [bestuursdaad], pengaturan [regelendaad], pengelolaan [beheersdaad], dan pengawasan [toezichthoudensdaad] untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Fungsi pengurusan [bestuursdaad] oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas*





*perizinan [vergunning], lisensi [licentie], dan konsesi [concessie]. Fungsi pengaturan [regelendaad) oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah [eksekutif). Fungsi pengelolaan [beheersdaad] dilakukan melalui pendayagunaan penguasaan negara atas sumber-sumber kekayaan untuk digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan [toezichthoudensdaad] dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besar kemakmuran seluruh rakyat. Dengan demikian, pengertian "dikuasai oleh negara" adalah lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, hlm. 231-232)*

- Menguatkan pendapat tersebut, terkait penguasaan oleh negara, Mahkamah Konstitusi kembali menyatakan: "...penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Putusan



Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, hlm. 98)

- Dengan tafsir yang demikian, bagi negara, hak menguasai yang diberikan oleh UUD 1945 kepadanya bukanlah demi negara itu sendiri melainkan terikat pada tujuan pemberian hak itu yakni untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kekayaan yang dimiliki negara dikuasai negara bukan untuk negara, melainkan bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan atas segala sumber daya alam yang dimiliki. Jadi, penguasaan negara atas sumber daya alam tidak hanya sekedar mengatur dan mengelolanya saja, melainkan adalah untuk tujuan mencapai kemakmuran bagi rakyat, sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat. Sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan sosial merupakan cita-cita yang ingin dicapai melalui penyelenggaraan perekonomian nasional melalui penguasaan kekayaan negara. Dalam kerangka berpikir tugas pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum, Pasal 33 UUD 1945 dipahami bukan semata-mata pada bentuk, melainkan terikat dengan tujuan pemberian hak menguasai negara atas sumber daya alam, yaitu untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- Pada tingkat implementasi, hak menguasai negara berupa: mengadakan kebijakan [*beleid*] dan tindakan pengurusan [*bestuursdaad*], pengaturan [*regelendaad*], pengelolaan [*beheersdaad*], dan pengawasan [*toezichthoudensdaad*] untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Khusus untuk pengelolaan [*beheersdaad*], fungsi ini dilakukan melalui pendayagunaan penguasaan negara atas sumber-sumber kekayaan melalui tangan-tangan negara seperti badan usaha milik negara atau daerah.
- Karenanya, dalam konteks ini, BUMN diletakkan dalam posisi sebagai perpanjangan tangan negara untuk mengelola kekayaan yang dikuasai negara. Dengan demikian, BUMN menjalankan tugas pengelolaan atas aset atau kekayaan negara. Oleh karena yang dikelola sebagian BUMN adalah cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka tidak mungkin negara melepaskan proses pengelolaannya begitu saja tanpa mengintervensi. Jika itu dilakukan, maka penguasaan



negara dalam bentuk melakukan pengelolaan akan kehilangan arti dan bentuk. Atas alasan itulah, keuangan negara disamping harus dibedakan dengan anggaran negara juga tidak dapat dipisahkan dari peran negara dalam pengelolaan kekayaan negara sebagai wujud pelaksanaan hak menguasai negara atas cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

- Konsep hak menguasai negara atas cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana diuraikan di atas juga berkelindan dengan paham negara kesejahteraan yang dianut UUD 1945. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tegas dinyatakan, salah satu tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Mandat konstitusi tersebut menempatkan negara sebagai pihak yang memikul tanggung jawab untuk mengintervensi proses pencapaian kesejahteraan rakyat. Negara dituntut bertindak aktif agar pemajuan kesejahteraan umum dapat diwujudkan.
- Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), peran negara dimaknai sebagai kemampuan untuk mereduksi jurang pemisah antar berbagai kelompok yang saling bersaing, terutama antara kelompok yang kuat dengan yang lemah. Pada saat bersamaan, negara juga dituntut untuk memberdayakan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan dalam persaingan global.
- Seiring dengan itu, saat ini kita berada di abad ke-21. Sebagai negara hukum, pada abad ini yang terus dikembangkan adalah konsep negara hukum materil atau negara hukum modern. Di mana tanggung jawab negara tidak hanya sekedar pada ranah politik, melainkan juga termasuk ranah ekonomi. Dalam kerangka negara hukum materil, negara hukum yang demokratis juga mesti mencakup dimensi ekonomi dalam rangka mensejahterakan rakyat. Dimensi negara hukum materil ini ditujukan untuk memperkecil disparitas ekonomi melalui intervensi pemerintah dalam mengelola dan mendistribusikan kekayaan negara.
- Konsep negara hukum semacam itu juga sudah menjadi konsep yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan [setelah perubahan



dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945]. Dalam kaitannya dengan konsep tersebut, proses penyelenggaraan perekonomian nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 juga harus sejalan dengan penegakan dan penerapan prinsip negara hukum materil. Di mana pencapaian kesejahteraan rakyat sama-sama menjadi tujuan. Perwujudan kesejahteraan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan cita-cita akhir dari negara hukum demokratis yang terus dibangun.

- Sehubungan dengan itu, peran dan fungsi negara tidak hanya sebatas mengatur, mengawasi dan mengendalikan menjalankan perekonomian, pengelolaan sumber daya alam dan perdagangan, melainkan juga berperan sebagai pelaku secara aktif. Peran tersebut dimainkan negara melalui berbagai perusahaan atau badan usaha milik negara (BUMN) yang diberikan konsesi untuk mengurus atau mengelola kekayaan negara tertentu agar dapat dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan umum.
- Dalam konteks ini, sebetulnya badan-badan usaha milik negara tidak hanya menjalankan peran bisnis dalam rangka memajukan pembangunan, melainkan juga melaksanakan fungsi sosial untuk memajukan kesejahteraan umum. Mengamini berbagai pendapat ahli, benar bahwa BUMN dalam sebuah negara kesejahteraan memegang peran strategis, yaitu sebagai *agent of development* sekaligus menjalankan *social function*. Dalam kerangka itulah kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN dan BUMD tetap termasuk dalam konteks keuangan negara. Sehingga harus dikelola dan diawasi sesuai ketentuan pengelolaan keuangan negara.
- Oleh karena itu, tidak tepat bahkan agak berlebihan kiranya pendapat yang mengatakan dimasukkan "*kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dan BUMD*" sebagai keuangan negara menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum dan kecemasan bagi pengurus BUMN karena sewaktu-waktu dapat dituntut melakukan tindak pidana korupsi karena kebijakan yang diambil berdasarkan prinsip *business judgment rule*. Pendapat tersebut seakan mempertentangkan antara prinsip pengelolaan keuangan negara dengan prinsip *business judgment rule* dalam



pengelolaan perseroan terbatas. Lebih jauh dari itu, adalah berlebihan jika pengelola BUMN merasa kehilangan kepastian hukum akibat adanya kewenangan BPK dalam melakukan audit terhadap adanya tidaknya kerugian negara dalam pengelolaan BUMN atau BUMD.

- Menurut saya, justru dengan memasukkan pengelolaan BUMN dan BUMD dalam skema pengelolaan keuangan negara sekaligus memberikan kewenangan pada BPK untuk memeriksanya adalah jalan untuk menjaga agar pengelolaan aset negara dapat memenuhi tujuan sosial, Pada saat bersamaan juga untuk menganti-sipasi praktik penyimpangan oleh penyelenggara BUMN yang dapat merugikan negara.
- Pada dasarnya, meski ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara tetap dipertahankan, kepastian hukum dalam pengelolaan BUMN/BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas tetap dapat dijaga. Bahkan, meski BPK tetap memiliki kewenangan mengaudit pengelolaan BUMN, pengelola BUMN tetap terlindungi atas tindakan yang diambil demi kepentingan perseroan. Kecuali jika keputusan yang diambil adalah untuk menguntungkan diri sendiri/kelompoknya serta merugikan perusahaan. Sebab, Pasal 97 ayat (5) UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tegas menyatakan: *Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan: a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan; c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.*
- Dengan ketentuan di atas, pertentangan antara kerugian keuangan negara dalam UU Tindak Pidana Korupsi dengan doktrin *business judgement rule* sebagai dasar pengelolaan Perseroan Terbatas sebagaimana dikonstruksi Pemohon dalam permohonan telah terbantahkan. Seorang pengelola perseroan milik negara tetap dapat mengambil keputusan-keputusan untuk kepentingan perusahaan



berdasar prinsip *business judgement rule*. Di mana jika keputusan tersebut telah diambil dengan itikat baik, tetapi tetap menimbulkan kerugian, maka yang bersangkutan tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pidana. Ini berarti bahwa tidak ada pertentangan antara masuknya BUMN dalam skema keuangan negara dengan prinsip penyelenggaraan bisnis sesuai prinsip *business judgement rule*. Lagi pula, BUMN tidak hanya berorientasi bisnis, melainkan juga berorientasi sosial.

- Sejalan dengan itu, juga harus dipahami bahwa konsepsi melawan hukum dan merugikan keuangan negara dalam hukum pidana juga bersesuaian dengan norma-norma *business judgement rule*. Sehingga keduanya tidak perlu dipertentangkan satu sama lain. Sekalipun mungkin masih terdapat kelemahan, namun penyempurnaannya tidak mesti dengan merusak konsep negara kesejahteraan dengan jalan memaksa negara untuk tidak lagi mengintervensi pengelolaan BUMN dengan mengeluarkannya dari skema sistem keuangan negara. Intervensi negara untuk hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak sangatlah urgen. Sebab, menyerahkan secara bebas pada mekanisme pasar melalui BUMN berarti negara melepaskan tanggungjawabnya untuk mewujudkan mandat Pembukaan, Pasal 23 dan Pasal 33 UUD 1945.
- Berdasarkan uraian di atas, sangatlah tidak tepat menyatakan bahwa keuangan negara hanyalah anggaran negara yang setiap tahun ditetapkan melalui Undang-Undang APBN. Juga tidak tepat untuk menyerahkan sepenuhnya pengelolaan kekayaan alam yang dikuasai negara kepada BUMN tanpa keikutsertaan negara dalam pengelolaan dan pengawasannya. Sebab, membiarkan ini terjadi sama sama dengan melepaskan pengelolaan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak kepada mekanisme pasar. Di mana orientasi utamanya hanyalah keuntungan, bukan pelayanan (sosial) dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, pengelolaan BUMN atau BUMD harus tetap dalam radar pengawasan dan audit BPK. Sebab, inilah mekanisme yang mesti disediakan guna mengontrol pengelolaan aset-aset penting negara agar tidak disalahgunakan.



- Atas alasan itu, keberadaan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Nomor 17/2003 Keuangan Negara, termasuk beberapa ketentuan UU BPK yang diuji dalam perkara ini sangat penting untuk dipertahankan. Tidak satupun alasan untuk menyatakan ketentuan dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Bahkan norma dimaksud harus tetap dipahami sebagaimana adanya. Tidak perlu diartikan lain selain yang telah ada dalam rumusan Undang-Undang Keuangan Negara dimaksud.

#### **7. DR. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M**

- Bahwa yang paling inti dari permohonan ini berada pada model ilmu negara dan oleh karenanya terdapat adanya keharusan untuk melihat dan meninjau secara mendasar dan mendetail pola relasi antara negara dalam konteks luas dengan badan usaha milik negara/daerah. Negara dengan segala kewajibannya untuk mengurus rakyatnya, serta badan usaha milik negara yang menjadi salah satu cara agar negara dapat mengurus rakyatnya.
- Bahwa negara dibangun dengan adanya kebutuhan untuk tetap dapat menjamin pelayanan serta memastikan bahwa negara dapat menjamin kepengurusan seluruh kekayaan negara agar dapat dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia.
- Bahwa pada saat yang sama, negara dibangun dengan konsepsi pembagian kekuasaan yang sudah semakin kompleks. Dulunya, secara sederhana negara dibangun dengan prinsip *trias politica* (kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif). Akan tetapi, seiring dengan perkembangan kebutuhan negara dalam mengelola negara maka lahirlah cabang keempat (dan cabang kelima dst] yang sering disebut sebagai lembaga negara independen.
- Bahwa UUD 1945 sesungguhnya menempatkan negara Indonesia menjadi negara yang bertipe kesejahteraan dengan berasaskan pada Pancasila yang tertuang dalam alinea Pembukaan UUD 1945 bahwa akan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal yang kemudian diejawantahkan dalam Pasal 33 UUD 1945 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan



ayat (4). Khususnya ayat (3) yang membangun logika bernegara yang negara melakukan penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tiada lain untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- Bahwa Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian penguasaan negara yang tidak dalam konsep memiliki semata, tetapi dengan konsepsi yang didalamnya pengertian bahwa negara **merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bertuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).**
- Bahwa salah satu inti dari penguasaan negara itu adalah adanya kewajiban untuk melakukan pengelolaan yang benar. Dan pengelolaan itu diwujudkan melalui pengelolaan sumber pendapatan dan penerimaan negara, yang pada intinya semua pendapatan negara tersebut akan dibelanjakan oleh negara **secara terbuka dan bertanggung jawab** untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti yang dianut di dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1).
- Bahwa konsepsi bertanggungjawab ini juga diejawantahkan lebih lanjut oleh Pasal 23E ayat (1) yang pada intinya mengatakan bahwa dalam hal pengelolaan dan memastikan bahwa penerimaan dan belanja negara dilakukan secara bertanggungjawab, maka dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- Bahwa **oleh karenanya dalam hal ini, secara logika strukturasi UUD 1945 dapat dilihat secara detail adanya relasi yang dibangun oleh UUD 1945** secara "satu tarikan nafas" hubungan antara kepengurusan negara demi kemakmuran rakyat, membangun anggaran negara dalam kepengurusan negara tersebut, kesadaran untuk bertanggungjawab secara utuh akan pengelolaan tersebut melalui pengawasan dalam bentuk pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga negara yang ditunjuk untuk itu agar tetap berada dalam koridor sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- Bahwa memang dengan konsepsi itu maka menempatkan besarnya peran dan tanggung jawab negara. Akan tetapi adalah suatu hal yang keliru jika mengidentikkan adanya peran negara yang besar ke dalam





kepengurusan negara adalah suatu hal yang "klasik-tradisional" bahkan tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Peran negara yang besar haruslah dikaitkan dengan tujuan bernegara yang dijamin di dalam UUD 1945 dan tugas aparatur negara dalam mengupayakannya. Jika negara ingin bekerja memastikan bahwa kepengurusan negara akan rakyatnya bisa dijamin tercapai, maka salah satunya adalah bekerja secara "hulu-hilir" di wilayah publik melalui perumusan kebijakan hingga pengawasan. Hal itu menjadi konsekuensi logis dari pilihan bernegara dan tidaklah dapat dikatakan sebagai sesuatu yang sudah ketinggalan zaman.

- Bahwa hal berikutnya yang penting untuk dikaji adalah **kontrol rakyat pada kuasa negara yang menjadi pengurus dari seluruh kekayaan negara yang daulatnya dipegang oleh rakyat** Kekuasaan negara selalu punya relasi dengan teori kedaulatan. Jika pada ilmu negara kita meyakini bahwa kedaulatan negara dipegang oleh rakyat, maka kuasa rakyat untuk mengontrol negara dengan penggunaan uang-uangnya harus tetap ada pada rakyat. Karenanya, relasi antara rakyat harus tetap ada pada uang-uang tersebut. Relasi yang hanya bisa terbangun ketika negara tetap hadir dalam pengelolaan uang tersebut hingga pertanggungjawabannya yang rakyat tetap ikut terlibat secara langsung. Logika ini yang nampak dari APBN yang harus menyertakan DPR (rakyat perwakilan partai) dan DPD (rakyat perwakilan ruang) dan Presiden sebagai kepala negara dalam proses legislasi menjadi undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. Serta pun dalam pertanggungjawabannya yakni dalam hal melakukan pengawasan dalam bentuk pemeriksaan, tetap ada peran besar dari rakyat melalui representasi di BPK yang keanggotaannya dipilih melibatkan DPR dan DPD.
- Bahwa secara diagnosis, penyakit yang menghinngapi badan usaha milik negara/daerah saat ini tidaklah serta merta dapat dialamatkan pada kekayaan negara yang tidak dipisahkan maupun karena adanya peran serta BPK dalam pengawasannya. Penyakit BUMN/D ini lebih banyak diakibatkan oleh karena adanya politisasi yang tidak berhubungan secara langsung dengan adanya kekayaan negara yang tidak dipisahkan serta



peran pengawasan BPK. Jika selama ini negara menginjeksikan politisi ke dalam BUMN, maka yang harus diperbaiki adalah larangan agar negara tidak lagi menginjeksikan orang politik ke dalam BUMN, tetapi harus menempatkan orang yang benar-benar ahli dengan sistem yang merit.

- Bahwa dalam prinsip lainnya adalah perlunya dibangun kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan negara ini. Misalnya saja hingga saat ini terdapat uang rakyat yang berjumlah 677,3 Trilyun rupiah di berbagai BUMN (hanya di 141 BUMN). Pemisahan uang rakyat ini secara mudah untuk akan menimbulkan pertanyaan besar perihai kedaulatan rakyat yang uangnya dengan mudah dianggap 'dipisahkan' kepada BUMN. Bukan hanya sampai di tingkat uang rakyat yang kemudian hilang dari kontrol rakyat. Pertanyaan mendasar bagaimana rakyat dan negara bisa memastikan bahwa mereka tetap bisa mengusahakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat jika pertanggungjawabannya tidak lagi bisa dipegang oleh negara.
- Bahwa belum lagi jika berbicara tentang potensi kerugian negara yang ada di BUMN akibat tidak patuhnya BUMN akan operasional yang seharusnya sebesar-besar demi kemakmuran rakyat. Temuan BPK misalnya mencatatkan bahwa pada tahun 2011 terdapat 154 kasus ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan dengan 63 kasus diantaranya mengakibatkan kerugian negara (Seknas Forum Indonesia untuk Transparansi Rakyat, 26/9/2013).
- Bahwa dapat dibayangkan menggunakan analisis terbalik, ketika BPK masih berperan melakukan pengawasan, masih saja ditemukan begitu banyak penyimpangan. Apa yang akan terjadi jika BPK kemudian tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan di tubuh badan-badan usaha milik negara tersebut?
- Bahwa hal lainnya yang perlu dipikirkan adalah potensi implikasi ke dalam sistem lembaga-lembaga negara yang ada saat ini jika kemudian dianggap menjadi rezim kekayaan negara yang dipisahkan. Paling terihat adalah implikasi ke lembaga negara yang juga ada 'titipan'uang negara di dalamnya. Misalkan saja Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Satu sisi dia disebutkan sebagai lembaga negara, tetapi dilain sisi dia akan



kehilangan posisi relasi negaranya karena dianggap sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. Hal yang sama ada di Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Maka jika permohonan ini dikabulkan, maka yang berpotensi terganggu bukan saja relasi antar negara dan badan usahanya, tetapi antara negara dan lembaga negara yang diciptakannya sendiri.

- Bahwa hal lainnya adalah logika keliru bahwa jika ada peraturan yang tidak rapi, maka perlu dilakukan adalah dengan mengeluarkan dan memisahkan kekayaan negara. Peraturan yang tidak rapi dan memiliki kecenderungan saling bertabrakan adalah penyakit legislasi di negeri ini. Penyakit yang memang ada seiring dengan proses legislasi yang dilakukan. Tetapi tidaklah serta merta dapat disimpulkan bahwa karena tidak rapi maka harus dirapikan menuju ke arah tertentu. Politik hukum negara tetap haruslah dipertimbangkan, yakni cetak biru negara dalam kaitan uang negara dan relasinya dengan negara dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan harus tetap diberikan porsi yang memadai. Artinya, jika mau dirapikan, maka dirapikan menuju ke arah tidak memisahkan kekayaan negara tersebut dan bukan sebaliknya. Karena itu lebih sesuai dengan tujuan bernegara yang ingin memastikan pengelolaan keuangan negara yang menjamin kesejahteraan bangsa.
- Bahwa logika yang sama juga dapat dikatakan pada kasus-kasus korupsi yang 'dianggap' bukan korupsi hanya karena dikatakan tidak ada niatan untuk merugikan keuangan negara. Perdebatan yang panjang sangat mungkin terjadi di kasus-kasus tersebut. Tetapi harus diingat, ada begitu banyak kasus korupsi lainnya yang merupakan modus atau cara merampok uang-uang rakyat melalui BUMN/D selama ini. Tentu saja tidak dapat dikatakan bahwa hanya karena adanya beberapa kasus korupsi yang dengan ketiadaan niatan dengan tiba-tiba menghilangkan kemungkinan adanya praktik perampokan uang-uang rakyat melalui alasan praktik usaha dan resiko bisnis.
- Bahwa pada hakikatnya, negara harus tetap dapat menjamin upaya meminimalisir setiap kemungkinan tindakan koruptif dan salah satu caranya adalah berperan secara layak dalam pengawasan yakni dalam bentuk pengawasan fungsional bermodel pemeriksaan yang dalam konteks bernegara saat ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.



- Bahwa terkhusus untuk Badan Pemeriksa Keuangan, ini merupakan lembaga negara yang menjalankan fungsi negara dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Dengan konsepsi dasar negara yang telah diubah empat kali dengan melahirkan lembaga-lembaga negara baru dengan format yang lebih independen, maka BPK termasuk salah satu diantaranya. Penguatan BPK malah diperiukan untuk semakin punya kemampuan untuk mengawasi keuangan negara yang masih sangat sering dirampok melalui berbagai cara.
- Bahwa adanya ketidakrapian dalam sistem pengawasan dengan model *redundancy* antar badan pemeriksa tidaklah dapat menjadi alasan bahwa tidak diperiukan pemeriksaan oleh lembaga negara yang berwenang. Tetapi yang dibutuhkan adalah perapihan sistem pengawasan nasional dalam rangka memastikan uang-uang negara yang juga uang rakyat tidak dengan mudah dirampok oleh berbagai kepentingan dan berbagai alasan.

#### 8. Prof. DR. Sri Edi Swasono

- Penggugat berpendapat bahwa lingkup keuangan negara hanyalah APBN. Kekayaan negara di luar APBN, seperti kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah, demikian pula kekayaan lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum, bukanlah keuangan negara.
- Penggugat berpendapat bahwa karena keuangan negara hanyalah APBN, maka kewenangan BPK dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, juga hanya terbatas pada keuangan negara yang ditetapkan dalam APBN.
- Gugatan ke MK ini menusuk perasaan ke masyarakat yang sedang kehilangan kepercayaan pada pemerintah dan pada hampir seluruh lembaga tinggi negara lainnya yang telah berubah menjadi monster korup.
- Gugatan ini tidak saja tidak tepat waktu atau dalam bahasa daerahnya *salah mongso*, tetapi secara fundamental mengindikasikan untuk tanpa malu-malu menolak mekanisme dan sistem pengawasan dan pemeriksaan antikorupsi, sebagaimana sikap anti-*good governance*. Di forum inilah Mahkamah Konstitusi menjadi tumpuan terakhir sebagai



garda pelaksanaan pesan konstitusi dan *good governance*. Dimohon berkenan menolak gugatan yang tidak wajar dan tidak masuk akal sehat ini. Suatu peluang yang tidak akan terulang lagi. Gugatan yang terang-terangan berniat menolak pemeriksaan oleh BPK, artinya menolak pemeriksaan oleh kekuasaan auditori negara merupakan suatu fenomena penggawatan budaya korupsi *in optima forma*.

- Gugatan ini berseberangan dengan memuncaknya kemarahan rakyat yang mendekati ambang batas toleransi terhadap tak terbendungnya korupsi yang justru dilakukan oleh para penegak hukum, yang ibaratnya tinggal selangkah lagi mencapai *point of no return* bagi hancurnya suatu pemerintahan negara.
- Tujuan mendirikan BUMN. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (19) Tahun 2003 tentang BUMN disebutkan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:
  - a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan menerima negara ... dan penerimaan negara pada khususnya.
  - b. Mengejar keuntungan.
  - c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
  - d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
  - e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.
- Lebih dari itu, tugas BUMN dalam pemikiran pembangunan ekonomi (*development economics*) adalah suatu *leading sector* untuk membukakan kegiatan-kegiatan ekonomi baru sebagai *agent of development* dan *agent of progress* untuk menggerakkan kemandegan-kemandegan (*rigidities*) ekonomi dan untuk *socio-economic empowerments* di garis-garis depan mobilisasi kekuatan ekonomi atau untuk menggerakkan ekonomi *economische macht-vorming*.
- Dengan demikian, tugas dari BUMN sebagai wujud cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup



orang banyak, bukanlah semata-mata mencari untung. Oleh karena itu, masalah efisiensi dan efektivitasnya harus diawasi dengan saksama oleh badan pengawas, yang dalam hal ini tentulah BPK.

- Pendapat penggugat demikian ini adalah keliru dan merupakan rekayasa mengada-ada dan kemauan sendiri untuk mencapai suatu tujuan eksklusif yang patut dipertanyakan iktikad baiknya untuk apa. Kekayaan/keuangan BUMN telah sesuai dengan definisi keuangan negara yang benar, betul-betul sesuai dengan benar, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, dan sesuai pula dengan paham demokrasi ekonomi dan hak sosial rakyat yang tertanam di dalamnya, sebagaimana yang tertulis pada Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945.
- Gugatan berindikasi kuat terkontaminasi semangat neoliberalisme yang bertentangan dengan konstitusi kita. Oleh karena itu, gugatan ini harus ditanggapi secara ideologi.
- Tekad bangsa ini untuk merdeka dari penjajahan tidak terlepas dari kehendak untuk menolak liberalisme, dan kapitalisme, imperialisme bawaannya yang menimbulkan eksploitasi terhadap Bangsa Indonesia, baik dalam wujud pola dagang *VOC*, *Cultuurstelsel*, sampai pada puncaknya pada lahirnya Undang-Undang Agraria atau Agrarische Wet Tahun 1870.
- Oleh karena itu, ketika kita merdeka kita memiliki Undang-Undang Dasar yang menolak liberalisme, kapitalisme, dan imperialisme berupa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang berdasar Demokrasi Ekonomi di mana dalam Demokrasi Ekonomi Pasal 33 itu ditegaskan bahwa produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan dan penilikan anggota-anggota masyarakat, jangan sampai tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasnya. Penilikan inilah yang ditransformasikan sebagai tugas BPK suatu kekuasaan auditori dalam *good governance*.
- *Good governance* adalah cita-cita kemerdekaan Indonesia. *Good governance* telah diorbitkan di dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 dengan istilah perlunya dibentuk negara pengurus. Dan negara pengurus itu tak lain adalah negara yang mengurus, sehingga terbentuklah *good governance*.



- Bahwa Pasal 33 ayat (1), ayat (2), ayat (3) saja, untuk menengaskan pendekatan ideologis, mengingat Pasal 33 sendiri adalah sebuah doktrin ideologis, yang menjadi salah satu titik tolak utama dalam menanggapi gugatan termaksud.
- Pertama, perekenomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Ayat (2), *“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*
- Sesuai dengan ayat (1) itu, maka apa arti perekonomian? Perekonomian tentulah meliputi seluruh wadah ekonomi, tidak saja badan usaha koperasi, tetapi juga meliputi BUMN, dan juga badan usaha swasta, itulah perekonomian.
- Perekonomian yang demikian itu harus disusun. Dan apa artinya disusun? Disusun dalam konteks orde ekonomi dan sistem ekonomi, artinya adalah bahwa perekonomian tidak dibiarkan tersusun sendiri melalui mekanisme dan kekuatan pasar. Secara imperatif, tidak boleh dibiarkan tersusun sendiri mengikuti kehendak dan selera pasar. Dengan demikian, peran negara tidak hanya sekadar mengintervensi, tapi menata, mendesain, menstruktur, untuk mewujudkan kebersamaan dan asas kekeluargaan, serta terjaminnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ini menolak paham fundamentalisme pasar. Pasar adalah ekspresi selera dan kehendak si kaya yang memiliki tenaga beli. Oleh karena itu, di dalam sistem ekonomi yang pro-pasar, maka pola-pola produksi dan selanjutnya pola konsumsi akan dibentuk sesuai dengan kehendak si kaya, dan oleh penghitungan untung-rugi ekonomi belaka.
- Apa yang penting untuk dikemukakan di sini, dalam kaitannya dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 adalah bahwa pembangunan nasional tidak seharusnya diserahkan kepada kehendak pasar dan selera pasar, apalagi pada insting dasar (kerakusan) pasar.



- Untuk Indonesia yang mewarisi berbagai ketimpangan-ketimpangan struktural, baik dari segi hukum, sosial, dan politik, tak terkecuali dari segi ekonomi, maka pembangunan nasional haruslah dilakukan melalui suatu perencanaan pembangunan nasional. Masa depan Indonesia harus didesain dan ditata, strategi pembangunan harus dengan tandas digariskan sesuai dengan pesan konstitusi. Perencanaan pembangunan nasional adalah pilihan imperatif, perekonomian harus disusun, sekali lagi tidak dibiarkan tersusun sendiri melalui mekanisme pasar bebas. Pasar tidak akan mampu mengatasi ketimpangan-ketimpangan struktural.
- Ideologi liberalisme dipaksakan oleh IMF Bank Dunia yang oleh Susan George disebut sebagai perang ideologi dalam apa yang dinamakan Washington Consensus, yang intinya deregulasi, liberalisasi, dan privatisasi. Gugatan termaksud mengindikasikan bahwa BUMN harus sama dengan swasta, artinya harus diliberalisasi, dibebaskan sesuai dengan kehendak mekanisme pasar. Liberalisasi ini arahnya adalah privatisasi. Kalau tidak dalam bentuk, minimal dalam *decision making*. Akhirnya privatisasi adalah jalan menuju asingisasi dan menyisihkan kedaulatan ekonomi bangsa dan negara. Hal ini telah terjadi terhadap (*suara tidak terdengar jelas*), hal ini telah terjadi kepada banyak BUMN-BUMN yang sudah dikuasai oleh asing.
- Penjualan saham-saham BUMN ke asing, bertentangan dengan tugas penguasaan yang harus diemban oleh Pasal 33. Adagium ini harus dipegang teguh untuk efektifnya Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam pelaksanaan dan mengikat dalam globalisasi dan mengingat dalam globalisasi yang berlaku adalah "*The global rule of the game.*" Bahwa yang menguasai itu tak lain adalah mereka yang memiliki saham terbesar, artinya *one man one vote*.
- Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaannya mengingat dalam globalisasi ini berlaku "*The global rule of the game.*" Bahwa yang menguasai adalah yang memiliki karena berlakunya prinsip *one share, one vote*.
- Liberalisme di dalam globalisasi mengganas, mengemban nama baru sebagai neoliberalisme, yang di Indonesia diawali dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967, yang membuka peluang terbatas bagi





liberalisme ekonomi, yaitu cabang-cabang produksi, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, masih dilarang untuk dikuasai oleh asing pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 itu. Sampai 31 tahun kemudian, ditandatangani *Letter of Intent* IMF oleh Presiden Soeharto pada tanggal 15 Januari 1998. Dan dengan ditandatangani ini, maka lepaslah kedaulatan ekonomi Indonesia hingga sekarang.

- LOI yang ditandatangani oleh Presiden Soeharto pada tanggal 15 Januari, ibarat suatu penyerahan kedaulatan ekonomi karena kekuatan asing yang bernaung di bawah IMF dan Bank Dunia yang wujudnya adalah dipaksakannya deregulasi, liberalisasi, dan privatisasi atau Washington Consensus.
- Presiden Soeharto yang *off-guarded* tidak dijaga dengan baik dan terteror oleh rasionalitas teknokratis neoliberalistik. Era reformasi yang deformatif ini tidak usahlah seorang menjadi neoliberalis atau komprador neoliberalisme, namun muncullah para pengail di air keruh untuk ikut mencari kesempatan-kesempatan untuk bebas dari pengawasan dan intervensi negara.
- Indikasi kedua. BUMN ingin bebas dari pengawasan BPK dengan harapan dan alasan rasional indikatif tentunya, lebih bebas berkibrah seperti usaha swasta dan berkembang maju seperti usaha swasta yang ada. Alasan indikatif ini tersirat pula dari pernyataan Prof. Bagir Manan pada tanggal 12 September 2013 dalam suatu diskusi terbatas di Jakarta di mana saya kebetulan hadir. Artinya, tanpa alasan rasional indikatif, gugatan ini sesungguhnya tanpa tujuan (*aimless*) dan tentu menjadi tidak relevan, kecuali ada maksud yang kita tidak tahu di balik itu.
- Andai kata gugatan dimaksudkan benar-benar agar BUMN bisa lebih maju dan lebih cepat berkembang, sebagaimana usaha-usaha swasta yang diperkirakan begitu, maka andai kata andaian ini menganggap usaha swasta pada umumnya seolah-olah benar-benar lebih maju dan lebih berkembang, anggapan demikian ini banyak kelirunya. Majunya swasta tidak terkecuali mengandung unsur-unsur penilaian yang fiktif. Usaha-usaha swasta nampak terlihat maju dari luar bukan selalu karena kompetensi, *entrepreneurship* tangguh dan manajemen unggul, tetapi



banyak karena penyelundupan pajak (*Gayus gate*), restitusi fiktif, perampokan BLBI, Obligasi Rekap, MSAA, *Release and Discharts*, dan semacamnya yang semua membuat swasta berkembang bebas dan menjadi kaya dengan cara merampok negara.

- Oleh karena itu, tidak perlu ada pembebasan pengawasan seperti terhadap swasta ditiru oleh BUMN dengan menghilangkan pengawasan dari BPK.
- Jika alasan indikatif untuk memajukan BUMN dengan menghilangkan pengawasan dari BPK dan agar bisa berkiprah lebih leluasa dari usaha-usaha swasta, maka perlu dipertanyakan, apakah alasan-alasan tersebut tepat? Bukankah tidak majunya BUMN justru karena BUMN tidak efisien, bukan karena diawasi oleh BPK karena tidak efisien. Dengan dibubarkannya Migas oleh MK, jelas MK menegaskan karena tidak mampu efisien. Dan kemudian ada kenyataan diperiksa oleh KPK karena terindikasi korupsi.
- Lebih dari itu, BUMN sering mengabaikan prinsip meritokrasi, tidak berdasar merit sistem. Mengabaikan prinsip *the right man in the right place*, masuknya *vested interest group*, termasuk persekongkolan penguasa dan partai di BUMN untuk menggerogoti BUMN, sehingga BUMN sulit menjadi efisien.
- Justru dengan pengawasan BPK sebagai salah satu contoh saja, yaitu Laporan Pemeriksaan atas Sektor Hulu hilir [sic!] untuk BPK Surat Nomor 117 dan seterusnya, tertanggal 16 September yang ditujukan kepada Ketua DPR-RI, dapat menunjukkan berbagai ketidakefisienan PLN, surat itu terlampir. PLN kehilangan kesempatan melakukan penghematan biaya bahan bakar, mencapai puluhan triliun yang tahun 2009 Rp17,9 T dan tahun 2010 Rp19,6 T, dan kecenderungan ini tidak berhenti, lihat lampiran.
- Yang demikian ini justru sesungguhnya membantu PLN sebagai BUMN yang penting bagi negara dan menguasai juga orang banyak, sebagai suatu pengarah dan tuntunan untuk maju. Saya pelajari betul surat dari BPK kepada DPR, surat itu begitu manisnya untuk menunjukkan kepada BPK sebagai tuntunan mengapa mereka kok bisa lengah dan tidak



efisien seperti itu. Jadi BPK sangat bermanfaat untuk menyelamatkan PLN.

- Dampak apabila gugatan secara keliru dikabulkan oleh MK, akan terjadi prahara besar di dalam pemerintahan negara ini. Akibat mana pemerintahan dan birokrasinya akan mengalami kekalangkabutan yang sulit digambarkan menimbulkan *a serious devastating situation*. Antara lain:
  1. Tidak sejalan dengan upaya pemberantasan korupsi yang sedang gencar dilakukan oleh pemerintah, maupun partisipasi masyarakat madani.
  2. Lembaga pemerintah yang dibentuk dengan Undang-Undang dan di dalamnya diatur bahwa kekayaannya adalah kekayaan negara yang dipisahkan (LPS, BPJS, OJK, BI) dengan sendirinya bukan lagi merupakan bagian keuangan negara, ini sangat-sangat berbahaya.
  3. Kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN/BUMD bukan lagi bagian dari keuangan negara, tapi masuk kategori keuangan privat. Semua tindakan korupsi yang terjadi pada perusahaan privat tidak masuk kategori TPK dan TPU. Ini juga sangat berbahaya. Kalau BPK tidak masuk, maka *link* antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat akan mengendur dan ini bisa dibayangkan apa akibatnya terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  4. Di khawatirkan pemerintah daerah atau masyarakat akan menggugat bahwa keuangan daerah juga bukan bagian dari keuangan negara. Gugatan ini barangkali sebentar lagi orang menjadi ikut-ikutan.
  5. BPK tidak punya kewenangan lagi melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan kekayaan negara yang dipisahkan dan dengan sendirinya BPK tidak punya kewenangan lagi untuk mengevaluasi kantor akuntan publik yang melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan negara yang dipisahkan, khususnya BUMN. Maka negara ini menjadi negara yang sama sekali tidak beraturan.
- Pemeriksaan oleh BPK adalah suatu kebutuhan, bukan beban, sehingga setiap CEO (*Chief Executive Officer*) sadar akan akuntabilitasnya.
- Mengenai upaya pemberantasan korupsi yang sedang gencar kita lakukan bersama. Di MK inilah harapan terakhir bagi bangsa ini untuk tidak ambil



risiko apa pun agar rezim tidak berkelanjutan merampok negara. Dengan segala wibawa yang dipangku MK, saya mohon MK berkenan menolak gugatan di atas demi menghindarkan kemungkinan indikatif yang dapat merusak *good governance*. Masalah ini sekarang menjadi sorotan masyarakat dan sedang mengguncangkan berikutan dewan hukum seluruh nusantara.

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 4 September 2013, serta menyampaikan keterangan tertulis tertanggal 4 September 2013 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 17 Oktober 2013, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

**A. KETENTUAN UU KEUANGAN NEGARA YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD TAHUN 1945.**

Pemohon Perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 dan para Pemohon Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 dalam permohonannya sama-sama mengajukan pengujian atas Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara yang berbunyi sebagai berikut :

*“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :*  
*g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;*  
*i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.*

Dalam Perkara 62/PUU-XI/2013, di samping mengajukan permohonan Pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, para Pemohon juga mengajukan permohonan pengujian atas Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a UU BPK.

**B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PARA PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UU KEUANGAN NEGARA DAN UU BPK**

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial



yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan pasal-pasal UU BPK yang diuji materiil terhadap UUD 1945, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Menurut Pemohon ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara mengandung inkonstitusional dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 karena wujud pengelolaan sektor keuangan lainnya yaitu keuangan perusahaan negara/perusahaan daerah, serta perusahaan berbadan hukum sebagai wujud keuangan negara, akan mengaburkan tujuan keuangan negara dalam tujuan bernegara untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, khususnya dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan demikian Hak Pemohon Perkara 48/PUU-XI/2013 untuk melakukan penelitian dan pengembangan demi kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebudayaan akan mengalami hambatan atau setidaknya akan menciptakan ketidakpastian dalam memperoleh alokasi dana penelitian untuk kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara telah menciptakan pengelolaan APBN dan pembagian risiko keuangan negara yang tidak efisien bagi negara, sehingga akan membatasi alokasi sumber daya APBN bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan negara, khususnya dalam mencapai anggaran belanja untuk penelitian, pengembangan dan peningkatan kapasitas melalui pendidikan dan penelitian yang rutin dan berkelanjutan.
3. Para Pemohon Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 berpendapat ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara telah menimbulkan implikasi negatif, karena tidak membedakan antara ketentuan badan hukum publik dengan badan hukum privat, dimana kekayaan yang dipisahkan pada BUMN dianggap sebagai Keuangan Negara, sehingga para Pemohon khususnya Pemohon I menghadapi kendala dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya terkait dengan adanya ketidakjelasan ketentuan yang mengatur BUMN, termasuk BUMN menjadi objek pemeriksaan BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a UU BPK



4. Bahwa berdasarkan uraian tersebut diatas Para Pemohon beranggapan ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a UU BPK telah bertentangan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

### C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para 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 Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007

#### 2. Pengujian atas UU Keuangan Negara dan UU BPK.

Terhadap pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a UU BPK, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam rangka pencapaian tujuan bernegara dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan khususnya dalam penyelenggaraan sistem pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan amanat Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

Pasal 23 ayat (1):

*(1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*

Pasal 23C:



*“Hal-hal lain mengenai Keuangan Negara diatur dengan undang-undang”*

2. Bahwa pada prinsipnya, sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, maka sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini telah tercantum dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.
3. Bahwa sebagai upaya untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1), maka ditetapkanlah APBN setiap tahunnya dalam bentuk Undang-Undang yang merupakan rencana keuangan pemerintahan negara tahunan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara. Pengelolaan keuangan Negara tersebut mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung-jawaban. Disamping itu Pasal 23 C UUD Tahun 1945 juga mengamanatkan untuk mengatur hal-hal lain mengenai keuangan negara dengan Undang-Undang.
4. Bahwa untuk menjamin terjadinya pengelolaan keuangan negara yang baik maka pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Untuk itu, maka berdasarkan amanat Pasal 23C UUD Tahun 1945 dalam pelaksanaannya perlu dirumuskan keuangan negara serta ruang lingkupnya, tertuang dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 UU Keuangan Negara
5. Bahwa berdasarkan rumusan bunyi Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 UU *a quo* maka pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara dapat dilihat dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang



dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek, keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

6. Bahwa sebagai bagian dari prinsip akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara, maka pada prinsipnya penggunaan sekecil apapun keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan oleh penggunanya atau oleh siapapun yang mendapatkan dana/fasilitas yang bersumber dari keuangan negara tanpa terkecuali, sebagai bentuk tanggung jawab kepada rakyat, pemegang kedaulatan yang sesungguhnya. Bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat tidak lain adalah melalui mekanisme Undang-Undang APBN, baik dalam bentuk Undang-Undang penetapan/perubahan APBN maupun Undang-Undang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
7. Bahwa APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan Undang-Undang, didalamnya mencakup anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, dan pembiayaan anggaran. Masing-masing anggaran tersebut pada prinsipnya saling terkait dalam mewujudkan satu APBN yang utuh. Seberapapun anggaran yang ditentukan akan mempengaruhi terhadap jenis anggaran lainnya sehingga harus dihitung secara benar, transparan dan bertanggungjawab, termasuk anggaran-anggaran yang dialokasikan kepada pihak-pihak yang mendapatkan keuntungan dari kekayaan negara dan/atau dari fasilitas yang diberikan Pemerintah dengan menggunakan keuangan Negara. Hal





ini tidak lain adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi anggaran sebagai alat akuntabilitas, sehingga aspek pertanggungjawaban oleh penerimanya adalah suatu keniscayaan. Aspek pertanggungjawaban pada akhirnya akan menjamin kepastian dan kesinambungan dari anggaran itu sendiri.

8. Bahwa dalam memahami konteks kedudukan keuangan negara sebagai kekayaan yang dipisahkan dalam badan usaha milik negara/daerah ataupun badan hukum yang menggunakan fasilitas Pemerintah memang diperlukan kehati-hatian dengan tujuan untuk menjaga kekayaan negara tidak hilang begitu saja tanpa bisa dipertanggungjawabkan ataupun negara menanggung beban/kewajiban terlalu jauh.
9. Bahwa lingkup keuangan negara yang memasukkan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah sebagai bagian dari keuangan negara sudah sesuai dengan asas-asas universal yang dikenal sebagai *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri.
10. Bahwa terkait dengan pengujian Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a UU BPK, DPR berpandangan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara termasuk didalamnya keuangan negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan agar tidak menyimpang dari tujuan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya maka kiranya perlu dilakukan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa yang bebas dan mandiri sebagaimana telah diatur pasal-pasal *a quo* dalam UU BPK.
11. Bahwa berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, DPR berpandangan tidak terdapat pertentangan antara Pasal 2 huruf g dan huruf l UU Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, Pasal 11 huruf a UU BPK dengan Undang-Undang Dasar 1945.



12. Demikian Keterangan Tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ini kami sampaikan sebagai bahan pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengambil keputusan.

[2.5] Menimbang bahwa Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) telah menyampaikan keterangan secara lisan pada persidangan tanggal 4 September 2013 dan dalam keterangan tertulis tertanggal 4 September 2013 yang diterima di Kepaniteraan pada tanggal yang sama, yang menerangkan sebagai berikut:

BPK berpendapat bahwa para Pemohon tidak memenuhi *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi karena tidak ada hak konstitusional para Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006;

Kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon, berupa berkurangnya dana penelitian dari APBN; disharmonisasi dan ketidakpastian hukum terkait dengan definisi dan lingkup keuangan negara; dan proses peradilan pidana terhadap para Pemohon, hanya didasarkan pada asumsi subjektif yang tidak memiliki keterkaitan sama sekali dengan berlakunya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003;

BPK berpendapat bahwa persoalan tentang keuangan negara terkait dengan upaya untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 bahwa “untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”;

Dalam rangka mencapai tujuan bernegara tersebut, konstitusi telah mengatur pembiayaan penyelenggaraan negara berupa keuangan negara mencakup APBN dan non-APBN. Keuangan negara non-APBN meliputi penguasaan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak



dalam wujud BUMN serta keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dalam wujud APBD;

Pengelolaan keuangan negara tidak dapat dilepaskan dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Pasal 18 UUD 1945 mengamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan amanat Pasal 18 UUD 1945 tersebut, terdapat kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan ada kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas tugas pembantuan. Termasuk di dalamnya kewenangan mengelola keuangan negara yang diwujudkan dalam APBN. Kewenangan mengelola keuangan negara yang diwujudkan dalam APBN yang diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah, diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);

Wujud pengelolaan kekayaan negara diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan negara sebagai amanat UUD 1945 tersebut diwujudkan dalam pembentukan BUMN;

Dalam konsep Dr. Mohammad Hatta, penyelenggaraan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak (*public utilities*) diselenggarakan oleh BUMN atau perusahaan negara yang dikelola Pemerintah. Pemikiran tersebut menjawai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 dalam permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang menyatakan bahwa dalam rangka mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, negara melakukan penguasaan atas sumber daya alam. Bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak oleh negara melalui BUMN;



Pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam oleh negara melalui BUMN tersebut merupakan aktivitas negara dalam melakukan pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Hamdan Zoelva (anggota PAH I MPR RI) dalam pembahasan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 yang mengartikan keuangan negara tidak sebatas APBN. Hamdan Zoelva mengatakan sebagai berikut:

*“Kemudian masalah keuangan negara atau keuangan pemerintah. Keuangan negara ini lebih luas dari keuangan pemerintah. Termasuk tadi Pak Asnawi sampaikan, bahwa kalau keuangan pemerintah harus tambah lagi nanti badan-badan lain di luar pemerintah, ya seperti BUMN dan lain-lain sebagainya, BUMD dan mungkin ada badan-badan lain di luar juga itu. Jadi keuangan negara sebenarnya sudah mencakup segalanya termasuk juga yayasan mungkin, yang keuangannya berasal dari negara.”;*

Pemikiran Taufiqurrahman Ruki (anggota PAH I MPR RI) dalam pembahasan Pasal 23 UUD 1945 mengatakan:

*“Tentang keuangan negara, keuangan negara sebaiknya kita satukan dalam menyangkut seluruh penerimaan dan pengeluaran, baik yang menyangkut pemerintah pusat dan pemerintah daerah, BUMN dan BUMD maupun institusi ataupun masyarakat yang mendapatkan fasilitas dari negara.”;*

Prof. Dr. Satrio Boedihardjo Joedono sebagai Ketua BPK (waktu itu) dalam rapat PAH I MPR yang membahas amandemen UUD 1945 mengatakan:

*“Bahwa kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan di ibukota negara dan di ibukota provinsi memungkinkan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara pemerintah pusat, pemerintah daerah serta kekayaan negara yang dipisahkan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Salah satu kunci di sini adalah kekayaan negara yang dipisahkan. Dipisahkan dari apa? Dipisahkan dari anggaran belanja.”*

Dengan demikian jelaslah bahwa berdasarkan notulen pembahasan amandemen UUD 1945, yang dimaksud dengan keuangan negara pada Pasal 23 ayat (1) bukan hanya APBN, tetapi mencakup pula keuangan daerah, dan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN/BUMD, serta kekayaan negara lainnya. Dengan demikian, **APBN bukan merupakan satu-satunya wujud pengelolaan keuangan negara sebagaimana yang didalilkan Pemohon;**



Terkait dengan keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam kesempatan ini marilah kita sejenak menengok tentang sejarah BUMN. Sebagaimana kita ketahui, pada awalnya sebagian BUMN kita berasal dari perusahaan-perusahaan milik Pemerintah Hindia Belanda. Setelah kemerdekaan Republik Indonesia, pada tahun 1950-an, Pemerintah melakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik pemerintah Hindia Belanda. Nasionalisasi dimaksudkan agar negara kita mampu melaksanakan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”;

Dalam perkembangan kemudian, BUMN mengalami beberapa kali perubahan bentuk kelembagaan. Pada masa lalu kita mengenal bentuk Perusahaan Negara (PN) dan Perusahaan Jawatan (Perjan). Sekarang sebagian besar BUMN bentuk badan hukumnya adalah Perusahaan Umum (Perum) dan Perseroan Terbatas (Persero). Namun demikian, meskipun BUMN sebagian sudah berbentuk Persero, namun misi BUMN tetap sebagaimana dimaksud Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yaitu menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak;

Pendirian dan pembentukan BUMN oleh Pemerintah, tidak semata-mata bertujuan untuk mencari keuntungan karena negara pada dasarnya tidak didirikan untuk berbisnis dan mencari keuntungan. Jadi, meskipun BUMN itu sudah berbentuk persero, namun hakekatnya tetap sebagai *agent of development*,

Kita sering menyaksikan, pada saat pemerintah menghadapi kesulitan perekonomian, pemerintah akan menggunakan instrumen-instrumen yang ada termasuk memanfaatkan BUMN-BUMN untuk usaha-usaha menstabilkan perekonomian. Kita pernah menyaksikan, salah satu BUMN yang sudah *go public* harga sahamnya mengalami penurunan di pasar modal. Untuk mencegah kerugian yang lebih besar bagi pemegang saham, Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas BUMN yang sudah *go public* itu memerintahkan kepada beberapa BUMN tertentu untuk menggunakan kelebihan likuiditasnya membeli saham-saham BUMN itu di pasar modal. Setelah harga saham BUMN itu stabil kembali, pemerintah melepas kembali saham-sahamnya ke pasar modal. Hal ini membuktikan bahwa pendirian BUMN bukan semata-mata untuk mencari keuntungan;



Kita juga sering menyaksikan ketika nilai tukar rupiah sedang mengalami gangguan, mengalami ketidakstabilan, tidak jarang pemerintah menggunakan instrumennya melalui BUMN-BUMN untuk melakukan berbagai langkah agar gejolak nilai tukar dapat segera dikendalikan, misalnya, memerintahkan BUMN untuk melepas aset valasnya ke pasar;

Dari fakta-fakta itu, BPK berpendapat bahwa BUMN didirikan tidak semata-mata untuk mencari keuntungan. BUMN didirikan utamanya untuk melaksanakan amanat Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, peran BUMN juga berfungsi sebagai *agent of development*, dalam kerangka melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam fungsinya sebagai *agent of development*, sebagian BUMN juga ditugasi oleh pemerintah untuk menyediakan dan mendistribusikan barang/jasa tertentu yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti listrik, telekomunikasi, BBM, gas, transportasi rakyat, obat-obatan, air bersih, dll. Kita juga melihat BUMN yang mempunyai fungsi pelestarian alam dan lingkungan, yaitu Perum Perhutani, yang tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan dalam budidaya dan pengolahan kayu. Tapi yang lebih dominan adalah melakukan reboisasi dan pelestarian alam;

Mengingat fungsinya tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, tetapi lebih luas lagi yaitu sebagai *agent of development*, maka BPK berpendapat bahwa BUMN harus tetap menjadi bagian dari kekayaan negara;

BUMN harus tetap menjadi bagian dari keuangan negara. Namun, agar BUMN bisa berkembang, maka BUMN perlu diberikan otonomi dalam pengelolaannya yaitu mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang sehat termasuk mengikuti ketentuan undang-undang perseroan. UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN telah memberikan banyak otonomi dan keleluasaan kepada BUMN agar dapat dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis yang sehat;

Mengenai penyelesaian piutang macet BUMN. Sebagaimana kita ketahui bahwa Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa BUMN dapat menyelesaikan sendiri secara korporasi piutang macetnya, tanpa harus melalui Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) Kementerian Keuangan. Perlu kita ketahui bahwa UU tentang PUPN tidak mengharuskan semua piutang BUMN diserahkan kepada PUPN. Pada dasarnya penyelesaian piutang BUMN tetap menjadi



tanggung jawab BUMN itu sendiri. Penyerahan piutang BUMN kepada PUPN dimaksudkan untuk membantu BUMN menyelesaikan piutang itu. Biasanya piutang-piutang BUMN yang diserahkan kepada PUPN adalah piutang-piutang macet yang sulit ditagih. Direksi BUMN yang bersangkutan sudah kewalahan dan tidak mampu menagih piutang itu, karena adanya berbagai kelemahan. Pertama, ada kelemahan legal dalam perjanjian kredit atau pemberian piutang yang melemahkan posisi kreditur. Kedua, ada kelemahan dari sisi komersial, misalnya piutang itu ternyata tidak dijamin dengan jaminan yang cukup dan kuat secara hukum. Ketiga, piutang itu diberikan oleh direksi sebelumnya, kemudian macet dan menjadi tanggung jawab direksi berikutnya, yang tidak mengetahui persis bagaimana pertimbangan dan kronologi pemberian piutang itu. Oleh karena direksi BUMN itu sudah tidak mampu menagih piutang itu, kemudian piutang itu diserahkan ke PUPN, yang mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan upaya paksa dalam penagihan piutang. Dengan demikian, penyerahan piutang BUMN ke PUPN bukan dimaksudkan untuk mengurangi kebebasan BUMN, tetapi untuk membantu BUMN;

BPK sangat menghormati keputusan MK, BPK tidak mempersoalkan apakah piutang itu akan diselesaikan sendiri BUMN secara korporasi atau diselesaikan oleh PUPN, yang penting adalah akuntabilitas dari sisi legal maupun komersial dalam menyelesaikan piutang macet BUMN, tidak ada *moral hazard*, dan tidak ada pelanggaran peraturan yang menguntungkan pihak lain atau diri sendiri;

Dalam kesempatan ini kami ingin menyampaikan pengalaman kami pada waktu krisis keuangan dan krisis perekonomian tahun 1997 s.d. 1999. Pada saat itu banyak perusahaan-perusahaan terutama perusahaan perbankan yang mengalami kesulitan keuangan, dan tidak mampu membayar kewajiban kepada nasabahnya;

Untuk mengatasi kesulitan likuiditas bank-bank itu, Bank Indonesia (BI) mengucurkan pinjaman jangka pendek yang kemudian disebut Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), dalam jumlah ratusan triliun rupiah. Namun demikian, sebagian besar bank yang *collapse* itu tidak bisa juga diselamatkan, meskipun sudah disuntik BLBI puluhan hingga ratusan triliun rupiah. Bank-bank itu kemudian diserahkan ke Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), dan selanjutnya sebagian diambil alih oleh pemerintah (*take over*) dan selebihnya dibekukan.



BPPN kemudian melakukan tindakan semacam opsi terhadap bank-bank yang sudah di-*take over* dan dibekukan, melalui *financial due diligence* dan *legal due diligence*, yang dilakukan oleh kantor-kantor akuntan publik luar negeri. Dari hasil opsi itu terbukalah berbagai manipulasi dan rekayasa yang dilakukan oleh bank-bank penerima BLBI yang sudah dilakukan jauh sebelum krisis terjadi;

Namun demikian, praktek manipulasi dan rekayasa itu tidak pernah diungkapkan oleh kantor-kantor akuntan publik yang selama itu ditunjuk untuk memeriksa keuangan mereka. Berbagai kejanggalan dan berbagai manipulasi, serta ketidakberesan tersebut baru terungkap setelah laporan keuangan perusahaan-perusahaan itu, dilakukan pemeriksaan dan *due diligence* oleh kantor akuntan publik asing;

Apa artinya ini semua? Artinya bahwa selama ini kontrol terhadap akuntan publik yang melakukan pemeriksaan perusahaan-perusahaan publik dan perusahaan-perusahaan negara sangat lemah dan hampir tidak ada. Tidak ada pihak lain yang menilai apakah kantor akuntan publik itu telah bekerja sesuai standar dan profesi mereka;

Pengalaman itu memberikan pelajaran yang berharga bagi bangsa Indonesia. Oleh karena itu dalam UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, diatur bahwa apabila satu unit pengelola keuangan negara diperiksa oleh kantor akuntan publik berdasarkan perintah undang-undang, maka laporan pemeriksaan itu harus disampaikan kepada BPK untuk dievaluasi. Hasil evaluasi itu disampaikan kepada lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya;

Evaluasi oleh BPK dimaksudkan untuk mengetahui apakah kantor akuntan publik itu sudah bekerja sesuai dengan standar dan bekerja secara objektif. Dengan ketentuan ini, maka kantor akuntan publik yang melakukan pemeriksaan laporan keuangan BUMN akan sangat hati-hati sekarang ini. Sebab, mereka tahu, kalau mereka tidak melakukan prosedur-prosedur audit yang seharusnya dilakukan, maka pada akhirnya nanti akan diketahui oleh BPK ketika melakukan evaluasi atas laporan kantor akuntan publik tersebut. BPK dapat merekomendasikan kepada Pemerintah untuk mencabut izin kantor akuntan publik yang melakukan pelanggaran serius;





Dalam pelaksanaan pemeriksaan, BPK membedakan secara tegas antara kerugian BUMN yang timbul karena risiko bisnis dan kerugian BUMN yang timbul karena berkurangnya kekayaan BUMN akibat perbuatan melawan hukum. Kerugian BUMN yang timbul karena adanya perbuatan melawan hukum inilah yang disebut sebagai “kerugian negara” (*state loss*), sedangkan kerugian BUMN yang timbul karena risiko bisnis disebut sebagai “risiko bisnis” (*business loss*), sebagai contoh kerugian yang timbul karena penurunan nilai tukar rupiah;

Belajar dari pengalaman tersebut, kalau permohonan ini akan dikabulkan oleh Majelis Hakim yang mulia, bahwa BUMN bukan lagi bagian dari keuangan negara, dan dengan sendirinya BPK tidak punya kewenangan lagi melakukan pemeriksaan terhadap BUMN, dan dengan sendirinya pula, BPK tidak punya kewenangan lagi untuk mengevaluasi kantor akuntan publik yang melakukan audit terhadap BUMN, maka dapat dipastikan bahwa kantor-kantor akuntan publik yang melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan BUMN tidak ada lagi yang mengontrol dan tidak ada lagi yang mengevaluasi hasil pekerjaannya. Apa akibatnya? Kita bisa perkirakan bahwa berbagai manipulasi dan rekayasa yang dilakukan oleh direksi BUMN tidak akan terungkap. Akibat selanjutnya seperti di tahun 1998/1999, di satu sisi pemerintah harus menyelamatkan BUMN dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi, di sisi lain pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk menyuntik modal kepada BUMN;

Oleh karena itu Pemerintah melakukan pinjaman kepada masyarakat melalui penjualan obligasi atau surat utang. Padahal hutang yang terjadi untuk menutupi kerugian akibat krisis 1998/1999 belum bisa dilunasi oleh negara sampai hari ini;

Dalam kesempatan ini kami ingin menjelaskan tentang hubungan keuangan BUMN dan APBN, serta pengertian kekayaan negara yang dipisahkan. Penyertaan modal negara yang dilakukan oleh Pemerintah pada BUMN berasal dari APBN. Pendapatan bagian laba Pemerintah dari BUMN disetor ke kas negara sebagai pendapatan APBN. Kekayaan bersih BUMN yang menjadi hak Pemerintah dicatat sebagai aset Pemerintah. Sebaliknya pendapatan BUMN tidak dicatat sebagai pendapatan APBN dan pengeluaran BUMN juga tidak dicatat sebagai pengeluaran APBN. Dari uraian tersebut jelaslah bahwa pengertian kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN adalah dipisahkan dari pencatatan APBN,



dipisah dari sistem pengelolaan APBN, tetapi bukan dipisahkan dari negara, namun tetap merupakan bagian dari kekayaan negara, bagian dari aset negara dan bagian dari keuangan negara. Kekayaan negara pada BUMN harus dipisahkan dari APBN dengan maksud agar kekayaan BUMN dapat dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis yang sehat dan efisien, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Terkait dengan kewajiban (hutang) BUMN yang dikhawatirkan akan membebani APBN, sesuai dengan prinsip pengelolaan BUMN. Kewajiban Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas hanya sebesar penyertaan modal Pemerintah. Dengan demikian tidak ada resiko fiskal dalam penyertaan modal Pemerintah sebagai kekayaan negara yang dipisahkan;

Rujukan yang digunakan oleh Pemohon dalam mengajukan gugatannya adalah ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan sebagai berikut "*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" Berdasarkan ketentuan itu, Pemohon berpendapat bahwa keuangan negara adalah APBN. Semua kekayaan negara di luar APBN bukanlah keuangan negara;

Apabila permohonan ini dikabulkan, maka akan membawa dampak yang sangat luas dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Jika mengikuti pendapat Pemohon, maka keuangan daerah, pendapatan dan belanja daerah serta kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dalam BUMD juga bukan bagian dari keuangan negara; semua dana APBN dalam bentuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil yang sudah disalurkan ke kas daerah dan sudah masuk dalam sistem APBD juga bukan bagian dari keuangan negara. Demikian pula lembaga yang sumber keuangannya bukan dari APBN atau bukan hanya dari APBN seperti Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) juga bukan bagian dari keuangan negara. Semua lembaga yang dibentuk dengan Undang-Undang dinyatakan bahwa kekayaannya adalah aset negara yang dipisahkan, seperti Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), SKK Migas, dan lain-lain dengan sendirinya bukan lagi merupakan bagian dari keuangan negara;



Apabila permohonan ini dikabulkan maka seluruh lembaga pemerintah yang dibentuk dan dalam peraturan pembentukannya dinyatakan memiliki kekayaan negara yang dipisahkan, dengan sendirinya bukan lagi merupakan keuangan negara;

Ada kekhawatiran kami yang sangat besar, apabila permohonan ini dikabulkan, maka dapat diartikan dalil Pemohon bahwa keuangan negara hanyalah APBN dibenarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dikhawatirkan akan berdampak sangat luas yaitu akan adanya permohonan dari masyarakat agar keuangan daerah juga dikeluarkan dari keuangan negara. Pemerintah atau pemerintah daerah akan ramai-ramai membentuk BUMN/BUMD, kemudian BUMN/BUMD itu dijadikan ajang korupsi dan manipulasi dengan berbagai tipu daya, dan semuanya akan dinyatakan sebagai resiko bisnis. Aparat penegak hukum tidak bisa menjerat mereka dengan UU Tindak Pidana Korupsi karena manipulasi dan penyelewengan yang terjadi pada perusahaan privat adalah tindak pidana umum. Aparat penegak hukum akan sangat kesulitan mengendus adanya penyimpangan dalam perusahaan privat, tanpa ada laporan dari direksi/komisaris. Sementara direksi dan komisaris adalah pelakunya;

Apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi membenarkan dalil Pemohon bahwa keuangan negara hanyalah APBN, kami khawatir semua penyelewengan dan penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan kekayaan negara di luar APBN akan sulit dideteksi. Sebab, semua lembaga pengawas/pemeriksa baik internal maupun eksternal seperti BPK tidak bisa memeriksa mereka, dan apabila penyelewengan itu diketahui, juga tidak dapat dijerat dengan UU Anti Korupsi;

Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut BPK tidak terdapat alasan yang tepat untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 11 huruf a UU BPK inkonstitusional apalagi dianggap bertentangan dengan ketentuan UUD 1945;

Karena itu BPK mohon agar Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutuskan permohonan Pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 11 huruf a UU



**BPK untuk menyatakan permohonan Pemohon ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima.**

[2.6] Menimbang bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) telah menyampaikan keterangan secara lisan pada persidangan tanggal 8 Oktober 2013 dan dalam keterangan tertulis tertanggal 8 Oktober 2013 yang diterima di Kepaniteraan pada tanggal yang sama, yang menerangkan sebagai berikut:

**A. Penanganan perkara tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan penerapan unsur “yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK terkait proses pengadaan barang/jasa oleh BUMN, penjualan asset BUMN, dan pengelolaan dana Yayasan.**

Bahwa berdasarkan data penanganan perkara yang dilakukan KPK sejak Tahun 2004-2012, menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK tentang adanya “unsur” yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara lebih dari 80 % dari seluruh perkara yang ditangani KPK (337 perkara), yang mana dari 80 % tersebut berkaitan dengan BUMN/Yayasan yaitu antara lain perkara atas nama Ir. Hariadi Sadono (selaku General Manajer PT PLN (Persero) Disjatim Surabaya) dalam pengadaan Customer Management System pada PT PLN (Persero) Disjatim, Ir Eddie Widiono Suwondho (selaku Direktur Pemasaran Distribusi (Dinsar) PT PLN (Persero) Pusat) dalam Pengadaan *Outsourcing Roll out Customer System-Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) pada PT PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang*, dan Burhanuddin Abdullah (selaku Gubernur Bank Indonesia) mengenai penggunaan dana Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia (YPPI).

Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK mendominasi dalam perkara Tindak Pidana Korupsi.

Contoh penerapan Pasal 2 dan 3 UU TPK adalah perkara tindak pidana korupsi atas nama Ir. Hariadi Sadono (selaku General Manajer PT PLN (Persero) Disjatim Surabaya) dalam pengadaan Customer Management System pada PT PLN (Persero) Disjatim, yang ditangani oleh KPK, Terdakwa didakwa dengan *dakwaan primer Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* sebagaimana telah diubah



dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana, *dakwaan subsidair* Pasal 3 jo Pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang *Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana.

Bahwa untuk membuktikan unsur kerugian keuangan Negara dalam Pasal 2 dan Pasal 3 haruslah dibuktikan dahulu unsur perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang/sarana/kesempatan yang dilakukan oleh Terdakwa Ir Hariadi Sadono selaku General Manajer PT PLN (Persero) Disjatim Surabaya. Bahwa putusan Hakim a.n. Terdakwa Ir Hariadi Sadono No.27/Pid.B/TPK/2009/PN.Jkt.Pst, menyatakan perbuatan yang telah terbukti adalah perbuatan penyalahgunaan kewenangan/sarana yang ada padanya karena jabatan/kedudukan sehingga mengakibatkan kerugian keuangan Negara sebesar Rp 175.000.674.815,34 (seratus tujuh puluh lima milyar enam ratus tujuh puluh empat ribu delapan ratus lima belas rupiah, tiga puluh empat sen).

Dengan demikian dapat disimpulkan adanya hubungan kausalitas antara unsur melawan hukum/ penyalahgunaan kewenangan dengan kerugian keuangan negara artinya dua unsur tersebut terdapat hubungan sebab akibat, yaitu dalam membuktikan adanya unsur kerugian keuangan negara harus dikaitkan bahwa kerugian tersebut akibat dari perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan kewenangan/ Penentuan apakah perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan kewenangan tersebut mengakibatkan kerugian keuangan negara beserta penghitungan kerugian keuangan negara sangat berpengaruh terhadap proses litigasi dan persidangan atas suatu tindak korupsi.

Berdasarkan putusan Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap Nomor 1863K/PID.SUS/2010 tanggal 6 Oktober 2010 atas nama Terdakwa HARIADI SADONO (selaku General Manajer PT PLN (Persero) Disjatim Surabaya) dalam pengadaan Customer Management System pada PT PLN (Persero) Disjatim yang menyangkut pertimbangan unsur merugikan keuangan negara yang tersebut pada halaman 121 s/d 122 sebagai berikut: "*Bahwa mengenai unsur merugikan keuangan Negara, sesuai penjelasan menurut*



*Undang-undang No.31 Tahun 1999 dengan tegas menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:*

- a. berada dalam penguasaan-penguasaan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara baik di tingkat pusat maupun di daerah;*
- b. berada dalam penguasaan-penguasaan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum, dan Perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara;*

*Jadi jelas bahwa kekayaan atau keuangan Negara yang sudah dipisahkan pada pemsahaan Negara/perusahaan daerah tetap merupakan keuangan Negara;"*

Bahwa putusan Mahkamah Agung tersebut memperkuat pertimbangan hukum putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 27/Pid.B/TPK/2009/PN.JKT.PST, sepanjang mengenai pertimbangan keuangan Negara pada PT. PLN (Persero) yang tersebut pada halaman 219 - 220 sebagai berikut: *"Menimbang bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan Negara digunakan digunakan untuk mencapai tujuan bemegara, sehingga setiap tahun disusun APBN dan APBD. Salah satu penggunaan dana APBN/D adalah dalam bentuk penyertaan modal Negara pada Persero dan/Perum serta Perseroan Terbatas lainnya, yang digolongkan sebagai Kekayaan Negara yang dipisahkan;*

*"Menimbang bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung atau sebagian berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan (Pasat 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN). Artinya secara langsung maupun tidak langsung, dapat dikatakan bahwa operasionalnya, BUMN tetap menggunakan APBN. Maksud tujuan pendirian BUMN adalah untuk menyefenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, termasuk didalamnya adalah PTPLN (Persero)...dst"*

*"Menimbang, bahwa kata "Persero" yang melekat pada PT. PLN menjadi ciri bahwa PT. PLN adalah milik Negara. Perubahan-pembahan kepemilikan*



*saham, apalagi saham Negara menduduki jumlah terbesar (99%) dibandingkan dengan pemegang saham lainnya. Oleh karena dengan posisi kepemilikan saham yang dominan itu maka sama sekali tidak mengurangi status hukum PT PLN sebagai BUMN yang mengelola kekayaan Negara. Dalam status yang demikian, Direksi atau setiap orang yang bekerja di PT. PLN tidak semata-mata melakukan fungsi keperdataan tetapi juga fungsi publik yang menjalankan tugas pemerintahan pada PT PLN sebagai BUMN. Hal ini secara hukum mengandung arti bahwa Direksi atau setiap orang yang bekerja di PT. PLN (Persero) berkedudukan sebagai unsur penysetenggara pemerintah, karena itu kepada mereka dapat diberlakukan ketentuan-ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan seperti ketentuan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi; Menimbang, bahwa oleh karena PT. PLN (Persero) bertindak sebagai pengelola kekayaan negara maka tindakan melawan hukum yang dilakukan Direksi atau pejabat atau pegawai PT. PLN lainnya yang merugikan atau dapat merugikan PT. PLN (Persero), dapat dikategorikan sebagai perbuatan korupsi, karena telah menimbulkan kerugian atau dapat merugikan Negara yaitu kekayaan Negara yang dikelola oleh PT. PLN (Persero);"*

Dari putusan tersebut di atas jelas terlihat bahwa PT. PLN (Persero) merupakan badan usaha milik Negara yang bertindak sebagai pengelola kekayaan negara. maka tindakan melawan hukum yang dilakukan Direksi atau pejabat atau pegawai PT. PLN lainnya yang merugikan atau dapat merugikan PT. PLN (Persero), dapat dikategorikan sebagai perbuatan korupsi, karena telah menimbulkan kerugian atau dapat merugikan Negara yaitu kekayaan Negara.

Bahwa kerugian keuangan negara dihitung berdasarkan kerugian yang timbul akibat adanya perbuatan yang melawan hukum dari Terdakwa (adanya hubungan kausalitas antara perbuatan dan akibat).

Dengan demikian kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi adalah kerugian yang disebabkan oleh adanya kesengajaan untuk melakukan perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang/sarana/ kesempatan yang dimiliki pegawai/pejabat suatu organisasi pemerintah/BUMN/ BUMD/Yayasan untuk memperkaya/ menguntungkan diri sendiri/orang lain/suatu korporasi. sehingga harus dapat dibuktikan adanya kesengajaan tersebut dalam proses pembuktian di muka persidangan perkara tindak pidana korupsi.



Jika timbulnya kerugian keuangan negara yang terjadi yang bukan disebabkan adanya kesengajaan untuk melakukan perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, maka hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Misalkan resiko usaha suatu BUMN yang telah menimbulkan kerugian dimana tidak dapat dibuktikan adanya kesengajaan yang dilakukan Pengurus/Direksi/Dewan Pengawas untuk melakukan perbuatan melawan hukum/ penyalahgunaan kewenangan untuk memperkaya/ menguntungkan diri sendiri/orang lain/korporasi maka kerugian keuangan negara c.q BUMN tersebut bukan perbuatan korupsi.

Dengan merujuk pada pertimbangan Hakim di atas, terlihat bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung atau sebagian berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan (Pasal 1 angka 1 UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN) yang bertujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum/publik, sehingga pengawasan pengelolaan keuangan Negara yang bersifat publik merupakan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sebagaimana tercantum dalam UU BPK Pasal 6 ayat (1).

Pembuktian unsur yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK yang terkait dengan BUMN/Yayasan, dipersidangan, sering memunculkan polemik apakah keuangan negara termasuk keuangan negara yang dipisahkan, apakah keuangan negara yang dipisahkan yang dialokasikan sebagai modal BUMN/Yayasan bukan lagi keuangan/ kekayaan Negara (APBN), sebagaimana materi yang dimohonkan uji materiil perkara *a quo*.

### **Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Keuangan Negara**

Berbicara mengenai unsur “yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK menyangkut dua aspek, yaitu keuangan negara dan kerugian keuangan Negara.

Berdasarkan Pasal 1 UU Keuangan Negara, pengertian keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajibannya tersebut. Pasal 2 UU Keuangan Negara disebutkan bahwa keuangan negara meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang





dan melakukan pinjaman;

- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pasal 2 tersebut selanjutnya diperinci dalam penjelasannya angka 3 tentang Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara dimana pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan.

Dari konsepsi tersebut UU Keuangan Negara Indonesia merupakan Keuangan Negara dalam arti luas yang lebih dikenal dengan terminofogi keuangan sektor publik. Cakupan tersebut dapat dilihat dari konsideransnya yang jelas menyebutkan Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat 4 UUD 1945 disamping Pasal 23, Pasal 23 A, Pasal 23 B, Pasal 23 C, Pasal 23 D dan Pasal 23E.

Dikaitkan pencantuman Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 mengandung dua pengertian mendasar sebagai berikut (mengutip pendapat Drs.Siswo Sudjanto.DEA):

*"Pertama, bahwa lingkup keuangan Negara Indonesia mencakup pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Artinya, berbagai kewenangan pengambilan keputusan keuangan pemerintah mencakup pula keputusan dalam bidang pengelolaan*



*cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hidup orang banyak atau Badan Usaha Milik Negara.*

*Kedua, bahwa hak Negara yang dicakup dalam Undang-undang no 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mencakup pula hak Negara yang masih bersifat potensial, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disamping hak Negara yang bersifat operasional yang dituangkan dalam Pasal 23."*

Selanjutnya mengenai pengertian kerugian negara dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Rumusan pengertian kerugian negara dalam UU 1 Tahun 2004 ini sama dengan rumusan pengertian kerugian Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 15 UU BPK.

Keuangan Negara ditinjau dari Hukum Pidana khususnya UU TPK, ditegaskan dalam penjelasannya, keuangan Negara yaitu:

*"seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:*

- a) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;*
- b) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal Negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara."*

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara berarti termasuk uang dan sesuatu yang berharga, baik yang dipisahkan maupun yang tidak dipisahkan.

Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum pidana adalah suatu perbuatan menyimpang terhadap penggunaan dan pengelolaan keuangan negara sehingga dapat dikualifikasi sebagai perbuatan merugikan negara atau dapat merugikan negara sebagai tindak pidana korupsi, dengan pemenuhan unsur-unsur: *pertama*, perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum, baik dalam pengertian formil maupun materiil atau penyalahgunaan



wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya, dan *kedua*, para pihak ada yang diperkaya dan diuntungkan, baik pelaku sendiri, orang lain atau korporasi ( Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK).

Dalam perspektif UU TPK bahwa timbulnya kerugian keuangan negara adalah disebabkan karena adanya suatu kesengajaan untuk melakukan suatu perbuatan yang melawan hukum (melawan hukum formil dan atau materii) atau penyalahgunaan kewenangan/kesempatan/sarana yang dilakukan oleh seseorang karena jabatan atau kedudukannya untuk memperkaya/menguntungkan diri sendiri/orang lain/suatu korporasi.

Jika mengacu pada pengertian kerugian keuangan negara berdasarkan perspektif hukum administrasi negara maka pengertiannya disini adalah pengertian kerugian Negara yang memaknai pengertian keuangan negara, sehingga berbeda dengan kerugian Negara yang terdapat dalam UU TPK, yang merupakan pengertian spesifik dan merupakan *lex specialis derogate legi generalis sistimatis*, yaitu meskipun sama-sama bersifat khusus, tetapi yang mendominasi adalah lingkup kepentingannya dalam hal ini adalah pidana. Penerapannya harus melihat kepada lingkup permasalahannya, jika menyangkut masalah pidana maka yang diberlakukan adalah hukum pidana, sehingga mengenyampingkan hukum perdata dan administrasi negara. Contoh penerapan pengertian pegawai negeri, walaupun diatur dalam Undang-undang Kepegawaian tetapi dalam tindak pidana korupsi yang digunakan adalah pengertian pegawai negeri didalam UU TPK.

Dengan memperhatikan rumusan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UU TPK, kerugian negara tersebut dapat berbentuk:

- a. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang, barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan.
- b. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku.
- c. Hilangnya sumber/kekayaan Negara/daerah yang seharusnya diterima (termasuk diantaranya penerimaan dengan uang palsu, barang fiktif).
- d. Penerimaan sumber/kekayaan Negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak, kualitas tidak sesuai)
- e. Timbulnya suatu kewajiban Negara/daerah yang seharusnya tidak ada.



- f. Timbulnya suatu kewajiban Negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya.
- g. Hilangnya suatu hak Negara/daerah yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku.
- h. Hak Negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima. Maka kerugian negara yang terjadi haruslah bersifat pasti artinya keuangan negara benar-benar terjadi, misalnya sejumlah dana yang hilang dari kas, pembayaran telah dilaksanakan melebihi yang seharusnya, rumah dinas hancur, hilang atau berpindah hak secara tidak sah, dan lain-lain yang sudah terjadi.

Dalam perpektif Penuntut Umum maupun Hakim, pembuktian adanya kerugian keuangan negara akan didasarkan pada hal-hal yang relevan secara yuridis atau fakta-fakta yang muncul secara sah dipersidangan, antara lain perhitungan atau hasil audit dari pihak yang berkompeten, misalnya BPK atau BPKP atau institusi resmi yang memiliki keahlian dalam hal menentukan adanya kerugian keuangan negara. Bukti atau keterangan yang bersifat instansional akan lebih meyakinkan dibandingkan dengan yang bersifat personal.

Audit investigasi diarahkan terhadap adanya praktek kecurangan (fraud), yaitu untuk menetapkan secara absolut apakah fraud benar-benar telah terjadi tanpa menghiraukan apakah kecurangan itu bersifat material atau tidak. Secara umum audit investigasi dilaksanakan melalui akuntansi forensik yang para auditomya telah mengikuti pelatihan khusus dibidang investigasi fraud dan proses pengadilan, baik yang bersifat perdata maupun pidana.

Penghitungan adanya kerugian keuangan negara dan modus operandi yang sering dilakukan dalam suatu tindak pidana korupsi dapat dilihat dari pelaksanaan penggunaan dan pengelolaan keuangan negara, seperti penyimpangan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, pelanggaran dalam batas maksimum pemberian kredit oleh Bank milik BUMN, penyimpangan tukar guling (ruislag), pemerasan pajak, manipulasi tanah, pelelangan/tender pro forma.

Pembuktian dan penghitungan kerugian keuangan negara meliputi paling tidak tiga aspek terdiri dari aspek hukum, aspek keuangan negara dan aspek akuntansi/auditing. Hasil tinjauan atas ketiga sisi tersebut menunjukkan



kecenderungan hasil yang sama bahwa kerugian negara adalah berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi, yang disebabkan oleh suatu perbuatan melawan hukum. Perbedaan adalah dari sisi akuntansi tidak mengemukakan bahwa penyebab dari kerugian keuangan negara tersebut adalah perbuatan melawan hukum.

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, KPK dalam menerapkan unsur "*yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara*" dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK terkait proses pengadaan barang/jasa oleh BUMN, penjualan asset BUMN, dan pengelolaan dana Yayasan didasarkan pada adanya hubungan kausalitas antara perbuatan dan akibat timbulnya kerugian keuangan negara yang disebabkan oleh adanya kesengajaan untuk melakukan perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang/sarana/kesempatan yang dimiliki pegawai/pejabat suatu organisasi pemerintah/BUMN/BUMD/Yayasan untuk memperkaya/ menguntungkan diri sendiri/orang lain/suatu korporasi serta harus dapat dibuktikan adanya kesengajaan tersebut dalam proses pembuktian di muka persidangan pericara tindak pidana korupsi. Sehingga tidak setiap kerugian bisnis yang timbul (*business loss*) pada BUMN/Yayasan diklasifikasikan sebagai kerugian negara (*state loss*) Jika timbulnya kerugian keuangan negara yang terjadi yang bukan disebabkan adanya kesengajaan untuk melakukan perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan.

**B. Penggunaan Laporan Pemeriksaan BPK dalam pembuktian unsur "merugikan kerugian Negara atau perekonomian Negara" dalam tindak pidana korupsi.**

- Pembuktian adanya suatu tindak pidana korupsi tidaklah mudah, karena kompleksitas modus operandinya serta menggunakan teknik yang canggih dan pada umumnya dilakukan para professional dibidangnya. Salah satu unsur yang harus dibuktikan dalam pengungkapan yang sering memunculkan polemik adalah unsur kerugian keuangan negara sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU TPK.

Selama ini pembuktian unsur kerugian keuangan negara pada umumnya disandarkan pada perhitungan ahli yaitu seorang auditor, namun sebelum dilakukan perhitungan kerugian keuangan negara juga memerlukan keterangan ahli dibidang keuangan negara yang menyatakan bahwa lingkup kerugian



keuangan negara yang dihitung masuk dalam lingkup keuangan negara, misalnya ahli keuangan negara yang ditunjuk oleh Kementerian Keuangan. Hal ini sejalan dengan apa yang dimaksud alat bukti keterangan ahli berdasarkan Pasal 1 angka 28 KUHP.

Dalam hal Terdakwa/Penasihat Hukum berkeberatan terhadap keterangan ahli yang di ajukan oleh Penuntut Umum, maka Terdakwa/Penasihat Hukum dapat pula menghadirkan ahli kerugian keuangan negara lainnya untuk meringankan diri terdakwa.

Dalam praktek persidangan perkara tindak pidana korupsi terkait BUMN/Yayasan, seringkali muncul perbedaan persepsi antara Penuntut Umum dan Terdakwa/Penasihat Hukum mengenai apakah keuangan BUMN/Yayasan yang menjadi objek perhitungan oleh ahli auditor masuk dalam lingkup keuangan negara atau bukan dengan alasan bahwa keuangan negara yang telah dikelola oleh BUMN/Yayasan merupakan keuangan negara yang dipisahkan sehingga tidak lagi tunduk pada ketentuan pengelolaan APBN dan oleh karenanya BPK tidak berwenang untuk melakukan pemeriksaan/audit terhadap BUMN/Yayasan tersebut.

Berdasarkan Pasal 23 E UUD 1945 jo Pasal 1 Ayat (1) UU no.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) disebutkan bahwa pihak auditor yang melaksanakan auditing untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara dilakukan oleh lembaga Negara yaitu BPK.

Bahwa meskipun berdasarkan UUD tahun 1945 Pasal 23 E ayat (1), BPK dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, namun bukan berarti permintaan bantuan perhitungan keuangan negara kepada lembaga selain BPK misalnya BPKP menjadi bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 E ayat (1) UUD tahun 1945, karena pada prinsipnya kewenangan yang diberikan oleh Pasal 23E ayat (1) kepada BPK adalah untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara artinya pelaksanaan kewenangan tersebut lebih luas dari sekedar melakukan perhitungan kerugian keuangan negara, apalagi perhitungan kerugian negara khusus terhadap suatu perkara tertentu atas permintaan penegak hukum.

Berdasarkan Pasal 71 ayat (2) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) disebutkan bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai ketentuan peraturan



perundang-undangan. Kewenangan yang diberikan kepada BPK tersebut atas dasar penyertaan modal negara pada BUMN itu bersumber dari APBN dimana setiap penyertaan modal negara yang berasal dari APBN dan setiap perubahan penyertaannya baik berupa penambahan maupun pengurangan termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero atau perusahaan terbatas ditetapkan dengan peraturan pemerintah (vide Pasal 4 ayat (2) huruf a, ayat (3), dan ayat (4) UU BUMN), sehingga untuk itu diperiukan pengawasan dari BPK yang berwenang untuk melakukan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.

[2.7] Menimbang bahwa para Pemohon dan Presiden telah menyampaikan kesimpulan tertulis masing-masing bertanggal 21 Oktober 2013 dan 22 Oktober 2013 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 Oktober 2013, yang pada pokoknya masih tetap pada pendiriannya;

[2.8] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam berita acara persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas:

1. Frasa "***termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah***" dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286, selanjutnya disebut UU Keuangan Negara) yang selengkapnyanya menyatakan, "*Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: ... g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang,*



**termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”;**

2. Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara yang selengkapnya menyatakan, “Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: ... i. **kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.**”;

3. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654, selanjutnya disebut UU BPK) yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 6 ayat (1) : “*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 9 ayat (1) huruf b : “*Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang: ... b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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 11 huruf a : “*BPK dapat memberikan: a. pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lain, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara**,*





*Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;*

4. Frasa "**BUMN/BUMD**" dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 10 ayat (1) : *"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."*

Pasal 10 ayat (3) : *"Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau: ... b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola **BUMN/BUMD**, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan"*

bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 23 ayat (1) : *"Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."*

Pasal 23E ayat (1) : *"Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri."*

Pasal 28D ayat (1) : *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."*



[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*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

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 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), dan 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 konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah mengenai pengujian konstitusionalitas Undang-Undang *in casu* UU Keuangan Negara dan UU BPK terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, 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 I (Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara) mendalilkan sebagai 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 (vide bukti bertanda P-7). 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 menurut Pemohon I, dirinya telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf c UU MK;

Bahwa Pemohon I mendalilkan memiliki hak konstitusional yang diberikan dan dijamin oleh Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sebagai berikut:

- Pasal 28C ayat (2) UUD 1945: "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*";
- Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*";

Bahwa, menurut Pemohon I, berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, hak dan kewenangan konstitusional mereka telah dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK yang bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum bagi Pemohon I sebagaimana diamanatkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Bahwa Pemohon I juga 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;

Bahwa menurut Pemohon I, BUMN sebagai badan hukum privat yang berbentuk perseroan semestinya tidak dikategorikan dalam cakupan pengaturan



keuangan negara yang termasuk menjadi objek pemeriksaan BPK, karena secara hukum BUMN tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756, selanjutnya disebut UU Perseroan Terbatas) (vide bukti bertanda P-11) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297, selanjutnya disebut UU BUMN);

Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, bertanggal 25 September 2012 (vide bukti P-12), khususnya pada Paragraf **[3.17]** mempertimbangkan, *“...Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT);”*, sehingga ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* semestinya selaras dengan pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 tersebut semata-mata demi terciptanya harmonisasi dan kepastian hukum;

Bahwa berdasarkan alasan sebagaimana diuraikan di atas, Pemohon I mendalilkan telah merasakan dan mengalami kerugian konstitusional akibat berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian tersebut karena telah menimbulkan ketiadaan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi Pemohon I;

Bahwa Pemohon II (Drs. Omay K. Wiraatmadja) dan Pemohon III (Dr. Ir. Sutrisno Sastroredjo) mendalilkan sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh



berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo*. Pemohon II dan Pemohon III telah dirugikan baik secara materiil, fisik, dan psikis yaitu Pemohon II dan Pemohon III telah diproses melalui peradilan pidana (tersangka dan terdakwa) meskipun kemudian Pemohon II dan Pemohon III tidak terbukti bersalah dan putusannya telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Hal ini terjadi akibat adanya 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;

Bahwa akibat fakta yang sebagaimana pada pokoknya diuraikan di atas, Pemohon II dan Pemohon III mendalilkan memiliki hak konstitusional yang dirugikan akibat berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* yaitu sebagaimana diatur dalam UUD 1945 khususnya pasal-pasal sebagai berikut:

- Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”;
- Pasal 28G ayat (1) UUD 1945: “*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*”;

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK serta syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, baik Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III (selanjutnya disebut 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*;

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, serta para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### **Dalam Pokok Permohonan**

[3.9] Menimbang bahwa para Pemohon pada pokoknya mendalilkan sebagai berikut:

#### **Terhadap Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara**

1. Bahwa ruang lingkup keuangan negara yang dikehendaki oleh konstitusi melalui Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 adalah sebatas yang terwujud dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan demikian para Pemohon berpendapat bahwa pengertian/ruang lingkup keuangan negara yang memasukkan kekayaan perusahaan negara (BUMN) dalam ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah dalam ketentuan Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;
2. Bahwa Pasal 4 UU BUMN menyatakan, "*Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*" Adapun yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 4 UU BUMN yang menyatakan, "*Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada*



- sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”;*
3. Bahwa Pasal 11 UU BUMN menyatakan, “*Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.*” Adapun Penjelasan Pasal 11 UU BUMN menyatakan, “*Mengingat Persero pada dasarnya merupakan perseroan terbatas, semua ketentuan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, termasuk pula segala peraturan pelaksanaannya, berlaku juga bagi Persero.*”;
  4. Bahwa pokok Permohonan Pemohon sebagaimana tertera pada angka 2 dan angka 3 di atas adalah sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, bertanggal 25 September 2012 (vide bukti P-12), khususnya pada Paragraf **[3.17]** mempertimbangkan bahwa “*...Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT)”* ;
  5. Bahwa merujuk pada Pasal 1 angka 6 UU Perbendaharaan Negara, piutang BUMN bukanlah piutang negara;
  6. Bahwa definisi keuangan negara yang meliputi kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana disebutkan dalam UU Keuangan Negara tidak mengikat secara hukum dengan adanya UU BUMN (*lex specialis*);





**Terhadap Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK**

1. Bahwa berdasarkan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, ruang lingkup, tugas, dan fungsi pemeriksaan yang dapat dilakukan oleh BPK bersifat terbatas atau limitatif pada pengelolaan keuangan negara yang terwujud dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Bahwa Pasal 1 angka 1 UU BUMN mendefinisikan BUMN sebagai "*...badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang **berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan***";
3. Bahwa Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN menyatakan, "*Yang dimaksudkan dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya **tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada **prinsip-prinsip perusahaan yang sehat***";
4. Bahwa berdasarkan ketentuan pasal tersebut, jelas terlihat adanya perubahan status kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, yang tidak lagi tunduk pada ketentuan APBN dan terhadapnya berlaku sepenuhnya hukum privat yang sama dengan perusahaan swasta biasa. Hal tersebut diperkuat dan dipertegas oleh ketentuan Pasal 11 UU BUMN yang menyatakan, "*terhadap persero (BUMN) berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip bagi perseroan terbatas sebagaimana yang diatur dalam UU Perseroan Terbatas dan ketentuan Pasar Modal bagi BUMN yang telah menjadi perusahaan terbuka (go public)*";
5. Bahwa inkonsistensi yang timbul akibat adanya ketentuan UU BPK di atas khususnya yang berkaitan dengan pemeriksaan, pertanggungjawaban, dan distribusi risiko dalam pengelolaan keuangan BUMN, tidak diragukan lagi menimbulkan irasionalitas dalam pengaturan keuangan negara yang merupakan bagian dari keuangan publik, di mana dalam prakteknya akan merugikan kedudukan hukum BUMN selaku badan hukum privat karena tidak adanya perbedaan secara tegas mana badan hukum publik dan badan hukum



privat yang menjadi bagian ruang lingkup kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan selaku pemeriksa pengelolaan keuangan negara;

6. Bahwa disparitas, disharmoni, dan inkonsistensi kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya antara yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dengan UU BPK yang menjangkau BUMN sebagai objek pemeriksaan, dapat mengakibatkan setiap kerugian bisnis yang timbul (*business loss*) pada BUMN diklasifikasi dalam laporan pemeriksaan BPK sebagai kerugian negara (*state loss*), padahal risiko kerugian bisnis (*business loss*) akan selalu melekat dalam setiap kegiatan bisnis yang dilakukan oleh siapapun termasuk BUMN. Hal ini telah secara nyata menimbulkan tekanan psikologis dan kekhawatiran secara hukum kepada pengurus, karyawan, maupun insan hukum BUMN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di BUMN;
7. Bahwa berdasarkan uraian di atas dengan berlakunya Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK, menurut para Pemohon, telah menciptakan ketidakpastian hukum dan hilangnya jaminan hukum bagi pengurus dan insan hukum BUMN dalam mengelola dan mengurus BUMN guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam mencapai tujuan bernegara dan persamaan di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

[3.10] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti surat/tulisan bertanda P-1 sampai dengan P-17, 7 (tujuh) orang saksi dan 3 (tiga) orang ahli yang selengkapnyanya sebagaimana tertera pada bagian Duduk Perkara di atas;

[3.11] Menimbang bahwa Presiden dan DPR memberikan keterangan yang pada pokoknya menerangkan bahwa pasal dan norma yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya tidak bertentangan dengan UUD 1945, yang selengkapnyanya sebagaimana tertera pada bagian Duduk Perkara di atas;

[3.12] Menimbang bahwa untuk memperkuat keterangannya Presiden mengajukan 8 (delapan) orang ahli yang keterangan selengkapnyanya sebagaimana tertera pada bagian Duduk Perkara di atas;



[3.13] Menimbang bahwa BPK dan KPK mengajukan keterangan yang pada pokoknya menerangkan bahwa pasal dan norma yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya tidak bertentangan dengan UUD 1945, yang selengkapnya sebagaimana tertera pada bagian Duduk Perkara di atas;

#### **Pendapat Mahkamah**

[3.14] Menimbang bahwa setelah membaca permohonan para Pemohon, mendengar dan membaca keterangan Presiden, DPR, saksi yang diajukan oleh Pemohon, ahli yang diajukan oleh para Pemohon dan Presiden, serta BPK dan KPK, dan memeriksa dengan saksama alat bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, kesimpulan tertulis yang diajukan oleh para Pemohon dan Pemerintah, yang keterangan selengkapnya sebagaimana tertera pada bagian Duduk Perkara di atas, Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan sebagai berikut:

[3.15] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, pada hakikatnya BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan. Sebagai kepanjangan tangan negara BUMN atau BUMD berlaku ketentuan konstitusional yang terdapat dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 UUD 1945. Ketentuan konstitusional di dalam bab tersebut tiga ayat pada bagian pertama Pasal 33 tidak mengalami perubahan ketika terjadi perubahan UUD 1945. Ketiga ayat dimaksud sedemikian penting dan fundamentalnya dalam sistem perekonomian nasional, sehingga tidak turut diubah, karena merupakan implementasi cita sistem perekonomian sebagai bagian dari cita sistem bernegara ketika bangsa Indonesia ini memperjuangkan dan membentuk negara, yang dilatarbelakangi oleh sejarah panjang kegetiran hidup karena tiadanya peri kemanusiaan dan peri keadilan, termasuk di bidang perekonomian, akibat dari adanya penjajahan negara asing [vide Pembukaan alinea pertama UUD 1945];



[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya merupakan bagian dari pelaku dalam sistem perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan [vide Pasal 33 ayat (1) UUD 1945]. BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang berada pada tingkat dan dalam wilayah administrasi yang berbeda mengelola usaha yang objeknya adalah cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak atau mengelola usaha yang objeknya bersumber dari bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kedua macam objek tersebut, sesuai dengan cita sistem perekonomian yang dikehendaki ketika membentuk negara, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat [vide Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945]. Dengan demikian maka usaha terhadap kedua objek tersebut, yang menjadi fungsi BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya, merupakan derivasi dari penguasaan negara atas kedua objek tersebut sebagai bagian dari fungsi negara. Itulah pengertian yang lebih teknis dari BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya sebagai kepanjangan tangan negara;

[3.17] Menimbang bahwa ayat (4) dari Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal yang terbentuk, atau lebih tepatnya ayat yang ditambahkan, ketika terjadi perubahan UUD 1945 tahap keempat, yaitu pada tahun 2002. Ayat tersebut merupakan respons lembaga negara pelaku perubahan konstitusi yang merepresentasikan bangsa ini terhadap dinamika masyarakat dan terbukanya hubungan antarbangsa yang lebih luas. Prinsip yang sangat jelas dalam perubahan tersebut adalah tetap mempertahankan penyelenggaraan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Sementara itu, oleh karena adanya fakta bahwa: (1) "kebutuhan manusia tak terbatas, sedangkan sumber pemenuhan kebutuhan sangat terbatas"; (2) penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi memungkinkan bagi suatu bangsa untuk melakukan eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun faktanya justru menimbulkan terjadinya kesenjangan yang semakin lebar, baik internal suatu bangsa atau antar bangsa, sehingga terjadi



ketidakadilan. Oleh karena itu, untuk mengejar ketertinggalan dan kemajuan di bidang perekonomian penyelenggaraan ekonomi berdasarkan prinsip efisiensi dengan tetap mempertimbangkan keadilan yang merupakan kebutuhan fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya yang acapkali lebih dikuasai oleh prinsip pertumbuhan, harus tetap mempertimbangkan keberlanjutan dan sesuai dengan wawasan lingkungan, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Kesemuanya itu merupakan ketentuan konstitusional dalam rangka mewujudkan kemandirian ekonomi dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional [vide Pasal 33 ayat (4) UUD 1945];

[3.18] Menimbang bahwa pemisahan kekayaan negara dalam BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya, harus dikaitkan dengan kerangka pemikiran tersebut. Pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusannya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara pada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya adalah (i) badan usaha kepunyaan negara, (ii) fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia, (iii) sebagian besar atau seluruh modal usaha berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, dan (iv) untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Atas dasar kesimpulan tersebut BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya berbeda dengan badan hukum privat yang juga menyelenggarakan usaha di satu pihak dan berbeda pula dari organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha, seperti lembaga negara dan kementerian atau badan. Berdasarkan kesimpulan di atas, meskipun berbeda dengan organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha maka BUMN, BUMD, atau nama lain



yang sejenisnya yang sejatinya melakukan pengelolaan terhadap keuangan negara berlaku pula pengawasan yang secara konstitusional merupakan fungsi DPR dan BPK dengan menggunakan prinsip pemeriksaan yang berbeda;

[3.20] Menimbang bahwa BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri, sesuai nama dan maksud dibentuknya, memiliki fungsi untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara [vide Pasal 23C ayat (1) UUD 1945]. Hasil pemeriksaan keuangan negara tersebut diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan representasi rakyat [vide Pasal 23E ayat (2) UUD 1945];

[3.21] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan sebagai berikut:

**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;**

[3.22] Menimbang bahwa mengenai permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, oleh karena sama dengan pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, tanggal 18 September 2014, pukul 16.03 WIB, maka seluruh pertimbangan hukum mengenai pasal tersebut *mutatis mutandis* berlaku sebagai pertimbangan dalam permohonan *a quo*;

**Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a sepanjang frasa "*Badan Usaha Milik Negara*" UU BPK**

[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;

Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a khususnya sepanjang frasa "*Badan Usaha Milik Negara*" UU BPK tidak beralasan menurut hukum;

**Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) sepanjang kata "*BUMN/BUMD*" UU BPK**

[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 konstiusional pemeriksaan yang dimiliki oleh BPK. Berdasarkan pertimbangan tersebut permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) sepanjang kata "*BUMN/BUMD*" UU BPK tidak beralasan menurut hukum;





[3.25] Menimbang bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas sebagaimana dipertimbangkan di atas, ternyata masih terdapat permasalahan lain yang harus dipertimbangkan, yaitu mengenai 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*);

Bahwa benar, 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;

[3.26] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon I mengenai konsistensi dan sinkronisasi ketentuan yang dimohonkan dalam permohonan *a quo* dengan putusan Mahkamah Nomor 77/PUU-IX/2011, bertanggal 25 September 2012, menurut Mahkamah, ketentuan yang dipersalkan dalam putusan Mahkamah Nomor 77/PUU-IX/2011 tersebut berbeda dengan ketentuan yang dimohonkan



dalam permohonan *a quo*. Putusan Mahkamah Nomor 77/PUU-IX/2011 pada pokoknya berkaitan dengan kewenangan BUMN melakukan tindakan kepengurusan dan pengelolaan aset BUMN yang tunduk pada hukum perseroan, sedangkan dalam permohonan *a quo*, adalah berkaitan dengan kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Dengan demikian antara keduanya berbeda dan tidak dapat dipertentangkan;

[3.27] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan surat perihal pencabutan permohonan perkara *a quo*, bertanggal 5 Mei 2014, atas nama Pemohon I dan 20 Juni 2014 atas nama Pemohon III yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 6 Mei 2014 dan 3 Juli 2014;

Bahwa terhadap permohonan pencabutan perkara tersebut, menurut Mahkamah, oleh karena permohonan *a quo* telah diputus Mahkamah dalam Rapat Permusyawaratan Hakim pada hari dan tanggal sebagaimana tertera di bawah ini yang mendahului dari waktu pengajuan permohonan pencabutan perkara tersebut, oleh karenanya, Mahkamah menolak permohonan pencabutan perkara tersebut;

[3.28] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas permohonan para Pemohon tidak 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] Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak 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), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076).

## 5. AMAR PUTUSAN

### **Mengadili,**

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Harjono, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal tiga, bulan Februari, tahun dua ribu empat belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal delapan belas, bulan September, tahun dua ribu empat belas**, selesai diucapkan **pukul 16.26 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Anwar Usman, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, Aswanto, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Wiwik Budi Wasito sebagai Panitera Pengganti, dihadiri para Pemohon dan/atau kuasanya, Presiden atau yang mewakili, serta Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili. Terhadap putusan Mahkamah ini, terdapat satu Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Harjono yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagaimana tercantum di bawah ini.

**KETUA,**

ttd.

**Hamdan Zoelva**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

ttd.

**Anwar Usman**



ttd.

**Muhammad Alim**

ttd.

**Patrialis Akbar**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

## 6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap perkara *a quo*, Hakim Konstitusi Harjono memiliki pendapat berbeda sebagai berikut:

[6.1] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan ketentuan yang dimohonkan permohonan pengujiannya tersebut adalah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Adapun alasan para Pemohon karena dengan adanya frasa tersebut menyebabkan para Pemohon sering dipanggil dan didatangi aparat hukum yang tujuannya untuk diperiksa kemungkinan adanya pelanggaran korupsi yang dilakukan oleh para Pemohon dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengurus BUMN;

Bahwa terhadap permohonan para Pemohon *a quo*, sebelum memeriksa pokok perkara, perlu mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1 UU BUMN menyatakan, "*Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*";

Pasal 1 angka 2 UU BUMN menyatakan, "*Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.*";

Pasal 1 angka 3 UU BUMN menyatakan, "*Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal*



*dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.”;*

Pasal 1 angka 4 UU BUMN menyatakan, *“Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”;*

Bahwa berdasarkan ketentuan sebagaimana tersebut di atas, menurut saya, jelas bahwa:

1. Terdapat hubungan kepemilikan antara negara terhadap BUMN karena negara telah memisahkan kekayaannya untuk menjadi modal BUMN;
2. BUMN dapat berbentuk:
  - a. Perseroan Terbatas yang kemudian diberi nama sebutan perusahaan perseroan dan disingkat menjadi Persero dengan ciri-ciri:
    - 1) modal terbagi dalam saham dan negara pemilik saham paling sedikit 51 % atau seluruhnya;
    - 2) tujuan Perseroan untuk mengejar keuntungan;
  - b. Perseroan dapat menjadi Perseroan Terbuka apabila:
    - 1) modal dan pemegang saham memenuhi kriteria tertentu;
    - 2) melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan pasar modal;

Bahwa dengan mendasarkan pada ketentuan tersebut di atas, saya berpendapat, hubungan negara terhadap BUMN (Persero) adalah hubungan kepemilikan sebagai pemegang saham Perseroan Terbatas yang hak dan kewajibannya tunduk pada UU Perseroan Terbatas. Negara tidak lagi mempunyai kekuasaan yang bebas terhadap sebagian kekayaan negara yang dipisahkan untuk menjadi modal perseroan karena telah dikonversi menjadi hak pemegang saham sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas;

Bahwa, dengan telah dikonversi menjadi kepemilikan pemegang saham dalam persentase yang tercermin sebagai hak suara dalam RUPS dan hak untuk mendapatkan deviden, maka hubungan negara dengan kekayaan yang semula dimilikinya menjadi putus. Apabila negara dalam pembentukan Persero memisahkan kekayaannya yang berupa barang atau benda dengan nilai uang



tertentu sebagai modal Persero yang kemudian dikonversi menjadi saham, maka hubungan kepemilikan negara dengan barang atau benda tersebut telah putus, artinya barang atau benda tersebut tidak lagi milik negara tetapi bagian dari harta kekayaan Persero, sebab apabila kepemilikan negara masih tetap melekat, maka negara akan mempunyai dua titel hak atas satu barang atau benda yang sama. Hak pemegang saham menggantikan hak kepemilikan yang sebelumnya dipunyai oleh negara;

Bahwa, tujuan BUMN adalah untuk mengejar keuntungan, demikian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 UU BUMN. Undang-Undang tidak menentukan bagaimana caranya untuk mendapatkan keuntungan tersebut karena memang tidak mungkin untuk dirumuskan secara ketat dalam sebuah pasal dengan rinci perihal perbuatan yang dapat mendatangkan keuntungan dan hanya dirumuskan secara umum yaitu dengan melakukan usaha. Cara berusaha dapat dilakukan dengan bermacam-macam, seperti usaha perbankan, usaha produksi, usaha perkebunan, usaha perdagangan atau usaha jasa. Dalam berbagai macam usaha itu pun caranya berbeda-beda untuk mendapatkan keuntungan, bahkan satu tindakan yang menguntungkan untuk satu usaha belum tentu menguntungkan untuk usaha yang lain, demikian juga satu tindakan yang sama untuk bidang usaha yang sama tidak selalu mendapatkan hasil yang sama yaitu keuntungan jika saat atau *moment* tindakan itu berbeda situasinya;

Bahwa Pasal 5 ayat (1) UU BUMN menyatakan, "*Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi.*" Dengan demikian, Direksi mempunyai kewajiban untuk melakukan pengurusan BUMN, dalam hal ini melakukan suatu usaha. Dalam melaksanakan tugasnya, Direksi melakukan perbuatan korporasi dan yang penting adalah perbuatan korporasi tersebut ditujukan ke luar berdasar hak-hak yang telah ditentukan dalam UU BUMN, UU Perseroan Terbatas, dan AD/ART BUMN. Hubungan hukum yang dibangun Direksi dengan pihak luar sebagai pihak ke dua adalah berdasarkan perbuatan yang tunduk pada prinsip kesamaan derajat, yaitu otonomi para pihak. Oleh karenanya, bersifat kontraktual sehingga hukum yang berlaku untuk kedua belah pihak adalah hukum perdata biasa;

Bahwa demi kepastian hukum, pihak ke dua harus dijamin bahwa memang hubungan hukum yang timbul dengan Direksi BUMN adalah hubungan perdata dalam melakukan usahanya. Kedudukan Direksi BUMN berbeda dengan organ pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum pemerintahannya.



Hubungan antara organ pemerintah dengan pihak ke dua dalam hal warga dalam lapangan pemerintahan adalah hubungan antara "*overheid*" dengan "*burger*" yaitu antara penguasa dengan rakyat dan tidak sederajat yang aturannya bukan hukum perdata tetapi hukum administrasi negara;

Bahwa perbuatan organ pemerintahan termasuk dalam kategori *bestuurshandelingen* dan bukan *privat handelingen* yang tunduk hukum perdata. Dalam negara hukum, perbuatan organ pemerintahan tersebut berdasar pada kewenangannya sehingga *wetmatigheid* menjadi penting. Untuk perbuatan yang ditujukan ke luar, perbuatan organ pemerintahan harus berdasar pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) atau *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuurs*;

Bahwa Direksi BUMN secara internal dalam melakukan perbuatan korporasinya tunduk pada *business judgement rules* (BJR) yang tujuannya adalah supaya perbuatan korporasi yang dilakukannya memenuhi kriteria pengambilan keputusan bisnis yang baik yang tidak akan bertentangan dengan tujuan korporasi yang diwakilinya. Di samping itu BJR juga berfungsi untuk menjaga campur tangan pihak luar bahkan campur tangan pemegang saham perorangan untuk mempengaruhi Direksi dalam pengambilan keputusan yang dapat merugikan kepentingan korporasi;

Bahwa pengangkatan Direksi didasari pada prinsip *fiducia* artinya pemegang saham percaya bahwa seseorang mampu untuk melakukan pengurusan pada BUMN tertentu dan calon Direksi mempunyai kebebasan penuh untuk menerima atau menolak kepercayaan tersebut, sedangkan, pengangkatan seseorang untuk jabatan publik lebih bersifat promotif-internal yang disertai dengan persyaratan tertentu. Seseorang diangkat dalam jabatan pemerintahan tertentu diangkat oleh atasannya secara administratif tidak sebagaimana pada pengangkatan Direksi BUMN yang lebih bersifat hubungan kesetaraan. Seorang Direksi dapat dengan bebas mengundurkan diri dari jabatannya tanpa didasari atas suatu kesalahan yang dibuatnya dan pemegang saham dapat secara bebas juga memberhentikan seorang Direksi. Tidak demikian halnya untuk jabatan pemerintahan;

Bahwa Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 7 UU BUMN telah secara tegas mengatur kewajiban dan tanggung jawab Direksi. Apa yang diatur



dalam Pasal 5 ayat (3) UU BUMN secara substantif adalah penerapan BJR yang berlaku secara internal yang wajib dilakukan oleh Direksi. Sebagai perbuatan korporasi, apa yang dilakukan oleh Direksi tidak terhindar dari kemungkinan risiko usaha, artinya meskipun telah menerapkan BJR tidak dapat dipastikan akan mendapatkan keuntungan, bahkan dapat terjadi sebaliknya yaitu menderita kerugian. Permasalahannya, bagaimana jika terjadi kerugian akibat suatu perbuatan korporasi yang dilakukan oleh Direksi? Pasal 7 UU BUMN telah jelas mengatur hal tersebut, bahwa, "*Para anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan BUMN selain penghasilan yang sah.*" Larangan tersebut tidak saja berlaku jika BUMN mengalami kerugian kemudian Direksi mengambil keuntungan pribadi, tetapi juga berlaku saat BUMN memperoleh keuntungan dengan tetap melarang para anggota Direksi, Komisaris, dan Dewan Pengawas untuk mengambil keuntungan pribadi baik langsung maupun tidak langsung. Direksi hanya berhak atas penghasilan yang sah saja;

Bahwa, apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 7 UU BUMN ini, apa risiko hukumnya? UU BUMN tidak mencantumkan sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadap pasal *a quo*. Oleh karena dalam Pasal 7 *a quo* dengan jelas disebutkan Direksi hanya memperoleh penghasilan yang sah saja, maka setiap keuntungan pribadi yang didapatkan di luar penghasilan yang sah termasuk sebagai perbuatan penggelapan. Keuntungan pribadi secara tidak langsung seharusnya tidak dimaknai semata sebagai keuntungan finansial tetapi dapat berwujud keuntungan yang dapat dinilai dengan uang dan keuntungan non finansial lainnya. Keuntungan pribadi secara tidak langsung tidaklah berarti keuntungan yang didapatkan anggota Direksi saja tetapi juga keuntungan pihak lain yang terbukti didaparkannya karena adanya hubungan yang khusus dengan anggota Direksi yaitu adanya kolusi dan nepotisme berupa adanya perlakuan secara istimewa;

Bahwa ketentuan lain yang memberikan ancaman pidana kepada Anggota Komisaris, Dewan Pengawas, Direksi, dan Karyawan BUMN adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 89 UU BUMN yang menyatakan, "*Anggota Komisaris, Dewan Pengawas, Direksi, karyawan BUMN dilarang untuk memberikan atau menawarkan atau menerima, baik langsung maupun tidak langsung, sesuatu yang berharga kepada atau dari pelanggan atau seorang*





*pejabat pemerintah untuk mempengaruhi atau sebagai imbalan atas apa yang telah dilakukannya dan tindakan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”* Perbuatan tersebut adalah perbuatan suap atau gratifikasi yang sudah menjadi perbuatan korupsi menurut UU Anti Korupsi;

Bahwa Pasal 71 UU BUMN menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Pemeriksaan laporan keuangan Perseroan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum.*
- (2) *Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, saya berpendapat bahwa kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan sebagaimana disebutkan oleh ketentuan di atas haruslah didasarkan atas norma pemeriksaan yang berlaku dalam sebuah Perseroan Terbatas untuk BUMN Persero dan tidak berdasarkan pada norma pemeriksaan keuangan pada instansi pemerintahan. BUMN Persero sebagai badan hukum perdata yang tunduk pada ketentuan yang berlaku pada Perseroan Terbatas memberi kedudukan yang sangat kuat kepada RUPS sebagai forum pemberian keputusan tertinggi. Sebagai pemegang saham BUMN, Negara akan menunjuk wakilnya dalam RUPS. Dengan demikian, seharusnya kepentingan negara benar-benar dibawa oleh mereka yang mewakili negara tersebut dalam pengambilan keputusan di RUPS Persero. UU BUMN menyebutkan bahwa pada BUMN yang sahamnya dimiliki oleh negara seluruhnya, wakil pemegang sahamnya adalah Menteri BUMN, artinya negara hanya diwakili oleh seorang saja. Saya berpendapat, bahwa negara sebagai pemegang seluruh saham dalam sebuah BUMN yang hanya diwakili oleh satu orang sangatlah tidak memadai, apalagi ketentuan ini berlaku untuk seluruh BUMN. *Stakeholder* BUMN sangatlah banyak dan pengelolaan BUMN diperlukan transparansi. Oleh karenanya, tidaklah cukup RUPS hanya berada di satu tangan saja;

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, saya berpendapat, bahwa permohonan para Pemohon seharusnya dikabulkan untuk sebagian dengan memberikan tafsir konstitusional khususnya terhadap frasa “*Badan Usaha Milik Negara*” dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK dan frasa “*BUMN/BUMD*” dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK dengan menyatakan bahwa, “*BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya*



*untuk memeriksa BUMN/BUMD Persero didasarkan atas norma pemeriksaan keuangan yang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Perseroan Terbatas dan tidak didasarkan pada norma pemeriksaan keuangan pada instansi pemerintahan”.*

**PANITERA PENGANTI,**

**ttd.**

**Wiwik Budi Wasito**



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**