



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 59/PUU-XVI/2018**

**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 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Muhammad Helmi Kamal Lubis**

Alamat : Jalan H. Ramli Selatan Nomor 59 RT. 004/03, Menteng  
Dalam, Tebet, Jakarta Selatan, DKI Jakarta

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 29 Mei 2018 memberi kuasa kepada Ahmad Bay Lubis, S.H., M.H., Akmal Hidayat, S.H., S.Hi., M.H., dan Dedy Setyawan, S.H., Advokat pada Kantor Advokat **Lubis-Agamas & Partners**, yang berkedudukan hukum di Jalan Jambret Nomor 14-16, Kelurahan Kenari, Senen, Jakarta Pusat, DKI Jakarta, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

**[1.2]** Membaca Permohonan Pemohon;

Mendengar keterangan Pemohon;

Membaca dan mendengarkan keterangan Presiden;

Membaca dan mendengar keterangan Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan;

Membaca dan mendengar keterangan Pihak Terkait Kejaksaan Agung;

Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon;

Membaca keterangan ahli Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan;

Membaca keterangan ahli Pihak Terkait Kejaksaan Agung;

Memeriksa bukti-bukti Pemohon;  
Membaca kesimpulan Pemohon, Presiden, Pihak Terkait Badan  
Pemeriksa Keuangan, dan Pihak Terkait Kejaksaan Agung.

## 2. DUDUK PERKARA

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 9 Juli 2018, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Selasa, tanggal 10 Juli 2018, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 120/PAN.MK/2018 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 59/PUU-XVI/2018 pada hari Kamis, tanggal 12 Juli 2018, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 31 Juli 2018, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pemohon menyampaikan permohonan agar MK berkenan memeriksa dan mengadili Pengujian Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (selanjutnya disebut **UU 11/1992**), terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (**bukti, P-1A**, selanjutnya disebut **UUD 1945**);
2. Bahwa merujuk pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (**bukti, P-1B**, selanjutnya disebut **UU MK**), bahwa salah satu kewenangan MK adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945;  
Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 antara lain menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,.....*"  
Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK antara lain menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final*":

a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,...”*

3. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka MK berwenang untuk memeriksa dan mengadili Permohonan Pemohon ini;

## II. KEDUKUKAN HUKUM (*Legal Standing*) PEMOHON:

4. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Penjelasannya menegaskan,

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
- b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. *badan hukum publik atau privat; atau*
- d. *lembaga negara.*

- Penjelasan Pasal 51 ayat (1) menegaskan,

*Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

- Bahwa adapun uraian mengenai kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon akan disampaikan dalam Posita Permohonan pada bagian berikutnya;

5. Bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada Pasal 51 ayat (1) UU MK yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) UU 11/1992;

6. Bahwa sejak bulan **Agustus 2013**, Pemohon telah ditunjuk **sebagai Presiden Direktur (Presdir) Dana Pensiun Pertamina** (selanjutnya disebut **DP Pertamina**) dan “berhenti” terhitung sejak tanggal 12 Januari 2016 (bukti, P-6);

7. Bahwa selama menjabat sebagai Presdir DP Pertamina, Pemohon tidak pernah menyimpang dan melanggar hukum, terutama tidak menyimpang dari UU 11/1992, Ketentuan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maupun ketentuan hukum lainnya. Hal mana dapat diketahui dari hasil pemeriksaan

Kantor Akuntan Publik terhadap DP Pertamina pada periode Pemohon mengurus DP Pertamina, yaitu:

- a. Pemeriksaan (audit) Akuntan Publik tahun buku 2014 dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP, bukti, P-1 dan P-2);
  - b. Pemeriksaan (audit) Akuntan Publik tahun buku 2015 dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP, bukti, P-3 dan P-4);
8. Bahwa ternyata Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut **BPK**) melakukan "pemeriksaan investigatif" terhadap DP Pertamina, khususnya terkait dengan pembelian saham PT.Sugih Energy,Tbk oleh DP Pertamina di pasar saham Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2014 dan tahun 2015. Untuk diketahui, kode saham PT. Sugih Energy,Tbk di BEI adalah dengan sebutan SUGI (selanjutnya dalam Permohonan ini disebut **saham SUGI**);
  9. Bahwa pembelian saham SUGI oleh DP Pertamina pada tahun 2014 dan tahun 2015 tersebut dianggap oleh Kejaksaan Agung sebagai perbuatan yang merugikan keuangan negara, karena itu BPK melangsung pemeriksaan investigatif terkait dengan kerugian keuangan negara tersebut;
  10. Bahwa pokok permasalahan dari permohonan ini adalah terkait dengan Pemeriksaan BPK terhadap DP Pertamina tersebut di atas, karena BPK menganggap bahwa kekayaan DP Pertamina adalah bagian dari kekayaan dan/atau keuangan negara, dan karena itu pula akhirnya Pemohon ditetapkan sebagai Tersangka, Terdakwa dan dituntut secara hukum di Pengadilan Tipikor dengan tuduhan melakukan tindak pidana korupsi atas keuangan negara yang ada di DP Pertamina;
  11. Bahwa kekayaan DP Pertamina antara lain dihimpun dari "iuran pemberi kerja" *in casu* PT. Pertamina. Kekayaan DP Pertamina "**terpisah**" dari kekayaan pendirinya *in casu* pemberi kerja (i.c PT. Pertamina), maka karena itu pengawasan dan pembinaan Dana Pensiun, termasuk DP Pertamina dilakukan oleh Dewan Pengawas dan Menteri Keuangan, sedangkan pemeriksaan dan pengawasan teknis dilakukan oleh OJK. Mengenai pemeriksaan keuangan internal dilakukan oleh Akuntan Publik yang ditunjuk Dewan Pengawas dan/atau Menteri Keuangan. Faktanya BPK melakukan pemeriksaan;

12. Bahwa pemeriksaan BPK dan tuduhan korupsi keuangan negara di DP Pertamina yang dialamatkan kepada Pemohon bermula dari adanya audit BPK dan pemahaman bahwa kekayaan DP Pertamina adalah bagian dari kekayaan negara. Hal ini terjadi karena norma hukum yang terdapat pada Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) UU 11/1992 tidak jelas dan multi tafsir. Maka oleh karenanya, MK harus memberikan tafsir konstitusional terkait dengan norma hukum di atas;
13. Bahwa telah menjadi fakta, Pemohon menjadi tertuduh melakukan korupsi oleh badan negara lainnya, disebabkan norma hukum (objek uji materiil) tersebut di atas tidak jelas dan tidak tegas sehingga dapat ditafsirkan secara berbeda oleh badan negara, dalam hal ini BPK. Sehingga karenanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan. Padahal, **UUD 1945 menegaskan,**
- Pasal 1 ayat (3):** *“Negara Indonesia adalah negara hukum”.*
- Pasal 27 ayat (1):** *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.*
- Pasal 28D ayat (1):** *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*
14. Bahwa setelah menjadi terdakwa korupsi dan dihukum pidana, Pemohon dan keluarganya juga menanggung malu serta merasa terhina dikalangan masyarakat, termasuk menanggung rasa tidak aman. Padahal **UUD 1945 menegaskan,**
- Pasal 28G ayat (1):** *“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”.*
15. Bahwa dengan demikian, jika permohonan ini dikabulkan MK, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dipastikan akan pulih kembali, demikian juga potensi kerugian konstitusional pihak lain tidak akan terjadi pada masa mendatang;

16. Bahwa oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam mengajukan permohonan ini dan sesuai dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005;

## **ALASAN-ALASAN PERMOHONAN/POSITA**

### **A. Hak dan/atau Kewenangan Konstitusional Pemohon**

17. Bahwa Negara RI sebagai negara hukum yang konstitusional memberikan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama dihadapan hukum. Hak-hak dasar yang ditentukan dalam konstitusi RI ini tentu saja sebagai komitmen dalam rangka berbangsa dan bernegara, dan setiap komponen negara wajib menjunjung tinggi prinsip konstitusional tersebut, oleh karena itu:

- a. *Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi (vide, Pasal 28G UUD 1945);*
- b. *Bahwa Negara Republik Indonesia, sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah negara hukum;*
- c. *Bahwa sebagai konstitusi negara, UUD 1945 memberikan jaminan bahwa semua warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan (vide, Pasal 27 ayat (1) UUD 1945);*
- d. *"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].*
- e. *Norma konstitusi di atas mencerminkan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang berlaku secara universal, yaitu berlaku kepada setiap orang, termasuk di dalamnya Pemohon. Namun pada kenyataannya, Pemohon tidak mendapatkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum karena norma hukum pada Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) UU 11/1992 masih kurang jelas dan bersifat multi tafsir, sehingga karena itu dibutuhkan tafsir konstitusional dari MK;*

18. Bahwa pokok masalah yang dihadapi Pemohon selaku mantan Presiden Direktur DP Pertamina adalah terkait dengan Pemeriksaan BPK terhadap DP Pertamina tersebut di atas, karena BPK menganggap bahwa kekayaan DP Pertamina adalah bagian dari kekayaan dan/atau keuangan Negara, dan selanjutnya BPK menganggap berwenang melakukan pemeriksaan terhadap DP Pertamina, karena itu pula akhirnya Pemohon ditetapkan sebagai Tersangka, Terdakwa dan Dituntut secara hukum di Pengadilan Tipikor dengan tuduhan melakukan tindak pidana korupsi karena merugikan keuangan negara yang ada di DP Pertamina;
19. Bahwa spesifik yang diperiksa BPK terkait dengan DP Pertamina adalah menyangkut pembelian saham SUGI oleh DP Pertamina, yaitu pembelian saham SUGI pada tahun 2014 dan 2015, maka menjadi penting bagi Pemohon adalah mengenai “kekayaan DP Pertamina” dan “kewenangan pemeriksaan BPK terhadap DP Pertamina”;

#### **B. Tentang Badan Hukum Dana Pensiun**

20. Secara khusus badan hukum Dana Pensiun, termasuk DP Pertamina tunduk kepada:
- a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (selanjutnya disebut **UU 11/1992**, bukti P-7);
  - b. Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun Pemberi Kerja (selanjutnya disebut **PP 76/1992**, bukti P-8);
  - c. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 16/POJK.05/2016 tentang Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun (selanjutnya disebut **POJK 16/2016**, bukti P-9) dan ketentuan lain terkait;
  - d. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 100/PMK.010/2007 tentang Laporan Teknis Dana Pensiun (selanjutnya disebut **PMK 100/2007**, bukti P-10), dan ketentuan lain terkait;
  - e. Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-282/KM.10/2012 tentang Pengesahan Atas Peraturan Dana Pensiun Dari Dana Pensiun Pertamina (selanjutnya disebut **Peraturan DP Pertamina, bukti, P-11**);
21. Bahwa DP Pertamina didirikan oleh PT. Pertamina yang *nota bene* adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan PT. Pertamina dalam konteks

Dana Pensiun (DP Pertamina) disebut juga sebagai “pendiri” dan/atau “pemberi kerja”, namun DP Pertamina bukanlah “anak perusahaan” PT. Pertamina, oleh karena itu kekayaan PT. Pertamina (selaku pendiri dan/atau pemberi kerja) “terpisah” dari kekayaan DP Pertamina, oleh karena itu pula, “keuangan PT.Pertamina tidak *nota bene* sama dengan keuangan DP Pertamina;

22. Terpisahnya kekayaan dan/atau keuangan DP Pertamina dari kekayaan dan/atau keuangan PT. Pertamina selaku pendiri/pemberi kerja secara implisit dijelaskan dalam Pasal 29 UU 11/1992 dan terdapat dalam angka 1 Penjelasan Umum UU 11/1992 yang menjelaskan sebagai berikut: *“Undang-undang tentang Dana Pensiun yang merupakan landasan hukum pembentukan Dana Pensiun dan penyelenggaraan program pensiun mengandung asas-asas pokok sebagai berikut: 1. Asas keterpisahan kekayaan Dana Pensiun dari kekayaan badan hukum pendirinya.”.....*
23. Bahwa Pasal 29 UU 11/1992 menyebutkan, *“Kekayaan Dana Pensiun dihipun dari: a. iuran pemberi kerja; b. iuran peserta; c....”*. Ketentuan tersebut, khususnya Pasal 29 huruf a, secara eksplisit menjelaskan dan/atau menegaskan bahwa kekayaan Dana Pensiun tidak tersangkut atau terkait lagi dengan pendirinya, namun jika dihubungkan dengan Penjelasan Umum tadi maka kekayaan Dana Pensiun, termasuk di dalamnya DP Pertamina, sudah terpisah dari kekayaan pendirinya, dalam konteks permohonan ini adalah PT. Pertamina;
24. Secara singkat dapat Pemohon jelaskan terlebih dahulu, pokok persoalan yang dialami Pemohon, sebagai berikut:
- a. Pada tahun 2014 dan 2015, DP Pertamina telah membeli saham PT. Sugih Energy, Tbk di pasar saham Bursa Efek Jakarta (BEI). Saham dimaksud, di pasar saham dikenal dengan kode SUGI;
  - b. Pembelian saham SUGI itu sendiri semula tidak menjadi masalah dan berjalan wajar, terbukti hasil pemeriksaan Akuntan Publik terhadap DP Pertamina dengan opini WTP (vide, bukti P-1 s.d. P-4);
  - c. Transaksi pembelian saham SUGI itu sendiri telah dilaporkan, baik kepada Pendiri, Dewan Pengawas maupun OJK. Sampai pada tingkat ini, sama sekali tidak bermasalah dan dianggap wajar-wajar saja;

- d. Setelah Pemohon tidak lagi mengurus DP Pertamina, ternyata BPK melakukan “audit investigatif” terhadap DP Pertamina terkait dengan pembelian saham SUGI *a quo*, namun BPK sama sekali tidak meminta konfirmasi atau penjelasan apapun dari Pemohon, karena keputusan pembelian saham SUGI itu dilakukan di saat Pemohon masih menjabat Presdir DP Pertamina;
  - e. Hasil pemeriksaan BPK *a quo* selanjutnya digunakan Penyidik Kejaksaan Agung RI untuk menetapkan Pemohon sebagai Tersangka, Menahan, Mendakwa dan Menuntut Pemohon dengan tuduhan melakukan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), yaitu dianggap merugikan keuangan negara, sebagaimana perkara Tipikor ini telah diputus Pengadilan Tinggi Jakarta (bukti, P-12);
  - f. Bahwa akibat dari penuntutan dan penghukuman pidana Tipikor tadi, tentu saja Pemohon merasa sangat dirugikan secara pribadi, baik rugi mendekam di tahanan, harkat dan martabat yang rusak, nama baik dan martabat keluarga yang ikut rusak demikian juga meruntuhkan nama baik keluarga Pemohon;
25. Bahwa pemeriksaan BPK terhadap DP Pertamina itu dilakukan karena BPK menganggap bahwa: (i). Kekayaan DP Pertamina adalah bagian dari “keuangan negara yang ada di DP Pertamina (vide, bukti P-5)., (ii). Karena dianggap sebagai keuangan negara, maka BPK menganggap DP Pertamina adalah objek pemeriksaan BPK, dan (iii). Frasa “dapat” yang tertuang dalam Pasal 52 ayat (4) UU 11/1992 dapat ditafsirkan secara luas dan bersifat multi tafsir. Namun ternyata akibatnya Pemohon menjadi Terdakwa dan dituntut melakukan tindak pidana korupsi;
26. Bahwa bagi Dana Pensiun yang pendirinya dan/atau pemberi kerjanya dari kalangan “swasta” atau **non** BUMN, tentu saja tidak akan mungkin mengalami masalah seperti yang dialami Pemohon, atau tentu saja tidak akan mungkin diperiksa BPK dan dituduh korupsi, meskipun ada kebijakan investasi yang “dianggap rugi”;
27. Bahwa karena DP Pertamina didirikan oleh PT. Pertamina *nota bene* BUMN, maka BPK beranggapan bahwa kekayaan DP Pertamina adalah bagian dari keuangan negara, karena itu BPK merasa berwenang

memeriksanya, dan karena dianggap entitas (objek) pemeriksaan BPK, maka hasil audit Akuntan Publik menjadi tidak diperhitungkan sama sekali. Keadaan semacam ini disebabkan norma hukum dalam UU 11/1992, yaitu Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) sama sekali tidak tegas dan mengandung frasa yang dapat ditafsirkan secara luas. Oleh karena itu, MK seharusnya memberikan tafsir konstitusional terhadap norma hukum tadi agar hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tidak dirugikan;

28. Bahwa selain itu, setiap BUMN hampir pasti seluruhnya telah mendirikan atau menjadi pendiri badan hukum Dana Pensiunnya masing-masing. Oleh karena itu, potensi kasus atau masalah yang sama seperti yang dialami Pemohon sangat mungkin terjadi juga menimpa pengurus Dana Pensiun-Dana Pensiun tersebut. Sekali lagi perlu disampaikan bahwa seharusnya MK memberikan tafsir konstitusional atas norma hukum di atas;

### **C. Kekayaan DP Pertamina Bukan Keuangan Negara.**

29. Pasal 29 UU 11/1992, menyebutkan,

***“Kekayaan Dana Pensiun dihipun dari:***

- a. iuran pemberi kerja;***
- b. iuran peserta;***
- c. hasil investasi;***
- d. pengalihan dari Dana Pensiun lain”.***

30. Penjelasan Umum UU 11/1992 menjelaskan,

*Undang-undang tentang Dana Pensiun yang merupakan landasan hukum pembentukan Dana Pensiun dan penyelenggaraan program pensiun mengandung asas-asas pokok sebagai berikut:*

- 1. Asas keterpisahan kekayaan Dana Pensiun dari kekayaan badan hukum pendirinya....dst...dst. Berdasarkan asas ini kekayaan Dana Pensiun yang terutama bersumber dari iuran, terlindungi dari hal-hal yang tidak diinginkan yang dapat terjadi pada pendirinya.***
- 2. Asas penyelenggaraan dalam sistem pendanaan. Dengan asas ini penyelenggaraan program pensiun, baik bagi karyawan maupun bagi pekerja mandiri, haruslah dilakukan dengan pemupukan dana yang dikelola secara terpisah dari kekayaan pendiri, sehingga....”***

31. Bahwa Penjelasan Pasal 5 ayat (3) UU 11/1992 menegaskan,

*Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat ini mengatur berbagai ketentuan yang harus dimuat dalam peraturan Dana Pensiun, sebagai berikut:*

- a. rumus untuk.....”*
- b. hak dan kewajiban.....”*
- c. pembentukan dana yang terpisah dari kekayaan pemberi kerja, yang secara jelas merupakan kekayaan Dana Pensiun;*
- d. tata cara.... e.tanggal pembentukan... f.syarat kepesertaan.....*
- g.kewajiban pemberi kerja untuk membayar iuran;”*

32. Bahwa dari Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 5 ayat (3) UU 11/1992 di atas, jelas bahwa UU 11/1992 menganut asas bahwa kekayaan Dana Pensiun, termasuk di dalamnya DP Pertamina, terpisah dari kekayaan pendirinya (i.c PT. Pertamina)

33. Bahwa pada prinsipnya, kekayaan Dana Pensiun harus menjaga kesamaan antara tingkat kekayaan dengan kewajiban, namun tidak mustahil dapat terjadi kelebihan kekayaan Dana Pensiun dari kewajibannya. Jika terjadi kelebihan kekayaan dibanding kewajibannya, maka sesuai dengan **Penjelasan Pasal 16 ayat (2) UU 11/1992** menjelaskan, *Pada prinsipnya kekayaan Dana Pensiun harus.....”. Selain itu, sesuai dengan prinsip bahwa **tidak diperkenankan adanya pembayaran kembali dari Dana Pensiun kepada pemberi kerja, maka.....”***

Jadi jika terdapat kelebihan kekayaan, Dana Pensiun tidak **diperkenankan adanya pembayaran kembali dari Dana Pensiun**, termasuk DP Pertamina, kepada pemberi kerja (*in casu* pendiri, PT. Pertamina). Ketentuan ini semakin menjelaskan status dan kedudukan keuangan DP Pertamina yang bersifat mandiri dan terpisah dari keuangan pendirinya/pemberi kerja (i.c PT. Pertamina);

34. Bahwa **Penjelasan Pasal 17 ayat (3) UU 11/1992** menegaskan, *Keterlambatan pemberi kerja..... Sedangkan pengertian hak utama dalam ayat ini adalah dalam hal pembubaran pemberi kerja. **Dana Pensiun mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada pihak-pihak lainnya.....”***

Bahwa dengan demikian, jika pendiri atau pemberi kerja dilikuidasi atau bubar, maka tetap saja kedudukan Dana Pensiun mendapat hak *privelege* dibandingkan pihak lainnya;

35. Bahwa **Pasal 36 UU 11/1992** menegaskan,

- 1) ***Sebelum proses likuidasi selesai, pemberi kerja tetap bertanggung jawab atas iuran yang tertuang sampai pada saat Dana Pensiun dibubarkan sesuai dengan ketentuan tentang pendanaan dan solvabilitas yang ditetapkan oleh menteri.***
- 2) ***Pengembalian kekayaan Dana Pensiun kepada pemberi kerja, dilarang.***
- 3) ***Setiap kelebihan kekayaan atas kewajiban pada saat pembubaran harus dipergunakan untuk meningkatkan manfaat pensiun bagi peserta sampai maksimum yang ditetapkan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2).***
- 4) ***Dalam hal masih terdapat kelebihan dana sesudah peningkatan manfaat sampai batas maksimum sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) maka sisa dana tersebut harus dibagikan kepada peserta, pensiun dan pihak yang berhak atas manfaat pensiun”.***

Dari ketentuan di atas, jelas terlihat maksud dari pembentuk undang-undang Dana Pensiun bahwa jika Dana Pensiun dibubarkan, tetap saja kekayaan Dana Pensiun yang masih ada dilarang dikembalikan lagi kepada pemberi kerja (i.c PT. Pertamina dalam konteks permohonan ini), tetap saja sisa dana kelebihan tersebut dibagikan kepada peserta, pensiun dan piha yang berhak atas manfaat pensiun. Ini menunjukkan bahwa kekayaan atau keuangan Dana Pensiun benar-benar terpisah dari kekayaan atau keuangan pendirinya, *in casu* PT. Pertamina;

36. Bahwa dengan demikian, jika merujuk pada ketentuan-ketentuan di atas, pembuat Undang-Undang Dana Pensiun (UU 11/1992) sejak dari awal pembentukannya benar-benar menyadari dan bermaksud untuk “memisahkan secara tegas keuangan dan/atau kekayaan badan hukum Dana Pensiun dengan kekayaan dan/atau keuangan Pendiri Dana Pensiun (Pemberi Kerja), dalam konteks permohonan ini tentu saja yang dimaksudkan adalah PT. Pertamina. Maka dengan demikian, secara yuridis

tidak ada “kekayaan dan/atau keuangan negara c.q PT. Pertamina dalam kekayaan dan/atau keuangan Dana Pensiun Pertamina”;

37. Bahwa selain hal di atas, Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun diatur secara khusus oleh OJK terhadap Dana Pensiun, termasuk DP Pertamina. Hal ini menunjukkan bahwa pedoman teknis pengelolaan Dana Pensiun masuk dalam pengawasan OJK (vide, P-9), sehingga pengelolaan investasi termasuk pembelian saham sebagaimana DP Pertamina yang membeli saham SUGI tidak masuk dalam ranah/objek pemeriksaan dan/atau pengawasan BPK (lihat bukti P-9);

38. Bahwa demikian halnya dengan mekanisme pelaporan bagi Dana Pensiun. *“Penyampaian Laporan Teknis ditujukan kepada Menteri Keuangan cq. Kepala Biro Dana Pensiun Bapepam dan Lembaga Keuangan”*. (vide, Pasal 6 PMK 100/2007). Hal ini menunjukkan bahwa Dana Pensiun, termasuk DP Pertamina adalah lembaga khusus yang bergerak dalam bidang kerja mengelola dan menghimpun dana masyarakat. Dengan demikian, meskipun DP Pertamina didirikan oleh PT. Pertamina (Persero), namun pengelolaan, jenis dan sifat pengelolaan keuangannya sangat berbeda dan terpisah dari keuangan PT. Pertamina (Persero);

39. Bahwa bahkan secara jelas dan tegas dalam **Peraturan DP Pertamina**, menyebutkan,

*“Pasal 1: Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan: 1. Pendiri adalah PT Pertamina (Persero); 2. Pemberi Kerja adalah Pendiri dan/atau Mitra Pendiri yang mempekerjakan Pekerja”*.

Demikian selanjutnya dalam **Pasal 5 Peraturan DP Pertamina** menyebutkan,

*“(1) Kekayaan Dana Pensiun terpisah dari kekayaan Pemberi Kerja serta dikecualikan dari setiap tuntutan hukum atas kekayaan Pemberi Kerja.*

*(2) Kekayaan Dana Pensiun terdiri dari: a. Iuran Peserta; b. Iuran Pemberi Kerja; c. Hasil investasi; d.....”*. (vide, bukti P-11);

Dari ketentuan di atas jelas ditentukan bahwa kekayaan DP Pertamina terpisah dari kekayaan PT. Pertamina (Persero). Sedangkan kekayaan DP Pertamina, antara lain terdiri dari iuran peserta (Karyawan), iuran pemberi kerja (PT. Pertamina) dan lainnya. Bahkan **PT. Pertamina mengakui**

**sebagai hutang** atas iuran peserta pendiri dan iuran pendiri yang belum disetorkan (vide, **Pasal 8 Peraturan DP Pertamina**). Sehingga karena diakui sebagai hutang PT. Pertamina, maka hutang/utang secara yuridis bukanlah dianggap sebagai “kekayaan” akan tetapi sebagai “kewajiban perdata”. Dengan demikian, **tidak ada “kekayaan dan/atau keuangan Negara cq. PT. Pertamina (Persero)” pada Dana Pensiun Pertamina, yang ada justru sebaliknya, yaitu kewajiban mengakui hutang/utang atas iuran-iuran yang belum disetor;**

40. Bahwa norma hukum yang terdapat dalam Pasal 29 huruf a UU 11/1992 tersebut tidak menjelaskan secara tegas dan terang tentang status hukum “iuran Pemberi Kerja” manakala Pemberi Kerja tersebut adalah BUMN, seperti misalnya PT. Pertamina (Persero). Selain itu, Penjelasan UU 11/1992 tidak cukup memberikan penjelasan hukum tentang keterkaitan “iuran Pemberi Kerja” dimaksud dengan status “kekayaan pemberi kerja yang terpisah dengan kekayaan Pemberi Kerja manakala Pemberi Kerja itu sendiri adalah BUMN. Oleh karena itu tafsir konstitusional norma hukum Pasal 29 huruf a UU 11/1992 sangat diperlukan demi menjawab kebutuhan hukum dan keadilan masyarakat, termasuk dalam hal ini Pemohon;
41. Perlu juga diingat bersama, bahwa UU 11/1992 itu lahir dan/atau dibuat oleh pembuat undang-undang yang ketika itu suasana sosial politik di Indonesia masih relatif aman, tenteram dan damai atau sangat terkendali dan teratur. Pada tahun 1992, tahun lahirnya UU Dana Pensiun itu, kayaknya “agak jarang” kita mendengar hiruk pikuk penanganan kasus korupsi seperti suasana di Indonesia pada saat ini. Sejak tahun 1992 s.d. tahun 2012 kita belum pernah mendengar ada kasus korupsi terkait dengan pengelolaan Dana Pensiun. Maka menjadi pertanyaan bagi Pemohon tentang apakah orang dahulu itu baik-baik atau memang ada yang salah dan berlebihan memahami aspek yuridis “keuangan/kekayaan negara” itu sendiri;

#### **D. Pemeriksaan BPK Terhadap DP Pertamina**

42. Bahwa Pemeriksaan Investigatif BPK terhadap DP Pertamina dilakukan karena BPK menganggap DP Pertamina mengelola keuangan negara sebagaimana ditentukan dalam **Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 Tentang BPK** (selanjutnya disebut **UU BPK, bukti P-13**), padahal DP

Pertamina tidak mengelola keuangan negara. Sumber keuangan/kekayaan DP Pertamina adalah setoran/iuran dari pemberi kerja dan penerima kerja. Pemberi kerja dan mitra pemberi kerja, dalam hal ini PT. Pertamina (Persero) bukan negara;

43. Apabila ditemukan ada unsur pidana maka BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang dan laporan tersebut dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang (vide, Pasal 8 UU BPK). Yang terjadi justru sebaliknya, bahwa penyidik lebih dahulu bertindak baru kemudian dilakukan pemeriksaan BPK;
44. Dengan demikian, sumber masalah terkait dengan audit investigatif BPK terhadap DP Pertamina karena kesalahan BPK memahami dan menafsirkan Pasal 29 UU 11/1992, khususnya terkait dengan "iuran pemberi kerja". BPK menyamakan "iuran pemberi kerja" sebagai "keuangan negara di DP Pertamina".;

#### **E. Keuangan DP Pertamina Bukan Keuangan Negara**

45. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut **UU 17/2003, bukti P-14**) Pasal 1 angka 1 menegaskan: *"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."* Dalam Pasal 2 huruf a UU 17/2003 disebutkan: *"Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: a.....; b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga."*
46. Bahwa "iuran pemberi kerja" pada DP Pertamina (i.c oleh PT. Pertamina) tidak dapat dianggap sebagai "kewajiban negara" karena iuran tersebut bersumber dari pemberi kerja yang *nota bene* bukan negara dan tidak juga dapat dianggap sebagai "pembayaran tagihan dari negara kepada pihak ketiga", karena DP Pertamina hanya menerima iuran dari pemberi kerja dan merupakan kekayaan pemberi kerja/pendiri yang sudah terpisah/dipisahkan. Selain itu, yang dimaksud dengan kekayaan yang dipisahkan dalam konteks Dana Pensiun, termasuk DP Pertamina, adalah dalam bentuk iuran

pemberi kerja kepada Dana Pensiun, sedangkan DP Pertamina bukan perusahaan negara/perusahaan daerah yang dimaksudkan dalam Pasal 2 huruf g UU 17/2003;

47. Sebagaimana dalam UU 17/2003 Pasal 3 ayat (5) menegaskan, “*Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.*” Terkait dengan ketentuan di atas dan dihubungkan dengan “iuran dari Pemberi Kerja” (i.c PT. Pertamina) sebagaimana Pasal 29 huruf a UU 11/1992, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- “Iuran Pemberi Kerja” kepada DP Pertamina bukan dalam kategori pembayaran kewajiban negara, tapi iuran dari pemberi kerja dan/atau mitra pemberi kerja (PT. Pertamina);
- “Iuran/setoran” PT. Pertamina (Persero) kepada DP Pertamina tidak masuk dalam APBN;
- Keuangan DP Pertamina tidak bersumber dari APBN;
- DP Pertamina tidak/bukan bisnis yang mengejar keuntungan;
- Prinsip keuangan DP Pertamina menjaga keseimbangan antara kekayaan dengan kewajiban;
- Iuran yang sudah disetorkan pendiri/pemberi kerja DP Pertamina dilarang dikembalikan kepada pendiri/pemberi kerja, meskipun seandainya DP Pertamina bubar atau likuidasi atau jika ada kelebihan kekayaan. Hal ini berbeda dengan asas/prinsip APBN;
- Kedudukan Menteri Keuangan dalam konteks DP Pertamina bukan sebagai “kuasa pengelola keuangan negara atau sebagai Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan seperti halnya BUMN, akan tetapi dalam rangka “pembinaan dan pengawasan” teknis pengelolaan. Dalam hal ini, pembinaan dan pengawasan teknis operasional tersebut dilayani melalui Biro Dana Pensiun pada Bapepam dan Lembaga Keuangan, karena DP Pertamina masuk dalam kategori Lembaga Keuangan Non Bank sehingga dibawah pengawasan OJK;

## **F. Kewenangan Pemeriksaan Keuangan Dana Pensiun**

48. Seperti yang sudah disampaikan pada bagian awal Permohonan Pemohon, Kekayaan Dana Pensiun “Terpisah” dari Kekayaan Pendirinya, oleh karena itu kekayaan Dana Pensiun yang pendirinya BUMN, termasuk dalam hal ini DP Pertamina yang didirikan PT. Pertamina (Persero), “terpisah” dengan kekayaan BUMN itu sendiri. Tidak hanya itu, bahkan iuran yang disetorkan BUMN Pendiri Dana Pensiun “dilarang” oleh undang-undang untuk dibayarkan kembali kepada BUMN Pendiri Dana Pensiun, dan manakala setoran iuran BUMN Pendiri terlambat disetorkan kepada Dana Pensiun maka keterlambatan itu menurut undang-undang harus diakui BUMN Pendiri Dana Pensiun sebagai “hutang/utang atau kewajiban” yang harus dibayarkan;

49. Sebagaimana sebelumnya sudah disampaikan, DP Pertamina tidak mengelola keuangan negara dan berbeda sehingga berbeda dengan BUMN. Perbedaan dimaksud antara lain:

- Direksi DP Pertamina bukan “pejabat negara” dan tidak menerima pengangkatan sebagaimana layaknya sesuai dengan ketentuan pengangkatan jabatan pemerintahan;
- Kedudukan dan kewenangan Direksi DP Pertamina bersumber dari Peraturan Dana Pensiun Pertamina (selanjutnya disebut PDPP) dan UU 11/1992, bukan dari UU BUMN. Maka pengaturan organisasi DP Pertamina dibuat sebagaimana layaknya SRO (self regulatory organisation);
- Laporan keuangan DP Pertamina dibuat atau diperiksa oleh Akuntan Publik dan selanjutnya diserahkan atau di evaluasi oleh dewan Pengawas maupun Pendiri DP Pertamina, sehingga tidak memerlukan pemeriksaan BPK. Laporan Akuntan Publik tersebut diserahkan kepada Menkeu cq. Biro Dana Pensiun Bapepam dan OJK (sesuai, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, bukti P-15);
- UU 11/1992 sama sekali tidak membedakan kedudukan dan tanggung jawab badan hukum Dana Pensiun yang “didirikan” pihak swasta dengan yang didirikan BUMN, namun fakta yang terjadi adalah

“perlakuan diskriminasi” oleh pemerintah terhadap Dana Pensiun yang “pendirinya” BUMN. Diskriminasi hukum terjadi terutama dalam hal “memaknai iuran pemberi kerja” dan “memaknai tugas dan fungsi Akuntan Publik” dalam memeriksa keuangan Dana Pensiun;

- Pemerintah memperlakukan Dana Pensiun yang “pendirinya” BUMN secara berbeda (diskriminatif) sebagaimana diuraikan di atas. Dana Pensiun dengan pendirinya BUMN seperti DP Pertamina “diperiksa” oleh BPK dan “dapat dijerat dengan undang-undang korupsi”, hal seperti ini tidak mungkin terjadi terhadap Dana Pensiun yang pendirinya “non BUMN”. Perlakuan diskriminatif oleh BPK terhadap Pemohon (mantan Presdir DP Pertamina) ini dikarenakan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) UU 11/1992 kurang tegas dan tidak jelas serta mengandung makna yang multi tafsir, karena itu bertentangan dengan konstitusi negara, yaitu Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” dan bertentangan pula dengan Pasal 28D ayat (1), “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

#### **G. Kekayaan DP Pertamina Bukan Kekayaan PT. Pertamina (Persero)**

50. Sebagaimana sudah diulas di atas, Kekayaan DP Pertamina bukan kekayaan negara yang dipisahkan, tetapi kekayaan Pendiri yang dipisahkan, pendiri dalam hal ini PT. Pertamina. Oleh karena itu, Pendiri DP Pertamina bukan negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan usaha Milik Negara (selanjutnya disebut **UU BUMN, bukti P-16**);
51. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan “penyertaan modal” negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya (vide, Pasal 1 angka 10 UU BUMN). Oleh karena itu, secara garis besar dapat diketahui sebagai berikut :
  - Kekayaan DP Pertamina tidak berasal dan/atau bersumber dari APBN;

- DP Pertamina tidak menerima penyeteroran modal dari negara dan tidak menerima penyertaan modal dari negara;
- DP Pertamina tidak berbentuk persero, perum atau perseroan terbatas;
- Menteri Keuangan bukan sebagai kuasa pemegang saham di DP Pertamina;
- DP Pertamina tidak memiliki pemegang saham;
- Kekayaan DP Pertamina milik peserta manfaat pensiun;
- Badan Hukum DP Pertamina ditentukan secara spesifik dalam UU 11/1992 dan meminta pengesahan dari Menteri Keuangan;
- DP Pertamina tidak mengenal adanya Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
- Menteri Keuangan maupun Meneg BUMN tidak berwenang mencampuri operasional dan kebijakan keuangan Dana Pensiun, termasuk DP Pertamina;

52. Dari ketentuan yuridis di atas, maka keuangan Dana Pensiun, termasuk DP Pertamina, bukan badan hukum yang mengelola keuangan negara, oleh karena itu yang berwenang memeriksa laporannya adalah Akuntan Publik sebagaimana ditentukan pada UU 11/1992:

**Pasal 52 ayat (1):** *Setiap Dana Pensiun wajib menyampaikan laporan berkala mengenai kegiatannya kepada menteri yang terdiri dari: a. laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik.*

**Pasal 52 ayat (4):** *Dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Menteri dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris;*

53. Bahwa namun faktanya BPK memeriksa keuangan dan/atau melakukan pemeriksaan audit investigatif terhadap DP Pertamina. Hal ini terjadi karena norma hukum dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU 11/1992 masih tidak tegas dan multi tafsir, terutama karena BPK menganggap bahwa keuangan negara di DP Pertamina. Oleh karena itu MK seharusnya memberikan tafsir konstitusional terhadap norma hukum tersebut;

54. Bahwa tidak tegas dan multi tafsirnya Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU 11/1992 tersebut telah mengakibatkan Pemohon mengalami kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional, yaitu Pasal 27 ayat (1) UUD 1945:

*“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”* dan bertentangan pula dengan Pasal 28D ayat (1): *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*. Oleh karena itu MK seharusnya memberikan tafsir konstitusional terhadap norma hukum tersebut di atas;

Berdasarkan uraian dan dalil hukum di atas serta bukti-bukti yang disampaikan dalam persidangan MK, maka dengan ini Pemohon bermohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berkenan memeriksa dan mengadili permohonan ini dan memutuskan sebagai berikut:

#### **PETITUM**

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan Pemohon;
2. Menyatakan:
  - a. MK berwenang memeriksa dan mengadili permohonan Pemohon;
  - b. Pasal 29 huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3477) adalah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat, yaitu konstitusional sepanjang dimaknai “luran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”;
  - c. Pasal 29 huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3477) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai “luran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”;
  - d. Pasal 52 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3477) adalah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat, yaitu konstitusional

- sepanjang dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN syah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”;
- e. Pasal 52 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3477) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN syah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”;
  - f. Pasal 52 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3477) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang frasa “dapat dirubah maknanya menjadi Wajib”;
  - g. Pasal 52 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3477) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “dapat dirubah maknanya menjadi Wajib”;
  - h. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
3. Apabila Mahkamah berpendapat lain mohon Putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*);

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Laporan Auditor Independen Dapen Pertamina oleh KAP Tanudiredja, Wibisana & Rekan Tahun Buku 2014 dengan opini: WTP, disampaikan pada tanggal 3 Februari 2015;

2. Bukti P-1A : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-1B : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
4. Bukti P-2 : Fotokopi Ringkasan Laporan Perkembangan Tahun 2014 Dapen Pertamina, diakses melalui website Dapen Pertamina;
5. Bukti P-3 : Fotokopi Laporan Keuangan Bertujuan Khusus, tanggal 31 Desember 2015 dan Laporan Auditor Independen Dapen Pertamina oleh KAP Purwanto, Sungkoro & Surja. Tahun Buku 2015, dengan opini: WTP. Laporan Audit disampaikan pada tanggal 24 Februari 2016;
6. Bukti P-4 : Fotokopi Ringkasan Laporan Perkembangan Tahun 2015 Dapen Pertamina, diakses melalui website Dapen Pertamina;
7. Bukti P-5 : Fotokopi Laporan Pemeriksaan/Audit Investigatif Dalam Rangka Penghitungan Kerugian Negara Atas Kegiatan Penempatan Investasi Dalam Rangka Pengelolaan Dana Pensiun Pertamina Tahun 2013-2015 pada Dana Pensiun Pertamina di Jakarta oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan Pemeriksaan BPK disampaikan pada tanggal 2 Juni 2017;
8. Bukti P-6 : Fotokopi Surat Keputusan tentang Pemberhentian Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina;
9. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun;
10. Bukti P-8 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun Pemberi Kerja;
11. Bukti P-9 : Fotokopi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 16/POJK.05/2016 tentang Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun;
12. Bukti P-10 : Fotokopi Peraturan Menteri Keuangan Nomor

100/PMK.010/2007 tentang Laporan Teknis Dana Pensiun;

13. Bukti P-11 : Fotokopi Keputusan Menteri Keuangan Nomor Kep-282/KM.10/2012 tentang Pengesah Atas Peraturan Dana Pensiun Dari Dana Pensiun Pertamina;
14. Bukti P-12 : Fotokopi Putusan Nomor 07Pid.Sus-TPK/2018/PT.DKI;
15. Bukti P-13 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
16. Bukti P-14 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
17. Bukti P-15 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara;
18. Bukti P-16 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;

Selain itu, untuk mendukung dalil permohonannya, Pemohon mengajukan 3 (tiga) orang ahli atas nama Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S., Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, S.H., M.H., dan Dr. Margarito Kamis, S.H., M.H., yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 6 Desember 2018, dan didengarkan dalam persidangan pada tanggal 10 Desember 2018, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

#### **1. Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S.**

Objek permohonan Uji Materi ini adalah menurut Pemohon, norma hukum dalam UU 11/1992, yaitu bahwa Pasal 29 UU 11/1992 menyebutkan, "*Kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari: a. iuran pemberi kerja; b.iuran peserta; c....*". **Pasal 29 huruf a; Pasal 52 ayat (1):** *Setiap Dana Pensiun wajib menyampaikan laporan berkala mengenai kegiatannya kepada menteri yang terdiri dari: a. laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik; Pasal 52 ayat (4): Dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Menteri dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris;*

Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) sama sekali tidak tegas dan mengandung frasa yang dapat ditafsirkan secara luas. Sementara itu pada angka

1 Penjelasan Umum UU 11/1992 menjelaskan sebagai berikut: *“Undang-undang tentang Dana Pensiun yang merupakan landasan hukum pembentukan Dana Pensiun dan penyelenggaraan program pensiun mengandung asas-asas pokok sebagai berikut: 1. Asas keterpisahan kekayaan Dana Pensiun dari kekayaan badan hukum pendirinya.”.....*

Bahwa tidak tegas dan multi tafsirnya Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU 11/1992 tersebut telah mengakibatkan Pemohon mengalami kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional, yaitu Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”* dan bertentangan pula dengan Pasal 28D ayat (1), *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*.

Issue utama dalam permohonan Uji Materi ini adalah persoalan klasik yang selama ini menjadi perdebatan para ahli dan pemerhati di bidang kajian hukum bisnis dan hukum publik, yaitu **Adakah kekayaan negara pada Dana Pensiun yang didirikan oleh BUMN – seperti PT (Persero) Pertamina, karena di dalam PT (Persero) Pertamina ada keuangan negara ?**

Dengan diberlakukannya UU Dapen pada tanggal 20 April 1992, maka pengelolaan dana pensiun yang sebelumnya dilakukan oleh Yayasan Dana Pensiun berakhir sudah. Melalui UU Dapen, dana pensiun yang terkumpul dari pemberi kerja maupun lembaga keuangan harus dikelola oleh Dana Pensiun yang berbentuk badan hukum khusus. Aspek positif hadirnya UU Dapen waktu itu adalah pengakuan Dana Pensiun sebagai badan hukum tersendiri. Jika ditanyakan bentuk hukum Dana Pensiun itu apa, jawabannya adalah Dana Pensiun. **Bentuk hukum Lembaga Dana Pensiun bukan Perseroan Terbatas (PT), PT (Persero) ataupun Yayasan. Juga bukan Perkumpulan atau Koperasi yang juga sebagai badan hukum. Dana Pensiun adalah badan hukum sendiri yang sah sebagai badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh Menteri Keuangan menurut UU Dapen.** Lembaga Dana Pensiun ini murni adopsi dari sistem hukum Anglo Saxon atau Anglo America yang disebut *Pension Fund Company* berdasarkan *Pension Fund Act* disana. Sebagai badan hukum tersendiri mengandung implikasi adanya kekayaan yang terpisah antara kekayaan

perusahaan pendiri Dana Pensiun dengan kekayaan Dana Pensiun sebagai badan hukum mandiri, sehingga memberikan jaminan bagi para peserta dana pensiun.

Latar belakang lahirnya UU Dapen adalah dari segi kepastian hukum dan administrasi bentuk yayasan yang dahulu dipakai sebagai bentuk hukum dana pensiun dipandang tidak tepat lagi, karena pada umumnya yayasan itu bergerak dalam kegiatan sosial, filantropis dan idil yang orientasinya tidak mengejar keuntungan tidak cocok untuk pengelolaan dana pensiun karena Dana Pensiun harus mendapatkan keuntungan dari pengelolaan portofolio dana pensiun. Demikian pula yayasan itu tidak mempunyai anggota, sementara Dana Pensiun itu mempunyai anggota yaitu para Peserta Dana Pensiun.

Sejarahnya, sebelum berlakunya UU Dapen, di dalam masyarakat perusahaan swasta maupun perusahaan Negara, dalam rangka memberikan jaminan kenikmatan kepada pegawai/karyawannya pada saat pensiun, telah diupayakan suatu bentuk program Tabungan Hari Tua (THT) sebagai bentuk program pensiun. Adapun yang dijadikan landasan hukum bagi kegiatan tersebut adalah ketentuan dalam *Arbeidersfondsen Ordonantie* berdasarkan *Staatsblad* 1926 No. 377. Ketentuan ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 1600 s KUHPerduta. Sebagai pelaksana kegiatan tersebut dibentuklah Yayasan Dana Pensiun, yang kemudian dipandang tidak tepat dan diganti dengan Dana Pensiun berdasarkan UU Dapen tersebut.

Menurut Bambang Subianto, Dirjen Lembaga Keuangan Departemen Keuangan (1993), Program Pensiun lama yang menggunakan dasar hukum *Arbeidersfondsen Ordonantie* Stb.1926 No. 377 sudah tidak memadai. Dalam ketentuan tersebut tidak terdapat aturan-aturan yang diperlukan bagi penyelenggaraan program pensiun, seperti ketentuan-ketentuan mengenai hak dan kewajiban para pihak, ketentuan yang harus ditaati oleh institusi penyelenggara program pensiun, serta mengenai aspek pengawasan dalam penyelenggaraan program pensiun.

Menurut Kadarisman (1993), peningkatan kesejahteraan dan derajat karyawan tidak cukup dipenuhi pada saat karyawan masih aktif bekerja pada perusahaan, karena karyawan mengharapkan juga adanya jaminan kesejahteraan pada hari tuanya berupa pensiun, setelah hubungan kerja dengan perusahaan

terputus karena usia atau sebab-sebab lain. Kesejahteraan semacam ini adalah kesejahteraan terpadu dan dikenal dengan ungkapan “sejahtera kini dan nanti”.

Proses pelaksanaan program kesejahteraan dan jaminan hari tua tersebut memerlukan dana yang terus berkembang, melalui proses pengumpulan dan pengelolaan dana yang berasal dari karyawan dan/atau dari perusahaan atau pemberi kerja. Proses pembentukan portofolio dana tersebut harus dimulai sedini mungkin, agar biaya dapat ditekan serendah mungkin, tidak membebani karyawan dan perusahaan, namun dengan menghasilkan jaminan kesejahteraan seoptimal mungkin, sehingga memerlukan komitmen pembiayaan jangka panjang, berkembang dan aman (Isis Ikhwansyah, 1998).

Dalam Lokakarya *Pension Fund* (A. Setiadi, 1995), Dana Pensiun atau *Pension Fund* sebenarnya merupakan institusi atau pranata yang berasal dari sistem hukum Anglo Amerika. Dalam *Dictionary of Accounting*, Dana Pensiun dijelaskan sebagai: “... resources accumulated for purpose of paying benefit employees upon their retirement, disability or death. The fund may be administered by the company establishing the pension plan by a trustee or by an insurance company or other agency”.

Merujuk pada definisi Dana Pensiun tersebut terlihat bahwa Dana Pensiun merupakan dana yang sengaja dihimpun secara khusus dengan tujuan untuk memberi manfaat kepada karyawan pada saat mereka mencapai usia pensiun, meninggal dunia atau cacat. Dana yang terhimpun dalam portofolio dikelola oleh sebuah lembaga *Trust* atau Perusahaan Asuransi atau badan lain yang dibentuk secara khusus. Di Amerika Serikat, *Pension Fund* kebanyakan dikelola oleh lembaga *Trust* yang tunduk pada asas-asas hukum *Trust* (A. Setiadi, 1995; Isis Ikhwansyah, 1998. Demikianlah sekilas sejarah tentang Dana Pensiun di Indonesia.

Dana Pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun. Dari definisi ini terlihat bahwa **Dapen adalah badan hukum swasta. Bentuk hukumnya adalah Dana Pensiun**, bukan PT, bukan pula PT (Persero), bukan Koperasi, bukan Perkumpulan ataupun Yayasan. **Dana Pensiun bukan pula BUMN, sekalipun didirikan oleh BUMN sebagai Pendirinya**. Sesuai definisi BUMN seperti yang dimaksud pada Pasal 1 UU 19/2003 tentang BUMN: *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.***

Dapen adalah badan hukum swasta yang masuk dalam Lembaga Keuangan Non Bank. **Dulu berada di wilayah pengawasan Departemen Keuangan yang masuk dalam lingkup sebagai Lembaga Keuangan Non bank, sekarang dibawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK).**

Pendiri Dapen adalah:

- a. orang atau badan yang membentuk Dana Pensiun Pemberi Kerja, misalnya PT (Persero) Pertamina;
- b. bank atau perusahaan asuransi jiwa yang membentuk Dana Pensiun Lembaga Keuangan, misalnya Bank Mandiri membentuk Dana Pensiun Lembaga Keuangan.

Menurut Pasal 3 UU Dapen: Dana Pensiun memiliki status sebagai badan hukum dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam Undang-undang ini. Adapun Pembentukan dan Tata Cara Pengesahannya diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU DP sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) UU Dapen: Pembentukan Dana Pensiun Pemberi Kerja didasarkan pada:

- a. pernyataan tertulis pendiri yang menyatakan keputusannya untuk mendirikan Dana Pensiun dan memberlakukan peraturan Dana Pensiun;
- b. peraturan Dana Pensiun yang ditetapkan oleh pendiri;
- c. penunjukan pengurus, dewan pengawas, dan penerima titipan.

Ayat (2): Dalam hal Dana Pensiun dibentuk untuk menyelenggarakan program pensiun bagi karyawan lebih dari 1 (satu) pemberi kerja, maka pembentukannya didasarkan pada:

- a. pernyataan tertulis pendiri yang menyatakan keputusannya untuk mendirikan Dana Pensiun, memberlakukan peraturan Dana Pensiun dan menegaskan persetujuannya atas keikutsertaan karyawan mitra pendiri;
- b. pernyataan tertulis mitra pendiri yang menyatakan kesediannya untuk tunduk pada peraturan Dana Pensiun yang ditetapkan pendiri bagi kepentingan karyawan mitra pendiri yang memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta,

- serta pemberian kuasa penuh kepada pendiri untuk melaksanakan peraturan Dana Pensiun;
- c. Peraturan Dana Pensiun yang ditetapkan oleh Pendiri;
  - d. menunjukan pengurus, dewan pengawas dan penerima titipan.

Pasal 7 ayat (1) UU Dapen: Dana Pensiun memiliki status sebagai badan hukum dan dapat memulai kegiatannya sebagai suatu Dana Pensiun sejak tanggal pengesahan Menteri. Ayat (2) Pengurus wajib mengumumkan pembentukan Dana Pensiun dengan menempatkan keputusan Menteri tentang pengesahan atas peraturan Dana Pensiun pada Berita Negara Republik Indonesia. Menteri yang dimaksud adalah Menteri Keuangan RI.

**Pertanyaan lebih lanjut adalah bagaimanakah hubungan hukum antara Dana Pensiun setelah disahkan menjadi badan hukum dengan Pendirinya?**

Jawabannya adalah bahwa setelah Dana Pensiun sah menjadi badan hukum melalui pengesahan Menteri Keuangan, hubungan Dana Pensiun dengan Pendiri menjadi terpisah. Dana Pensiun bisa menjadi Mitra Pendiri untuk menyelenggarakan Program Dana Pensiun sesuai dengan Program yang dikehendaki (Manfaat Pasti atau Iuran Pasti). Dana Pensiun menjadi entitas hukum (Badan Hukum) yang mandiri terlepas dari Pendirinya. Dana Pensiun memiliki "*persona standi in judicio*" sendiri yang diwakili oleh Pengurus Dana Pensiun. **Tidak ada lagi kaitannya antara kekayaan Dana Pensiun dengan kekayaan Pendirinya. Tidak ada kekayaan Negara dalam Dana Pensiun. Kekayaan Dana Pensiun adalah milik Peserta Dana Pensiun, bukan milik negara.**

Berdasarkan aspek: a). Konsep Keuangan Negara; b). Pengelolaan Keuangan Negara; c). Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Keuangan Negara

- 1). Pada Dana Pensiun tidak ada penyertaan langsung atau tidak langsung Kekayaan Negara yang dipisahkan;
- 2). Dari aspek Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara, kekayaan Dana Pensiun tidak masuk dalam lingkup Keuangan Negara;
- 3). Dari aspek Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Kekayaan Dana Pensiun tidak termasuk dalam lingkup Keuangan Negara.

Sekarang darimana sumber kekayaan Dana Pensiun itu diperoleh?. Berdasarkan Pasal 29 UU Dapen, sumber Kekayaan Dana Pensiun bisa diperoleh atau dihimpun dari:

- a. **iuran pemberi kerja;**
- b. iuran peserta;
- c. hasil investasi;
- d. pengalihan dari Dana Pensiun lain.

Memahami ketentuan Pasal 29 huruf a UU Dapen, timbul pertanyaan bagaimana status iuran pendiri/pemberi kerja bagi Dana Pensiun itu?. Jawabannya adalah bahwa status iuran pendiri atau pemberi kerja, akan menjadi kekayaan Dana Pensiun untuk pembentukan portofolio Dana Pensiun yang digabung dengan sumber-sumber pendapatan yang lain, seperti iuran peserta, hasil investasi dan pendapatan lain yang sah. Seluruh iuran pemberi kerja dan peserta serta setiap hasil investasi yang diperoleh harus disetor kepada Dana Pensiun dan akan menjadi kekayaan Dana Pensiun.

Dari ketentuan Pasal 29 huruf c, dapat dipahami bahwa portofolio dana pensiun boleh dikembangkan melalui investasi baik di pasar modal, maupun pasar uang atau deposito, tabungan dan sebagainya. Hasil investasi adalah bagian dari kekayaan Dana Pensiun. Investasi di pasar modal atau pasar uang, bisa untung dan bisa juga rugi. Jika kerugian kemudian dimaknai sebagai bagian dari Kerugian Negara yang artinya bisa dijerat dengan UU Tipikor, mengacu pada penjelasan di atas, menurut saya terlalu jauh dan terkesan “dipaksakan”. Terlalu jauh jika kemudian ditarik dengan tolak ukur UU Nomor 17 Tahun 2003 *juncto* UU BPK dan UU Tipikor. Mengapa demikian ?. **Karena kekayaan Dana Pensiun tidak masuk dalam rezim keuangan Negara. Kekayaan Dana Pensiun adalah milik Dana Pensiun yang menjadi hak Peserta dana pension, jika saat masa pension tiba.**

**Jika dalam rangka investasi, mungkin timbul kerugian, maka penyelesaiannya harus mengacu pada UU Dapen, UU OJK, UU Privat lainnya.** Jikapun kerugian itu mungkin akibat dari “kesalahan dan/atau kelalaian “Pengurus Dapen, maka penyelesaiannya bisa dilakukan gugatan, bisa juga dikenakan pasal-pasal pidana penggelapan, penipuan – misalnya --, jika terdapat unsur-unsur penipuan atau penggelapan dan sebagainya. Terlalu jauh jika

kemudian karena PT (Persero) Pertamina adalah BUMN yang di dalamnya masuk rezim Keuangan Negara, kemudian PT Pertamina sebagai Pemberi Kerja membentuk Dana Pensiun, kemudian atas amanat UU Dapen wajib membayar luran Pemberi Kerja untuk pembentukan portofolio Dana Pensiun bersama-sama dengan luran Pekerja, kemudian dari portofolio dana pension yang terkumpul boleh sebagian diinvestasikan – mungkin ke dalam instrument pasar modal – dan timbul kerugian, karena luran pemberi kerjanya adalah BUMN , kerugian tersebut kemudian ditarik menjadi bagian dari rezim keuangan negara – atau kerugian Negara – alur pikir demikian akan sangat membuat rancu dan tidak adil dari sudut pandang Hukum Privaat.

Luran Pemberi Kerja itu maknanya adalah wajib bagi pemberi kerja kepada Pekerja dalam mempersiapkan uang pensiun kelak ketika pekerja memasuki masa pensiun, sesuai ketentuan yang dimaksud pada Pasal 17 ayat (3) UU 11/1992: *luran peserta dan pemberi kerja yang belum disetorkan setelah melewati dua setengah bulan sejak jatuh temponya, dinyatakan: a) sebagai **hutang pemberi kerja** yang dapat segera ditagih, dan dikenakan bunga yang layak dihitung..... b) sebagai **Piutang Dana Pensiun** yang memiliki hak utama dalam pelaksanaan eksekusi keputusan pengadilan, apabila pemberi kerja dilikuidasi.*

Akan sangat dirasakan tidak adil, jika Portofolio Dana Pensiun oleh Pengurus Dana Pensiun atas nama undang-undang boleh menginvestasikan sebagian dana tersebut dalam instrument investasi baik pasar uang, pasar modal, dsb kemudian terdapat kerugian dari keputusan investasi tersebut tanpa ada niat untuk kepentingan pribadi, berdasarkan doktrin *business judgment rule*, Pengurus tersebut harus dilindungi oleh prinsip BJR tersebut, karena kerugian itu adalah bagian dari risiko bisnis, kemudian ditarik dengan pemberlakuan ketentuan UU Publik yang mengatur berbeda dan Pengurus harus menghadapi tuntutan pidana yang terjadi bukan karena kesalahan pribadinya. Akan terasa sangat tidak adil – jika dibandingkan dengan Pengurus-pengurus Dana Pensiun yang lain yang bukan didirikan oleh BUMN mengelola Dana Pensiun yang tidak ada kaitannya dengan rezim keuangan Negara – kemudian kerugian tersebut diperlakukan sebagai risiko bisnis dan pengurus yang bersangkutan tidak perlu masuk penjara akibat dari keputusan investasinya tersebut, karena dilindungi doktrin BJR.

Perlu dipahami bersama jika mencermati ketentuan dalam UU Dapen khususnya Pasal 15 *juncto* Pasal 29 tersebut, **keberadaan Dana Pensiun adalah konsekuensi adanya hubungan keperdataan antara Perusahaan Pemberi Kerja dengan karyawannya selaku Pekerja**. Salah satu **kewajiban Pemberi kerja** adalah membayar upah kerja serta **Tunjangan kesejahteraan yang memadai bagi pekerja**. Salah satu bentuk Tunjangan Hari Tua adalah yang dikenal dengan Manfaat Pensiun, yang akan dibayarkan ketika Pekerja yang bersangkutan memasuki masa pensiun. Dalam rangka mempersiapkan program Manfaat Pensiun bagi pekerja inilah dibentuk Dana Pensiun, yang **kekayaannya antara lain dihimpun dari luran Pemberi Kerja dan luran Pekerja. luran Pemberi Kerja dan Pekerja ini adalah hak pekerja**. Tidak boleh lagi dikaitkan dengan rezim Keuangan Negara berdasarkan UU Keuangan Negara. Dan perlu saya sampaikan di sini bahwa bagi Pegawai Negeri Sipil, terdapat program asuransi tabungan hari tua dan dana pensiun yang dikelola oleh **PT. TASPEN (Persero) sebagai BUMN** yang tunduk pada UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN . Program tabungan hari tua dan dana pensiun ini berbeda dengan program dana pensiun yang dikelola oleh **DANA PENSIUN** yang dibentuk berdasarkan UU 11/1992.

Dalam teori hukum diajarkan bahwa hukum itu harus ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat diterapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya hukum tidak boleh menyimpang : *fiat justitia et pereat mundus*. Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Sebaliknya masyarakat juga mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum itu harus memberi manfaat dan rasa keadilan. Terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil bagi masyarakat . Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Jika demikian maka undang-undang itu akan terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat: *lex dura, sed tamen scripta*, yang artinya undang-undang itu kejam, tetapi memang demikianlah bunyinya. Namun perlu dipahami bahwa undang-undang itu tidak sempurna. Memang tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas. Ada kalanya undang-undang itu tidak lengkap dan ada kalanya undang-undang itu

tidak jelas. Oleh karena itu, kita harus mencari atau menemukan hukumnya (Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, 2008., *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal. 160-163). Lebih lanjut Prof. Sudikono mengajarkan kepada kita bahwa hukum itu merupakan satu kesatuan sistem. Salah satu tungku hukum yang penting adalah tungku “kepastian hukum“, di samping tungku yang lain yaitu “keadilan“ dan “kemanfaatan“. Sebagai suatu sistem hukum dalam penegakkannya tidak menghendaki adanya konflik. Jikapun terdapat konflik maka harus diselesaikan di dalam sistem itu (ibid, hal. 122). Oleh sebab itu diperlukan “harmonisasi kaedah-kaedah hukum“ di dalam lapangan-lapangan hukum tersebut, agar konflik yang terjadi di dalam sistem hukum tersebut dapat terurai dan diselesaikan demi tegaknya tungku hukum. Ada doktrin *lex specialis derogate legi generali*, ada doktrin *lex superiori derogate legi inferiori*, *lex posterior derogate legi priori* dan sebagainya. Doktrin-doktrin di atas dapat menjadi acuan jika di dalam praktek terdapat benturan atau ketidakharmonisan norma antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lain. Marilah dengan arif kita sikapi dengan obyektif penegakan hukum yang memberikan keadilan, sekaligus memberikan kepastian hukum dan manfaat bagi masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. **DANA PENSIUN** berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang dana Pensiun bukan termasuk kategori BUMN, dan berlaku baik bagi semua **DANA PENSIUN**, baik bagi **DANA PENSIUN** yng didirikan oleh BUMN sebagai Pendiri maupun **DANA PENSIUN** yang didirikan oleh Non BUMN/Swasta sebagai Pendirinya.
2. Kekayaan **DANA PENSIUN**, adalah bukan milik Pendiri, melainkan milik Peserta yang akan dibayarkan kepada Peserta dalam bentuk Manfaat Pensiun.
3. **DANA PENSIUN** adalah badan hukum Privaat, dan tidak terkait dengan unsur Kekayaan atau Keuangan Negara.
4. Ketentuan untuk Pengawasan dan Pembinaan **DANA PENSIUN** tunduk pada Peraturan OJK, selaku Regulator bagi Lembaga Jasa Keuangan, sejalan dengan diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Selain keterangan tertulis yang dibacakan dalam persidangan, Ahli pun menyampaikan keterangan lain yang disampaikan dalam persidangan sebagai berikut:

- Iuran pendiri atau pemberi kerja merupakan bagian dari kekayaan Dana Pensiun yang kemudian menjadi portofolio dari Dana Pensiun itu sendiri;
- Dana Pensiun merupakan badan hukum yang didirikan oleh siapapun, dalam hal ini Dana Pensiun Pertamina yang didirikan oleh PT. Pertamina (Persero) sebagai pemberi modal, modal tersebut merupakan kekayaan perusahaan yang tentunya sudah terpisah dari negara, dikatakan terpisah karena modal yang disertakan dalam pendirian maupun iuran yang diberikan kepada Dana Pensiun tersebut merupakan bagian portofolio dari perusahaan yang sudah menjadi kekayaan perusahaan itu sendiri, sehingga dengan demikian dapat dikatakan tidak ada uang negara di dalam Dana Pensiun;
- Skema bisnis yang dilakukan oleh Dana Pensiun adalah sama dengan skema asuransi;

## **2. Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, S.H., M.H.**

Sebagaimana diketahui bersama bahwa dalam perkara *a quo* inti dari permohonan yang diajukan oleh Pemohon adalah berkenaan dengan beberapa ketentuan pasal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun yang secara substansial dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Beberapa ketentuan pasal yang dimaksud dalam UU 11/1992 adalah Pasal 29 a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) yang masing-masing ketentuannya berbunyi sebagai berikut:

1. **Pasal 29 a** yang berbunyi: *“Kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari:*

*a. iuran pemberi kerja;*

**Penjelasan Pasal 29** menyebutkan: *“Kekayaan Dana Pensiun dipupuk agar Dana Pensiun mampu memenuhi kewajiban pembiayaan program pensiun. Pasal ini menjelaskan sumber – sumber kekayaan tersebut”.*

### **Huruf a**

*Apabila masa kerja lampau diperhitungkan pula dalam penentuan manfaat pensiun, maka termasuk dalam pengertian iuran pemberi kerja adalah:*

- 1) *iuran pemberi kerja untuk masa kerja lampau yang belum ada iurannya; dan*
- 2) *iuran pemberi kerja untuk masa kerja yang akan datang”.*

2. **Pasal 52 ayat (1) a** menyebutkan, “*Setiap Dana Pensiun wajib menyampaikan laporan berkala mengenai kegiatannya kepada Menteri yang terdiri dari:*

*a. Laporan keuangan yang telah diaudit oleh Akuntan Publik;*

**Pasal 52 ayat (4)** berbunyi, “*Dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Menteri dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris*”

**Penjelasan Pasal 52 ayat (1) a dan ayat (4)** menyatakan: “*Cukup jelas*”

Dilihat dari perspektif Ilmu Perundang – undangan, norma yang terkandung dalam kedua ketentuan *a quo* tidak ada yang salah, dalam arti kata normanya sudah jelas (*clear*), baik rumusan normanya yang berkenaan dengan sumber kekayaan Dana Pensiun yang di antaranya berasal dari iuran pemberi kerja (vide Pasal 29 a) maupun rumusan normanya yang berkaitan dengan institusi yang berwenang mengaudit laporan keuangan Dana Pensiun (akuntan publik) – vide Pasal 52 ayat (1) a dan ayat (4). Terhadap 2 (dua) ketentuan *a quo* yang normanya sudah jelas itu, berlaku **prinsip** dalam Ilmu Perundang-undangan yang menandakan bahwa : **“Apabila kata atau kata – kata dalam suatu Undang – Undang telah (cukup) jelas, dilarang untuk ditafsirkan, meskipun secara keseluruhan kaidahnya kurang atau tidak baik”**.

Permasalahan (hukum) justru timbul dalam praktek atas pelaksanaan ketentuan Pasal 29 a UU 11/1992, khususnya frasa “***iuran pemberi kerja***” yang ditafsirkan sebagai ***Keuangan Negara*** dan oleh karenanya menjadi “pintu masuk” ataupun membuka akses bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Dana Pensiun, sebagaimana yang terjadi atau dialami Dana Pensiun Pertamina. Kasus posisinya bermula dari adanya penetapan Tersangka tindak pidana korupsi yang dikenakan oleh Kejaksaan Agung kepada Pemohon (yang waktu itu menjabat sebagai Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina) yang diduga merugikan keuangan negara atas pembelian saham SUGI Dana Pensiun Pertamina. Untuk menguatkan sangkaannya, Kejaksaan Agung meminta BPK melakukan audit investigasi terhadap Dana Pensiun Pertamina guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara atas pembelian saham SUGI. Laporan Hasil Pemeriksaan/hasil audit investigasi yang dilakukan BPK terhadap Dana Pensiun Pertamina berisi temuan adanya kerugian keuangan negara. Atas dasar itu kemudian Kejaksaan Agung

menuntut Pemohon dalam kapasitasnya sebagai Presiden Direktur untuk mempertanggungjawabkan kerugian keuangan negara yang timbul atas pembelian Saham SUGI tersebut dihadapan pengadilan tipikor Jakarta, yang pada akhirnya Pemohon dijatuhi pidana badan dan denda uang pengganti.

Adanya kasus itulah yang mendorong Pemohon mengajukan permohonan Uji materiil UU 11/1992 tentang Dana Pensiun terhadap UUD 1945, dengan memohon kepada Majelis Hakim MK yang mulia untuk memberikan tafsir: apakah tepat dan beralasan secara hukum frasa “iuran pemberi kerja” pada rumusan norma yang terkandung dalam ketentuan Pasal 29 a UU 11/1992 dikategorikan dan oleh karena masuk dalam lingkup Keuangan Negara?

Untuk memberikan tafsir yang tepat atas frasa “iuran pemberi kerja” sebagai norma ketentuan Pasal 29 a UU 11/1992, ada beberapa metode yang dapat digunakan. Satu di antaranya adalah Penafsiran atau Interpretasi sebagai usaha memberi makna suatu atau sejumlah kaidah hukum agar dapat diterapkan secara wajar dalam memecahkan suatu persoalan hukum (*rechtsvragen*), perbedaan antar norma, atau suatu sengketa hukum.

Mengikuti sistematika J.A, Pontier dalam *Rechtsvinding*, didapati bermacam – macam metode penafsiran. Namun dalam konteks permohonan *a quo*, metode penafsiran yang dapat digunakan adalah Penafsiran Teleologis (*Teleologische interpretative*) dan Penafsiran berdasarkan sejarah pembentukan peraturan perundang – undangan yang bersangkutan (*wethistorie interpretative*). Penafsiran Teleologis merupakan suatu metode untuk menemukan arti atau pengertian suatu norma dengan cara menemukan tujuan atau maksud suatu norma atau tujuan yang hendak dicapai suatu undang-undang. Paling tidak, menemukan maksud pembentuk undang-undang. Terkait dengan penafsiran teleologis adalah penafsiran sejarah pembentukan peraturan perundang – undangan sebagai penafsiran yang dilakukan dengan mengkaji bahan – bahan yang bertalian dengan pembentukan suatu undang-undang. Berdasarkan kedua metode penafsiran tersebut, didapati fakta dan konstataasi yang menunjukkan bahwa :

Pertama, dilihat dari sejarahnya, jauh sebelum terbentuknya UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, program pensiun dengan pemupukan dana yang diselenggarakan oleh pemberi kerja, legalitasnya didasarkan pada

***Arbeidersfondsen Ordonnantie*** (*Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 377) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 1601 s.d. Bagian Kedua Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Ketentuan tersebut memungkinkan pembentukan dana bersama antara pemberi kerja dan karyawan, namun tidak memadai sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan program pensiun. Hal ini disebabkan tidak adanya ketentuan yang mengatur hal-hal mendasar dalam rangka pemenuhan hak dan kewajiban para pihak dalam penyelenggaraan program pensiun, serta mengenai pengelolaan, kepengurusan, pengawasan, dan sebagainya. Di samping itu, kelembagaan Yayasan yang dalam praktek dipergunakan sebagai wadah untuk menyelenggarakan program pensiun, mengandung pula berbagai kelemahan. Di sisi lain, cukup banyak anggota masyarakat yang berstatus pekerja mandiri, yang tidak menjadi karyawan dari orang atau badan lain. Terhadap mereka ini pun perlu diberikan kesempatan yang sama untuk mempersiapkan diri menghadapi masa purna bakti. Atas dasar itulah kemudian lahir dan ditetapkan UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun sebagai landasan hukum yang baru bagi penyelenggaraan program pensiun. Dengan berlakunya UU Nomor 11 Tahun 1992, *Arbeidersfondsen Ordonnantie* (*Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 377) dinyatakan tidak dapat lagi dipergunakan sebagai dasar hukum pembentukan Dana Pensiun sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 62 UU 11/1992;

Kedua, UU 11/1992 mengatur dan menentukan Jenis dan Status Hukum Dana Pensiun. Dalam ketentuan Pasal 2 UU *a quo* disebutkan bahwa jenis Dana Pensiun hanya ada 2 (dua), yaitu:

1. Dana Pensiun Pemberi Kerja; dan
2. Dana Pensiun Lembaga Keuangan.

***Dana Pensiun Pemberi Kerja*** adalah Dana Pensiun yang dibentuk oleh orang atau badan yang mempekerjakan karyawan, selaku pendiri, untuk menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti atau Program Pensiun Iuran Pasti bagi kepentingan sebagian atau seluruh karyawannya sebagai peserta, dan yang menimbulkan kewajiban

terhadap pemberi kerja; sedangkan **Dana Pensiun Lembaga Keuangan** adalah Dana Pensiun yang dibentuk oleh bank atau perusahaan asuransi jiwa untuk menyelenggarakan Program Pensiun luran Pasti bagi perorangan, baik karyawan maupun pekerja mandiri yang terpisah dari Dana Pensiun pemberi kerja bagi karyawan bank atau perusahaan asuransi jiwa yang bersangkutan. Terhadap jenis Dana Pensiun Pemberi Kerja, UU *a quo* tidak menentukan dan membedakan apakah orang atau badan yang mempekerjakan karyawan, - selaku pendiri – itu BUMN atautakah bukan BUMN. Demikian pula terhadap Jenis Dana Pensiun Lembaga Keuangan, UU *a quo* tidak menentukan dan atau membedakan pula apakah Bank atau perusahaan asuransi selaku pendiri itu Bank atau perusahaan asuransi BUMN atautakah bukan BUMN.

Selain menentukan jenis-jenis Dana Pensiun, UU *a quo* juga menentukan status hukum Dana Pensiun sebagaimana dtegaskan dalam ketentuan Pasal 3 yang menyebutkan: "**Dana Pensiun memiliki status sebagai badan hukum dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam Undang-Undang ini**". Apakah Dana Pensiun itu merupakan Badan Hukum Perdata atautakah Badan Hukum Publik, UU *a quo* sama sekali tidak menjelaskannya.

Berdasarkan ajaran hukum (*rechtsleer*) keperdataan, dikenal istilah Subyek Hukum, yaitu *de dragger van de rechten en plichten* (pendukung hak dan kewajiban), yang terdiri dari manusia (*natuurlijk person*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Badan Hukum ini terdiri dari dua bagian, yaitu Badan Hukum Privat/Perdata dan Badan Hukum Publik. Ada 3 (tiga) kriteria untuk menentukan status badan hukum publik, yaitu: **Pertama**, dilihat dari pendiriannya, badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yang didirikan oleh penguasa negara dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya; **Kedua**, lingkungan kerjanya, yaitu melaksanakan perbuatan-perbuatan publik; **ketiga**, badan hukum itu diberi wewenang publik seperti membuat keputusan atau peraturan yang mengikat umum. Termasuk dalam kategori badan hukum publik adalah negara,

provinsi, kabupaten/kota, dan lain-lain. Berdasarkan kriteria tersebut di atas, maka Dana Pensiun merupakan badan hukum privat/perdata, karena;

- (1) Dana Pensiun tidak melakukan perbuatan-perbuatan (hukum) publik, melainkan melakukan perbuatan dalam hubungan keperdataan yaitu mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun antara pemberi kerja dengan pekerja;
- (2) Dana Pensiun tidak diberikan atau tidak memiliki wewenang publik seperti membuat keputusan atau peraturan yang mengikat umum/publik;
- (3) Sebagai badan hukum perdata, Dana Pensiun memiliki kekayaan yang terpisah dengan kekayaan pendirinya atau perusahaan pemberi kerja, sebagaimana yang digariskan dalam Penjelasan Umum UU *a quo* yang antara lain menyebutkan: "*Undang-undang tentang Dana Pensiun yang merupakan landasan hukum pembentukan Dana Pensiun dan penyelenggaraan program pensiun mengandung asas-asas pokok sebagai berikut:*

1. ***Asas keterpisahan kekayaan Dana Pensiun dari kekayaan badan hukum pendirinya.*** Asas ini didukung oleh adanya badan hukum tersendiri bagi Dana Pensiun dan diurus serta dikelola berdasarkan ketentuan undang-undang. Berdasarkan asas ini, kekayaan Dana Pensiun yang terutama bersumber dari iuran, terlindungi dari hal-hal yang tidak diinginkan yang dapat terjadi pada pendirinya.

Ketiga, dengan merujuk pengertian yang terkandung pada kedua jenis Dana Pensiun tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa keberadaan Dana Pensiun (yang legalitasnya didasarkan pada UU 11/1992) merupakan konsekuensi logis dari adanya hubungan keperdataan antara perusahaan pemberi kerja dengan karyawannya selaku pekerja yang menimbulkan hak dan kewajiban secara timbal balik di antara keduanya. Dalam hal ini, karyawan atau pekerja berkewajiban untuk bekerja di perusahaan pemberi kerja. Sebaliknya, perusahaan pemberi kerja berkewajiban memberikan imbalan berupa upah kerja serta tunjangan yang memadai bagi

kesejahteraan pekerjanya. Salah satu bentuk tunjangan kesejahteraan bagi pekerja adalah berupa tunjangan hari tua, atau yang lebih dikenal sebagai Manfaat Pensiun yang akan diberikan kepada para pekerja yang memasuki masa purna bakti atau pensiun. Dalam rangka mempersiapkan program manfaat pensiun, maka kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari luran Pemberi Kerja dan luran Pesertanya.

**luran Pemberi Kerja** adalah bagian dari kewajiban Pemberi Kerja dalam rangka meningkatkan kesejahteraan pekerjanya sesuai dengan hubungan keperdataan yang timbul antara Perusahaan Pemberi Kerja dan Karyawan pekerjanya; sedangkan **luran Peserta** adalah bagian dari upah/gaji pekerja yang disisihkan guna keperluan tabungan untuk jaminan hari tua (Manfaat Pensiun) bagi pekerja. Baik luran Pendiri/Perusahaan Pemberi Kerja maupun luran pekerja/peserta adalah Hak Pekerja yang dialokasikan kepada Dana Pensiun untuk keperluan Manfaat Pensiun bagi pesertanya. Dengan demikian, kekayaan Dana Pensiun yang dihimpun dari luran Peserta dan luran Pendiri adalah **milik peserta Dana Pensiun** tersebut.

Ketiga hal tersebut di atas menunjukkan secara nyata bahwa Dana Pensiun berada pada ranah (hukum) perdata, baik dilihat dari segi pengaturan atau regulasinya, kelembagaannya maupun dari segi kekayaannya. **Dari segi pengaturan/regulasinya**, UU Nomor 11 Tahun 1992 yang mengatur tentang Dana Pensiun merupakan kelanjutan, bahkan penyempurnaan menyeluruh atas *Arbeidersfondsen Ordonnantie* yang merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 1601 a Bagian Kedua KUHPperdata. **Dari segi kelembagaan**, Dana Pensiun merupakan Badan hukum Perdata yang memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan Perusahaan Pemberi Kerja selaku pendiri, dan **dari segi kekayaan**, Dana Pensiun memiliki kekayaan yang bersumber dari luran Pemberi Kerja / luran Pendiri dan luran Peserta/luran Pekerja. Apakah hal terakhir ini, yaitu luran Perusahaan Pemberi Kerja/Pendiri termasuk dalam lingkup Keuangan Negara? Untuk itu, harus ditelaah peraturan perundang-undangan yang substansinya mengatur tentang keuangan negara, paling tidak menyinggung tentang keuangan negara. Atas dasar itu, maka landasan Hukum yang dapat dijadikan rujukan tentang Keuangan Negara, adalah sebagai berikut:

## 1) UU 31/1999 tentang PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI:

- Penjelasan atas UU 31/1999, alinea ke empat:

*Keuangan negara yang dimaksud adalah 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 di tingkat 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. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat*

## 2) UU 17/2003 tentang KEUANGAN NEGARA

- **Pasal 1 (1);**

*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 berhubungan 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 pemerintah 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 pemerintah dan/atau kepentingan umum*
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*

- **Pasal 6 (1):**

*Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.*

- **Pasal 6 (2):**

*Kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1 :*

*a) dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;*

### 3) UU 1/2004 tentang PERBENDAHARAAN NEGARA

- **Pasal 1 (1):**

*Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.*

- **Pasal 1 (10):**

*Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.*

- **Pasal 1 (22):**

*Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.*

- **Pasal 3 (1):**

*Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.*

- **Pasal 41 (4):**

*Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.*

### 4) UU 15/2004 tentang PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA

- **Pasal 1 (6):**

*Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban;*

- **Pasal 1 (7):**

*Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;*

- **Pasal 3 (1):**

*Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.*

## 5) UU 19/2003 tentang BADAN USAHA MILIK NEGARA

- **Pasal 1 (1):**

*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 (10):**

*Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah 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.*

- **Pasal 4 (1):**

*Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*

- **Pasal 4 (2):**

*Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:*

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;*
- b. kapitalisasi cadangan;*
- c. sumber lainnya.*

- **Pasal 4 (3):**

*Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

KEUANGAN NEGARA sebagaimana dimaksud pada Penjelasan atas UU 31/1999, alinea ke empat dan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 UU 17/2003 tentang KEUANGAN NEGARA, adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam Penguasaan, Pengurusan dan Pertanggungjawaban:

- 1). Pejabat Lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah
- 2). BUMN/BUMD
- 3). Yayasan, Badan Hukum dan Perusahaan yang menyertakan MODAL NEGARA, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan PERJANJIAN dengan NEGARA.

Sementara itu, landasan Hukum pembentukan DANA PENSIUN adalah berdasarkan UU 11/1992 tentang DANA PENSIUN, yang di dalamnya menentukan/menegaskan:

- Adanya Asas Keterpisahan Kekayaan DANA PENSIUN dengan Kekayaan Badan Usaha Pendirinya;
- Kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari IURAN Peserta dan Iuran Pemberi Kerja, yang berarti Kekayaan Dana Pensiun adalah MILIK PESERTA, dan bukan Milik Pemberi Kerja.
- DANA PENSIUN tunduk pada UU 11/1992 tentang Dana Pensiun, dan BUKAN pada UU 19/2003 tentang BUMN

Berdasarkan seluruh ketentuan yang ada dalam beberapa undang – undang tersebut di atas, maka ***Kekayaan DANA PENSIUN tidak termasuk ke dalam kategori Keuangan Negara, tidak juga masuk ke dalam lingkup Keuangan Negara.***

Selanjutnya, untuk memperkuat alasan bahwa kekayaan Dana Pensiun tidak termasuk ke dalam lingkup Keuangan Negara, dapat dilihat dari aspek kekuasaan pengelolaan keuangan negara dan dari aspek pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

➤ Dari **aspek Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara**, sesuai dengan yang diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU 17/2003 tentang Keuangan Negara :

- **Pasal 6 (1):**

*Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.*

- **Pasal 6 (2):**

*Kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;*

- Sementara itu, pada DANA PENSIUN, sesuai dengan ketentuan Pasal 55 ayat (1), UU No. 21 Tahun 2012 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maka terhitung sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK, sehingga ketentuan peraturan tentang DAPEN yang semula berdasarkan PMK 199/PMK.010/2008, telah beralih

- menjadi Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 3/POJK.05/2015, tentang Investasi Dana Pensiun. Itu berarti, dari aspek Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara, maka Kekayaan atau Keuangan Badan Hukum DANA PENSIUN tidak termasuk Lingkup Keuangan Negara.
- **Dari aspek Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab keuangan Negara**, sesuai dengan yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 6, Pasal 1 angka 7, dan Pasal 3 ayat (1) UU 15/2004 tentang PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA.
- **Pasal 1 angka 6:**  
*Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban;*
  - **Pasal 1 angka 7:**  
*Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;*
  - **Pasal 3 ayat (1):**  
*Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UndangUndang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.*
- Dari aspek Mekanisme Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan bahwa Laporan Keuangan Dana Pensiun adalah terpisah atau tidak terkonsolidasi dengan Laporan Keuangan Pendirinya. Dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada UU 11/1992, Laporan Keuangan Dana Pensiun di audit oleh Akuntan Publik yang ditunjuk oleh Dewan Pengawas atau oleh Auditor OJK dan atau yang ditunjuk oleh OJK. Itu berarti bahwa dari aspek Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, maka Kekayaan atau Keuangan Badan Hukum DANA PENSIUN tidak termasuk Lingkup Keuangan Negara.

Seluruh argumentasi yang berlandaskan pada dasar peraturan perundang – undangan sebagaimana yang dikemukakan di atas, menguatkan konstataasi yang

menunjukkan bahwa kekayaan Dana Pensiun sebagai badan hukum bukan merupakan keuangan negara; tidak juga termasuk ke dalam lingkup keuangan negara seperti yang secara enumeratif disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 UU 17/2003 tentang Keuangan Negara *juncto* Penjelasan Umum UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Karena kekayaan Dana Pensiun sebagai badan hukum bukan merupakan Keuangan Negara dan tidak juga termasuk ke dalam lingkup Keuangan Negara, maka adalah tidak berdasar atas hukum bila kemudian BPK masuk melakukan pemeriksaan terhadap keuangan Dana Pensiun karena memang BPK tidak berwenang untuk itu (*onbevoegdheid*). UU Dapen dengan tegas memberikan kewenangan secara atributif kepada Akuntan Publik [vide Pasal 14 *juncto* Pasal 52 ayat (1) a dan ayat (4) UU Dapen], bukan kepada BPK. Bahwa dalam praktek, BPK yang tanpa wewenang secara absolut (*absolute incompetentie; onbevoegdheid ratione materie*) memaksakan diri melakukan pemeriksaan terhadap keuangan Dana Pensiun, hal yang demikian itu masuk ke dalam tindakan sewenang-wenang sebagai suatu yang secara tegas dilarang dalam ketentuan Pasal 17 dan Pasal 18 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan ancaman sanksi administratif berat [vide Pasal 80 ayat (3) dan Pasal 81 ayat (3)].

Selain keterangan tertulis yang dibacakan dalam persidangan, Ahli pun menyampaikan keterangan lain yang disampaikan dalam persidangan sebagai berikut:

- Dana Pensiun merupakan badan hukum perdata dan bukan badan hukum publik;
- Di dalam UU Dana Pensiun sudah sangat jelas dikatakan bahwa kekayaan Dana Pensiun salah satunya berasal dari iuran pemberi kerja dan tidak menyebutkan salah satu kekayaan Dana Pensiun bersumber APBN, sehingga secara norma sudah sangat jelas tidak ada keuangan negara yang terdapat dalam kekayaan Dana Pensiun;
- Modal yang disertakan pada Dana Pensiun merupakan kekayaan perusahaan BUMN merupakan kekayaan perusahaan BUMN yang tentunya terpisah dari kekayaan pemiliknya (negara) sehingga ketika Dana Pensiun mengalami kerugian dalam melakukan investasi menurut Ahli tidak bisa dimintai pertanggungjawaban pidana korupsi.

### 3. Dr. Margarito Kamis, S.H., M.H.

Ahli mengawali keterangan ini dengan mengajukan beberapa masalah, di antaranya. **Pertama**, apakah hak dan/atau kewajiban Pemberi Kerja, PT Pertamina kepada Dana Pensiun yang dapat dinilai dengan uang, sehingga uang pada Dana Pensiun memiliki status sebagai keuangan negara? **Kedua**, apakah iuran pekerja yang dibayarkan atau disetorkan oleh, sebut saja PT Pertamina, tidak terikat, minimal sekalipun, dengan hak pekerja

Terkait dengan permasalahan di atas, ahli berpendapat bahwa tidak ada satupun pasal dalam 63 pasal pada UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, yang dapat ditunjuk, secara spesifik, sebagai dasar lahirnya kewajiban hukum Dana Pensiun menyetorkan uang hasil pengelolaannya ke PT. Pertamina sebagai pendiri atau kementerian Keuangan yang memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan secara langsung kepada Dana Pensiun. Sama sekali tidak. Perihal tugas dan tanggung jawab pengurus Dana Pensiun hanya diatur secara singkat dalam Pasal 10 UU *a quo*. Pasal 10 ayat (4) UU *a quo* mengatur "Tugas dan tanggung jawab pengurus serta tata cara penunjukan dan perubahan pengurus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun Pemberi Kerja menyediakan 4 pasal, masing-masing Pasal 16, 17, 18, dan 19 dalam PP ini yang mengatur kewajiban pengurus Dana Pensiun. Tidak satupun dari empat pasal yang, jangankan tegas, samar-samar pun tidak, yang berisi ketentuan yang teksnya dapat diinterpretasi sebagai kewajiban Dana Pensiun menyetorkan keuntungan pengelolaan atas iuran oleh Dana Pensiun ke Pertamina atau Kementerian Keuangan. Sama sekali tidak.

Tidak adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur kewajiban pengurus Dana Pensiun menyetorkan keuntungan pengelolaan Dana Pensiun ke Pertamina atau kementerian keuangan, harus dimengerti sebagai hal logis, karena pembentuk UU tidak bermaksud menjadi Dana Pensiun sebagai media pencari untung untuk menambah pendapatan negara. Tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan pekerja, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan nasional, serta meningkatkan motivasi dan produktifitas pekerja. Tidak lebih.

Tidak adanya kewajiban tersebut terlihat pula pada nalar, ratio Pasal 36 UU ini, seluruhnya bernilai hukum sebagai penegasan tidak adanya kewajiban Dana

Pensiun menyetorkan uang hasil pengelolaannya kepada Pertamina, baik sebagai penyetor iuran atau sebagai pendiri Dana Pensiun. Seandainya kewajiban menyetorkan keuangan Dana Pensiun dibebankan kepada Dana Pensiun, maka likuidator harus memprioritas hak Pertamina, bukan peserta atau penerima manfaat pensiun.

Ayat (4) Pasal 36 ini secara tegas mengatur kelebihan uang atau kekayaan Dana Pensiun yang dilikuidasi harus diperuntukan, dalam kata-kata ayat ini, *dibagikan kepada peserta, pensiun dan pihak lain yang berhak atas manfaat dana pensiun*. PT. Pertamina jelas hukumnya, menurut UU ini bukan subjek penerima manfaat dana pensiun. Pertamina, dalam kapasitasnya sebagai perseroan, yang dalam UU ini berstatus sebagai pemberi kerja, cukup jelas hukumnya; tidak memiliki sifat sebagai perkerja, subyek hukum natural, sebagai penerima manfaat pensiun, karena tidak pensiun atau dapat dipensiunkan.

Menurut ahli, tidak tersedia metode penalaran yang cukup pantas untuk menemukan hukum dalam pasal di atas, bahkan UU ini, yang hukumnya berupa PT Pertamina, pemberi kerja, sebagai subjek yang memiliki hak atas uang yang dikelola Dana Pensiun. Tidak hanya ketentuan-ketentuan di atas, tetapi seluruh ketentuan dalam UU ini, sekali lagi, menempatkan manfaat pensiun hanya kepada pekerja, bukan kepada pemberi kerja. Praktis tidak tersedia ketentuan, yang jangankan spesifik, samar-samar pun tidak, yang dapat diinterpretasi sebaliknya bahwa Dana Pensiun memiliki atau dibebani kewajiban yang dapat dinilai dengan uang kepada PT. Pertamina.

Bagaimana mengualifikasi hak Pertamina atau kewajiban Dana Pensiun kepada Pertamina, sebagai hak yang dapat dinilai dengan uang atau kewajiban Dana Pensiun yang dapat dinilai dengan uang, bila Pertamina secara tegas mengecualikannya. Pasal 5 Surat Keputusan Nomor Kpts-44/C00000/2010-SO tanggal 16 September 2010 tentang Peraturan Dana Pensiun Pertamina, Direktur Utama PT. Pertamina (Persero) mengatur; ayat (1) Kekayaan Dana Pensiun terpisah dari kekayaan Pemberi Kerja serta dikecualikan dari setiap tuntutan hukum atas kekayaan Pemberi Kerja. Ayat (2) Kekayaan Dana Pensiun terdiri atas: a. Iuran Peserta. b. Iuran Pemberi Kerja; c. Hasil Investasi; d. Pengalihan Dana dari Dana Pensiun Pemberi Kerja lain.

Dalam kapasitasnya sebagai pendiri, PT Pertamina, harus diakui memiliki hak, yang diatur dalam pasal 10 peraturan di atas. Hak-hak itu adalah (1). Menetapkan dan mengubah Peraturan. (2). Menunjuk dan memberhentikan Dewan Pengawas dan Pengurus. 3. Menetapkan besar honorarium dan pendapatan lainnya bagi Dewan Pengawas dan sekretaris Dewan Pengawas serta penghasilan dan pendapatan lainnya bagi Pengurus. 4. Menunjuk dan mengubah penunjukan Penerima Titipan. 5. Menetapkan dan mengubah arahan investasi, 6. Mengesahkan rencana Kerja dan Anggaran Tahunan Dana Pensiun. 7. Menyetujui, menangguk dan mengakhiri keikutsertaan Mitra Pendiri.

Praktis tidak satu pasal, baik dalam UU, PP maupun Peraturan Dirut Pertamina, yang dimaknai sebagai "kewajiban dan/atau hak, yang dapat dinilai dengan uang yang disetorkan ke negara, Pertamina. Disebabkan tidak ada hak yang dapat dinilai dengan uang, begitu juga tidak ada kewajiban Dana Pensiun yang dapat dinilai dengan uang yang wajib disetorkan Dana Pensiun ke Pertamina atau ditagih oleh Pertamina ke Dana Pensiun, maka tidak logis menyifatkan uang dan/atau kekayaan pada Dana Pensiun sebagai Uang Negara.

Andai tidak ada hubungan hukum atau tidak ada hukum yang terjalin antara PT. Pertamina dengan pekerja, atas dasar apa PT. Pertamina bertindak sebagai penyeter iuran pekerja? Bila terdapat hubungan hukum antara Pertamina dengan pekerja, soalnya adalah bagaimana memastikan adanya hubungan itu? Dalam kasus *a quo*, adanya hubungan itu harus dipastikan dengan cara memeriksa apakah iuran yang disetor oleh PT Pertamina sebagai pemberi kerja, dipotong dari upah, gaji atau nama lain yang semakna, dari pekerja?

Surat Keputusan Nomor Kpts-44/C00000/2010-SO tanggal 16 September 2010 tentang Peraturan Dana Pensiun Pertamina, Direktur Utama PT Pertamina (Persero), hemat saya beralasan hukum untuk dijadikan dasar penentuan apakah iuran yang disetorkan Pertamina dipotong dari upah, gaji atau nama lain yang semakna, untuk selanjutnya dijadikan dasar memastikan adanya hubungan hukum atau jalinan hukum antara PT. Pertamina (Persero) dengan pekerja. Bab VII Peraturan ini, bertitel Kepesertaan, dimulai dengan Pasal 29. Pasal ini berisi ketentuan yang cukup jelas menunjukkan uang yang disetorkan PT Pertamina ke Dana Pensiun adalah uang peserta, pekerja, yang dipotong dari upah mereka, bukan uang Pertamina.

Hal itu terlihat pada ayat ayat (1) pasal ini, yang ketentuannya adalah “Setiap pekerja waktu tidak tentu/pekerja tetap yang telah berusia sekurang-kurangnya 18 tahun dan tidak lebih dari 40 tahun dapat menjadi peserta Dana Pensiun. Ayat (2) Untuk menjadi peserta, Pekerja wajib menandatangani pernyataan untuk menjadi peserta dan bersedia “dipotong” (tanda petik dari saya), upahnya sebagai Iuran Peserta serta wajib mematuhi Peraturan. Pasal 32 ayat (1) Peraturan ini semakin menegaskan bahwa iuran yang disetorkan Pertamina ke Dana Pensiun bukan uang negara, setidaknya bukan uang PT. Pertamina (Persero), uang pekerja. Secara lengkap ayat (1) pasal ini berisi ketentuan sebagai berikut: “Membayar iuran Peserta setiap bulan yang “dipotong” langsung oleh Pemberi Kerja dari upah pekerja yang bersangkutan.

Praktis, uang yang disetorkan oleh pendiri, Pertamina, kepada Dana Pensiun, tidak lain hukumnya selain uang itu sebagai uang pekerja. Sebagai uang pekerja, hemat saya, tidak logis melekatkan sifat negara, keuangan negara, pada uang tersebut. Uang yang diatur dalam Pasal 29 UU *a quo* harus dilihat dan dimaknai semata-mata sebagai yang berasal dari iuran pekerja atau berasal dari potongan upah pekerja oleh pemberi kerja. Potongan upah pekerja inilah yang disetorkan ke Dana Pensiun.

Iuran yang disetorkan oleh Pemberi Kerja berupa iuran pekerja dan iuran Pemberi Kerja, yang dikelola oleh Dana Pensiun, termasuk misalnya Pengurus Dana Pensiun menginvestasikannya tidak mengubah sifat uang atau kekayaan Dana Pensiun sebagai uang yang sepenuhnya bersifat perdata, ke sifat publik sebagai uang, uang negara. Hilangnya sifat uang negara, pada Dana Pensiun sebagaimana dinyatakan sendiri Pertamina melalui Pasal 5 Peraturan Dirut Pertamina. Ketentuan ini, jelas, uang tersebut kehilangan sifatnya sebagai uang Pertamina, karena telah dipisahkan dari kekayaan Pertamina. Pemisahan ini sama hukumnya dengan Pertamina menyatakan kekayaan Dana Pensiun, bukanlah kekayaan Pertamina, atau hukumnya tidak diikatkan atau diabsorbs atau terlebur ke hukum keuangan negara yang menjangkau keuangan dan atau kekayaan PT. Pertamina (Persero).

Apakah norma akuntan publik yang terdapat pada Pasal 52 ayat (1) huruf a UU *a quo*, tidak cukup jelas, sehingga harus diinterpretasi secara ekstensif, memperluas maksud dan maknanya meliputi BPK? Menyamakan norma akuntan

publik dalam UU *a quo* dengan BPK, penyamaan ini tidak memiliki dasar hukum yang cukup. Ini disebabkan, Pasal 32 UU No. 15 Tahun 2006, mengatur akuntan publik, tentu yang ditunjuk oleh DPR atas usul BPK dan Menteri Keuangan, melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pada BPK. Bila akuntan publik sama hukumnya, sifat, status dan kapasitasnya dengan BPK, dengan nalar apa BPK menunjuk mereka menjadi pemeriksa memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan BPK?

Ahli berpendapat norma dalam Pasal 52 ayat (1) UU *a quo*, memiliki makna ganda, tetapi tidak mencakup akuntan publik sebagai BPK. Maknanya, norma ini merupakan wujud pembentuk UU ini menyatakan kehendaknya terhadap uang dan atau kekayaan pada Dana Pensiun, bukan, bahkan tidak sebagai keuangan dan/atau kekayaan negara. Kenyataannya uang disetorkan Pertamina, bukanlah uang yang bersumber dari APBN, atau kekayaan Pertamina yang dipisahkan, sebagian atau seluruhnya, melainkan uang yang dipotong dari upah pekerja. Makna lainnya adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Dana Pensiun, semata-mata dimaksudkan untuk memastikan dilakukan menurut perintah atau prinsip-prinsip yang diatur dalam UU *a quo* dan peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan Direktur Utama Pertamina. Tidak lebih.

Praktis, uang dan/atau kekayaan Dana Pensiun, tidak dapat diperiksa oleh lembaga lain, baik BPK atau Badan Pemeriksa keuangan lainnya, selain akuntan publik. Norma Pasal 52 ayat (1) UU *a quo* merupakan penetapan wewenang oleh pembentuk UU kepada Akuntan Publik sebagai satu-satunya organ yang berwenang melakukan pemeriksaan terhadap Dana Pensiun. Norma ini bersifat tertutup, jelas dan tegas, sehingga tidak menutup jalan hukum bagi lembaga lain, apapun itu, masuk melakukan pemeriksaan terhadap Dana Pensiun.

Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (1) dalam UU *a quo* juga menutup penggunaan argumen yang menyatakan kewenangan menteri keuangan melakukan pemeriksaan terhadap Dana Pensiun, sebagai dasar sahnya BPK memiliki wewenang memeriksa Dana Pensiun. Saya berpendapat, kewenangan menteri Keuangan memeriksa Dana Pensiun, sama dengan kewenangan audit oleh akuntan publik mengaudit Dana Pensiun, bernilai hukum sebagai cara pembentuk UU memastikan Dana Pensiun tidak disalahgunakan. Penyalahgunaan Dana Pensiun harus dinilai dan diletakan semata-mata dalam kerangka perintah yang

diatur dalam UU ini, berikut PP yang berkaitan dengannya dan Peraturan Dirut PT. Pertamina (Persero).

Ahli berpendapat kehendak untuk meletakkan kekeliruan, termasuk yang berakibat merugikan keuangan Dana Pensiun, sepenuhnya pada UU *a quo*, dapat terlihat dari ketentuan yang diatur dalam Pasal 58 UU *a quo*. Kekeliruan investasi, menurut pasal ini ditetapkan atau disifatkan sebagai tindak pidana. Ketentuan ini jelas, tidak dapat ditafsirkan lain selain pelanggaran terhadap UU *a quo*.

Pada kesimpulannya, ahli berpendapat, ketentuan-ketentuan yang saling terjalin secara sistimatis, khususnya ketentuan tentang hak dan kewajiban PT. Pertamina (Persero) dan Dana Pensiun, memunculkan hukum atas iuran peserta, pendiri, dan investasi serta uang dari dana Pengalihan Dana Pensiun lain, yang diatur dalam pasal 29, tidak menimbulkan hukum lain selain PT. Pertamina (Persero) tidak memiliki hak yang dapat dinilai dengan uang atas uang dan atau kekayaan Dana Pensiun. Ahli juga berpendapat, berdasarkan uraian-uraian di atas, Dana Pensiun tidak memiliki kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, yang dapat ditagih oleh Pertamina, dan dinyatakan sebagai kekayaan PT. Pertamina (Persero).

Selain keterangan tertulis yang dibacakan dalam persidangan, ahli pun menyampaikan keterangan lain yang disampaikan dalam persidangan, bahwa permasalahan yang dipermasalahkan oleh Pemohon dalam permohonannya bukanlah merupakan permasalahan norma tetapi merupakan persoalan implementasi

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden memberikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan pada tanggal 23 Oktober 2018, dan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 23 Oktober 2018, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **I. TANGGAPAN TERHADAP KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 telah mengatur secara jelas tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap*

*Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.*

Selanjutnya Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut sebagai UU MK) mengatur bahwa:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. memutus pembubaran partai politik; dan*
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”*

Bahwa berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, Pemerintah akan menanggapi kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait dengan permohonan yang dimohonkan oleh Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa dalam dalil-dalil permohonannya, Pemohon menafsirkan bahwa norma Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun tidak cukup tegas membatasi kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan/audit terhadap kekayaan Dana Pensiun, sedangkan audit yang dilakukan oleh BPK merupakan pelaksanaan atas permintaan Kejaksaan Agung terkait dengan adanya dugaan tindak pidana korupsi.
2. Bahwa dalam permohonannya Pemohon tidak dapat menjelaskan permasalahan konstiusionalitas dengan berlakunya norma-norma yang diuji terhadap UUD 1945. Pemohon mencampuradukkan permasalahan pidana yang dialami Pemohon dengan penafsiran Pemohon terhadap norma-norma

yang diuji sehingga meminta Mahkamah Konstitusi untuk memberi penafsiran atas norma tersebut sesuai dengan penafsiran Pemohon.

3. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya pada Putusan perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 108/PUU-XI/2013 telah menyatakan tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa perkara apabila permohonan yang diajukan oleh Pemohon dapat dikategorikan sebagai permohonan untuk mengeluarkan fatwa.
4. Bahwa Pemohon hanya menyampaikan dalil-dalilnya berkaitan dengan permohonan untuk menafsirkan norma-norma yang diuji tanpa dapat mengkaitkan secara langsung/tidak terdapat relevansinya dengan pasal-pasal di UUD 1945 yang dijadikan batu uji dalam permohonan *a quo*.
5. Bahwa Pemohon dalam permohonannya turut meminta agar Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang **secara redaksional** norma dimaksud diubah dari frasa “dapat menunjuk” menjadi frasa “wajib menunjuk”.
6. Bahwa permintaan Pemohon untuk Mahkamah Konstitusi mengubah norma yang diuji **secara redaksional** termasuk kewenangan *positive legislator* yang bukan merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, sudah sepatutnya **Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).**

## II. TANGGAPAN TERHADAP KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK jelas mengatur Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yang meliputi:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, agar Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan suatu permohonan uji materiil undang-undang terhadap UUD 1945, maka harus dibuktikan bahwa:

1. Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK; dan
2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan akibat berlakunya undang-undang yang diuji.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005 telah berpendapat bahwa kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- Adanya hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon akan ditanggapi oleh Pemerintah sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia (selanjutnya disebut sebagai WNI) yang mengajukan permohonan pengujian UU Dana Pensiun dengan alasan Pemohon merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan karena berlakunya ketentuan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun.
2. Pemerintah berpendapat hak konstitusional Pemohon tidak dirugikan dengan adanya norma yang diuji dalam perkara permohonan *a quo*, karena permohonan *a quo* pada pokoknya tidak mempermasalahkan bunyi norma-norma yang diminta untuk diuji, namun hanya mempermasalahkan implementasi praktis dari norma dimaksud sehingga tidak dapat disimpulkan

bahwa adanya norma-norma tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan menimbulkan kerugian konstitusionalitas Pemohon.

3. Selain itu, norma-norma yang diuji merupakan kewenangan pemeriksaan dengan tujuan pembinaan dan pengawasan Lembaga Keuangan Dana Pensiun secara umum yang oleh UU Dana Pensiun diberikan kepada Menteri Keuangan dan saat ini dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK) telah beralih kepada OJK. Sedangkan pemeriksaan/audit yang dilakukan oleh BPK dikarenakan adanya permintaan dari Kejaksaan Agung RI guna menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara dalam pemeriksaan terhadap Pemohon. Kewenangan BPK dalam menentukan kerugian negara telah sesuai dengan Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 31/PUU-X/2012 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016.

Atas dasar tersebut, sangatlah berdasarkan hukum apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan mengadili perkara permohonan *a quo* secara bijaksana **menyatakan Permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)**.

Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak dalam permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK maupun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

### **III. KETERANGAN PRESIDEN ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIMOHONKAN**

Memperhatikan Penjelasan Umum dalam UU Dana Pensiun, dapat dijelaskan kembali bahwa tujuan pembentukan UU Dana Pensiun secara singkat dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. UU Dana Pensiun dimaksudkan untuk melakukan pengumpulan dan pengelolaan dana yang berasal dari iuran pemberi kerja dan peserta (pegawai). Pengumpulan dan pengelolaan dana ini memungkinkan

terbentuknya akumulasi dana yang dibutuhkan untuk memelihara keberlanjutan penghasilan peserta dalam hal ini pegawai berupa tunjangan hari tua dan program pensiun. Keyakinan adanya jaminan keberlanjutan penghasilan menimbulkan ketenangan kerja, sehingga motivasi kerja karyawan dapat meningkat yang menumbuhkan suasana yang kondusif untuk peningkatan produktivitas karyawan.

2. Dari sudut pandang yang lebih luas, akumulasi dana yang terhimpun dari penyelenggaraan program dana pensiun berperan menjadi salah satu sumber dana yang berlandaskan kemampuan sendiri (dalam negeri) untuk meningkatkan dan memelihara pembangunan nasional. Salah satu arah dan kebijaksanaan pembangunan jangka panjang adalah peningkatan dan pengembangan sumber-sumber dana pembangunan yang berasal dari dalam negeri secara optimal, baik dari Pemerintah maupun dari masyarakat, diantaranya melalui Dana Pensiun.
3. Mengingat besarnya manfaat pemupukan Dana Pensiun, Pemerintah selama ini telah memberikan dukungan kepada keberadaan Dana Pensiun. Berdasarkan *Arbeidersfondsen Ordonnantie (Staatsblad Tahun 1926 Nomor 377)* yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 1601 s bagian kedua Kitab Undang-undang Hukum Perdata, **program pensiun dengan pemupukan dana diselenggarakan oleh pemberi kerja**. Dengan adanya ketentuan *Arbeidersfondsen Ordonnantie* tersebut, pembentukan dana bersama antara pemberi kerja dan karyawan telah berjalan cukup lama. Namun ketentuan tersebut tidak memadai sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan program pensiun, karena tidak mengatur hal-hal mendasar dalam rangka pemenuhan hak dan kewajiban para pihak dalam penyelenggaraan program pensiun, serta terkait pengelolaan, kepengurusan, pengawasan, dan sebagainya. Dalam prakteknya, kelembagaan yayasan yang digunakan sebagai wadah untuk menyelenggarakan program pensiun mengandung berbagai kelemahan.
4. Di lain sisi, cukup banyak anggota masyarakat yang berstatus pekerja mandiri perlu pula diberikan kesempatan yang sama untuk mempersiapkan diri menghadapi masa purna bakti, dan juga kesempatan untuk ikut menggunakan fasilitas penundaan pajak penghasilan sebagaimana

dijelaskan sebelumnya. Oleh karenanya, Undang-Undang tentang Dana Pensiun sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan program pensiun sangat dibutuhkan. Undang-Undang tentang Dana Pensiun diharapkan membawa pertumbuhan Dana Pensiun di Indonesia secara lebih pesat, tertib dan sehat, sehingga membawa manfaat nyata bagi peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat.

### **Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun**

1. Pasal 29 UU Dana Pensiun mengatur salah satu sumber kekayaan dana pensiun adalah dari iuran peserta. Pasal 29 tersebut berlaku bagi seluruh badan hukum dana pensiun tidak memandang apakah pemberi kerjanya merupakan BUMN atau tidak.
2. Bahwa permohonan Pemohon untuk pemaknaan Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun konstitusional bersyarat sepanjang dimaknai "*luran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara*".
3. Sebaliknya, apabila frasa Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun dimaknai seperti yang diinginkan oleh Pemohon yaitu "*luran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara*" maka mengakibatkan iuran pemberi kerja dari pemberi kerja yang bukan merupakan BUMN tidak memiliki dasar hukum lagi dikarenakan telah dinyatakan tidak konstitusional apabila tidak ditafsirkan sesuai dengan keinginan Pemohon sehingga dapat merugikan Badan Hukum Dana Pensiun lain yang pemberi kerjanya bukan merupakan BUMN.
4. Bahwa di samping itu, permohonan Pemohon yang meminta agar Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun dimaknai "*luran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara*" **akan menimbulkan konsekuensi hukum baru, yaitu iuran pemberi kerja yang berbentuk bukan BUMN merupakan keuangan negara.**
5. Bahwa lebih lanjut, dalam permohonannya Pemohon menjelaskan berbagai pasal dalam UU Dana Pensiun terkait dengan pemisahan kekayaan pemberi kerja dengan kekayaan Dana Pensiun. Hal tersebut telah dengan jelas diatur dalam UU Dana Pensiun dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

6. Bahwa berdasarkan latar belakang pembentukan UU Dana Pensiun dan penghimpunan kekayaan Dana Pensiun maka telah jelas bahwa Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun telah dengan tegas dan jelas serta tidak multi tafsir dalam mengatur sumber kekayaan Dana Pensiun sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana didalilkan oleh Pemohon dalam permohonannya.

#### **Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun**

1. Bahwa UU Dana Pensiun mewajibkan Lembaga Keuangan Dana Pensiun untuk menyampaikan laporan kegiatannya secara berkala kepada Menteri, salah satu komponennya adalah laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik.
2. Bahwa norma yang diuji tersebut diatur dalam Bab VI mengenai Pembinaan dan Pengawasan, dimana wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas Dana Pensiun Pemberi Kerja dan Dana Pensiun Lembaga Keuangan ada pada Menteri Keuangan, yang sejak berlakunya UU OJK, seluruh kewenangan Menteri Keuangan terkait dengan Dana Pensiun tersebut beralih kepada OJK.
3. Bahwa pada hakikatnya, Pasal 52 ayat (1) huruf a merupakan salah satu cara bagi OJK untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan program pensiun oleh Badan Hukum Dana Pensiun tanpa terkecuali, baik Dana Pensiun yang didirikan oleh BUMN maupun Dana Pensiun yang didirikan oleh perusahaan swasta non-BUMN.
4. Bahwa berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nomor 38/POJK.05/2015 tentang Pendaftaran dan Pengawasan Konsultan Aktuaria, Akuntan Publik, dan Penilai yang Melakukan Kegiatan Industri Keuangan Non Bank, akuntan publik yang dimaksud adalah akuntan publik yang telah terdaftar di OJK [vide Pasal 2 ayat (1)].
5. Bahwa Pemohon pada pokoknya meminta frasa "*Setiap Dana Pensiun wajib menyampaikan laporan berkala mengenai kegiatannya kepada Menteri yang terdiri dari: a. laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik*" pada Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun konstitusional bersyarat dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

sepanjang dimaknai “*Audit terhadap laporan keuangan dana pensiun yang didirikan BUMN syah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik*’.

6. Bahwa berdasarkan Pasal 50 ayat (1) UU Dana Pensiun disebutkan bahwa:

“*Pembinaan dan pengawasan atas Dana Pensiun Pemberi Kerja dan Dana Pensiun Lembaga Keuangan dilakukan oleh Menteri*”

Kemudian dalam Pasal 50 ayat (2) UU Dana Pensiun dijelaskan mengenai ruang lingkup pembinaan dan pengawasan tersebut meliputi pengelolaan kekayaan Dana Pensiun dan penyelenggaraan program pensiun, baik dalam **segi keuangan** maupun teknis operasional.

7. Bahwa kewajiban Dana Pensiun menyampaikan laporan berkala mengenai kegiatannya, termasuk laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik, kepada Menteri Keuangan yang kewenangannya telah beralih kepada OJK untuk kepentingan pembinaan dan pengawasan terhadap Lembaga Keuangan Dana Pensiun secara umum.
8. Bahwa hal tersebut bertujuan agar kualitas laporan keuangan Dana Pensiun dapat memenuhi asas-asas akuntansi sehingga pengelola Dana Pensiun dapat mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan Dana Pensiun kepada *stakeholders*, baik peserta, pendiri, maupun otoritas pengawas Dana Pensiun (d.h.i Otoritas Jasa Keuangan).
9. Bahwa norma Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun dimaksud tidak bersifat multi tafsir karena laporan keuangan dana pensiun yang dilaporkan sah jika telah diaudit oleh Akuntan publik yang terdaftar di OJK **tanpa membedakan apakah pemberi kerja merupakan BUMN atau bukan.**
10. Bahwa selain itu, maksud permohonan *a quo* secara *a contrario* dapat disimpulkan bahwa audit yang dilakukan terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang pemberi kerjanya bukan merupakan BUMN tidak sah karena Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun tidak dapat ditafsirkan selain daripada yang diminta Pemohon, yaitu”**audit terhadap laporan Dana Pensiun yang didirikan BUMN syah dan berkekuatan hukum jika**

**dilakukan Akuntan Publik.”**

11. Bahwa dapat dijelaskan lebih lanjut, audit atas laporan keuangan oleh akuntan publik pada prinsipnya bertujuan untuk memberikan keyakinan atas kewajaran penyajian laporan keuangan apakah telah sesuai dengan pedoman standar akuntansi yang diterima umum di Indonesia, bukan untuk memberikan kepastian hukum sebagaimana yang diminta oleh Pemohon.

**Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun**

1. Bahwa Pasal 52 ayat (4) *juncto* Pasal 52 ayat (2) UU Dana Pensiun menyatakan Menteri Keuangan memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga dana pensiun, yang salah satunya adalah dengan cara melakukan pemeriksaan langsung.
2. Bahwa berdasarkan Pasal 55 ayat (1) UU OJK, sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan kepada OJK.
3. Bahwa Pasal 52 ayat (2) UU Dana Pensiun dimaksud memberikan pilihan bagi OJK apakah akan melakukan pemeriksaan langsung oleh OJK atau akan menunjuk pihak lain, yaitu akuntan publik, untuk melakukan pemeriksaan langsung.
4. Bahwa saat ini telah dikeluarkan Peraturan OJK Nomor 11/POJK.05/2014 tentang Pemeriksaan Langsung Lembaga Jasa Keuangan Non Bank sebagai implementasi dari Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun.
5. Bahwa sesuai dengan Peraturan OJK Nomor 11/POJK.05/2014 tersebut, Tim Pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dapat terdiri dari:
  - a. Pegawai OJK yang ditugaskan untuk melakukan pemeriksaan langsung;
  - b. Pihak lain yang ditunjuk oleh OJK; atau
  - c. Gabungan antara pegawai OJK dan pihak lain yang ditunjuk OJK [vide Pasal 5 ayat (3)].

6. Bahwa Pemohon meminta frasa "*Dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Menteri dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris*" pada Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun konstitusional bersyarat dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa "dapat menunjuk" diubah menjadi "wajib menunjuk".
7. Bahwa akuntan publik hanya dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap dana pensiun apabila ditunjuk oleh OJK selaku pembina dan pengawas industri dana pensiun. Bahwa OJK berdasarkan Pasal 52 ayat (4) *juncto* Pasal 52 ayat (2) *juncto* POJK Nomor 11/2014 memiliki kewenangan untuk menentukan apakah pemeriksaan langsung akan dilakukan oleh pegawai OJK, akuntan publik atau pegawai OJK bersama sama dengan akuntan publik.
8. Dengan memaknai penunjukan akuntan publik sebagai suatu kewajiban maka OJK (atau pegawai OJK) tidak dapat lagi melakukan pemeriksaan langsung terhadap suatu dana pensiun. Apabila pemeriksaan langsung sebagai bagian dari pengawasan hanya dapat dilakukan oleh pihak lain yang ditunjuk oleh OJK maka hal tersebut menjadi bertentangan dengan tujuan pengaturan Pasal 52 UU Dana Pensiun dan juga UU OJK yang mengamanatkan bahwa OJK merupakan pembina dan pengawas lembaga dana pensiun.
9. Bahwa di samping itu, kedudukan akuntan publik dan/atau aktuaris akan menggantikan OJK dalam hal pembinaan dan pengawasan tersebut apabila diubah frasa "dapat menunjuk" menjadi "wajib menunjuk" dalam norma Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun dan hal yang demikian akan menghambat pelaksanaan kewenangan OJK untuk melakukan pengawasan terhadap Pelaku Usaha Jasa Keuangan, termasuk Dana Pensiun.
10. Bahwa kewenangan untuk melakukan pemeriksaan langsung dimaksud perlu tetap berada pada OJK dengan pertimbangan diantaranya adalah:
  - a. Untuk menjamin manfaat nyata bagi masyarakat dalam memperoleh kesempatan yang sama untuk mempersiapkan diri menghadapi masa purna bakti;

- b. Untuk menjamin digunakannya secara tepat salah satu sumber dana yang diperlukan untuk memelihara dan meningkatkan pembangunan nasional yang berlandaskan kemampuan sendiri.
11. Bahwa selain itu, Pemerintah mempertanyakan permasalahan yang disampaikan Pemohon apakah atas pemeriksaan langsung sebagaimana yang disebut dalam norma Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun atau atas audit investigatif yang diatur oleh undang-undang lain.
  12. Bahwa pemeriksaan langsung itu sendiri berbeda dengan audit investigatif oleh BPK yang tidak diatur dalam UU Dana Pensiun sehingga Pemerintah berpendapat apa yang dimohonkan oleh Pemohon adalah kurang tepat apabila norma-norma UU Dana Pensiun yang diuji atau dipermasalahkan.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) Undang-Undang Dana Pensiun terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
2. Menyatakan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk memeriksa permohonan *a quo*;
3. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*);
4. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

Namun demikian apabila Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.4]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Badan Pemeriksa Keuangan sebagai Pihak Terkait memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 15 November 2018, dan didengarkan dalam

persidangan tanggal 15 November 2018, serta keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 10 Desember 2018, pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **A. UMUM**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU Nomor 15 Tahun 2006) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 15 Tahun 2004), BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 17 Tahun 2003).

Pemeriksaan yang dilakukan BPK dapat berupa pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan/atau pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yang meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Internal. Hasil Pemeriksaan Investigatif dalam rangka penghitungan keuangan negara inilah yang oleh Pemohon, dalam penjelasan mengenai pokok persoalan, dinyatakan sebagai penyebab Pemohon ditetapkan sebagai tersangka, terdakwa, dan dituntut secara hukum di Pengadilan Tipikor dengan tuduhan melakukan tindak pidana korupsi atas keuangan negara yang ada di Dana Pensiun Pertamina (selanjutnya disebut DP Pertamina).

Berkenaan dengan Hasil Pemeriksaan Investigatif dalam rangka penghitungan keuangan negara yang dipersoalkan tersebut, dapat diberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Kejaksaan Agung, berdasarkan Surat Direktur Penyidikan Kejaksaan Agung Republik Indonesia kepada Ketua BPK Nomor B-2260/F.2/Fd.1/10/2016 tanggal 11 Oktober 2016 mengajukan permintaan bantuan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dan Permintaan Keterangan Ahli.
2. Berdasarkan permintaan tersebut, BPK melaksanakan Pemeriksaan Investigatif dalam rangka Penghitungan Kerugian Negara atas Kegiatan Penempatan Investasi dalam rangka Pengelolaan Dana Pensiun Pertamina

Tahun 2013-2015 pada Dana Pensiun Pertamina di Jakarta (31 Oktober 2016 s.d. 2 Juni 2017).

3. Kejaksaan Agung menetapkan Muhammad Helmi Kamal Lubis sebagai tersangka, berdasarkan Surat Penetapan Tersangka a.n. Muhammad Helmi Kamal Lubis, Nomor Print-01/F.2/Fd.1/01/2017 tanggal 10 Januari 2017 yang ditandatangani oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus cq. Direktur Penyidikan selaku Penyidik.
4. Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif dalam rangka Penghitungan Kerugian Negara atas Kegiatan Penempatan Investasi dalam rangka Pengelolaan Dana Pensiun Pertamina Tahun 2013-2015 pada Dana Pensiun Pertamina di Jakarta dengan Nomor 7/LHP/XXV-AUI/06/2017 tanggal 2 Juni 2017 disampaikan melalui Surat Anggota VII (selaku Koordinator Pemeriksaan Investigatif) kepada Jaksa Agung RI dan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dengan Nomor 59/S-IX/06/2017 tanggal 2 Juni 2017 perihal Hasil Pemeriksaan Investigatif dalam rangka Penghitungan Kerugian Negara atas Kegiatan Penempatan Investasi dalam rangka Pengelolaan Dana Pensiun Pertamina Tahun 2013-2015 pada Dana Pensiun Pertamina, yang diterima oleh Direktur Penyidikan Kejaksaan Agung tanggal 2 Juni 2017.
5. Dalam perkara Tipikor a.n. tersangka Muhammad Helmi Kamal Lubis (Pemohon), BPK telah melakukan Pemberian Keterangan Ahli berdasarkan Surat Tugas BPK Nomor 365/ST/IX-XXI/12/2017 tanggal 8 Desember 2017 untuk memberikan Keterangan Ahli pada Perkara Tindak Pidana Korupsi atas Kegiatan Penempatan Investasi dalam rangka Pengelolaan Dana Pensiun Pertamina Tahun 2013-2015 pada Dana Pensiun Pertamina di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Berdasarkan kronologis tersebut, jelas bahwa penetapan Pemohon sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung bukan didasarkan pada Laporan Hasil Pemeriksaan BPK karena penetapan Pemohon sebagai tersangka dilakukan sebelum Laporan Hasil Pemeriksaan BPK diterbitkan.

## **B. KETERANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN ATAS POKOK PERMOHONAN PEMOHON**

Terhadap Permohonan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (selanjutnya disingkat UU Nomor 11 Tahun 1992) terhadap

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945) yang dimohonkan oleh Pemohon, BPK bermaksud memberikan keterangan sebagai berikut:

**1. FRASA “IURAN PEMBERI KERJA” DALAM PASAL 29 HURUF A UU NOMOR 11 TAHUN 1992 TIDAK BERTENTANGAN DENGAN PASAL 27 AYAT (1), PASAL 28D AYAT (1), DAN PASAL 28G AYAT (1) UUD 1945**

- a. Pemohon dalam permohonannya mendalilkan bahwa BPK salah memahami dan menafsirkan Pasal 29 UU Nomor 11 Tahun 1992, khususnya terkait dengan “iuran pemberi kerja” sebagai keuangan negara di DP Pertamina, sehingga BPK melakukan pemeriksaan investigatif atas DP Pertamina. Pemohon menyatakan bahwa norma hukum yang terdapat dalam Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak jelas dan mengandung makna multi tafsir karena tidak menjelaskan secara tegas dan terang tentang status hukum “iuran pemberi kerja” manakala Pemberi Kerja tersebut adalah BUMN, seperti misalnya PT. Pertamina (Persero). Selain itu, Penjelasan UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak cukup memberikan penjelasan hukum tentang keterkaitan “iuran pemberi kerja” dimaksud dengan status kekayaan pemberi kerja yang terpisah dengan kekayaan Pemberi Kerja manakala Pemberi Kerja itu sendiri adalah BUMN.
- b. BPK berpendapat bahwa dalil-dalil yang diuraikan oleh Pemohon tidak berdasar, dengan penjelasan sebagai berikut:
  - 1) Bahwa secara konstitusional, BPK berwenang melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam rangka memberikan keyakinan apakah keuangan negara telah dikelola berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan konstitusional BPK tersebut selanjutnya diatur lebih lanjut dengan UU Nomor 15 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2006.
  - 2) Bahwa ruang lingkup pemeriksaan BPK meliputi seluruh unsur Keuangan Negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) *juncto* Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003. Rumusan Keuangan Negara tersebut dibuat melalui 4 (empat) pendekatan, yaitu dari sisi subyek, sisi

obyek, sisi proses, dan sisi tujuan. (Penjelasan Umum UU Nomor 17 Tahun 2003).

- 3) Secara filosofis, dari sisi tujuan, perumusan Keuangan Negara sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 ditujukan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara melalui pengelolaan keuangan negara secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, keuangan negara tidak hanya mencakup bidang fiskal (APBN) saja, namun juga bidang moneter dan bidang kekayaan negara yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah dipisahkan pengelolaannya dari mekanisme pengelolaan anggaran negara (APBN). Dengan pengelolaan di luar mekanisme APBN maka rencana kegiatan tidak perlu persetujuan dari legislatif, tidak mempedomani tata kelola baku keuangan negara, serta tidak berpedoman pada prinsip-prinsip pengelolaan anggaran negara.
- 4) Bahwa Dana Pensiun BUMN sebagai badan hukum yang “didirikan” oleh BUMN, pendiriannya dilakukan oleh BUMN sebagai salah satu alat negara. Tujuan pendirian Dana Pensiun BUMN adalah untuk mengelola dan mengembangkan dana guna menyelenggarakan program pensiun untuk menjamin dan memelihara kesinambungan penghasilan bagi peserta pada hari tua dan pihak yang berhak.
- 5) Bahwa dalam perspektif hukum keuangan negara, kedudukan Dana Pensiun BUMN dapat ditinjau dari ruang lingkup keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003, yang mengatur bahwa ruang lingkup Keuangan Negara termasuk di dalamnya adalah “kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”. Dalam penjelasan Pasal 2 huruf i ini, kekayaan pihak lain meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

- 6) Bahwa mengenai “kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah” sebagai bagian dari keuangan negara dapat dilihat dari sudut pandang filosofi keuangan negara, yaitu adanya hubungan antara Pemerintah dengan rakyat. Pada dasarnya telah dipahami sejak lama bahwa negara berkewajiban menjamin kesejahteraan rakyatnya melalui tersedianya barang dan jasa publik.
- 7) Dalam praktik, kewajiban negara tersebut berkembang dinamis seiring dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Bentuk, cara, dan pola penyediaan layanan publik oleh negara yang berpengaruh terhadap cara atau model pembiayaannya, juga mengalami perubahan. Konsepsi keuangan negara bukan saja meliputi hak dan kewajiban negara untuk memberikan layanan publik secara langsung kepada rakyat melalui instansi/lembaga pemerintah, namun meliputi pula pemberian layanan publik oleh entitas non pemerintah yang diberikan kewenangan tersebut oleh negara.
- 8) Dengan demikian, ketentuan Pasal 2 huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 secara filosofis dimaknai sebagai *governance* (pengelolaan) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah. Frasa “fasilitas yang diberikan Pemerintah” dalam ketentuan Pasal 2 huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 harus dipahami dalam konteks hubungan antara negara dengan rakyat, yaitu dalam rangka pemenuhan tugas negara. Dalam hal ini, dalam rangka menjalankan sebagian tugas Pemerintah untuk memberikan layanan publik, Pemerintah, melalui kebijakannya, memberikan ‘kewenangan’ kepada entitas non Pemerintah bentukan Pemerintah untuk menjalankan sebagian tugas Pemerintah.
- 9) Untuk menilai apakah Dana Pensiun BUMN merupakan lingkup keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 tersebut, ada 2 (dua) kriteria yang secara filosofis perlu dipahami, yakni “tujuan” dan “kewajiban”.
- 10) Tujuan Dana Pensiun BUMN, sebagaimana diuraikan di atas adalah untuk mengelola dan mengembangkan dana guna menyelenggarakan

program pensiun untuk menjamin dan memelihara kesinambungan penghasilan bagi peserta (pegawai BUMN) pada hari tua dan pihak yang berhak. Dikaitkan dengan konteks hubungan antara negara dengan rakyat dalam rangka memberikan layanan publik tersebut, tujuan Dana Pensiun BUMN memiliki korelasi secara tidak langsung dalam rangka pemberian layanan publik.

- 11) Selanjutnya dilihat dari adanya kewajiban Pemerintah, dalam hal ini ada tidaknya pengeluaran yang menjadi kewajiban Pemerintah. Dalam hal pembentukan Dana Pensiun, dapat dilihat ada/tidaknya tanggung jawab pemberi kerja (BUMN) terhadap dana pensiun. Sebagai badan hukum yang didirikan BUMN, dapat dilihat adanya dana BUMN yang dipisahkan pada Dana Pensiun BUMN sebagai modal awal.
- 12) Selain itu, perlu dilihat pula bentuk tanggung jawab BUMN sebagai pemberi kerja dalam hal terjadi permasalahan likuiditas Dana Pensiun BUMN, apakah ada tanggung jawab BUMN untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui penambahan iuran kepada Dana Pensiun. Hal tersebut penting untuk ditelusuri karena dana yang digunakan BUMN untuk *top up* merupakan bagian dari keuangan negara.
- 13) DP Pertamina dibentuk dan didirikan oleh PT Pertamina dengan sumber dana dari Iuran Pemberi Kerja (PT Pertamina) dan peserta untuk menyelenggarakan 'Program Pensiun Manfaat Pasti' sesuai UU Nomor 11 Tahun 1992. Dalam Program Pensiun Manfaat Pasti, tanggung jawab Pemberi Kerja terhadap pembiayaan program pensiun lebih besar dari pada peserta. Tanggung jawab termaksud tidak boleh dialihkan kepada peserta dengan mewajibkan peserta menanggung beban iuran yang lebih besar. (Penjelasan Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 1992)
- 14) Pendirian DP Pertamina dengan 'Program Pensiun Manfaat Pasti' dimaksudkan untuk memberikan 'manfaat pasti' kepada para pensiunan, dengan demikian maka Pertamina menjamin bahwa para pensiun akan menerima manfaat sesuai yang disepakati apapun yang terjadi pada DP Pertamina. Bahkan dalam hal DP Pertamina asetnya

lebih kecil dari kewajibannya maka PT. Pertamina harus menutupi kekurangan itu dengan memberikan iuran tambahan untuk menutupi kekurangan pendanaan. [Pasal 53 ayat (2) huruf c UU Nomor 11 Tahun 1992].

- 15) Bahwa meskipun dinyatakan terpisah dari kekayaan BUMN sebagai pendirinya, kekayaan Dana Pensiun BUMN tidak serta merta dipisahkan dari statusnya sebagai bagian dari keuangan negara. Pemisahan ini semata-mata untuk menjamin kemampuannya untuk mengelola kebijakan yang bersifat spesifik, sehingga tidak perlu mengikuti pola baku pengelolaan keuangan pemerintah. Konsep ini dipertegas pula dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor Nomor 62/PUU-XI/2013 terkait Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Pasal 2 huruf g dan huruf i) dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan [Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a], yang antara lain menyatakan bahwa pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara di sini hanyalah untuk memudahkan pengelolaan usaha (bisnis).
- 16) Dengan demikian, frasa “Iuran Pemberi Kerja” dalam Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena:
  - a) Penentuan ada tidaknya unsur Keuangan Negara yang dikelola oleh entitas non Pemerintah bukan semata-mata didasarkan pada terpisahnya kekayaan DP Pertamina dengan kekayaan PT Pertamina selaku Pemberi Kerja, namun dilihat dari adanya peran Negara, dalam hal ini ada kewajiban Negara/Pemerintah untuk memastikan tercapainya tujuan pemberian layanan publik berupa pemberian manfaat pasti kepada para pensiunan.
  - b) Frasa “Iuran Pemberi Kerja” dalam Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak menimbulkan ketidakjelasan tentang status hukum

“iuran pemberi kerja”. Frasa “Iuran Pemberi Kerja” tersebut harus dibaca dalam konteks sumber Kekayaan Dana Pensiun, bukan untuk menentukan ruang lingkup Keuangan Negara yang sudah diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 sebagai pelaksanaan amanat UUD 1945.

- c) Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak menimbulkan multi tafsir, sebaliknya memberikan kepastian hukum mengenai adanya peran Negara melalui BUMN dalam DP Pertamina.

**2. PASAL 52 AYAT (1) HURUF a DAN PASAL 52 AYAT (4) UU NOMOR 11 TAHUN 1992 TIDAK BERTENTANGAN DENGAN PASAL 27 AYAT (1), PASAL 28D AYAT (1), DAN PASAL 28G AYAT (1) UUD 1945**

- a. Pemohon dalam permohonannya mendalilkan bahwa Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 kurang tegas dan tidak jelas serta mengandung makna yang multi tafsir, karena itu bertentangan dengan Konstitusi Negara, yaitu Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Keuangan DP Pertamina, bukan badan hukum yang mengelola Keuangan Negara, oleh karena itu yang berwenang memeriksa laporan keuangannya adalah Akuntan Publik, bukan BPK.
- b. BPK berpendapat bahwa dalil-dalil yang diuraikan oleh Pemohon tidak berdasar, dengan penjelasan sebagai berikut:
- 1) Bahwa ketentuan mengenai penyampaian laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ketentuan bahwa Menteri “dapat” menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 adalah dalam konteks pembinaan dan pengawasan atas Dana Pensiun, baik dalam segi keuangan maupun teknis operasional, oleh Menteri Keuangan. Hal ini sesuai dengan judul bab dari kedua ketentuan tersebut, yaitu BAB VI Pembinaan dan Pengawasan.
  - 2) Bahwa pembinaan dan pengawasan merupakan salah satu asas pokok dalam pembentukan Dana Pensiun dan penyelenggaraan program Dana Pensiun, yaitu bahwa sesuai dengan tujuannya, harus dihindarkan

penggunaan kekayaan Dana Pensiun dari kepentingan yang dapat mengakibatkan tidak tercapainya maksud utama dari pemupukan dana, yaitu untuk memenuhi pembayaran hak peserta. Dalam pelaksanaannya, pembinaan dan pengawasan atas investasi kekayaan Dana Pensiun. (Penjelasan Umum UU Nomor 11 Tahun 1992)

- 3) Bahwa sesuai ketentuan Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004, BPK dapat melakukan Pemeriksaan Investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Terkait dengan Pemeriksaan Investigatif guna menghitung kerugian negara (selanjutnya disebut Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara) yang dipermasalahkan Pemohon, BPK berpendapat bahwa Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara yang dilakukan oleh BPK sama sekali tidak berkorelasi dengan kedua ketentuan Pasal yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon tersebut. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara oleh BPK dilakukan berdasarkan adanya permintaan dari Kejaksaan Agung yang meminta bantuan BPK untuk melakukan Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara dan memberikan Keterangan Ahli.
- 4) Bahwa Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara yang dilakukan BPK ini berhubungan erat dengan kewenangan BPK untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah. (Pasal 11 huruf c UU Nomor 15 Tahun 2006)
- 5) Kewenangan BPK untuk melakukan Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara sebagai wewenang atribusi yang dimiliki BPK, ditegaskan kembali dalam:
  - a) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012, yang dalam Pendapat Mahkamah Konstitusi antara lain menyatakan bahwa dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi khususnya unsur kerugian negara, Aparat Penegak Hukum (dhi. Komisi Pemberantas Korupsi) dapat berkoordinasi dengan BPK; dan
  - b) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

menyatakan bahwa instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah BPK yang memiliki kewenangan konstitusional.

- 6) Terkait dalil Pemohon yang menyoroti bahwa pemeriksaan BPK dilakukan setelah penyidik lebih dahulu bertindak dengan alasan bahwa sesuai ketentuan maka apabila ditemukan ada unsur pidana maka BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang dan laporan tersebut dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang, dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:
  - a) bahwa Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara ditujukan untuk menentukan ada atau tidak adanya indikasi kerugian negara, termasuk di dalamnya menghitung nilai kerugian negara yang terjadi.
  - b) Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara dilakukan berdasarkan permintaan instansi yang berwenang untuk menghitung nilai kerugian negara atas suatu kasus tindak pidana yang sedang diproses secara hukum.

Pada umumnya, permintaan instansi yang berwenang untuk menghitung nilai kerugian negara dilakukan pada tahap penyidikan. Permintaan ini biasanya dikaitkan dengan pemberian keterangan ahli oleh Ahli yang ditugaskan BPK dalam proses peradilan mengenai kerugian negara.
- 7) Dengan demikian, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena:
  - a) Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 merupakan pengaturan dalam konteks pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Dana Pensiun, baik dalam segi keuangan maupun teknis operasional, oleh Menteri Keuangan agar penyelenggaraan program Dana Pensiun, dilakukan sesuai dengan tujuannya.
  - b) Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara oleh BPK bukan merupakan implementasi dari penafsiran atas ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992.

Pemeriksaan Penghitungan Kerugian Negara berada dalam ranah penegakan hukum, yaitu terkait dengan suatu kasus tindak pidana yang sedang diproses secara hukum oleh instansi yang berwenang.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka pernyataan Pemohon yang menyatakan bahwa tidak tegas dan multi tafsirnya Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1), dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 telah mengakibatkan Pemohon mengalami kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional, yaitu Pasal 27 ayat (1) UUD 1945: "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya,*" dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum,*" merupakan pernyataan tidak berdasar. Dalam hal ini, proses hukum terhadap Pemohon tidak memiliki keterkaitan dengan Pasal-Pasal dalam UU Nomor 11 Tahun 1992 yang dimohonkan pengujiannya tersebut.

### **C. PETITUM**

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, menurut BPK tidak terdapat alasan yang tepat untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945.

BPK memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutuskan Permohonan Pengujian Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 terhadap UUD 1945, untuk menyatakan permohonan Pemohon seluruhnya ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Setelah BPK memberikan keterangan pada persidangan tanggal 15 November 2018, BPK sebagai Pihak Terkait memberikan keterangan tambahan terhadap beberapa pertanyaan Majelis Hakim, antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana BPK mencegah supaya tidak terjadi *conflict of interest* antara hasil audit dan keterangan ahli, supaya tidak hanya menjustifikasi? Selain itu, bagaimana caranya BPK dalam audit bisa menentukan parameter yang jelas untuk membedakan antara konteks Keuangan Negara dan konteks *business judgement rules*?
2. Apakah Dana Pensiun Pertamina merupakan BUMN, atau bukan BUMN, atau perseroan? Kalau ada irisan diharapkan BPK dapat menjelaskan keterangannya bukan hanya dari *angle* UU Nomor 17 Tahun 2003. Selain itu, ketika Kejaksaan menghitung kerugian negara, pada saat itu BPK adalah sebagai pelaku yang menghitung. BPK merupakan bagian yang menemukan perkara, sehingga cocoknya bertindak sebagai saksi fakta, namun dalam persidangan BPK hadir sebagai ahli.
3. Apa perbedaan yang fundamental untuk pemeriksaan Keuangan Negara dalam mekanisme APBN dan di luar mekanisme APBN, dalam konteks untuk BUMN, terutama yang berbentuk Persero?
4. Apakah selama ini tidak pernah dilakukan pemeriksaan reguler di luar pemeriksaan investigatif terhadap Dana Pensiun tersebut? Bagaimana hubungan antara pemeriksaan oleh KAP dengan pemeriksaan oleh BPK? Dan pertanyaan terkait Pertamina yang menerapkan prinsip *good corporate governance*, bagaimana mensinkronkan prinsip pengelolaan Keuangan Negara dengan prinsip bisnis?
5. Kalau pengelola sudah memenuhi kehati-hatian (*duty of care*) yang di dalamnya termasuk juga *business judgement rule*, sejauh mana pemeriksaan investigatif yang dilakukan oleh BPK? dan apabila perseroan rugi namun sudah sesuai dengan *business judgement rules*, apakah pengelolanya bisa dikenakan korupsi?

Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan sebagai Pihak Terkait memberikan keterangan yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

#### **D. DANA PENSIUN PERTAMINA SEBAGAI BAGIAN DARI KEUANGAN NEGARA**

Ruang lingkup Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (selanjutnya disebut dengan UU Dana Pensiun) secara umum berlaku untuk orang atau badan usaha atau pemberi kerja yang berada di Indonesia. Dalam kenyataannya, selain badan usaha yang dimiliki oleh pihak swasta atau perorangan, terdapat badan usaha yang dimiliki oleh negara. Dilihat dari asal-usul kepemilikan badan usahanya, maka Dana Pensiun yang didirikan oleh orang atau badan hukum selain milik negara (swasta), sudah tentu tidak berhubungan dengan lingkup Keuangan Negara. Sedangkan untuk Dana Pensiun yang berasal atau didirikan oleh suatu badan usaha milik negara tentunya akan memiliki keterkaitan erat dengan Keuangan Negara.

Sebelum masuk pada pembahasan Dana Pensiun, terlebih dahulu kita sepakati bahwa tidak ada lagi perdebatan apakah BUMN adalah Keuangan Negara atau bukan. Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, telah menegaskan status kekayaan negara yang bersumber dari Keuangan Negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim Keuangan Negara. BUMN dalam hal ini merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsinya untuk mencapai tujuan negara.

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara) menyebutkan bahwa Keuangan Negara merupakan 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. Dalam Penjelasan Umumnya, telah dijabarkan pula bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. (Penjelasan Umum UU Keuangan Negara)

Beranjak dari pemikiran pembentuk UU Keuangan Negara di atas, walaupun DP Pertamina berdiri sebagai badan hukum tersendiri, terdapat beberapa hal yang menyebabkan kekayaan DP Pertamina tetap harus dipandang sebagai keuangan negara, antara lain yang **pertama**, DP Pertamina yang didirikan

PT. Pertamina. Terdapat kekayaan PT Pertamina yang dipisahkan untuk dikelola dalam DP Pertamina. Dalam konteks penyelenggaraan dana pensiun, Pertamina memiliki hak dan kewajiban, yaitu selaku pemberi kerja. Dengan demikian, dari sisi obyek DP Pertamina adalah keuangan negara.

Selanjutnya yang **kedua**, mengenai manfaat pasti dan adanya kontigensi. Sebagaimana diketahui bahwa DP Pertamina menyelenggarakan dana pensiun dengan prinsip manfaat pasti. Program Pensiun Manfaat Pasti adalah program pensiun yang manfaatnya ditetapkan dalam peraturan Dana Pensiun. Manfaat pensiun yang akan didapatkan oleh peserta telah ditentukan sebelumnya dalam suatu formula tertentu. Dalam dana pensiun dengan prinsip manfaat pasti, pemberi kerja (PT Pertamina) menanggung semua/sebagian besar risiko, termasuk risiko investasi terkait dengan hak dan kewajiban yang akan dialami oleh DP Pertamina dalam pengelolaan dana pensiun (kontigensi). PT Pertamina wajib menjaga kelangsungan penyelenggaraan program pensiun sesuai dengan Peraturan dan ketentuan Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya, serta memastikan agar kewajiban pendanaan program pensiun kepada Peserta, Mantan Pekerja, dan Penerima Manfaat Pensiun selalu terpenuhi, termasuk apabila terjadi kekurangan pendanaan pada Dana Pensiun dimaksud. Dengan demikian, dari pendekatan tujuan, DP Pertamina adalah Keuangan Negara.

**Ketiga**, mengenai Perangkat. DP Pertamina didirikan untuk mengelola dan mengembangkan dana guna menyelenggarakan program pensiun yang menjamin dan memelihara kesinambungan penghasilan bagi peserta (pegawai BUMN) pada hari tua dan pihak yang berhak. Untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pengelolaan dana pensiun oleh DP Pertamina dapat sesuai dengan tujuan pendiriannya, serta mengingat kontingensi yang mungkin timbul, maka PT Pertamina berperan aktif melalui penetapan Peraturan DP Pertamina yang antara lain mengatur Hak, Wewenang, Kewajiban dan Tanggung Jawab dari Pendiri, Dewan Pengawas, Pengurus, dan Peserta, serta tata cara pengelolaan dana pensiun. Selain itu, PT Pertamina juga menerbitkan Arahannya sebagai pedoman bagi pengurus DP Pertamina dalam mengelola atau menginvestasikan kekayaan DP Pertamina. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 30 ayat (1) UU Dana Pensiun, yaitu bahwa pengelolaan kekayaan Dana Pensiun harus dilakukan pengurus sesuai dengan arahan investasi yang digariskan oleh pendiri

dan ketentuan tentang investasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa dari sisi subjek maupun proses, DP Pertamina akan selalu berkaitan dengan PT Pertamina sebagai Keuangan Negara.

Dari ketiga uraian di atas, terhadap permasalahan bentuk DP Pertamina adalah BUMN atau bukan, izinkan kami memberi kesimpulan bahwa DP Pertamina termasuk lingkup Keuangan Negara dengan berdasar pada Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara. Sebagai bagian dari Keuangan Negara, BPK berwenang melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang dikelola oleh DP Pertamina tersebut, tanpa melihat bentuk badan hukum dari objek yg diperiksa.

#### **E. PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA OLEH BPK DAN PEMERIKSAAN LAPORAN KEUANGAN OLEH AKUNTAN PUBLIK**

Sebagaimana telah kita ketahui, pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara yang diamanatkan oleh Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan kepada BPK meliputi seluruh unsur Keuangan Negara, baik yang pengelolaannya dilakukan oleh kementerian/lembaga negara melalui mekanisme APBN maupun yang pengelolaannya dilakukan oleh badan, lembaga, entitas melalui mekanisme pengelolaan keuangan diluar APBN. Pemeriksaan BPK tidak tergantung pada bentuk badan hukum dari objek yang diperiksa, tetapi melihat pada ada tidaknya unsur Keuangan Negara yang dikelola oleh badan, lembaga, entitas tersebut.

Dalam rangka memberikan keyakinan, bahwa Keuangan Negara telah dikelola secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, terdapat 3 (tiga) jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Masing-masing jenis pemeriksaan tersebut memiliki tujuan yang berbeda, yakni pemeriksaan keuangan dalam rangka memberikan opini, pemeriksaan kinerja dalam rangka memberikan penilaian tentang ekonomis, efisiensi, dan efektivitas suatu pengelolaan keuangan negara, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dalam rangka memberikan simpulan tertentu

sesuai tujuan pemeriksaan. Perbedaan jenis pemeriksaan akan membedakan tujuan dan penggunaannya (*user*).

Terkait dengan pemeriksaan atas lembaga, badan, atau entitas yang mengelola Keuangan Negara yang ditentukan oleh undang-undang dilakukan oleh Akuntan Publik, ijin BPK memberikan penjelasan sebagai berikut:

Akuntan Publik mempunyai peran untuk menilai kredibilitas informasi keuangan atau laporan keuangan suatu entitas melalui audit atas laporan keuangan entitas. Dalam hal ini Akuntan Publik mengemban kepercayaan masyarakat untuk memberikan opini atas laporan keuangan suatu entitas, yang digunakan oleh para *stakeholder* sebagai salah satu pertimbangan penting dalam pengambilan keputusan. Peran dari Akuntan Publik dalam mendukung terwujudnya perekonomian yang sehat, efisien, dan transparan melalui pemeriksaan atas laporan keuangan ini telah diatur dalam berbagai undang-undang, baik yang ditetapkan sebelum maupun setelah ditetapkannya UU Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara), maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK).

Dalam pembahasan dalam rangka penyusunan UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU BPK, para penyusun kedua undang-undang tersebut menyadari adanya undang-undang lain yang mengatur secara khusus dan memberikan amanat kepada pihak lain untuk menunjuk Akuntan Publik melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan sebuah entitas. Meskipun demikian, mengacu pada amanat Konstitusi yang menempatkan BPK sebagai satu-satunya lembaga negara yang berwenang untuk memeriksa semua pengelolaan dan tanggungjawab Keuangan Negara, ketentuan mengenai pemeriksaan atau audit oleh Akuntan Publik tersebut tidak dijadikan sebagai pengecualian atas wewenang BPK, dan sebaliknya undang-undang lain yang telah mengatur pemeriksaan oleh Akuntan Publik tetap diakui, termasuk UU Dana Pensiun.

Kewenangan akuntan publik dalam memeriksa laporan keuangan Dana Pensiun diatur dalam Pasal 14 UU Dana Pensiun, yang menyatakan bahwa

laporan keuangan Dana Pensiun setiap tahun harus diaudit oleh akuntan publik yang ditunjuk oleh dewan pengawas. Penunjukkan akuntan publik dilakukan oleh dewan pengawas berdasarkan pertimbangan dewan pengawas mewakili kepentingan peserta dan pendiri. Selain itu, Menteri Keuangan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan melakukan pemeriksaan langsung terhadap Dana Pensiun, dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris, sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (2) dan ayat (4) UU Dana Pensiun.

Pengakuan atas kedudukan BPK sebagai satu-satunya lembaga negara yang berwenang melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara dan atas wewenang akuntan publik untuk melakukan audit atas laporan keuangan ini dapat dipahami karena tujuan dan pengguna hasil pemeriksaan BPK TIDAK SAMA dengan tujuan dan pengguna hasil pemeriksaan akuntan publik. Dalam hal ini, dilihat dari jenis pemeriksaan yang dilakukan BPK, JELAS bahwa ruang lingkup pemeriksaan BPK sangat luas, bukan hanya untuk memberikan OPINI atas kewajaran penyajian informasi dalam laporan keuangan entitas, namun dapat ditujukan pula untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian *stakeholder* terkait aspek ekonomi, aspek efisiensi, dan aspek efektivitas suatu kegiatan. Bahkan, melalui pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan investigatif, pemeriksaan BPK dapat pula ditujukan untuk melakukan penghitungan atas kerugian negara, sebagaimana yang saat ini dipermasalahkan oleh Pemohon.

Adanya undang-undang yang mengatur pemeriksaan oleh akuntan publik atas suatu badan, lembaga, entitas yang mengelola Keuangan Negara tidak berarti menegasikan wewenang BPK untuk melakukan pemeriksaan atas badan, lembaga, entitas tersebut. Dalam kaitannya dengan pemeriksaan atas Dana Pensiun, selain melakukan pemeriksaan investigatif dalam rangka menghitung kerugian negara pada Dana Pensiun Pertamina yang dipermasalahkan oleh Pemohon, BPK melakukan pemeriksaan atas dana pensiun, antara lain:

1. pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas Pengelolaan Dana Pensiun Pertamina dan instansi terkait lainnya Tahun Anggaran 2011, Tahun Anggaran 2012, dan SEMESTER I 2013; dan
2. pemeriksaan kinerja atas efektivitas penyaluran pembayaran pensiun dan efisiensi pengelolaan investasi Tahun Buku 2015 dan 2016 (semester 1) pada

PT Asabri (Persero) dan instansi terkait lainnya di provinsi DKI Jakarta, Sumatera Utara, Jawa Tengah, Bali, dan Jawa Timur.

Terkait dengan pemeriksaan yang dilakukan BPK, khususnya terkait dengan pertanyaan Majelis Hakim mengenai perbedaan antara pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara yang dikelola melalui mekanisme APBN dan mekanisme Non APBN, perkenankan BPK memberikan keterangan sebagai berikut:

Pada prinsipnya tidak ada perbedaan antara pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara yang dikelola melalui mekanisme APBN dan mekanisme Non APBN. Sepanjang jenis pemeriksaan yang dilakukan atas kedua obyek pemeriksaan tersebut sama, maka standar pemeriksaan, metodologi, dan prosedur pemeriksaan yang dilakukan BPK pun sama. Yang membedakan hanyalah aturan-aturan yang dijadikan sebagai dasar bagi BPK untuk menilai apakah entitas terperiksa telah melakukan pengelolaan Keuangan Negara sesuai dengan prinsip pengelolaan Keuangan Negara yang diatur dalam aturan-aturan tersebut. Dalam dunia audit, terminologi yang digunakan untuk menyebut aturan-aturan tersebut adalah "kriteria pemeriksaan". Aturan-aturan tersebut bisa berbeda antara entitas terperiksa yang satu dengan entitas terperiksa lainnya karena pada dasarnya aturan-aturan tersebut merupakan aturan-aturan yang berlaku dan harus dipedomani oleh entitas terperiksa tersebut.

Dalam kaitannya dengan Dana Pensiun PT Pertamina, aturan-aturan yang menjadi kriteria pemeriksaan BPK meliputi antara lain UU Dana Pensiun, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMP.010/2008 tentang Investasi Dana Pensiun sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 19/PMK.010/2012, dan lain-lain. Kriteria pemeriksaan BPK atas Dana Pensiun PT Pertamina ini berbeda dan tidak dapat dipergunakan sebagai kriteria pemeriksaan BPK atas Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, dan sebagainya karena entitas-entitas tersebut tidak tunduk pada aturan-aturan yang berlaku pada Dana Pensiun Pertamina tersebut.

## **F. KERUGIAN BISNIS DAN KERUGIAN NEGARA DALAM LINGKUP PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA**

Sebagai sebuah entitas korporasi, Dana Pensiun Pertamina seperti halnya korporasi lainnya seharusnya tentu telah menerapkan Prinsip *Good Corporate Governance* (GCG). *Good Corporate Governance* (GCG) menurut Sir Adrian Cadbury, sebagaimana dikemukakan dalam buku *Handbook of Internal Auditing* (2005: 11) adalah “...as the way organization are directed and controlled...”. Hal ini dapat diartikan bahwa GCG memiliki arti mengarahkan dan mengendalikan organisasi dengan baik sesuai dengan keinginan *stakeholder*.

Pada DP Pertamina, penerapan GCG dapat dilihat dari fakta bahwa, PT Pertamina selaku Pendiri, mengendalikan DP Pertamina melalui penunjukan pengurus, dewan pengawas, dan penerima titipan serta mengarahkan melalui seperangkat peraturan yang ditetapkan oleh Pendiri sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Selanjutnya mengenai Kerugian Bisnis dan Kerugian Negara, dapat disampaikan bahwa dalam menjalankan kegiatannya, DP Pertamina tunduk pada berbagai aturan. Pelaksanaan pengelolaan Dana Pensiun yang berdasar pada aturan tersebut merupakan salah satu pelaksanaan prinsip dalam GCG yaitu *responsibility* (kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat) (UNDP: Modul Akuntabilitas dan *Good Governance* 2001:7).

BPK kemudian, dalam melakukan pemeriksaan terhadap DP Pertamina menggunakan aturan-aturan yang harus dipedomani oleh DP Pertamina untuk menjalankan *good corporate governance* tersebut sebagai “kriteria pemeriksaan”. Selain itu, tentu saja dalam melakukan pemeriksaan, BPK juga berpegang pada kaidah-kaidah pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara, UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan UU BPK. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa dalam pemeriksaan BPK diutamakan untuk memastikan kesesuaian pengelolaan Dana Pensiun oleh DP Pertamina sesuai dengan prinsip-prinsip GCG, yang tertuang dalam aturan-aturan tersebut.

Dalam hal pemeriksaan BPK mengungkap adanya suatu kerugian, maka yang pertama dilihat oleh BPK, apakah pengurus bertanggung jawab terhadap kerugian tersebut. Penentuan pertanggungjawaban pengurus, didasarkan pada kriteria yang diatur dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagai pedoman umum dalam penerapan prinsip *business judgement rules*, yaitu bahwa pengurus tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian apabila dapat membuktikan:

1. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
2. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan dana pensiun;
3. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
4. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut, termasuk juga langkah-langkah untuk memperoleh informasi mengenai tindakan pengurusan yang dapat mengakibatkan kerugian, antara lain melalui forum rapat direksi.

Dalam hal prinsip-prinsip tersebut di atas tidak terpenuhi, maka pemeriksaan BPK, dalam hal ini pemeriksaan investigatif, akan fokus pada pengungkapan unsur kerugian yang terjadi sebagai suatu kerugian negara.

Sebagai bagian dari pemeriksaan investigatif yang bertujuan mengungkap unsur kerugian negara yang telah dilakukan oleh BPK atas pemeriksaan terhadap DP Pertamina, maka berdasarkan wewenang yang diberikan Undang-Undang, BPK selanjutnya dapat memberikan keterangan ahli dalam persidangan mengenai kerugian negara tersebut.

Sesuai Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli, bahwa yang dimaksud Ahli BPK adalah orang yang ditunjuk oleh BPK karena kompetensinya untuk memberikan keterangan mengenai kerugian negara/daerah yang dimuat dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atau Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Negara/Daerah, dalam proses peradilan (Pasal 1 angka 2).

Mengingat bahwa pemberian keterangan ahli didasarkan pada LHP atau LHP Penghitungan Kerugian Negara, maka kedudukan ahli yang ditunjuk oleh

BPK untuk memberikan keterangan ahli dalam persidangan adalah untuk menjelaskan laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK tersebut. Misalnya, hasil pemeriksaan yang mengungkap adanya kerugian dengan jumlah/nilai tertentu, serta sebab dan akibat kerugian tersebut yang membuat BPK berkesimpulan telah terjadi suatu kerugian negara dan bukannya kerugian bisnis. Keterangan Ahli yang diberikan BPK tersebut adalah untuk MENJELASKAN laporan hasil pemeriksaan BPK, BUKAN untuk memberikan justifikasi/pembenaran atas LHP BPK, sehingga dengan demikian tidak terjadi suatu *conflict of interest*.

Hal ini sejalan dengan keterangan BPK pada persidangan Perkara Nomor 54/PUU-XII/2014 dimana BPK menyatakan bahwa ahli BPK merupakan ahli yang bersifat teknis. Lebih lanjut dalam Putusan Nomor 54/PUU-XII/2014 tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya antara lain menyatakan bahwa:

1. Pemeriksa BPK yang bertindak untuk dan atas nama BPK yang dalam melaksanakan tugasnya menggunakan SPKN dapat dikategorikan sebagai ahli karena memiliki pengetahuan dalam bidangnya;
2. Pemeriksa BPK yang berperan sebagai ahli dalam proses persidangan, bukan berarti harus secara serta-merta memberikan atau membenarkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh pemeriksa yang telah menemukan adanya tindak pidana dimaksud;
3. Digunakannya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK yang kemudian dengan itu pemeriksa yang memeriksa menjadi ahlinya menjadi kewenangan Majelis Hakim yang mengadili perkara tersebut untuk mempertimbangkannya.

Selain itu, untuk mendukung keterangannya, BPK mengajukan 2 (dua) orang ahli atas nama Yuwono Basuki, S.E., M.M., dan DRS. Siswo Sujanto, DEA., yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 Desember 2018, pada pokoknya adalah sebagai berikut:

#### **A. Yuwono Basuki, S.E., M.M.**

##### **I. Latar Belakang Perlunya Dana Pensiun**

Pemikiran terhadap kebutuhan masyarakat untuk menjamin kelangsungan pendapatannya setelah memasuki masa pensiun menjadi hal yang sangat

penting. Hal tersebut sebagai akibat bahwa para pensiunan benar-benar mengharapkan dapat memasuki masa pensiun dengan penuh kebahagiaan dan dapat memenuhi kebutuhannya. Peran penting persiapan memasuki masa pensiun tersebut salah satu diantaranya adalah adanya pemupukan tabungan para pegawai.

Terdapat beberapa produk pokok untuk menghadapi persiapan pensiun pegawai, yaitu tabungan hari tua, asuransi kesehatan, dan dana pensiun. Tabungan Hari Tua Pegawai adalah merupakan sejumlah akumulasi kumpulan dana yang dihimpun secara kolektif oleh perusahaan sejak yang bersangkutan menjadi calon pegawai hingga berhenti, baik karena mencapai usia pensiun maupun bukan karena mencapai masa pensiun. Akumulasi dana yang dihimpun dari para pegawai tersebut dapat diserahkan pengelolaannya kepada perusahaan asuransi.

Demikian juga halnya dengan asuransi kesehatan, prosesnya mengiurnya sama dengan program tabungan hari tua, hanya pada asuransi kesehatan, peserta mengiur dimasa aktif dan manfaatnya bisa dinikmati saat masa aktif dan setelah memasuki masa pensiun. Tentu yang membedakan antara program tabungan hari tua dengan program asuransi kesehatan adalah sebagai berikut:

Pada Program Hari Tua, para pegawai mengiur semasa aktif, iuran pegawai tersebut dihimpun oleh perusahaan dan selanjutnya untuk pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan asuransi jiwa serta manfaatnya dibayarkan secara sekaligus (*lump sum*) saat pegawai berhenti, baik karena pensiun atau bukan karena pensiun.

Pada Program Asuransi Kesehatan, para pegawai mengiur semasa aktif dan benefitnya bisa dimanfaatkan jika peserta mengalami kejadian (sakit) semasa aktif dan setelah memasuki masa pensiun. Hal tersebut tergantung dari kemampuan dan pilihan perusahaan.

## **II. Program Pensiun**

Berbeda dengan tabungan hari tua dan asuransi kesehatan bagi para pegawai, yang pengeloannya dilakukan oleh provider di luar perusahaan, maka untuk Program Pensiun suatu perusahaan pengelolaannya dapat dilakukan oleh perusahaan itu sendiri atau diserahkan kepada perusahaan

lain, karena prinsipnya bahwa pendirian suatu Dana Pensiun itu tidak bersifat wajib. (lihat Penjelasan UU 11/1992, UMUM, Nomor 5 “Asas kebebasan untuk membentuk atau tidak membentuk Dana Pensiun”. Di Indonesia terdapat 2 jenis Program Pensiun, yaitu:

### **1. Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP).**

PPIP adalah program pensiun yang iurannya ditetapkan dalam peraturan Dana Pensiun dan seluruh iuran serta hasil pengembangannya dibukukan pada rekening masing-masing peserta sebagai manfaat pensiun. (Bab I, KETENTUAN UMUM, Pasal 1 (8).

Arahan Investasi pada Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP) ditentukan oleh peserta itu sendiri, sehingga jika terjadi kerugian dalam hal investasinya, maka pesertalah yang menanggung risikonya.

Penyelenggara Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP) dapat dilakukan oleh Bank Umum dan Perusahaan Asuransi Jiwa dan sekaligus dapat bertindak sebagai Pendiri setelah memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah.

Lihat UU 11/1992 tentang Dana Pensiun pada Bab IV Pasal: 40 (2).

### **2. Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP).**

PPMP adalah program pensiun yang manfaatnya ditetapkan dalam Peraturan Dana Pensiun atau program pensiun lain yang bukan merupakan Program Pensiun Iuran Pasti.

Lihat UU No. 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun pada BAB I, KETENTUAN UMUM, Pasal 1 (5).

Pengelolaan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) sangat berbeda dengan Pengelolaan Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP). Pada Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP), pengelolaan dananya diserahkan kepada Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK), dalam hal ini adalah Bank atau pada Perusahaan Asuransi Jiwa yang telah memenuhi persyaratan peraturan perundangan yang berlaku, dan yang dipilih oleh Pendiri.

Sedangkan pada Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) Pendiri selaku Pemberi Kerja dapat membangun sendiri Dana Pensiun Pemberi Kerja, dan mengelola berdasarkan kaidah yang berlaku sebagaimana

tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1992 tentang: DANA PENSIUN.

Pada Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP), jika terjadi kerugian maka risiko ada pada peserta, karena pesertalah yang salah dalam menentukan Arah Investasi. Namun tidak demikian halnya pada Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP), pada Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP), jika Pengurus salah dalam mengelola dananya yang mengakibatkan kerugian pada Dana Pensiun tersebut, maka yang menanggung kekurangan pendanaan akibat dari kerugian tersebut adalah Pendiri. Oleh karena itu, pengelolaan investasinya harus penuh dengan kehati-hatian dan memenuhi prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik, sehingga bisa terhindar dari risiko kerugian.

Dana Pensiun Pertamina dalam hal ini menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP), dan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka jika Pengurus Dana Pensiun salah dalam mengelola dananya, maka kekurangan pendanaan yang diakibatkan kerugian yang ditimbulkan tersebut menjadi beban Pendiri, yang pada akhirnya adalah menggerus kekayaan pendiri.

### **3. Keuntungan dan kerugian PPIP/PPMP**

#### **Keuntungan PPIP bagi Pendiri:**

1. Tidak menanggung risiko kegagalan investasi, karena arahan investasi ditetapkan oleh peserta.
2. Lebih sederhana pengelolaannya, karena penyelenggaraannya dilaksanakan oleh pihak lain, yaitu oleh Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK), seperti: Bank Umum atau Perusahaan Asuransi Jiwa yang telah memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundangan yang berlaku.

#### **Kerugian PPIP bagi peserta:**

Kegagalan investasi yang mengakibatkan kerugian, menjadi tanggung jawab peserta.

#### **Keuntungan PPMP bagi peserta:**

1. Iuran program pensiun ini relatif kecil jika dibandingkan dengan

manfaatnya.

2. Pegawai merasa lebih tenang karena menerima manfaat pensiun secara rutin setiap bulan.

#### **Kerugian PPMP bagi Pendiri**

Kerugian PPMP bagi Pendiri adalah jika terjadi kekurangan pendanaan yang diakibatkan oleh kesalahan Pengurus dalam mengelola dananya, maka Pendiri wajib untuk memenuhinya.

### **III. Kesimpulan:**

Dapat disimpulkan bahwa pentingnya bagi suatu perusahaan untuk memikirkan masa depan pegawainya setelah memasuki masa pensiun dan memilih program pensiun yang sesuai dengan kondisi perusahaan.

#### **Dana Pensiun dengan “Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP)”**

Pengelolaan suatu Dana Pensiun harus mengikuti prinsip kehati-hatian dan harus mengikuti tata kelola perusahaan yang baik, sehingga bisa terhindar dari risiko kerugian. Karena risiko kerugian yang dialami oleh suatu Dana Pensiun, dalam hal ini Dana Pensiun Pemberi Kerja, akhirnya bermuara pada Pendiri untuk memenuhi kekurangan pendanaannya.

Demikian juga halnya dengan Dana Pensiun Pertamina yang menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti, berdasarkan fakta dan pandangan yang telah kami uraikan di atas, bahwa kerugian pengelolaan dananya yang berakibat pada kekurangan pendanaannya, maka Pendiri wajib memenuhi kekurangan pendanaan tersebut. Artinya PT Pertamina (Persero) selaku Pendiri wajib menyetorkan sejumlah dana ke Dana Pensiun Pertamina.

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

Bila dicermati, permohonan yang diajukan oleh Pemohon yang berupa pengujian materiil Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang DANA PENSIUN adalah terkait, khususnya, dengan **pengelolaan dana pensiun dengan pola Manfaat Pasti pada institusi Dana Pensiun yang didirikan oleh PT Pertamina, selaku Badan Usaha Milik Negara.**

Terkait dengan itu, ahli akan terlebih dahulu mendudukan permasalahan yang kini diajukan oleh Pemohon dengan menyampaikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, bahwa kasus yang diajukan oleh Pemohon, secara substansi, adalah merupakan sebuah kasus yang terjadi dalam lingkup Hukum Keuangan Negara.

Oleh karena itu, tanpa memiliki pretensi yang berlebihan, dan mengurangi arti penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya, saya berpendapat bahwa penjelasan dari sudut Ilmu Hukum Keuangan Negara sudah selayaknya dipandang memiliki relevansi yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya. Hal ini tentunya dengan mengacu pada azas proporsionalitas, yaitu dengan menempatkan disiplin Ilmu Hukum Keuangan Negara sebagai instrumen untuk melakukan analisis terhadap permasalahan yang timbul dalam bidang Hukum Keuangan Negara.

Dalam praktek selama ini, mengingat disiplin Ilmu Hukum Keuangan Negara di Indonesia belum berkembang, sekedar untuk mencari pembenaran bahwa masalah-masalah Keuangan Negara telah dianalisis dari aspek hukum, kasus-kasus yang terjadi dalam lingkup Keuangan Negara seringkali dianalisis oleh berbagai pihak dengan menggunakan sudut pandang dari berbagai disiplin ilmu hukum, misalnya : Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Bisnis, Hukum Pidana, dan juga Hukum Perdata. Padahal, ini adalah satu pemahaman yang kurang tepat atau kalau boleh dikatakan, keliru.

Agar lebih mudah dipahami, penjelasan yang disampaikan akan dibagi dalam tiga bagian, yaitu: pertama, terkait dengan status Dapen Pertamina dalam Keuangan Negara; kedua, keterhubungan kekayaan Dapen dengan Pendiri ; dan ketiga, pendapat yang dirangkum dalam bentuk kesimpulan.

#### **1. Dapen Pertamina merupakan lingkup Keuangan Negara**

##### **a. Sebagai institusi yang menerima fasilitas dari Negara**

Sebagaimana dinyatakan dalam pendiriannya bahwa Dana Pensiun Pertamina merupakan Dana Pensiun yang menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 7 UU Nomor 11 Tahun 1992. Sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya, Dana Pensiun Pertamina merupakan Dana Pensiun Pemberi Kerja sesuai dengan Pasal 5 UU Nomor 11 Tahun 1992.

Sesuai dengan ketentuan undang-undang tersebut bahwa PENDIRI, dalam hal ini PT PERTAMINA, berkewajiban melakukan penghimpunan dana dari para pekerja (karyawan) serta kemudian menyerahkan pengelolaannya kepada Dana Pensiun Pertamina sebagai PENGURUS. Kendati Pengurus memiliki kewenangan dalam melaksanakan investasi, dalam model Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) arahan investasi dilakukan oleh Pendiri. Artinya, bahwa berbagai tindakan dalam pelaksanaan investasi dapat dilakukan oleh Pengurus sepanjang sesuai dengan arah yang telah ditetapkan oleh Pendiri. Dalam hal ini, Pengurus berkewajiban melakukan investasi dengan menerapkan prinsip kehati-hatian (*secara prudent*) bagi kepentingan pendiri, pekerja dan pensiunan. Penerapan prinsip kehati-hatian dimaksud tujuannya, antara lain adalah untuk memastikan bahwa dana yang dikelola sanggup memenuhi kewajiban manfaat pasti bagi para pensiunan dan bagi para pekerja pada saat mereka memasuki masa pensiun.

Pola hubungan kerja tersebut, membawa konsekuensi bahwa segala akibat yang mungkin terjadi dalam pengelolaan investasi akan menjadi tanggungjawab Pendiri. Oleh karena itu, walaupun kekayaan Dapen Pertamina terpisah dari PT PERTAMINA selaku Pendiri, kekurangan pendanaan yang mungkin terjadi sebagai akibat kebijakan investasi yang arahnya ditetapkan oleh Pendiri akan menjadi tanggungjawab Pendiri, dan wajib diserahkan kepada Pengurus.

Dari uraian di atas, secara jelas dapat dilihat bahwa Dapen Pertamina adalah merupakan institusi non-structural yang berada dalam lingkup BUMN, dalam hal ini Pertamina --dan anak-anak perusahaannya-- yang mendapatkan fasilitas Pemerintah, dalam hal ini Pertamina --dan anak-anak perusahaannya--, dalam bentuk kebijakan dalam pengelolaan dana, termasuk dalam pengelolaan investasi.

Dengan demikian, dalam kaitan ini, keterkaitan Dapen Pertamina dengan Keuangan Negara bukanlah semata-mata disebabkan karena status kelembagaannya sebagai BUMN ataupun anak BUMN, melainkan karena kedudukannya sebagai sebuah institusi yang mendapatkan fasilitas negara untuk melakukan pengelolaan asset negara yang dapat berakibat

pada berkurangnya asset negara yang berada di tangan BUMN sebagai Pendiri. Hal inilah yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 2 yang berbunyi:

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

*a. ....*

*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.*

b. Kerugian Dapen Pertamina mengakibatkan Kerugian Negara

Menurut definisi, yang dimaksud dengan kerugian Negara adalah kekurangan asset/kekayaan negara karena suatu perbuatan melanggar/ melawan hukum, lalai, ataupun karena *force majeure*. Kekurangan asset/kekayaan ini dapat terjadi antara lain karena uang yang seharusnya disetor, tidak disetor; kekayaan yang seharusnya menjadi milik Negara, tidak menjadi milik negara; atau dapat juga antara lain, karena uang yang berada di kas negara berkurang secara melanggar/melawan hukum; atau asset yang menjadi milik negara terlepas dari kepemilikan Negara secara melanggar/melawan hukum.

Kerugian yang diderita oleh negara dalam perannya selaku otoritas akan memiliki dampak langsung yang sangat luas, yaitu kepada rakyat. Misalnya, tindakan dalam menggelapkan dana-dana yang ditujukan untuk kepentingan pertahanan dan keamanan, pendidikan, kesehatan, dsb yang pada hakekatnya dikelola oleh kementerian/ lembaga akan menurunkan kemampuan pemerintah dalam memberikan layanan kepada masyarakat yang secara langsung akan berakibat terhadap penderitaan masyarakat. Pemikiran inilah yang kemudian dijadikan alas dalam penindakan kasus penggelapan atas asset negara yang kemudian lebih dikenal sebagai kasus korupsi.

Sementara itu, kerugian yang terjadi dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan akan merugikan individu, yaitu perusahaan yang kebetulan pemiliknya adalah negara. Kerugian dimaksud akan menurunkan kemampuan usahanya dalam mencari keuntungan.

Penilaian terhadap tindakan yang merugikan dimaksud harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip profesionalitas yang berlaku.

Oleh karena itu, kerugian yang terjadi dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan (BUMN), tidak selalu merupakan kerugian negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Kerugian dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan harus dipandang sebagai suatu akibat tindakan profesional dalam mencapai tujuan, yaitu mencari keuntungan.

Namun demikian, kerugian yang terjadi dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan dapat merupakan kerugian negara sebagaimana dimaksudkan oleh Undang-Undang Keuangan Negara, bilamana kerugian dimaksud terjadi bukan karena keputusan atau kebijakan dalam melaksanakan tujuan, yaitu operasi bisnis, melainkan karena tindakan melawan hukum lain, misalnya karena kecurangan dan kelalaian dalam pengelolaan keuangan (*financial fraude*), termasuk pengelolaan aset yang dapat dinilai dengan uang.

Dengan demikian, dengan mengacu pada uraian di atas, kerugian yang terjadi pada Dapen Pertamina yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum yang kemudian berakibat pada terjadinya kerugian pada PT PERTAMINA merupakan kerugian negara sebagaimana dimaksudkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

c. Kewenangan Pemeriksaan BPK RI

Dari uraian yang disampaikan dalam huruf b dan huruf c di atas dengan jelas dapat dilihat bahwa kewenangan BPK RI dalam melakukan audit terhadap Dapen Pertamina didasarkan pada dua hal.

Pertama, bahwa BPK RI atas dasar undang-undang memiliki kewenangan untuk melakukan audit terhadap seluruh aset yang dikelola oleh institusi/ lembaga Pengelola Keuangan Negara yang berada dalam tiga sub bidang Keuangan Negara, yaitu: sub bidang Pengelolaan Fiskal, sub bidang Pengelolaan Moneter, dan sub bidang Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan (BUMN, dlsb) yang secara rinci diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Kedua, bahwa BPK RI memiliki kewenangan untuk melakukan audit dalam rangka penghitungan kerugian negara. Kewenangan ini tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga audit swasta terkait dengan kompetensinya di bidang pengelolaan keuangan Negara.

## **2. Penerapan Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992.**

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa Pemohon menyampaikan bahwa atas dasar Pasal 29 huruf a kekayaan Dapen Pertamina bukanlah merupakan bagian Keuangan Negara. Salah satu kekhawatiran yang disampaikan dalam permohonan tersebut (angka 28) adalah bahwa berbagai BUMN pada umumnya telah mendirikan DAPEN, sehingga terjadinya kasus pada Dapen Pertamina yang mengakibatkan Pengurus Dapen Pertamina terlibat kasus korupsi akan sangat berpotensi terjadi pada Pengurus Dapen pada BUMN lainnya.

Alur pikir yang disampaikan Pemohon melalui Kuasa Hukumnya yang merupakan kunci permasalahan dalam Permohonan uji materi undang-undang tersebut, menampakkan adanya kerancuan dalam berpikir. Pasal dimaksud yang didasarkan pada berbagai asas, pada hakekatnya, mengatur tentang asal-usul kekayaan yang dikaitkan dengan azas keterpisahan kekayaan yang pada prinsipnya memberikan pengaturan bahwa pemisahan kekayaan antara institusi Pendiri dan Dapen harus dilakukan.

Bila diperhatikan, pemisahan tersebut dimaksudkan agar menghindarkan kerancuan dalam pengelolaan kegiatan operasional institusi, yaitu antara Pendiri dan Dapen. Sejauh ini, secara praktis pemisahan tersebut telah dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan, dan pada prinsipnya tidak mengalami permasalahan.

Keterhubungan antara kekayaan Pendiri dan Dapen hanya terjadi bilamana Dapen tersebut melaksanakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP), mengingat sebagaimana disampaikan, risiko pengelolaan dana yang dilakukan oleh Pengurus atas dasar arahan Pendiri akan menjadi tanggungjawab Pendiri. Dus, kekurangan kekayaan yang menyebabkan menurunnya kemampuan Dapen melaksanakan pembayaran kepada para

penerima pensiun sebagai akibat kesalahan pengelolaan investasi oleh Pengurus akan mengakibatkan berkurangnya kekayaan Pendiri.

Oleh karena itu, kekhawatiran yang disampaikan dalam permohonan dimaksud adalah tidak berdasar, sepanjang Dapen BUMN hanya melaksanakan Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP).

Dari pengamatan terhadap Permohonan Uji Materi yang disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi oleh Pemohon melalui Kuasa Hukumnya, menurut Ahli, **terdapat informasi penting yang sengaja tidak disampaikan**, sehingga akan dapat membiaskan pendapat ataupun putusan Majelis. **Informasi dimaksud adalah bahwa Dapen PERTAMINA adalah merupakan Dapen yang menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) yang secara konsepsi risiko pengelolaan investasi berada di tangan Pendiri.** Kesalahan dalam pengelolaan investasi yang berakibat terjadinya kerugian akan menjadi tanggungjawab dan akan menggerus kekayaan Pendiri. Oleh karena itu, perbuatan melawan hukum Pengurus Dapen PERTAMINA akan menyebabkan timbulnya kerugian pada PT. PERTAMINA yang merupakan BUMN.

Untuk mengakhiri uraian penjelasan dan pendapat, perkenankanlah, pada kesempatan ini, Ahli menyampaikan kesimpulan sebagaimana di bawah ini :

1. Terdapat dua model penyelenggaraan pensiun, yaitu melalui Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP) dan Program Pensiun Manfaat pasti (PPMP).
2. Dalam Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) arahan investasi diberikan oleh Pendiri, sedangkan Pengurus adalah sebagai penyelenggara/ pelaksana.
3. Oleh karena itu, dalam Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) segala risiko investasi menjadi tanggung jawab Pendiri.
4. Dapen PT. PERTAMINA merupakan Dapen yang menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP), oleh karena itu kerugian yang terjadi dalam pelaksanaan investasi menjadi tanggungjawab PT PERTAMINA sebagai Pendiri.
5. Dimasukannya Dapen PT. PERTAMINA sebagai bagian dari Keuangan Negara karena dua alasan: a. bahwa Dapen PT. PERTAMINA merupakan institusi yang menerima fasilitas negara dalam pengelolaan assetnya

(investasi); b. bahwa kerugian yang terjadi sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan merupakan tanggung jawab PT. PERTAMINA.

6. Oleh karena PT. PERTAMINA merupakan BUMN yang termasuk dalam lingkup Keuangan Negara, kerugian PT. PERTAMINA yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum merupakan kerugian negara sebagaimana dimaksudkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

**[2.5]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Kejaksaan Agung sebagai Pihak Terkait memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan dan didengarkan dalam persidangan tanggal 10 Desember 2018, pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **1. Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan,

*"Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum."*

Lebih lanjut ketentuan tersebut ditegaskan kembali dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU No. 24 Tahun 2003) *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU No. 8 Tahun 2011) yang menyatakan:

*"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Oasar Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. memutus pembubaran Partai Politik;*
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum".*

Dari kutipan ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tersebut di atas, dikaitkan dengan permohonan uji materi yang diajukan Pemohon kepada Mahkamah Konstitusi maka setelah membaca dengan cermat permohonan yang diajukan oleh Pemohon dengan dalil bahwa ketentuan-ketentuan dalam Pasal 29a huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 yang dimohonkan pengujian itu bertentangan dengan pasal-pasal UUD 1945 karena menurut Pemohon norma pada ketentuan tersebut sama sekali tidak tegas dan mengandung frasa yang multitafsir yang mengakibatkan PEMOHON menjadi Terdakwa dan dituntut melakukan tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Agung RI merupakan *Constitutional Complaint* sehingga Jaksa Agung RI selaku Pihak Terkait berpendapat bahwa sesungguhnya yang dipermasalahkan oleh Pemohon terhadap ketentuan *a quo* lebih merupakan *Constitutional Complaint* daripada *Judicial Review*" atau *Contitutional Review*.

Dengan demikian, oleh karena yang diajukan Pemohon terhadap ketentuan *a quo* lebih merupakan *Constitutional Complaint* serta mengingat Undang-Undang Mahkamah Konstitusi belum diatur kewenangan kepada: Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa *Constitutional Complaint*, maka beralasan hukum untuk Majelis Hakim yang mulia pada Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan ini.

## **2. Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

- 1) Bahwa pihak yang dapat menjadi Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah subjek hukum yang memenuhi persyaratan menurut undang-undang untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 pada Mahkamah Konstitusi. Pemenuhan syarat-syarat tersebut menentukan kedudukan hukum atau *Legal Standing* suatu subjek hukum untuk menjadi Pemohon yang sah pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka Pemohon harus membuktikan terlebih dahulu ia benar-benar memiliki *Legal Standing* atau kedudukan hukum, sehingga permohonan yang diajukan oleh Pemohon dapat diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi.
- 2) Sesuai Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 *juncto* UU No. 8 Tahun 2011, secara jelas dan tegas mensyaratkan pihak-pihak yang mempunyai

kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menjadi Pemohon dalam pengujian 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;
- 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;
- d. lembaga negara;

3) Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-111/2005 tanggal 31 Mei 2005 *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007, dan putusan Mahkamah Konstitusi selanjutnya telah secara tegas memberikan pengertian dan batasan kumulatif perihal "kerugian konstitusional" terkait dengan berlakunya suatu norma undang-undang, yaitu:

- a. adanya hak Konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa Hak Konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. kerugian Konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

4) Bahwa terhadap permohonan Pemohon, Jaksa Agung memandang tidak ditemukan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dialami oleh Pemohon baik yang bersifat spesifik (khusus) khususnya dengan berlakunya pasal *a quo* yang dimohonkan untuk diuji.

5) Jaksa Agung juga telah mempelajari permohonan Pemohon dalam mengajukan uji materi ini yang pada pokoknya pemohon berpandangan

frasa "dapat" yang tertuang dalam Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 dapat ditafsirkan secara luas dan bersifat multitafsir sehingga mengakibatkan PEMOHON menjadi Terdakwa dan dituntut melakukan tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Agung RI terkait dengan pembelian saham PT Sugih Eney, Tbk di Pasar Saham Bursa Efek Jakarta (BEI) saham dimaksud, di pasar saham dikenal dengan kode SUGI;

- 6) Alasan-alasan Pemohon dalam mengajukan uji materi tidak berdasarkan kerugian konstitusional yang nyata bagi Pemohon, tetapi berdasarkan pandangan-pandangan Pemohon terhadap norma dalam UU Nomor 11 Tahun 1992 dan sesungguhnya yang dipermasalahkan oleh Pemohon terhadap ketentuan *a quo* lebih merupakan *Constitutional Complaint* daripada *Judicial Review*" atau *Contitutional Review*.
- 7) Bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, secara tegas dinyatakan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus terhadap suatu norma undang-undang bertentangan dengan konstitusi (*constitutional review*), sementara terhadap *constitutional complaint* UUD 1945 tidak mengaturnya.

Dengan demikian Pemerintah berpendapat tidak terdapat kerugian konstitusional yang dialami oleh Pemohon terhadap keberlakuan pasal *a quo*. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk e verklaard*).

### **3. Pengertian Kerugian Konstitusional Dengan Berlakunya Undang-Undang**

Bahwa pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang sebagaimana dimaksud pada Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011, dipertegas kembali kembali melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-111/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi berikutnya Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007, harus memenuhi 5 syarat yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus 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 pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Dalam ketentuan Pasal 51 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dikatakan bahwa Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Demikian pula dalam ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa: "Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

- a. Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945 dan/atau;
- b. Materi muatan dalam ayat, pasal dan atau bagian undang-undang dianggap
- c. bertentangan dengan UUD 1945.

Bahwa setelah membaca dengan cermat permohonan Pemohon, berdasarkan kewenangan Mahkamah Konstitusi, Jaksa Agung berpendapat bahwa sesungguhnya yang dipermasalahkan Pemohon terhadap ketentuan *a quo* lebih merupakan *constitutional complaint* daripada *judicial review* atau *constitutional review*. Tetapi Pemohon sama sekali tidak menguraikan secara jelas kerugian apa yang ditimbulkan sebagai akibat oleh berlakunya undang-

undang yang dimohonkan pengujian, sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi, permohonan *a quo* tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ovtantkelijk verklaard*).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa dengan tidak terpenuhinya salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-111/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi berikutnya Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 yakni: "Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi." Maka dengan demikian Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum atau *legal standing* untuk mengajukan uji materi Pasal 29 a huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun terhadap UUD 1945.

## **PENJELASAN JAKSA AGUNG ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON**

**2.1 Permohonan pengujian bahwa pada pokoknya Pemohon mengajukan permohonan uji materi atas ketentuan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) Undang-Undang 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Terhadap permohonan tersebut Jaksa Agung RI memberikan penjelasan sebagai berikut:**

- 1) Frasa "luran pemberi kerja" dalam Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Secara filosofis dari sisi tujuan, perumusan keuangan negara sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 17 Tahun 2003) ditujukan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara melalui pengelolaan keuangan negara secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah

ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini keuangan negara tidak hanya mencakup bidang fiskal atau APBN saja, namun juga bidang moneter dan bidang kekayaan negara yang dipisahkan. Definisi kekayaan negara yang dipisahkan adalah dipisahkan pengelolaannya dari mekanisme pengelolaan anggaran negara atau APBN. Dengan pengelolaan di luar mekanisme APBN, maka rencana kegiatan tidak perlu persetujuan dari legislatif, tidak mempedomani tata kelola baku keuangan negara, serta tidak berpedoman pada prinsip-prinsip pengelolaan anggaran negara.

- 2) Dalam prespektif hukum keuangan negara, kedudukan dana pensiun BUMN dapat ditinjau dari ruang lingkup keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur bahwa ruang lingkup keuangan negara termasuk di dalamnya adalah kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas pemerintah. Dalam penjelasan Pasal 2 huruf i tersebut, kekayaan pihak lain meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah. Yayasan-yayasan di lingkungan Kementerian/lembaga atau perusahaan negara atau perusahaan daerah.
- 3) Mengenai kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah sebagai bagian dari keuangan negara dapat dilihat dari sudut pandang filosofi keuangan negara, yaitu adanya hubungan antara pemerintah dengan rakyat pada dasarnya telah dipahami sejak lama bahwa negara berkewajiban menjamin kesejahteraan rakyatnya.
- 4) Untuk menilai apakah dana pensiun BUMN merupakan lingkup keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf i UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut, ada dua kriteria yang secara filosofis perlu dipahami yakni tujuan dan kewajiban. Tujuan dana pensiun BUMN adalah untuk mengelola dan mengembangkan dana guna menyelenggarakan program pensiun untuk menjamin dan memelihara kesinambungan penghasilan bagi peserta pegawai BUMN pada hari tua dan pihak yang berhak. Dikaitkan dalam konteks hubungan antara negara

dan rakyat dalam rangka memberikan layanan publik tersebut, tujuan dana pensiun meliputi korelasi secara tidak langsung dalam rangka pemberian layanan publik.

- 5) Selanjutnya dilihat dari adanya kewajiban pemerintah dalam hal ini, ada tidaknya pengeluaran yang menjadi kewajiban pemerintah dalam hal pembentukan dana pensiun dapat dilihat ada tidaknya tanggung jawab pemberi kerja, BUMN terhadap dana pensiun. Sebagai badan hukum yang didirikan BUMN dapat dilihat adanya dana BUMN yang dipisahkan dana pensiun BUMN tersebut sebagai modal. Selain itu, perlu dilihat pula bentuk tanggung jawab BUMN sebagai pemberi kerja dalam hal terjadi permasalahan likuiditas dana pensiun BUMN.
- 6) Selanjutnya, dilihat dari adanya kewajiban pemerintah dalam hal ini, ada tidaknya pengeluaran yang menjadi kewajiban pemerintah dalam hal pembentukan dana pensiun dapat dilihat ada tidaknya tanggung jawab pemberi kerja, BUMN, terhadap dana pensiun. Sebagai badan hukum yang didirikan BUMN dapat dilihat adanya dana BUMN yang dipisahkan dana pensiun BUMN tersebut sebagai modal awal.
- 7) DP Pertamina dibentuk dan didirikan oleh PT Pertamina (Persero) dengan sumber daya dari iuran pemberi kerja, PT Pertamina (Persero) dan peserta untuk menyelenggarakan program pensiun manfaat pasti sesuai UU Nomor 11 Tahun 1992. Dalam hal program pensiun manfaat pasti, tanggung jawab pemberi kerja terhadap pembiayaan pensiun lebih besar daripada peserta. Tanggung jawab termasuk tidak boleh dialihkan kepada peserta dengan mewajibkan peserta menanggung beban iuran yang lebih besar.
- 8) Dana Pensiun Pertamina (DP Pertamina) dibentuk atau didirikan oleh PT. Pertamina (Persero) dengan sumber dana berasal dari iuran peserta yaitu berasal dari pegawai Pertamina yang dipotong gaji sesuai dengan ketentuan dan bersumber dari kontribusi pemberi kerja dalam hal ini PT Pertamina (Persero) .
- 9) Berdasarkan pendapat ahli Siswo Sujanto, DEA yang disampaikan pada Persidangan dan termaktub dalam Putusan Nomor 107/Pid.Sus/TPK/2017/PN.JKT.PST, yang dimaksud Keuangan Negara pada prinsipnya

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 Negara dalam melaksanakan fungsi pemerintahan negara. Pengertian tentang Keuangan Negara tersebut dimasa lalu (sebelum berlaku UU No. 17 Tahun 2003) diatur didalam berbagai ketentuan terkait dengan pengelolaan/administrasi keuangan negara. Pada saat ini, pengertian tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- 10) Sesuai dengan pemikiran yang terkandung dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengelolaan Keuangan Negara dibagi dalam 3 (tiga) sub bidang, yaitu sub bidang Pengelolaan Fiskal, sub bidang Pengelolaan Moneter, sub bidang Pengelolaan Kekayaan Negara yang dipisahkan. Dengan demikian, uang negara yang dipisahkan serta dikelola oleh BUMN termasuk dalam lingkup Keuangan Negara sebagaimana diatur Pasal 2 huruf g dan UU Nomor 17 Tahun 2003, yaitu: "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 negaraperusahaan daerah".*
- 11) Dasar pemikiran/filosofi pendirian BUMN oleh negara adalah karena adanya kebutuhan masyarakat terhadap layanan pemerintah yang pada hakikatnya tidak seluruhnya dapat disediakan melalui sistem yang melibatkan lembaga-lembaga pemerintah yang bersifat struktural dengan menggunakan mekanisme penetapan harga atas dasar non pasar (*non market pricing mechanism*). Di samping itu, diperlukan pula peran pemerintah dalam mendorong perkembangan perekonomian nasional melalui sistem distribusi dan stabilisasi, disisi lain pendirian BUMN diharapkan merupakan sumber penerimaan negara (vide Pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

(selanjutnya disebut UU No. 19 Tahun 2003) di khususnya ayat (1) huruf a sampai dengan huruf e.

- 12) Bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tunduk pada tata kelola sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur institusi itu sendiri dengan mengacu pada praktik-praktik yang sehat (*best practice*) dalam tata kelola yang baik (*good governance*) sesuai sifat institusi. Pengelolaan BUMN tunduk pada ketentuan UU Nomor 19 Tahun 2003.
- 13) Bahwa dana pensiun pegawai pada hakikatnya merupakan sejenis asuransi yang memberikan jaminan kepada setiap pegawai/pekerja untuk dapat tetap memperoleh penghasilan setelah menunaikan masa kerja dalam kurun waktu tertentu atau karena alasan tertentu terpaksa harus mengakhiri masa tugasnya pada sebuah institusi. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan institusi dapat berupa institusi pemerintah ataupun swasta.
- 14) Bahwa pada hakikatnya dana pensiun dapat dipersamakan dengan asuransi. Terkait dengan hal tersebut, penghimpun dana pensiun dilakukan melakukan pembayaran premi dari para pegawai/pekerja/peserta dana pensiun. Dalam pengertian umum karena tidak semua Dana Pensiun bersifat asuransi, berbagai pihak menamakan pembayaran premi dimaksud sebagai "iuran" kepesertaan pada Dana Pensiun.
- 15) Meskipun dinyatakan terpisah dari kekayaan BUMN sebagai pendirinya, kekayaan dana pensiun BUMN tidak serta merta dipisahkan dari statusnya sebagai bagian dari keuangan negara. Pemisahan ini semata-mata untuk menjamin kemampuan untuk mengelola kebijakan yang bersifat prefiks sehingga tidak perlu mengikuti pola baku pengelolaan keuangan Pemerintah. Konsep ini di -ertegas pula dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 dan perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 terkait pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 2 huruf g dan huruf i dan UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Sadan Pemeriksa Keuangan, Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf dan Pasal 11

huruf a yang antara lain menyatakan bahwa: "Pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusya kaitan negara dengan BUMN/BUMD atau nama lain yang sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara di sini hanya untuk memudahkan pengelolaan usaha atau bisnis".

- 16) Frasa "luran pemberi kerja" dalam Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena:
  - a. Penentuan ada/tidaknya unsur keuangan negara yang dikelola oleh entitas non-pemerintahan bukan semata-mata didasarkan pada terpisahnya DP Pertamina dengan PT Pertamina selaku pemberi kerja, namun dilihat dari adanya peran negara, dalam hal ini ada kewajiban negara dan pemerintah untuk memastikan tercapainya tujuan pemberian layanan publik berupa manfaat pasti kepada para pensiunan.
  - b. Frasa "luran pemberi kerja" dalam Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak menimbulkan ketidakjelasan tentang status hukum iuran pemberi kerja. Frasa luran pemberi kerja tersebut harus dibaca dalam konteks sumber kekayaan dana pensiun bukan untuk menentukan ruang lingkup keuangan negara yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 sebagaimana amanat UUD 1945. Pasal 29 huruf a UU No. 11 Tahun 1992 tidak menimbulkan multitafsir, sebaliknya memberikan kepastian hukum mengenai nadanya peran negara melalui BUMN dan PT Pertamina.
- 17) Bahwa yang dimaksud dengan kerugian negara adalah kekurangan aset negara karena perbuatan melawan hukum oleh pejabat pengelola. Kekurangan aset dimaksud, dalam hal uang, dapat terjadi karena uang yang seharusnya masuk ke kas negara tetapi tidak masuk kas negara atau uang yang seharusnya tidak keluar dari kas negara tetapi keluar dari kas negara yang semuanya itu disebabkan karena perbuatan melawan hukum pejabat negara. Dalam hal aset di luar uang, kerugian dimaksud dapat terjadi karena aset yang seharusnya menjadi milik negara tetapi tidak menjadi milik negara atau aset yang seharusnya tidak terlepas dari penguasaan negara menjadi terlepas dari kekuasaan negara.
- 18) Bahwa dalam pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan kerugian negara yang terjadi pada lembaga dimaksud harus dibedakan dalam

kerugian yang diakibatkan karena tindakan profesional, yaitu dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi maupun tujuan penyelenggaraan lembaga itu sendiri dan kerugian yang terjadi karena perbuatan melanggar hukum yang dilakukan para pejabatnya. Oleh karena itu, kerugian yang terjadi pada BUMN harus dianalisis dan dikaji menurut penilaian profesional. Bilamana menurut analisis bahwa kerugian yang terjadi tidak dilakukan dalam rangka mencapai tujuan lembaga yang bersangkutan, tetapi lebih diakibatkan perbuatan melawan hukum dari pejabatnya, maka kerugian dimaksud merupakan kerugian negara sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 17 Tahun 2003.

- 19) Bahwa mengacu pada status kelembagaan dan status keuangan DP Pertamina pada hakikatnya kerugian institusi dimaksud merupakan kerugian negara sebagaimana dimaksudkan oleh UU Nomor 17 Tahun 2003. Nilai kerugian yang dialami dalam DP Pertamina akibat perbuatan Pemohon Uji Materi dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara yaitu hilangnya hak negara dalam hal ini dana pensiun yang dikelola oleh DP Pertamina yang kemudian berkurang/hilang dari kepemilikan negara besarnya kerugian negara dapat dihitung dengan menggunakan formula antara lain dengan cara menghitung besarnya selisih aset negara (dalam hal ini uang) yang seharusnya tidak dikeluarkan tetapi ternyata dikeluarkan oleh negara atau dengan hak yang secara nyata diterima oleh negara dengan hak yang seharusnya diterima oleh negara (Vide keterangan ahli Drs Siswo Sujanto, DEA dalam putusan Nomor 107/PID .SUS/TPK/2017/PN.JKT.PST).

**2.2 Permohonan pengujian bahwa pada pokoknya Pemohon mengajukan permohonan uji materi atas ketentuan Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 52 ayat (4) Undang-Undang 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Terhadap permohonan tersebut Jaksa Agung RI memberikan penjelasan sebagai berikut:**

- 1) Bahwa ketentuan mengenai penyampaian laporan keuangan yang telah diatur, diaudit oleh akuntan publik, sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (1) huruf s dan ketentuan bahwa Menteri dapat menunjuk akuntan

publik dan/atau aktuaris dalam rangka pemeriksaan langsung, sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 adalah dalam konteks pembinaan dan pengawasan atas dana pensiun, baik dari segi keuangan maupun teknis operasional oleh Menteri Keuangan. Hal tersebut sesuai dengan judul bab dari kedua ketentuan tersebut, yaitu Bab VI, Pembinaan dan Pengawasan.

- 2) Bahwa pembinaan dan pengawasan merupakan salah satu asas pokok dalam pembentukan dana pensiun dan penyelenggaraan program dana pensiun, yaitu bahwa sesuai dengan tujuannya, harus dihindarkan penggunaan kekayaan danapens iun dari kepentingan yang dapat mengakibatkan tidak tercapainya maksud utama dari pemupukan dana yaitu untuk memenuhi pembayaran hak peserta. Dalam pelaksanaannya, pembinaan dan pengawasan atas investasi kekayaan dana pensiun, penjelasan umum UU Nomor 11 Tahun 1992.
- 3) Bahwa sesuai dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 15 Tahun 2004), BPK dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara, daerah dan/atau unsur pidana. Terkait dengan pemeriksaan investigatif guna menghitung kerugian negara, selanjutnya disebut dengan pemeriksaan penghitungan kerugian negara yang dipermasalahkan Pemohon, BPK berpendapat bahwa pemeriksaan penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh BPK sama sekali tidak berkorelasi dengan kedua ketentuan pasal yang dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon tersebut.
- 4) Bahwa pemeriksaan perhitungan kerugian negara yang dilakukan BPK ini berhubungan erat dengan kewenangari BPK untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara atau daerah (Pasal 11 huruf c UU Nomor 15 Tahun 2006) .
- 5) Kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan penghitungan kerugian negara sebagai wewenang atribusi yang dimiliki oleh BPK ditegaskan kembali dalam:

- a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 yang dalam pendapat hukum konstitusi, antara lain menyatakan bahwa dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, khususnya unsur kerugian negara, aparat penegak hukum, dalam hal ini KPK, dalam berkoordinasi dengan BPK.
  - b. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan, menyatakan bahwa instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian negara adalah BPK yang memiliki kewenangan konstitusional.
- 6) Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena:
- a. Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 merupakan pengaturan dalam konteks pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan dana pensiun, baik dari segi keuangan maupun teknis operasional oleh Menteri Keuangan, agar penyelenggaraan program dana pensiun dilakukan sesuai dengan tujuannya .
  - b. Pemeriksaan penghitungan kerugian negara oleh BPK bukan merupakan implementasi dari penafsiran atas ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) Pemeriksaan penghitungan kerugian negara oleh BPK bukan merupakan implementasi dari penafsiran atas ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992. Pemeriksaan penghitungan kerugian negara berada dalam ranah penegakan hukum, yaitu terkait dengan suatu kasus tindak pidana yang sedang diproses secara hukum oleh instansi yang berwenang .

**2.3 Kejaksaaan Agung RI meminta BPK sebagai Auditor dalam menghitung kerugian keuangan negara perkara tindak pidana korupsi atas nama Pemohon uji materi:**

- 1) Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) mengatur tentang definisi *keterangan*

*ahli yaitu alat bukti dalam perkara pidana berupa keterangan yang diberikan oleh seseorang mengenai suatu hal hal yang diberikan oleh seseorang mengenai suatu hal yang diberikan berdasarkan keahlian dari ilmu pengetahuan yang dikuasainya untuk membuat terang suatu perkara pidana.* Berdasarkan ketentuan diatas, kualifikasi ahli yang memenuhi syarat memberikan keterangan sehingga bernilai sebagai alat bukti dan memiliki kekuatan pembuktian yaitu: menguasai ilmu pengetahuan tertentu yang diperoleh melalui kegiatan pendidikan atau kegiatan ilmiah lainnya sebagai dasar keahlian dan memperoleh pengakuan sebagai ahli (pakar) dalam bidangnya atau memiliki sertifikasi keahlian khusus.

- 2) Bahwa keterangan ahli sebagai alat bukti selanjutnya diatur dalam Pasal 186 KUHAP yang berbunyi: "*Keterangan ahli ialah apa yang seorang ahli nyatakan di sidang pengadilan*". Dan penjelasan Pasal 186 KUHAP yang berbunyi: "*Keterangan ahli ini dapat juga sudah diberikan pada waktu pemeriksaan oleh penyidik atau penuntut umum yang dituangkan dalam suatu bentuk laporan dan dibuat dengan mengingat sumpah di waktu ia menerima jabatan atau pekerjaan. Jika hal itu tidak diberikan pada waktu pemeriksaan penyidik atau penuntut umum, maka pada pemeriksaan di sidang, diminta untuk memberikan keterangan dan dicatat dalam berita acara pemeriksaan. Keterangan tersebut diberikan setelah ia mengucapkan sumpah atau janji*".
- 3) Keterangan yang diberikan oleh seseorang yang tidak memiliki kualifikasi keahlian atau tidak memiliki sertifikasi keahlian khusus maka akan berimplikasi pada keterangan yang diberikan. Keterangan yang diberikan menjadi tidak memenuhi kualifikasi sebagai keterangan ahli sebagai alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 184 KUHAP dan oleh karenanya tidak dapat dipakai sebagai alat bukti dalam perkara pidana dan tidak memiliki kekuatan pembuktian untuk membuktikan perkara pidana.
- 4) Bahwa unsur "merugikan keuangan negara" dalam perkara tindak pidana korupsi *in casu* Pemohon Uji Materi dalam kedudukannya sebagai Tersangka/Terdakwa/Terpidana dalam perkara tindak pidana korupsi

*a quo* adalah salah satu unsur yang harus dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum.

- 5) Bahwa tindak pidana korupsi sebagaimana Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 25 Januari 2017 yang pada pokoknya menyatakan kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Nomor 20 Tahun 2001) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut berimplikasi kepada tindak pidana korupsi yang merupakan delik materiil artinya kerugian keuangan negara harus nyata telah ada sebelum perkara tersebut-dilakukan penuntutan dan dapat dibuktikan yang disebabkan oleh adanya perbuatan melawan hukum [Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, selanjutnya disebut UU Nomor 20 Tahun 2001] atau perbuatan menyalahgunakan wewenang (Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2001). Sahwa kerugian keuangan negara tersebut harus bersifat riil atau nyata serta dibuktikan dan yang memiliki wewenang untuk menyatakan adanya kerugian keuangan negara adalah lembaga negara yang ditunjuk yaitu BPK RI. Perhitungan kerugian negara tidak boleh bersifat asumsi, *total lost* atau *potential lost* karena bertentangan dengan asas kepastian hukum. (vide Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017).
- 6) Berdasarkan hal tersebut, Kejaksaan Agung melalui Direktur Penyidikan pada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mengirimkan Surat Nomor S- 2260/F.2/Fd.1/10/2016 tanggal 11 Oktober 2016 perihal Bantuan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dan Permintaan Keterangan Ahli kepada Anggota V Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia yang pada pokoknya Kejaksaan Agung meminta bantuan kepada BPK RI untuk melakukan perhitungan Kerugian Keuangan Negara dalam perkara dugaan tindak pidana korupsi pengelolaan Dana Pensiun Pertamina Tahun 2013 sampai dengan 2015 serta memberikan keterangan ahli.
- 7) Bahwa unsur merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001 dapat

diketahui bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik materiil artinya akibat itu tidak perlu sudah terjadi akan tetapi apabila perbuatan itu dapat/mungkin merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, perbuatan pidana sudah selesai dan sempurna dilakukan. Arti kata merugikan adalah menjadi rugi atau menjadi berkurang. Keuangan negara dalam unsur pasal *a quo* yaitu seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara, segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun 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.
- 8) Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertujuan memberikan manfaat kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.
- 9) Bahwa pengelolaan seluruh aset DP Pertamina khususnya pengelolaan investasi saham harus dimulai dengan sebuah perencanaan dari para Pejabat Pengelolaan Keuangan Negara dalam hal ini BUMN harus menghindari terjadinya kerugian negara. Kerugian negara adalah kekurangan aset negara karena perbuatan melawan hukum oleh Pejabat pengelola aset dimaksud dalam hal uang, dapat terjadi karena uang yang seharusnya masuk ke kas negara tetapi tidak masuk atau uang yang seharusnya tidak keluar menjadi keluar dari kas negara, kerugian itu juga dapat terjadi karena aset yang seharusnya milik negara tetap tidak menjadi milik negara.

- 10) Bahwa dalam pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan, kerugian negara yang terjadi pada lembaga tersebut harus dibedakan dalam kerugian yang diakibatkan karena tindakan profesional yaitu dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi maupun tujuan penyelenggaraan lembaga itu sendiri dan kerugian yang terjadi karena perbuatan melanggar hukum yang dilakukan pejabatnya. Aset dan kekayaan DP Pertamina harus menghasilkan manfaat bagi para pensiun PT Pertamina (Persero) adalah termasuk lingkup keuangan negara, khususnya dalam sub bidang kekayaan yang dipisahkan.
- 11) Guna menghitung seberapa besar kerugian keuangan negara sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukan oleh Pemohon Uji Materi *in casu* Tersangka/Terdakwa/Terpidana dalam perkara tindak pidana korupsi pada Dana Pensiun Pertamina *a quo* maka diperlukan perhitungan dari ahli bidang auditing penghitungan keuangan negara yang dimiliki oleh BPK sebagai Lembaga Auditor Negara. Ahli tersebut memberikan keterangan di dalam proses penyidikan sampai dengan persidangan kemudian menuangkan laporan hasil pemeriksaan investigatif dalam rangka penghitungan kerugian negara atas kegiatan penempatan investasi pengelolaan dana pensiun pertamina tahun 2014 - 2015 dengan Nomor Laporan 7/LHP/XXV-AUI/06/2017 tanggal 2 Juni 2017, dengan keterangan hasil laporan yang pada pokoknya memberikan keterangan bahwa kekayaan dana pensiun pertamina berupa uang tunai yang digunakan membeli saham SUGI ditambah kekayaan dana pensiun pertamina berupa saham-saham yang dilepas untuk pertukaran saham SUGI dikurangkan dengan penjualan saham SUGI pada Juni 2016, sehingga kerugian negara berjumlah sebesar Rp. 599.426 .883.540,- (lima ratus sembilan puluh sembilan miliar empat ratus dua puluh enam juta delapan ratus delapan puluh tiga ribu lima ratus empat puluh rupiah).
- 12) Atas dasar keahlian khusus yang dimiliki lembaga BPK dalam melakukan audit maupun laporan hasil investigatif tersebut, maka Penyidik dan Penuntut Umum Kejaksaan Agung RI meminta bantuan kepada BPK untuk menghitung kerugian negara yang disebabkan tindak pidana

korupsi *a quo* yang melibatkan Pemohon Uji materi sebagai Tersangka/Terdakwa/Terpidana.

### **PETITUM**

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Kejaksaan Agung memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, memutus dan mengadili permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tersebut tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
2. Menerima Keterangan Jaksa Agung secara keseluruhan;
3. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*Legal Standing*);
4. Menyatakan ketentuan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) Undang-Undang 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28d ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

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

Selain itu, untuk mendukung keterangannya, Kejaksaan Agung mengajukan 2 (dua) orang ahli atas nama Drs. Siswo Sujanto, DEA., dan Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 Desember 2018, pada pokoknya adalah sebagai berikut:

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

Ahli Drs. Siswo Sujanto, DEA yang diajukan merupakan ahli yang sama dengan Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan yang keterangan selengkapnya sebagaimana tercantum pada Paragraf [2.4].

#### **B. Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S.**

1. Sumber kekayaan Dana Pensiun adalah Iuran Pemberi Kerja (vide Pasal 29 huruf a UU Nomor 11 Tahun 1992). Apakah Iuran Pemberi Kerja merupakan keuangan negara?

Sebelum menjawab pokok pertanyaan, kiranya perlu dipahami, bahwa PT. Pertamina (Persero) sebagai salah satu BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *juncto* Pasal 1 angka 1 dan angka 2. Berkenaan dengan ketentuan sebagaimana tersebut dikaitkan dengan keberadaan Dana Pensiun Pertamina yang merupakan anak perusahaan PT. Pertamina (Persero) dimana sesuai ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 bahwa “kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari: a. iuran pemberi kerja; b. iuran peserta; c. Hasil investasi; d. Pengalihan dari Dana Pensiun lain”. Dalam hal kekayaan Dana Pensiun tersebut dihimpun dari iuran pemberi kerja dalam hal ini PT. Pertamina (Persero) yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, maka dana yang dihimpun tersebut merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, dan hal tersebut dikategorikan sebagai keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017.

2. Bagaimanakah konsep Keuangan negara menjadi bagian di dalam sumber kekayaan Dana Pensiun?

Mengingat PT. Pertamina (Persero) merupakan sebuah Badan Usaha Milik Negara, maka kepemilikan perusahaan didasarkan pada saham. Sebagai suatu perusahaan setiap tindakan direksi harus selalu didasarkan pada RUPS. Untuk menggunakan keuangan negara tersebut menjadi iuran dana pensiun harus didasarkan pada RUPS. Dalam tindakan tersebut tidak didasarkan pada RUPS, maka tindakan direksi dikategorikan *ultravires*/penyalahgunaan wewenang.

3. Bahwa Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun pada pokoknya adalah Dana Pensiun wajib menyampaikan laporan berkala mengenai kegiatannya kepada menteri yang terdiri dari Laporan Keuangan yang telah diaudit oleh Akuntan Publik dan dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Menteri dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris.

Apakah BPK berwenang melakukan audit investigatif untuk melakukan pemeriksaan/audit investigatif terhadap kerugian negara atas kekayaan Dana Pensiun BUMN yang mengalami kerugian? Ataupun norma Pasal 52

ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 mengenai kewenangan Akuntan dalam melakukan pemeriksaan berkala sama sekali berbeda dengan kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan/audit investigatif.

Terhadap hal tersebut, sebagaimana jawaban ahli di atas bahwa PT. Pertamina (Persero) merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, dan hal tersebut bagian dari keuangan negara, dan iuran untuk Dana Pensiun Pertamina berasal dari PT. Pertamina (Persero), dengan demikian Keuangan Dana Pensiun bagian dari keuangan PT. Pertamina (Persero) yang merupakan keuangan negara. Memperhatikan hal tersebut dikaitkan dengan ketentuan Pasal 23E UUD 1945 *juncto* Pasal 2 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan/audit investigatif terhadap keuangan Dana Pensiun Pertamina.

**[2.6]** Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pemohon, Presiden, Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan dan Pihak Terkait Kejaksaan Agung yang masing-masing bertanggal 18 Desember 2018, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah tanggal 18 Desember 2018, yang pada pokoknya Pemohon tetap pada pendiriannya

**[2.7]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor

70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3477, selanjutnya disebut UU Dana Pensiun) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

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

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu 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;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;

- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 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 5 (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 konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat 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;

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 29 huruf a, serta Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Dana Pensiun bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Rumusan norma pasal-pasal UU Dana Pensiun dimaksud selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 29 huruf a:

Kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari: (a) iuran pemberi kerja

Pasal 52 ayat (1) huruf a:

Setiap Dana Pensiun wajib menyampaikan laporan berkala mengenai kegiatannya kepada Menteri yang terdiri dari: (a) laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik.

Pasal 52 ayat (4):

Dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Menteri dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris.

2. Bahwa Pemohon menjelaskan kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagai perorangan warga negara Indonesia yang mengajukan permohonan *a quo* dengan alasan ditetapkan sebagai tersangka karena disangka melakukan perbuatan yang merugikan keuangan negara selama Pemohon menjadi Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina pada tahun 2014 dan tahun 2015.
3. Bahwa penetapan Pemohon sebagai tersangka sebagaimana diuraikan pada angka 2 bermula dari peristiwa di mana pada tahun 2014 dan 2015 Dana Pensiun Pertamina melakukan pembelian saham PT. Sugih Energy, TBK dan pada tahun tersebut Pemohon masih bekerja sebagai Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina. Pembelian saham tersebut dianggap oleh Kejaksaan Agung sebagai perbuatan yang merugikan keuangan negara karena keuangan Dana Pensiun Pertamina dianggap termasuk keuangan negara oleh Kejaksaan Agung, sehingga Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) langsung melakukan pemeriksaan investigatif terhadap Dana Pensiun Pertamina. Hasil pemeriksaan BPK tersebut kemudian menjadi dasar untuk menetapkan Pemohon sebagai tersangka hingga dinyatakan bersalah oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi karena telah melakukan tindak pidana korupsi terhadap keuangan negara.
4. Bahwa menurut Pemohon, pemeriksaan BPK dan tuduhan korupsi terhadap Pemohon dikarenakan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun yang bersifat multitafsir sehingga ditafsirkan berbeda oleh Kejaksaan Agung dan atas penafsiran tersebut pula yang kemudian memberikan kewenangan bagi BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap Dana Pensiun Pertamina. Dalam negara yang berdasarkan atas hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, keadaan demikian oleh Pemohon dianggap telah merugikan hak konstitusionalnya atas kesempatan yang sama

dalam hukum dan pemerintahan serta hak atas kepastian hukum yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang terhalangi karena berlakunya Pasal 29 huruf a, serta Pasal 52 ayat (1) dan ayat (4) UU Dana Pensiun.

Berdasarkan uraian perihal kedudukan hukum Pemohon di atas dikaitkan dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK, serta Putusan Mahkamah sebagaimana diuraikan dalam Paragraf **[3.4]**, menurut Mahkamah, sepanjang berkenaan dengan hak konstitusional atas kepastian hukum, Pemohon telah menguraikan secara jelas kedudukannya sebagai mantan Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina yang ditetapkan sebagai tersangka karena melakukan perbuatan yang merugikan keuangan negara. Menurut Pemohon, dengan berlakunya norma Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a, dan Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun telah merugikan hak konstitusionalnya karena norma *a quo* tidak memberikan kepastian hukum ketika Pemohon menjalankan tugas sebagai Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina yang kemudian ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung atas dasar pemeriksaan investigatif BPK. Dengan demikian telah tampak adanya hubungan kausal antara anggapan Pemohon tentang kerugian hak konstitusionalnya dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, sehingga jika permohonan Pemohon dikabulkan, kerugian demikian tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karena itu terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

**[3.6]** Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

### **Pokok Permohonan**

**[3.7]** Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 29 huruf a, serta Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Dana Pensiun, Pemohon

mengemukakan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut (alasan-alasan Pemohon selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara Putusan ini):

1. Bahwa Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun menyatakan “Kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari: (a) iuran pemberi kerja”, sehingga menurut Pemohon dapat dikatakan bahwa kekayaan Dana Pensiun merupakan kekayaan yang terpisah dari kekayaan pemberi kerja. Hal tersebut sejalan dengan pengaturan pasal-pasal sebelumnya dalam UU Dana Pensiun yang menyatakan bahwa kekayaan Dana Pensiun terpisah dari kekayaan pemberi kerja dalam hal ini PT. Pertamina, sehingga dapat dikategorikan kekayaan Dana Pensiun Pertamina bukanlah bagian dari kekayaan negara dan bukan badan hukum yang mengelola keuangan negara.
2. Bahwa menurut Pemohon, konsekuensi dari hal tersebut pada angka 1 maka yang berwenang memeriksa laporannya adalah akuntan publik sebagaimana ditentukan pada Pasal 52 ayat (1) huruf a dan Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun. Namun, dalam pelaksanaannya, penafsiran sebagaimana dimaksud oleh Pemohon pada angka 1, ditafsirkan lain oleh Kejaksaan Agung dan BPK, sehingga BPK dalam hal ini menganggap memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan investigatif terhadap Dana Pensiun Pertamina yang kemudian menyebabkan Pemohon didakwa telah melakukan tindakan yang merugikan keuangan negara.
3. Bahwa menurut Pemohon, norma dalam Pasal 29 huruf a serta Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Dana Pensiun tidak memberikan aturan yang jelas terkait dengan kekayaan pendiri atau pemberi kerja manakala pemberi kerja tersebut adalah BUMN, sehingga ketika dilakukan investasi Dana Pensiun maka norma *a quo* dapat ditafsirkan secara bebas oleh siapapun sebagaimana penafsiran yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung dan BPK.
4. Bahwa menurut Pemohon, atas dasar penafsiran yang menganggap keuangan Dana Pensiun Pertamina termasuk dalam pengertian Keuangan Negara maka BPK melakukan pemeriksaan terhadap Dana Pensiun Pertamina terkait dengan pembelian saham PT. Sugih Energy Tbk pada tahun 2014 dan 2015

dikarenakan Kejaksaan Agung menduga adanya tindakan yang merugikan keuangan negara pada pembelian saham dimaksud.

5. Bahwa menurut Pemohon, sebagai akibat dari pemeriksaan sebagaimana diuraikan pada angka 4, Pemohon kemudian menjalani proses hukum melalui peradilan khusus tindak pidana korupsi dan dinyatakan bersalah. Padahal ketika Pemohon menjabat sebagai Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina telah melaksanakan tugasnya dengan baik bahkan hasil audit akuntan publik pada tahun tersebut selalu menyatakan wajar tanpa pengecualian. Proses peradilan terhadap Pemohon itu terjadi sebagai akibat adanya ketidakpastian hukum terhadap berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* yang memosisikan keuangan Dana Pensiun Pertamina sebagai keuangan negara yang dijadikan sebagai alat/dasar hukum atau “pintu masuk” bagi aparat penegak hukum untuk memproses Pemohon secara pidana;

Berdasarkan uraian alasan-alasan di atas Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan: (1) Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun konstitusional bersyarat apabila dimaknai “luran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”; (2) Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun konstitusional bersyarat apabila dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”; (3) Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun konstitusional sepanjang frasa “dapat” diubah maknanya menjadi “wajib”.

**[3.8]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-16 serta mengajukan Ahli, yaitu: Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S., Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, S.H., M.H., dan Dr. Margarito Kamis, S.H., M.H., (keterangan selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.9]** Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 20 Desember 2018, namun karena Keterangan tersebut diserahkan melewati batas akhir penyerahan Kesimpulan yaitu tanggal 18 Desember 2018, maka Keterangan DPR tersebut tidak dipertimbangkan;

**[3.10]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Presiden dalam persidangan dan telah memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 23 Oktober 2018 (keterangan selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.11]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pihak Terkait Badan Pemeriksa Keuangan dalam persidangan tanggal 15 November 2018 dan telah memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 15 November 2018, dan keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 10 Desember 2018, serta mengajukan keterangan tertulis Ahli, yaitu: Yuwono Basuki, S.E., M.M., dan Drs. Siswo Sujanto (keterangan selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.12]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pihak Terkait Kejaksaan Agung dalam persidangan tanggal 10 Desember 2018 dan telah memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 10 Desember 2018 serta mengajukan keterangan tertulis Ahli, yaitu: Drs. Siswo Sujanto, DEA., dan Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., (keterangan selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.13]** Menimbang bahwa setelah membaca dengan saksama permohonan Pemohon, Keterangan Ahli Pemohon, Keterangan Presiden, Keterangan Pihak Terkait serta Keterangan Ahli Pihak Terkait beserta alat-alat bukti yang diajukan, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan dalil pokok permohonan Pemohon;

**[3.14]** Menimbang bahwa setelah memeriksa dalil-dalil pokok permohonan Pemohon masalah konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah:

1. Apakah benar Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun konstitusional apabila dimaknai “luran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”;

2. Apakah benar Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun konstitusional apabila dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”;
3. Apakah benar Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun konstitusional sepanjang kata “dapat” diubah maknanya menjadi “wajib”.

**[3.15]** Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut persoalan konstitusional yang dimohonkan pengujiannya di atas, Mahkamah penting untuk terlebih dahulu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

**[3.15.1]** Bahwa Dana Pensiun merupakan badan hukum yang menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun dalam upaya memelihara kesinambungan penghasilan karyawan di hari tua melalui keikutsertaan karyawan dalam program pensiun berjangka panjang. Hingga saat ini pengaturan Dana Pensiun masih menggunakan UU Dana Pensiun di mana ihwal pembentukannya sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang *a quo* adalah untuk menggantikan *Arbeidersfondsen Ordonnantie* (*Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 377) sekaligus mensinkronkan pengaturan dana pensiun yang selama ini bersifat sporadis karena terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang masih mengandung kelemahan dilihat dari aspek pengelolaan, kepengurusan dan/atau pengawasan, sehingga perlu dibentuk UU Dana Pensiun yang secara khusus mengatur program pensiun mulai dari pembentukan badan hukum, pengelolaan, pembinaan, dan pengawasannya.

Desain dana pensiun yang diatur dalam UU Dana Pensiun ada 2 (dua) jenis, yakni Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK) dan Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK). Perbedaan kedua jenis dana pensiun ini didasarkan pada pembentukan dan kepesertaannya. Untuk jenis pertama, DPPK, adalah Dana Pensiun yang didirikan oleh orang atau badan hukum (selaku pendiri) yang mempekerjakan karyawan. Dana Pensiun yang diselenggarakan oleh pendiri ini berupa program pensiun manfaat pasti dan program pensiun iuran pasti untuk kepentingan sebagian atau seluruh karyawannya sebagai peserta Dana Pensiun. Didirikannya Dana Pensiun dimaksud akan menimbulkan kewajiban bagi pendiri sebagai pemberi kerja berupa iuran [vide Pasal 1 angka 2 UU Dana Pensiun].

Iuran DPPK tersebut dapat berupa iuran pemberi kerja dan iuran peserta atau iuran pemberi kerja saja [vide Pasal 15 UU Dana Pensiun]. Terkait dengan iuran pemberi kerja (pendiri) harus dibayarkan dengan cara mengangsur minimal sekali sebulan kecuali jika sudah ditentukan bahwa dalam peraturan Dana Pensiun berdasarkan keuntungan yang wajib disetor paling lama 120 hari sejak berakhirnya tahun buku pemberi kerja (pendiri Dana Pensiun). Sementara itu, jika Dana Pensiun menetapkan adanya iuran peserta maka pemberi kerja berkewajiban memungut iuran peserta tersebut setiap bulannya yang selanjutnya disetor ke Dana Pensiun paling lambat tanggal 15 bulan berikutnya.

Pada prinsipnya kekayaan Dana Pensiun harus dijaga agar tetap berada pada tingkat yang sama dengan kewajibannya. Sesuai dengan prinsip kekayaan Dana Pensiun yang harus dijaga sehingga jika iuran peserta atau iuran pemberi kerja belum disetor sesuai dengan ketentuan hingga jatuh tempo dari waktu penyeteroran maka hal demikian telah ditentukan sebagai hutang dari pemberi kerja yang dapat ditagih dan dikenakan bunga sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 17 ayat (3) huruf a UU Dana Pensiun.

Selanjutnya, untuk jenis kedua, DPLK, dibentuk atau didirikan oleh bank atau perusahaan asuransi jiwa (sebagai pendiri) yang hanya menyelenggarakan program pensiun iuran pasti bagi perorangan. Hal yang membedakan dengan DPPK adalah DPLK terbuka bagi perorangan baik pekerja/karyawan dari Pendiri DPLK, juga dapat dari pekerja/karyawan di luar itu. UU Dana Pensiun tidak mengatur lengkap DPLK seperti halnya DPPK sehingga tidak semua norma dalam UU Dana Pensiun berlaku bagi DPLK. Dalam hal ini, ketentuan Pasal 46 UU Dana Pensiun menentukan berbagai pengecualian untuk DPLK.

**[3.15.2]** Bahwa dalam konteks pembinaan dan pengawasan, penting bagi Mahkamah menjelaskan terlebih dahulu bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU 21/2011) terjadi perubahan desain pengawasan sektor lembaga jasa keuangan yang saat ini menjadi kewenangan dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Termasuk dalam kaitan ini pengawasan terhadap Dana Pensiun yang ditentukan dalam Pasal 6 huruf c UU 21/2011 yang menyatakan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana

Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya. Dengan berlakunya UU 21/2011 terjadi transisi dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK. Dalam hal ini, Pasal 55 ayat (1) UU 21/2011 menyatakan, “Sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK”.

Meskipun berlaku UU 21/2011, UU Dana pensiun tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU 21/2011 dan belum diganti dengan UU Dana Pensiun yang baru [vide Pasal 70 UU 21/2011]. Dengan demikian penyelenggaraan tata kelola Dana Pensiun selain harus berpedoman pada UU Dana Pensiun juga pada UU 21/2011 beserta peraturan pelaksanaannya agar terwujud *Good Pension Fund Governance*.

**[3.16]** Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan hal-hal sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.15]** di atas, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan dalil Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 29 huruf a sepanjang tidak dimaknai “iuran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”; Pasal 52 ayat (1) huruf a sepanjang tidak dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”; dan Pasal 52 ayat (4) sepanjang kata “dapat” tidak diubah maknanya menjadi “wajib” dalam UU Dana Pensiun bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Berkenaan dengan dalil tersebut penting bagi Mahkamah menjelaskan bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah norma hukum dasar yang menekankan segala sesuatu yang dijalankan di Indonesia harus berdasarkan atas hukum. Dengan demikian, dalam kaitan ini, pertimbangan Mahkamah pada Paragraf **[3.15.1]** di atas sudah menjelaskan bahwa UU Dana Pensiun merupakan undang-undang yang dibentuk untuk menggantikan peraturan masa Hindia Belanda, *Arbeidersfondsen Ordonnantie (Staatsblad Tahun 1926 Nomor 377)*, yang sebelumnya digunakan sebagai dasar pembentukan Dana Pensiun serta sekaligus mensinkronkan pengaturan terkait dengan Dana Pensiun yang bersifat sporadis

dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, alih-alih bertentangan, terbentuknya undang-undang yang khusus mengatur mengenai Dana Pensiun justru memberikan dasar hukum yang lebih kuat dan juga memberikan kepastian hukum bagi kegiatan pengelolaan program pensiun karyawan yang sudah berlangsung selama ini. Lagi pula, dalam uraian alasan-alasan permohonan (*posita*), Pemohon sama sekali tidak menjelaskan mengapa Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun bertentangan dengan negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan juga tidak menjelaskan mengapa tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 jika dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”. Sebagai norma yang memuat gagasan fundamental tentang negara hukum, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tidak mungkin ditafsirkan sekadar memenuhi kepentingan yang semata-mata bertolak dari peristiwa konkret yang tidak disertai argumentasi yang secara koheren menunjukkan bahwa peristiwa konkret tersebut bertentangan dengan hakikat dan substansi mendasar yang terkandung dalam gagasan negara hukum. Dalam hal ini, Mahkamah tidak boleh terjebak dengan peristiwa konkret dalam menilai konstiusionalitas atau inkonstitusionalitas suatu norma karena hal demikian dapat menghilangkan prinsip *erga omnes* keberlakuan suatu norma.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan di atas, dalil Pemohon sepanjang berkaitan dengan persoalan konstiusionalitas UU Dana Pensiun dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.17]** Menimbang bahwa selanjutnya Pemohon mendalilkan Pasal 29 huruf a sepanjang tidak dimaknai “iuran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”; Pasal 52 ayat (1) huruf a sepanjang tidak dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”; dan Pasal 52 ayat (4) sepanjang kata “dapat” tidak dimaknai menjadi “wajib” dalam UU Dana Pensiun bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Terhadap dalil tersebut, Mahkamah akan mempertimbangkannya dengan terlebih dahulu mengutip Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan

wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 adalah norma Konstitusi yang menjamin hak konstitusional setiap warga negara atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Sementara itu, Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Dana Pensiun adalah norma yang mengatur sumber kekayaan Dana Pensiun dan hal-hal yang terkait dengan pembinaan serta pengawasan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku pejabat negara yang diberikan kewenangan untuk itu. Artinya, norma tersebut tidak membuka peluang terjadinya penafsiran berbeda baik untuk DPPK maupun untuk DPLK, apalagi peluang untuk ditafsirkan sedemikian rupa sehingga melanggar hak konstitusional warga negara atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Bahkan, secara tekstual dan kontekstual, tidak ada relevansinya mempertentangkan antara Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dengan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Dana Pensiun. Dengan demikian, dalil Pemohon *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.18]** Menimbang bahwa Pemohon juga mendalilkan Pasal 29 huruf a sepanjang tidak dimaknai “iuran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”; Pasal 52 ayat (1) huruf a sepanjang tidak dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”; dan Pasal 52 ayat (4) sepanjang kata “dapat” tidak diubah maknanya menjadi “wajib” dalam UU Dana Pensiun bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, setelah Mahkamah memeriksa secara saksama uraian alasan-alasan Pemohon (*Posita*), pada intinya permohonan Pemohon menyatakan bahwa norma Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Dana Pensiun bersifat multitafsir. Oleh karena itu, terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.18.1]** Bahwa Pemohon mendalilkan norma Pasal 29 huruf a UU Dana Pensiun multitafsir sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 di mana multitafsir demikian tidak akan terjadi apabila norma pasal *a quo* dimaknai “iuran pemberi kerja yang berbentuk BUMN bukan merupakan keuangan negara”. Dalam kaitan ini Mahkamah terlebih dahulu akan mengutip kembali substansi Pasal 29

huruf a UU Dana Pensiun yang menyatakan bahwa Kekayaan Dana Pensiun dihimpun dari: a) Iuran pemberi kerja; b) Iuran peserta; c) Hasil investasi; d) Pengalihan dari Dana Pensiun lain.

Setelah membaca dan memahami secara saksama rumusan norma pasal *a quo* dan dikaitkan dengan alasan-alasan permohonan ternyata inti persoalannya sehingga Pemohon menganggap multitafsir adalah bermula dari pemahaman Pemohon mengenai pengertian kekayaan pendiri Dana Pensiun yang berasal dari BUMN merupakan kekayaan yang terpisah dengan kekayaan Dana Pensiun, karena menurut Pemohon iuran pemberi kerja (pendiri Dana Pensiun) yang berstatus sebagai BUMN yang disetorkan kepada Dana Pensiun bukanlah bagian dari keuangan negara.

Terkait dengan dalil Pemohon tersebut, perlu dirujuk Penjelasan Umum UU Dana Pensiun yang menyatakan beberapa asas dalam penyelenggaraan program pensiun melalui Dana Pensiun di antaranya adalah asas keterpisahan antara kekayaan Dana Pensiun dari kekayaan badan hukum pendirinya sehingga kekayaan Dana Pensiun yang bersumber dari iuran pemberi kerja terlindungi dari hal-hal yang tidak diinginkan dapat terjadi pada pendiri Dana Pensiun. Jika penjelasan tersebut dikaitkan dengan dalil Pemohon, masalahnya adalah apakah tepat norma Pasal 29 huruf a tersebut dimaknai seperti yang dimaksudkan oleh Pemohon.

Terhadap dalil Pemohon tersebut Mahkamah perlu menegaskan bahwa norma Pasal 29 UU Dana Pensiun adalah mengatur secara umum kekayaan Dana Pensiun yang dihimpun dari iuran pemberi kerja, iuran peserta, hasil investasi, dan pengalihan dari Dana Pensiun lain. Norma pasal *a quo* terkait dengan DPPK di mana DPPK dapat didirikan oleh orang atau badan hukum yang memperkerjakan karyawan. Jika norma tersebut dipersempit maknanya seperti yang dimohonkan Pemohon maka hal itu akan menghilangkan esensi pendiri Dana Pensiun yang lain di luar badan hukum. Hal demikian justru tidak memberikan perlindungan hukum bagi orang yang akan mendirikan Dana Pensiun atau bagi mitra pendiri Dana Pensiun yang akan bergabung dengan Dana Pensiun yang lain.

Lebih jauh lagi, secara yuridis, apakah kekayaan badan hukum sebagai pendiri Dana Pensiun yang berasal dari BUMN bukan keuangan negara. Dalam

kaitan ini penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan pemahaman Pemohon perihal keuangan negara tersebut. Dalam hal ini, UU Dana Pensiun tidak mengatur mengenai keuangan negara kecuali menyatakan bahwa kekayaan Dana Pensiun terpisah dari kekayaan badan hukum pendiri Dana Pensiun. Oleh karena itu, untuk memahami pengertian keuangan negara tersebut haruslah merujuk pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003). Bahkan, lebih konkrit lagi Pasal 2 huruf g, huruf h dan huruf i UU 17/2003 menjelaskan ruang lingkup keuangan negara antara lain mencakup: (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.

Terkait dengan pengertian keuangan negara tersebut, Mahkamah telah pernah mempertimbangkannya sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, bertanggal 18 September 2014, khususnya dalam Paragraf **[3.23]** yang menyatakan:

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

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

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

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

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

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

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusannya kaitan negara dengan BUMN atau nama lain yang sejenisnya, karena pemisahan kekayaan negara hanyalah untuk memudahkan pengelolaan usaha (bisnis). Badan usaha dapat saja menjalankan usaha bisnisnya untuk mencapai tujuan memperoleh keuntungan asalkan

mempedomani prinsip “*duty of care*” yang di dalamnya termuat unsur kehati-hatian dan itikad baik, sehingga kebijakan badan usaha yang dijalankan oleh pimpinannya tetap berpedoman kepada *business judgement rule*. Namun berdasarkan Pasal 1 angka 13 dan Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) dan ditegaskan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 tersebut bahwa yang dapat menjadi objek pemeriksaan BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan. Oleh karena itu sepanjang lembaga yang mengelola keuangan negara diduga melakukan perbuatan yang merugikan keuangan negara maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan dan salah satu jenis pemeriksaannya adalah audit investigatif yang mana hasil pemeriksaannya disebut Pemeriksaan Penghitungan Kekayaan Negara (PPKN). Pemeriksaan oleh BPK jenis ini dilakukan atas permintaan dari Kejaksaan Agung. Oleh karena itu kewenangan PPKN ini adalah kewenangan atribusi BPK dalam proses penegakan hukum.

Adapun peristiwa konkret yang dialami Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa Dana Pensiun yang dipimpin Pemohon telah pernah diperiksa oleh auditor independen dengan penilaian Wajar Tanpa Pengecualian, hal demikian tidaklah membuktikan inkonstitusionalnya norma undang-undang *a quo* melainkan telah merupakan bagian dari materi pembelaan Pemohon dalam peristiwa konkret dimaksud di mana hal demikian bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk menilai dan mengadilinya.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, oleh karena tidak ada pertentangan antara norma Pasal 29 huruf a dengan UUD 1945, sehingga dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

**[3.18.2]** Bahwa selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil Pemohon yang mendalilkan multitafsirnya rumusan norma Pasal 52 ayat (1) huruf a UU Dana Pensiun yang menyatakan “laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik” sehingga menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 di mana multitafsir demikian tidak akan terjadi lagi apabila norma

pasal *a quo* dimaknai “audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik”.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan bahwa untuk memahami norma *a quo* tidak dapat dilepaskan dari konteks utuh pengaturan pembinaan dan pengawasan seluruh Dana Pensiun baik yang jenisnya DPPK maupun yang jenisnya DPLK. Bahkan, dalam Penjelasan Umum UU Dana Pensiun telah dinyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan tersebut merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan Dana Pensiun yang dimaksudkan untuk memberikan landasan penyelenggaraan dana Pensiun agar bersesuaian dengan tujuan Dana Pensiun. Oleh karena itu harus dihindari penggunaan kekayaan Dana Pensiun dari kepentingan-kepentingan yang dapat menyebabkan tidak tercapainya maksud utama dari pemupukan dana yaitu untuk memenuhi pembayaran hak peserta. Dalam pelaksanaannya, pembinaan dan pengawasan tersebut meliputi antara lain sistem pendanaan dan pengawasan atas investasi kekayaan Dana Pensiun.

Terkait dengan hal itu, UU Dana Pensiun menentukan pula bahwa pemupukan dana dalam Dana Pensiun dapat diinvestasikan yang mana hasil investasi tersebut menjadi sumber kekayaan Dana Pensiun [vide Pasal 29 huruf c UU Dana Pensiun]. Untuk menginvestasikan kekayaan Dana Pensiun tersebut harus didasarkan pada arahan yang digariskan oleh pendiri Dana Pensiun dengan berpedoman pada ketentuan investasi yang ditetapkan Menteri Keuangan. Arahan dimaksud adalah untuk menjamin bahwa kekayaan Dana Pensiun hanya diinvestasikan untuk jenis-jenis investasi yang aman.

Lebih lanjut, berkenaan dengan norma dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf a, norma ini sesungguhnya merupakan penjabaran dari Pasal 50 UU Dana Pensiun yang menunjuk Menteri, *in casu* Menteri Keuangan, sebagai pejabat pembina dan pengawas pengelolaan keuangan. Sekalipun pada saat ini kewenangan pembinaan dan pengawasan Dana Pensiun berdasarkan UU 21/2011 telah beralih ke OJK namun substansi pembinaan dan pengawasan dimaksud tidaklah berubah. Oleh karena itu adanya pengaturan kewajiban Dana Pensiun menyampaikan laporan berkala kepada Menteri Keuangan (saat ini OJK) setelah diaudit oleh akuntan publik tidaklah bertentangan dengan hukum. Hal demikian sejalan dengan tugas akuntan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (1)

huruf a UU Dana Pensiun yaitu membuat laporan berkala kepada Menteri Keuangan, tidak sampai pada kewenangan melakukan pemeriksaan atau memberikan penilaian ada/tidaknya dugaan penyelewengan terhadap keuangan Dana Pensiun. Dugaan dimaksud baik yang berakibat adanya dugaan tindak pidana yang bersifat tindak pidana umum (apabila tidak terkait dengan keuangan negara) maupun yang berakibat adanya dugaan tindak pidana yang bersifat tindak pidana khusus yang dapat terjadi apabila Dana Pensiun tersebut didirikan oleh BUMN atau lembaga lain yang turut memasukkan sumber dana yang berasal dari keuangan negara sebagai bagian dari kekayaan Dana Pensiun. Sebab, penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan Dana Pensiun baik yang dikelola oleh BUMN, non-BUMN, atau lembaga lain yang di dalamnya terkait dengan kerugian negara sudah menjadi ranah penegakan hukum dengan tetap mempertimbangkan prinsip-prinsip yang lazim diterima sebagai bagian dari *business judgment rules*.

Adapun mengenai dalil Pemohon agar audit terhadap laporan keuangan Dana Pensiun yang didirikan BUMN sah dan berkekuatan hukum jika dilakukan Akuntan Publik tidak serta-merta menghilangkan kemungkinan dilakukan audit oleh BPK termasuk di dalamnya audit investigatif. Sebab, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, terhadap subjek hukum apapun sepanjang di dalamnya terdapat pengelolaan uang negara maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan. Terlebih, sebagaimana diketahui, norma yang dipersoalkan oleh Pemohon *a quo* bersifat umum yaitu pemeriksaan audit yang berlaku bagi semua Dana Pensiun.

Berdasarkan uraian pertimbangan di atas, dalil Pemohon *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.18.3]** Bahwa Pemohon selanjutnya mendalilkan norma Pasal 52 ayat (4) UU Dana Pensiun yang menyatakan “dalam rangka pemeriksaan langsung sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Menteri dapat menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris”, bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 apabila kata “dapat” tidak diubah menjadi “wajib”.

Terhadap dalil tersebut, Mahkamah mempertimbangkan bahwa norma pasal *a quo* merupakan bagian dari sistem pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan terhadap Dana Pensiun sebagaimana telah

diuraikan dalam Paragraf **[3.18.2]**, sehingga jika pasal *a quo* diubah seperti yang dimohonkan oleh Pemohon akan berakibat tidak utuhnya, bahkan berubahnya, konstruksi hukum pembinaan dan pengawasan terhadap Dana Pensiun. Norma “dapat” dalam pasal *a quo* merupakan norma diskresioner dari pejabat yang berwenang sesuai dengan jenis Dana Pensiun, apakah Dana Pensiun tersebut merupakan DPPK ataukah DPLK. Norma kata “dapat” dalam Pasal 52 ayat (4) memberi pilihan pada Menteri Keuangan untuk menunjuk atau tidak menunjuk akuntan publik dan/atau aktuaris karena Pasal 52 ayat (4) UU *a quo* adalah pelaksanaan dari Pasal 50 di mana Menteri berkewajiban membina dan mengawasi lembaga keuangan sebagai bentuk perlindungan negara terhadap warga negaranya.

Dalil Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah bentuk kekhawatiran Pemohon atas keterlibatan BPK dalam pemeriksaan langsung terhadap keuangan Dana Pensiun yang pendirinya adalah BUMN sebagaimana kasus konkret yang dihadapi Pemohon. Dalam kaitan ini, Mahkamah tidak berwenang menilai suatu kasus konkret. Kewenangan Mahkamah adalah menguji norma suatu undang-undang terhadap UUD 1945, yang mana Putusan Mahkamah atas pengujian tersebut bersifat *erga omnes*.

Bahwa dalam kaitan ini, Mahkamah menjelaskan kembali dalam menjawab dalil Pemohon *a quo* karena hal ini tidak dapat dipisahkan dari pertimbangan hukum Mahkamah sebelumnya yang telah menegaskan bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap semua subjek hukum yang melakukan pengelolaan keuangan negara baik langsung maupun tidak langsung, terlebih lagi jika ada dugaan perbuatan penyalahgunaan keuangan negara. Dengan demikian dalil Pemohon yang menghendaki agar pemeriksaan keuangan Dana Pensiun yang berasal dari BUMN wajib dilakukan oleh akuntan publik adalah tidak berdasar sehingga karena itu dalil Pemohon *a quo* haruslah dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

**[3.19]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas bersyarat Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) UU Dana Pensiun adalah tidak beralasan menurut hukum.

#### 4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan 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), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

#### 5. AMAR PUTUSAN

##### Mengadili:

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Manahan M.P. Sitompul, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh sembilan**, bulan **April**, tahun **dua ribu sembilan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh satu**, bulan **Mei**, tahun **dua ribu sembilan belas**, selesai diucapkan **pukul 13.19 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Manahan M.P. Sitompul, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, I Dewa Gede Palguna,

Suhartoyo, Wahiduddin Adams, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Dian Chusnul Chatimah sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili, dan Pihak Terkait/kuasanya.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**ttd.**

**Manahan M.P. Sitompul**

**Aswanto**

**ttd.**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**Enny Nurbaningsih**

**ttd.**

**ttd.**

**I Dewa Gede Palguna**

**Suhartoyo**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**Saldi Isra**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Dian Chusnul Chatimah**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: [office@mkri.id](mailto:office@mkri.id)

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.