



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 2/SKLN-X/2012**

**PERIHAL
SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA
ANTARA PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA DENGAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DAN BADAN
PEMERIKSA KEUANGAN (BPK)**

**ACARA
MENDENGARKAN KETERANGAN AHLI/SAKSI DARI
PEMOHON, TERMOHON I, DAN TERMOHON II
(IV)**

J A K A R T A

RABU, 4 APRIL 2012



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 2/SKLN-X/2012

PERIHAL

Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Presiden Republik Indonesia dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

PEMOHON:

Presiden Republik Indonesia

ACARA

Mendengarkan Keterangan Ahli/Saksi dari Pemohon, Termohon I (DPR), dan Termohon II (BPK) (IV)

Rabu, 4 April 2012, Pukul 14.13 – 16.01 WIB
Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat

SUSUNAN PERSIDANGAN

- | | |
|-------------------------|-----------|
| 1) Moh. Mahfud MD. | (Ketua) |
| 2) Achmad Sodiki | (Anggota) |
| 3) M. Akil Mochtar | (Anggota) |
| 4) Hamdan Zoelva | (Anggota) |
| 5) Muhamad Alim | (Anggota) |
| 6) Ahmad Fadlil Sumadi | (Anggota) |
| 7) Anwar Usman | (Anggota) |
| 8) Maria Farida Indrati | (Anggota) |

Mardian Wibowo

Panitera Pengganti

Pihak yang Hadir:

A. Pemohon:

1. Mualimin Abdi (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia)
2. Kiagus Ahmad Badaruddin (Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan)
3. Indra Surya (Kepala Biro Bantuan Hukum Kementerian Keuangan)
4. Soritaon Siregar (Kepala PIP Kementerian Keuangan)
5. Hana Kartika (Kementerian Keuangan)
6. Hadiyanto (Direktur Jenderal Kekayaan Negara)
7. Rionald Silaban (Kementerian Keuangan)
8. Sonny Loho (Kementerian Keuangan)
9. Tio Siahaan (Kementerian Keuangan)
10. Robert Agung (Kementerian Keuangan)
11. Pangji (Kementerian Keuangan)

B. Ahli dari Pemohon:

1. Maruarar Siahaan
2. Arief Hidayat
3. Darminto Hartono
4. Eddy Suratman

C. Termohon I (DPR):

1. Nusron Wahid
2. Harry Azhar Azis
3. Azis Syamsudin
4. Harry Azhar Azis
5. Maruarar Sirait
6. I.G.A Rai Wirajaya
7. Arif Budimanta
8. Zulkieflimansyah
9. Muhammad Firdaus
10. Muhammad Hatta
11. Zaini Rahman
12. Tossy Aryanto
13. Zainuddin Amali
14. Satya W. Yudha
15. Muhammad Idris Luthfi
16. Agus Sulistiana
17. Ahmad Riyaldi

D. Saksi dari Termohon I (DPR):

1. Gatot Dwi Hendro
2. Mudrajat Kuncoro
3. Pataniari Siahaan

E. Termohon II (BPK):

1. Hendar Ristriawan
2. Hadi Purnomo
3. Moermahadi Soerja Djanegara
4. Nizam Burhanudin
5. Widodo Haryo Mumpuni
6. Bambang Pamungkas

F. Ahli dari Termohon II (BPK):

1. Irman Putra Sidin
2. Frans Limahelu
3. Muchsan
4. Sri Adiningsih
5. Revrison Baswir
6. Siswo Sujanto
7. Otto Cornelis Kaligis

G. Ahli dari Mahkamah Konstitusi:

1. Anggito Abimanyu

SIDANG DIBUKA PUKUL 14:13 WIB

1. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Sidang Mahkamah Konstitusi untuk melanjutkan mendengarkan keterangan ahli dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-Undang Dasar 1945, Perkara Bernomor 2/SKLN-X/2012 dinyatakan dibuka dan terbuka untuk umum.

KETUK PALU 3X

Kita cek dulu, Pemohon dari Pemerintah?

2. KUASA HUKUM PEMOHON: MUALIMIN ABDI

Terima kasih, Yang Mulia. Assalamualaikum wr. wb. Selamat siang, salam sejahtera untuk kita semua.

Pemerintah hadir, Yang Mulia. Akan saya sebutkan dari yang paling ujung sebelah kanan, Pak Rionald Silaban, beliau adalah Staf Ahli dari Kementerian Keuangan. Kemudian yang kedua adalah Pak Sonny Loho (Inspektur Jenderal Kementerian Keuangan). Kemudian ada Kiagus Badaruddin (Sekretaris Jenderal Kementerian keuangan). Kemudian ada Pak Hadiyanto (Direktur Jenderal Kekayaan Negara). Kemudian di sebelah kirinya lagi Pak Indra Surya (Kepala Biro Bantuan Hukum). Kemudian sebelah kirinya lagi ada Pak Soritaon Siregar. Kemudian saya sendiri Mualimim Abdi dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Di belakang ada Ibu Hana Kartika, Ibu Tio Siahaan, Robert, Agung, dan Saudara Pangi dari Kementerian Keuangan.

Kemudian, Yang Mulia, sesuai dengan surat yang Pemerintah ... yang Pemohon sampaikan bahwa hari ini sudah hadir ahli yang diharapkan bisa memberikan keterangannya pada hari ini. Yang sudah sampai di hadapan, Yang Mulia, ada Prof. Dr. Arief Hidayat, sudah hadir. Kemudian ada Dr. Maruarar Siahaan, sudah hadir juga. Dr. Darminto Hartono. Kemudian Prof. Dr. Eddy Suratman. Sedangkan sedianya Prof. Erman Rajagukguk, sedianya juga hari ini hadir, tapi yang bersangkutan berhalangan, Yang Mulia. Terima kasih untuk didengarkan pada persidangan berikutnya.

Terima kasih, Yang Mulia.

3. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ada Prof. Arif Hidayat, ya? Di sini belum tercatat. Baik, silakan DPR.

4. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Baik. Terima kasih, Yang Mulia. Dari DPR, dari hal ini kami akan sebutkan dari Komisi XI yang hadir Dr. Harry Azhar Azis dari Fraksi Partai Golkar. Kemudian yang terhormat dari Komisi XI Pak Nusron Wahid. Dari Komisi XI juga, yaitu Pak Maruarar Sirait. Kemudian Pak I.G.A Rai Wirajaya dari Fraksi PDI Perjuangan. Kemudian dari Komisi XI Bapak Arief Budinamanta ... Budimanta (...)

5. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Budimanta?

6. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Ya, Fraksi PDI Perjuangan, Komisi XI juga. Kemudian Prof. Dr. Zulkieflimansyah, S.E., M.Sc. Belum, ya? Belum hadir. Kemudian Dr. Muhammad Firdaus, M.A., dari Fraksi Keadilan Sejahtera. Kemudian dari Komisi XI Muhammad Hatta dari Fraksi Amanat Nasional. Kemudian yang terhormat Bapak Zaini Rahman dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan. Kemudian yang terhormat Bapak Dhohir Farisi, belum hadir. Dan yang terhormat Bapak Tossy Aryanto (Fraksi Partai Keadilan Sejahtera). Dan Komisi VII, yang terhormat Bapak Zainuddin Amali, S.E., dari Fraksi Partai Golkar. Kemudian yang terhormat Bapak Satya W. Yudha, M.Sc., (Fraksi Partai Golkar). Kemudian Drs. Muhammad Idris Luthfi, M.Sc., dari Fraksi PKS (Fraksi Partai Keadilan Sejahtera). Kemudian yang terhormat Bapak Agus Sulistiono ... Sulistiana dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Yang kemudian yang terhormat Bapak Ahmad Riyaldi dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera. Sedangkan Pak Totok Daryanto masih dalam perjalanan dan saya sendiri Komisi III, Azis Syamsudin.

Di dalam kesempatan ini juga, di samping saksi yang telah kami lampirkan pada sidang sebelumnya. Kami mengajukan tambahan sesuai surat kami tertanggal 4 April 2012. Yang pertama kami ajukan, yaitu Dr. Pataniari. Kemudian yang kedua Prof. Dr. Mudrajad Kuncoro.

Demikian, Yang Mulia.

7. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ya, Mudrajad Kuncoro. Baik, berikutnya Termohon II, BPK?

8. BPK: HENDAR RISTRIAWAN

Terima kasih, Yang Mulia. Dari pihak Termohon II, hadir Ketua BPK Bapak Hadi Purnomo. Anggota BPK, Bapak Moermahadi Soerja Djanegara. Kemudian Pejabat-Pejabat Eselon I BPK, Bapak Nizam Burhanudin, Bapak

Widodo Haryo Mumpuni, Bapak Dr. Bambang Pamungkas, dan beberapa Pejabat Eselon I Staf Ahli BPK.

Sesuai dengan surat Termohon II, Yang Mulia, tanggal 2 April 2012. Pihak Termohon II mengajukan tambahan Ahli dari BPK, yaitu Dr. Ni'matul Huda, kemudian Dr. Irman Putra Sidin, kemudian Prof. Dr. O.C. Kaligis.

Pada kesempatan ini hadir juga Ahli dari BPK, yaitu Prof. Dr. Frans Limahelu, Prof. Dr. Muchsan, Dr. Sri Adiningsih, Dr. Revrison Baswir, Drs. Siswo Sujanto, DEA., dan Prof. Dr. Otto Cornelis Kaligis, serta Dr. Iman Putra Sidin.

Demikian, Yang Mulia. Terima kasih.

9. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik.

10. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Yang Mulia, sebelum dilanjutkan (...)

11. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Siapa ini? Silakan, DPR!

12. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Sebelum dilanjutkan dalam acara agenda berikutnya, jika diperkenankan oleh Yang Mulia, kami dari DPR (Termohon I) ingin mengajukan keterangan tambahan. Mungkin (...)

13. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ya, sebentar dulu! Tetapi nanti anu ya, agak cepat ya!

14. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Ya, agak cepat. Poin-poinnya saja.

15. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Poin-poinnya saja. Baik, sebelum itu (...)

16. BPK: HENDAR RISTRIAWAN

Izin, Yang Mulia.

17. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ya.

18. BPK: HENDAR RISTRIAWAN

Dari Pihak Termohon II, Yang Mulia. Karena pada persidangan sebelumnya sudah diberikan kesempatan pada Pihak Pemohon dan Termohon I untuk mengajukan ahlinya memberikan keterangan. Pihak Termohon II memohon agar dalam persidangan kali ini, diberikan kesempatan terlebih dahulu pada Pihak Termohon II untuk mengajukan ahlinya.

19. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ya, boleh.

20. BPK: HENDAR RISTRIAWAN

Terima kasih.

21. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Oke, nanti berputar saja. Kemarin Pemohon sudah, Termohon I sudah, hari ini gilirannya Termohon II, lalu Ahli yang diajukan oleh MK. Tetapi mungkin Termohon II ini karena ada delapan, ya kita ambil tiga saja dulu. Silakan dipilih, diprioritaskan nanti kami masuk ke ahli yang dari MK, kemudian berputar lagi ke Pemohon, sampai seterusnya. Bergilir gitu saja, biar adil. Baik, sekarang diambil sumpah dulu agar maju ke depan, Bapak Dr. Anggito Abimanyu. Yang saksi ... Ahli yang dihadirkan oleh MK. Kemudian, Bapak Dr. Maruarar Siahaan, Prof. Yuliandri, Dr. Darminto Hartono, Prof. Eddy Suratman, Prof. Arief Hidayat. Pak Yuliandri, belum hadir? Baik. Sebentar.

Kemudian, yang dari Termohon I, Prof. Mudradjat Kuncoro dan Dr. Pataniari.

Kemudian, yang dari Termohon II, Prof. Frans Limahelu, Prof. Muchsan, Prof. O.C. Kaligis, Dr. Siswo Sujanto, kemudian, Dr. Sri Adiningsih, Revrison Baswir, Dr. Ni'matul Huda, Irman Putra Sidin. Baik, yang tidak hadir adalah Prof. Yuliandri dan Ni'matul Huda.

Baik, yang tidak beragama Islam, Kristen, Katolik. Kristen dan Katolik di sebelah kanan. Baik, sudah cukup. Kemudian yang Islam di sebelah sini. Baik, dipersilakan, Bu Maria, diambil sumpah dulu yang Kristen dan Katolik.

22. HAKIM ANGGOTA: MARIA FARIDA INDRATI

Ya, ikuti lafal janji yang saya ucapkan.

“Saya berjanji sebagai Ahli akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya, semoga Tuhan menolong saya.”

23. SEMUA AHLI BERAGAMA KRISTEN:

Saya berjanji sebagai Ahli, akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya, semoga Tuhan menolong saya.

24. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, silakan duduk. Kemudian, yang beragama Islam akan diambil sumpah oleh Bapak Hamdan Zoelva.

25. HAKIM ANGGOTA: HAMDAN ZOELVA

“Bismillahirrahmaanirrahiim. Demi Allah saya bersumpah sebagai Ahli akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya.”

26. SEMUA AHLI BERAGAMA ISLAM:

Bismillahirrahmaanirrahiim. Demi Allah, saya bersumpah sebagai Ahli akan memberikan keterangan yang sebenarnya, sesuai dengan keahlian saya.

27. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, silakan kembali ke tempat. Baik, kami undang Termohon I (DPR) untuk menyampaikan keterangan tambahan, kira-kira sepuluh menit. Maju ke podium, Bapak.

28. DPR: ARIEF BUDIMANTA

Terima kasih, Yang Mulia. Keterangan tambahan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, ada beberapa poin yang kami sampaikan di sini. Yang poin pertama adalah berdasarkan Pasal 1 ayat (2) PMK Nomor 52/PMK.01/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Investasi Pemerintah, disebutkan bahwa PIP merupakan instansi pemerintah di bawah Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan yang berperan sebagai operator investasi pemerintah yang menerapkan pola pengeluaran keuangan badan layanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal itu, disebutkan juga dalam Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyatakan bahwa kekayaan badan layanan umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan badan layanan umum yang bersangkutan.

Pasal 69 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, menyatakan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) badan layanan umum merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari RKAKL kementerian terkait. Dalam hal ini Kementerian Keuangan. Dengan demikian, DPR RI berpandangan bahwa sumber keuangan PIP sebagai BLU adalah dari APBN dan keuntungan PIP masuk kategori pendapatan negara bukan pajak dan merupakan bagian dari penerimaan anggaran pendapatan belanja negara. Sedangkan dalam Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyebutkan bahwa rencana kerja anggaran kementerian lembaga di setiap kementerian dan lembaga, harus tertulis dalam APBN yang disetujui oleh DPR, terinci sampai dengan unit organisasi fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Berarti dalam konteks itu, maka kemudian kekayaan badan layanan umum merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan dan bagian yang tidak dipisahkan dari APBN.

Yang kedua, proses pembelian saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara oleh PIP adalah DPR RI memandang sebagai bentuk penyertaan modal, sebagaimana pengertian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 24 ayat (2) dan ayat (7). Hal ini seperti yang pernah kita bahas di dalam Dewan Perwakilan Rakyat beserta dengan Pemerintah dapat dibuktikan sebagai berikut.

Yang pertama, berdasarkan pengalaman divestasi Saham PT Newmont Nusa Tenggara, sejak tahun 2006 sampai 2009, sebesar 24% oleh PT Multi Daerah Bersaing diikuti dengan perubahan akta perusahaan PT NNT dan tertulis dalam penyertaan modal PT MDB di dalam rencana PT NNT. Saham dan modal pemegang saham asing menjadi berkurang sebesar 24%. Dan selanjutnya PT MDB mendapat penyertaan modal, saham dan modal sebesar 24%. Hal yang sama juga akan terjadi pada proses divestasi PT Newmont Nusa Tenggara sebesar 7% oleh PIP (Pusat Investasi Pemerintah), harus diikuti dengan perubahan akta perusahaan PT NNT dan tertulis dalam penyertaan modal PIP, dalam neraca PT NNT.

Akibatnya, saham dan modal pemegang saham asing akan berkurang sebesar 7%, dan selanjutnya PIP mendapatkan penyertaan saham dan modal sebesar 7%. Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa proses divestasi ini merupakan penyertaan modal negara dan berdampak adanya proses pengalihan keuangan negara dan yang tidak dipisahkan menjadi yang dipisahkan dalam modal PT Newmont Nusa Tenggara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa modal dasar perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham. Berarti investasi saham (Pusat Investasi Pemerintah) di PT Newmont Nusa Tenggara dalam keadaan

sekarang adalah perusahaan tertutup dengan nominal saham 7% itu, tercatat sebagai penyertaan modal di PT Newmont Nusa Tenggara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 33 yang menyatakan bahwa pengeluaran saham lebih lanjut yang dilakukan setiap kali untuk menambah modal yang ditempatkan harus disetor penuh. Berarti, setiap pengeluaran saham atau divestasi oleh PT Newmont Nusa Tenggara termasuk penambahan modal dan merupakan penyertaan modal bagi badan yang melakukan investasi. Berdasarkan kejadian divestasi saham PT Newmont Nusa Tenggara sejak tahun 2006 sampai 2009 sebesar 24% itu, diikuti dengan pembuatan laporan tentang kegiatan penanaman modal dan penyampaian kepada badan koordinasi penanaman modal.

Hal ini juga dilakukan oleh Pusat Investasi Pemerintah sekarang, sedangkan Pasal 15 huruf c Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, mengatakan bahwa setiap penanaman modal berkewajiban membuat laporan kegiatan penanaman modal dan menyampaikan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal.

Berarti dapat dipastikan bahwa proses transaksi ini adalah termasuk kategori penanaman modal tidak langsung, sesuai dengan penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yaitu yang dimaksud dengan penanaman modal di semua sektor di wilayah negara republik Indonesia adalah penanaman modal langsung dan tidak termasuk penanaman modal tidak langsung atau portofolio.

Dengan demikian, dapat dipastikan proses pembelian saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara oleh Pusat Investasi Pemerintah sebesar 7%. DPR RI berpandangan ini termasuk penyertaan modal, sehingga berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, mutlak mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Poin yang ketiga, pengalaman dari yang sebelumnya pada rapat kerja, Selasa, 14 Oktober 2008. Menteri Keuangan pada waktu itu Dr. Sri Mulyani meminta persetujuan kepada Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan pembelian kembali atau buy back saham BUMN yang telah go public dan menggunakan dana PIP. Untuk kepentingan pembelian saham BUMN yang terbuka saja, Pemerintah dalam hal ini Menkeu (Menteri Keuangan) Dr. Sri Mulyani pada waktu itu meminta Dewan Perwakilan Rakyat. Atas dasar itu, DPR RI berpandangan sudah sepatutnya penggunaan dana Pusat Investasi Pemerintah untuk pembelian saham PT Newmont Nusa Tenggara yang bukan Badan Usaha Milik Negara dan perusahaan tertutup juga meminta dan harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keputusan rapat tersebut ialah, dewan perwakilan rakyat ... Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mendukung langkah Pemerintah menggunakan dana APBN senilai Rp4 triliun untuk buy back saham yang telah go public di pasar modal. Selain itu jika dana buy back tersebut masih sisa, maka akan dikembalikan untuk penggunaan awal. Dimana dana

tersebut dialokasikan di program infrastruktur pedesaan untuk infrastruktur dan restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara.

Berdasarkan fakta yang pernah dilakukan pada waktu sebelumnya, maka seharusnya dalam hal ini Pemerintah melakukan hal yang sama, yaitu meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan dana PIP terhadap proses pembelian divestasi saham PT Newmont Nusa Tenggara.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon keputusan yang diambil adalah keputusan yang bijaksana dan seadil-adilnya.

Demikian keterangan tambahan ini kami sampaikan atas perhatian Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, diucapkan terima kasih, semoga Tuhan menolong kita. Wassalamualaikum wr. wb.

29. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, Pak Arief, itu naskahnya nanti ... Pak Azis ya, supaya disertakan untuk kami dalam.

Baik, BPK Termohon II, siapa tiga orang hari ini yang akan dihadirkan lebih dahulu?

30. BPK: HENDAR RISTRIAWAN

Pertama Drs. Siswo, kemudian kedua Prof. Muchsan, ketiga Prof. Frans Limahelu, Yang Mulia.

31. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Prof siapa yang ketiga?

32. BPK: HENDAR RISTRIAWAN

Frans Limahelu.

33. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, silakan Dr. Siswo Sujanto, dahulu.

34. AHLI DARI TERMOHON II (BPK): SISWO SUJANTO

Mohon izin, Yang Mulia. Bismillahirrahmaanirrahiim. Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi, Pemohon, Termohon I, Termohon II, Para Ahli dan hadirin sekalian yang dimuliakan. Assalamualaikum wr. wb.

Pertama-tama perkenalkanlah saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Hakim Panel Mahkamah Konstitusi yang

telah mengizinkan saya sebagai Ahli hukum keuangan negara dari Pihak Termohon II, untuk menyampaikan penjelasan saya dalam kasus pembelian saham PT Newmont Nusa Tenggara sebanyak 7% oleh Pihak Pemohon.

Kedua, ringkasan sebagian pendapat saya telah disampaikan sebelumnya oleh Rektor Universitas Patria Artha Makasar kepada Para Termohon yang mungkin materinya telah disampaikan dalam forum ini dan pada hari ini saya diberikan kesempatan untuk menyampaikan secara langsung.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan Para Hadirin yang saya hormati. Kasus yang terjadi antara Pemohon, Termohon I, dan Termohon II adalah sebuah kasus yang terjadi dalam lingkup hukum keuangan negara, yaitu merupakan kasus yang terjadi dalam hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga legis ... dan lembaga eksekutif dalam rangka penetapan Undang-Undang APBN serta dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang APBN.

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 tinggi dibandingkan dengan penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya. Hal ini tentunya dengan mengacu pada asas proporsionalitas, yaitu dengan menempatkan disiplin ilmu hukum keuangan negara sebagai instrumen untuk melakukan analisis terhadap permasalahan yang timbul dalam bidang hukum keuangan negara. Dalam praktik 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 mengenakan sudut pandang dari berbagai disiplin ilmu huku. Misalnya, hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum bisnis, hukum pidana, dan juga hukum perdata, padahal ini adalah satu pemahaman yang kurang tepat.

Sehubungan dengan itu perkenallah saya menyampaikan penjelasan kasus tersebut dari sudut ilmu hukum keuangan negara, sebagaimana yang telah saya pelajari dan alami selama ini, baik sebagai akademisi maupun sebagai praktisi. Sebagai praktisi, yaitu ketika saya ditunjuk sebagai ketua tim kecil penyusunan rancangan Undang-Undang Bidang Keuangan Negara yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawa Keuangan Negara.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan Para Hadirin yang saya hormati. Menurut studi ilmu hukum keuangan negara, pengelolaan keuangan negara terbagi dalam dua aspek, yaitu aspek politis dan aspek administratif. Dalam kajian ilmu hukum keuangan negara, aspek politis keuangan negara ini secara substansi

mengatur hubungan hukum antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam rangka penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara. Secara konkrit aspek politis keuangan negara tersebut terkait dengan pelaksanaan pemikiran yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar, yakni mengatur bagaimana amanah Undang-Undang Dasar yang meliputi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pemenuhan hak-hak asasi warga negara harus diwujudkan. Amanah Undang-Undang Dasar dimaksud diwujudkan dalam bentuk kegiatan pengelolaan rumah tangga negara, baik dari aspek kegiatan yang akan dilaksanakan maupun dari aspek pembiayaannya. Dari Aspek pembiayaan pada hakikatnya menjadi pertanyaan, bagaimana Pemerintah dapat membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan dan pemenuhan hak-hak asasi warga negara. Di negara demokratis, peran rakyat melalui sistem perwakilannya dalam pelaksanaan aspek politis keuangan negara sangat dominan dibandingkan peran Pemerintah yang pada prinsipnya hanya merupakan pelaksana. Mewakili rakyat, setiap tahun lembaga legislatif membuat kesepakatan dengan lembaga eksekutif mengenai rencana kerja yang harus dilakukan dalam rangka mewujudkan amanah undang-undang tersebut.

Kesepakatan tersebut bukan saja berisi kegiatan-kegiatan yang harus dan akan dilaksanakan, akan tetapi juga berisi bagaimana cara pembiayaannya, dalam arti dari mana pendanaan untuk membiayai kegiatan tersebut dapat diperoleh. Kesepakatan inilah yang kemudian dikenal secara luas dengan istilah anggaran pendapatan dan belanja negara.

Dengan demikian secara politis, anggaran pendapatan dan belanja negara adalah suatu bentuk kesepakatan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang berisi rencana kegiatan dan cara pembiayaannya. Dalam kesepakatan tersebut, lembaga legislatif memberikan kewenangan sepenuhnya kepada lembaga eksekutif untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang tertuang di dalamnya, di satu sisi dan memberikan kewenangan untuk mengupayakan pendanaan dalam rangka membiayai kegiatan tersebut. Inilah yang kemudian disebut dengan istilah *authorisation parlementer*, dalam bahasa yang lebih umum dikenal oleh masyarakat luas inilah inti dari hak budget lembaga legislatif.

Sebagaimana layaknya suatu kesepakatan, kesepakatan antara kedua lembaga politik tersebut juga memiliki konsekuensi logis dalam bentuk hak dan kewajiban bagi kedua belah pihak. Di pihak lembaga legislatif, hak yang timbul dengan adanya kesepakatan dimaksud adalah hak untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan persetujuan yang telah dituangkan dalam suatu produk perundang-undangan.

Hak pengawasan lembaga legislatif pada hakikatnya mencakup baik pada sisi pelaksanaan pengeluaran negara maupun pada sisi penerimaan negara, hal ini karena melalui kedua sisi itulah pelaksanaan persetujuan diwujudkan. Hak lainnya yang sangat penting, artinya bagi lembaga legislatif adalah hak untuk meminta pertanggungjawaban kepada lembaga eksekutif

terhadap pelaksanaan rencana kerja maupun rencana pembiayaannya. Di pihak lain, seperti hakikat nama yang melekat, lembaga eksekutif pada prinsipnya adalah pelaksana dari keputusan yang telah disetujui dan ditetapkan oleh rakyat melalui lembaga perwakilannya.

Oleh sebab itu, bila diperhatikan hak lembaga eksekutif adalah hak untuk melaksanakan kesepakatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan mewujudkan semua rencana yang terkandung di dalamnya. Terkait dengan peran lembaga eksekutif tersebut, semua kebijakan yang disusun oleh Pemerintah adalah kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan kesepakatan, bukan merupakan kebijakan yang bersifat konsepsional yang berujung pada perubahan substansi kesepakatan.

Terhadap pernyataan ini, banyak ahli berpendapat bahwa hak yang dimiliki oleh lembaga eksekutif dalam hal ini tidak lebih hanya merupakan suatu bentuk kewajiban. Bukan hak dalam arti yang sebenarnya karena ternyata lebih cenderung berupa kewajiban untuk melaksanakan perintah. Disisi lain, kewajiban lembaga eksekutif adalah menyusun pertanggungjawaban pada akhir periode. Pertanggungjawaban dimaksud, disamping mencakup kinerja lembaga eksekutif dan mewujudkan program-program kerja yang telah direncanakan juga mencakup pertanggungjawaban keuangan yang terdiri dari pertanggungjawaban atas pemungutan dana dan yang bersumber dari masyarakat, dan penggunaan dana tersebut untuk membiayai kegiatan.

Pembagian peran antara lembaga legislatif dan eksekutif sebagaimana dikemukakan di atas telah memberikan inspirasi bagi lahirnya prinsip transparansi anggaran di era modern yang pada intinya antara lain menekankan adanya kejelasan peran antara pihak yang mengusulkan dan pihak yang memutuskan. Selanjutnya bila dicermati pola dan mekanisme yang berkembang, yang dalam penyusunan anggaran antara kedua lembaga politik itulah yang kemudian juga melahirkan berbagai prinsip dasar dan pengelolaan anggaran negara yang hingga kini masih tetap dipertahankan.

Pada hakikatnya, prinsip tersebut merupakan alat bagi lembaga legislatif untuk dapat melakukan pengawasan secara efektif dan efisien terhadap pelaksanaan anggaran negara yang dilakukan oleh lembaga eksekutif. Prinsip-prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai golden principle of budget execution tersebut, terdiri dari prinsip-prinsip prealabel, anualitas, unitas, spesialisitas, dan prinsip universalitas. Sebagai contoh dapat disebutkan di sini misalnya, prinsip unprioritas atau prinsip prealabel yang menekankan bahwa anggaran negara harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif sebelum dilaksanakan. Kemudian, prinsip anualitas atau prinsip periodisitas yang menyatakan, "Anggaran negara harus dilaksanakan dalam suatu periode tertentu yang ditandai dengan titik awal dimulainya anggaran dan diakhiri pada suatu tanggal tertentu." Selanjutnya prinsip spesialisitas merupakan prinsip yang menekankan bahwa alokasi dana anggaran harus spesifik atau terinci berdasarkan fungsi, organisasi, hingga ke jenis pengeluaran atau belanja.

Prinsip-prinsip itulah yang memberikan karakter pada anggaran dan pendapatan belanja negara, sehingga memiliki ciri-ciri antara lain, single period. Artinya, bahwa pengeluaran tidak dapat dilakukan secara akumulasi dari otorisasi yang diberikan dalam beberapa tahun. Dan specified artinya bahwa alokasi pengeluaran tidak dapat diberikan secara global, melainkan harus bersifat rinci dan spesifik walaupun karena alasan teknis. Lembaga legislatif tidak jarang, terpaksa memberikan alokasi yang bersifat kondisional dengan jumlah global.

Namun demikian, alokasi dimaksud baru dapat dilaksanakan pihak eksekutif, bilamana kondisi yang dipersyaratkan terpenuhi dan rincian kegiatan yang diajukan disetujui oleh lembaga legislatif. Prinsip-prinsip dasar yang mudah dijadikan sebagai acuan dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara tersebut, bila dicermati ... ternyata merupakan pilar pengawasan bagi lembaga legislatif terhadap pelaksanaan kesepakatan dengan pihak eksekutif. Artinya, prinsip-prinsip dasar dimaksud diciptakan untuk memberikan batasan kepada lembaga eksekutif sebagai pelaksana agar tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Lebih dari itu, bila dicermati lebih lanjut bahwa salah satu prinsip tersebut, yaitu prinsip unprioritas telah menempatkan lembaga legislatif dalam posisi yang lebih tinggi atau lebih kuat dibandingkan posisi lembaga eksekutif. Dalam praktik hal ini diwujudkan dengan adanya berbagai ketentuan dalam perundang-undangan, tekad dengan pengelolaan anggaran dan belanja negara yang melarang untuk melakukan perikatan bila tidak tersedia dalam anggaran. Sementara itu, bagi lembaga legislatif sendiri, prinsip-prinsip tersebut dijadikan sebagai ukuran dalam melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kesepakatan.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan Para Hadirin yang saya hormati. Bila aspek politik keuangan negara mengatur hubungan hukum antara lembaga politis dalam penyusunan dan penetapan APBN, aspek administratifnya mengatur hubungan hukum antara berbagai instansi dalam lembaga eksekutif dalam melaksanakan APBN. Terkait dengan itu, dapat dikatakan bahwa berbagai tindakan para pejabat publik dalam lingkup administratif hanya merupakan operasionalisasi keputusan politis, yaitu keputusan yang telah dituangkan dalam APBN. Tindakan kepala pemerintahan selaku pimpinan lembaga eksekutif diwujudkan dalam bentuk penerbitan dokumen pelaksanaan anggaran yang memungkinkan dilaksanakan APBN. Tindakan ini dalam hukum keuangan negara dikenal dengan pemberian autorisation presidential atau autorisation vermental.

Selanjutnya, dalam rangka pelaksanaan APBN dimaksud diterbitkan berbagai surat keputusan yang memiliki karakter otorisasi yang dijadikan dasar bagi pelaksanaan pengeluaran negara. Satu hal yang menjadi kunci dalam aspek administratif ini adalah bahwa pelaksanaan pembiayaan dimaksud harus mengikuti prosedur baku dan berpatokan pada norma-

norma pengelolaan keuangan negara agar terhindar dari kemungkinan terjadinya kerugian negara.

Sudut pandang dari dua aspek sebagaimana tersebut di atas, diterapkan pula di Indonesia. Bahkan di Indonesia, pemisahan dimaksud diwujudkan secara tegas dengan menempatkan kedua aspek pengelolaan keuangan negara tersebut dalam undang-undang yang berbeda. Mohon izin, Yang Mulia. Yaitu, aspek politis pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sedangkan aspek administratifnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam kedua undang-undang tersebut di atas, diatur pengelolaan keuangan negara yang diterapkan pemerintah pusat ... di pemerintah pusat dan juga pengelolaan keuangan negara yang diterapkan di pemerintah daerah.

Atas dasar uraian dipaparkan di atas, menurut kenyataannya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bukanlah mengatur hal yang sama dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada prinsipnya mengatur operasionalisasi keputusan politis yang telah dituangkan dalam Undang-Undang APBN yang telah diputuskan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Dengan demikian, Undang-Undang Perbendaharaan Negara tidak mengatur hal yang sama dengan yang diatur dengan Undang-Undang Keuangan Negara. Dengan mengacu pada materi pengaturannya dan juga hubungan di atas, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bukanlah merupakan *lex specialis* Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara.

Oleh karena itu, bila terdapat pihak-pihak tertentu yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah sama sekali tidak berdasar. Dalam hal ini hampir dapat dipastikan bahwa pihak-pihak tersebut kurang memahami *historic and philosophic ... philosophical background* (suara tidak terdengar jelas) maupun *nature* dari Undang-Undang Perbendaharaan tersebut.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan Para Hadirin yang saya hormati. Bila dicermati secara teliti, konsep pemikiran tentang pengelolaan keuangan negara dalam rangka membiayai kegiatan pemerintahan negara sebagaimana dikemukakan di atas, terkrystalisasi dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dalam Bab VIII, Pasal 23. Pasal ini pada hakikatnya memuat inti utama pengelolaan keuangan negara, yaitu hubungan hukum antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan dan penetapan APBN.

Berbeda dengan undang-undang dasar beberapa negara maju, dan juga Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang mengatur masalah hubungan ini secara luas dan rinci, Undang-Undang 1945 yang secara

historis penyusunannya sangat singkat memang diciptakan dengan karakter yang simpel dan fleksibel.

Oleh sebab itulah, dalam ayat (4) pasal tersebut, kini Pasal 23C diamanatkan agar hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. Artinya dengan tetap mempertahankan karakter Undang-Undang Dasar 1945, pengaturan lebih lanjut dan rinci tentang pengelolaan keuangan negara dilakukan dalam tataran ketentuan yang lebih rendah, yaitu undang-undang. Pengaturan lebih lanjut yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut bukan saja menyangkut sisi politis pengelolaan keuangan negara, melainkan juga menyangkut sisi administratifnya.

Oleh sebab itu, kemudian lahirlah paket Undang-Undang Bidang Keuangan negara yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Walaupun inti pembiayaan penyelenggaraan pemerintah negara dilakukan melalui APBN, dalam Penjelasan Umum Angka 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut, dinyatakan bahwa lingkup pengelolaan keuangan negara pada prinsipnya dapat dikelompokkan ke dalam tiga subbidang, yaitu subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dua subbidang yang pertama memiliki karakter Pemerintah dalam arti sebenarnya karena merupakan pemegang kebijakan negara. Sementara itu subbidang ketiga merupakan perwujudan pemerintah sebagai swasta. Dengan tetap mengacu pada ang ... Pasal 23 dan Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, kendati motivasi dan tata kelola keuangan negara di masing-masing subbidang memiliki perbedaan, pengawasan DPR baik bersifat pre maupun post mutlak dilakukan.

Pengawasan DPR bukan hanya terbatas pada pengelolaan di masing-masing subbidang. Mutasi unsur-unsur keuangan negara dari satu subbidang ke subbidang lainnya secara prinsip memerlukan izin DPR. Hal ini merupakan konsekuensi dari pemberian kewenangan legislatif atau autorisation parlementer kepada lembaga eksekutif. Secara historis sebagaimana dikemukakan dalam bagian sebelumnya, hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penetapan APBN memang sangat spesifik. Bila lembaga eksekutif yang memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan Undang-Undang APBN, hal tersebut semata-mata hanyalah karena alasan teknis pelaksanaan. Namun, kekuasaan anggaran yang sebenarnya terletak di tangan lembaga legislatif. Hal ini jelas tergambar dalam penjelasan di atas yang ternyata juga dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 memuat norma yang mengatur bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan

pertimbangan dewan daerah. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Presiden, maka Presiden menjalankan APBN tahun yang lalu.

Oleh sebab itu, hubungan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam hal penetapan Undang-Undang APBN tidak didasarkan pada prinsip kesetaraan. Melainkan lebih bersifat subordinative, yaitu yang satu lebih tinggi dari yang lain. Bila diperhatikan sifat khusus APBN tersebut sebagai undang-undang dibandingkan dengan undang-undang lain pada umumnya, bukanlah terletak pada proses penyusunan maupun penetapannya, melainkan pada sifat Undang-Undang APBN itu sendiri yang merupakan *acte condition* atau *beschikking*, dan bukan merupakan *acte régle*.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Konstitusi dan Para Hadirin yang saya hormati. Setelah APBN ditetapkan, kekuasaan pelaksanaannya berada di tangan Pemerintahan, yaitu Presiden. Praktik seperti ini yang merupakan *best practice* dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan di berbagai negara telah dilaksanakan jauh sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu sejak kemerdekaan dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 25 *Indonesische Comptabiliteit Wet (ICW) 1925*.

Namun dengan mengacu pada Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945, terkait dengan kekuasaan presiden dalam pengelolaan keuangan negara tersebut, Prof. Dr. Bagir Manan sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara dalam workshop yang diselenggarakan bersama antara Tim Pembahas Paket RUU Bidang Keuangan Negara dengan Universitas Padjajaran pada tanggal 27 Januari 2003 di Bandung, memberikan pendapatnya dengan rumusan sebagai berikut.

Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan berpatokan pada konsepsi bahwa dalam konteks ini negara merupakan subjek pengelola keuangan negara, yaitu sebagai otoritas yang memiliki tugas dan kewajiban menjamin tersedianya layanan kepada masyarakat, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar memiliki konsekuensi logis bahwa pengelolaan keuangan negara dimaksud harus dilakukan melalui suatu sistem yang dikenal dengan sistem anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pengelolaan keuangan negara melalui sistem anggaran pendapatan dan belanja negara pada hakikatnya menghendaki bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan melalui suatu siklus, yang disebut dengan siklus APBN dan pengeluaran tersebut mencakup lingkup politis dan lingkup administratif.

Sehubungan dengan itu, dalam tata kelola keuangan negara harus memiliki ciri-ciri. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara merupakan sebagian dari kekuasaan pemerintahan, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara setiap tahun disusun anggaran pendapatan dan belanja negara.

Oleh karena itu, dengan mengacu kepada gagasan atau pandangan sebagaimana dikemukakan di atas, disusunlah butir-butir tersebut dalam pasal-pasal draf RUU Keuangan Negara.

Selanjutnya, setelah melalui pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan RUU dimaksud ditetapkan sebagai undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kini dapat dilihat bahwa salah satu makna kekuasaan yang terkandung dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, yang digunakan sebagai ciri tata kelola keuangan negara, kemudian dituangkan dalam Pasal 6 ayat (1).

Selanjutnya, terkait dengan kekuasaan Presiden dalam pemerintah negara tersebut dalam Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan bernegara. Sebagai kata kunci sehubungan dengan kekuasaan Presiden sebagaimana dimaksud di atas, Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, setiap tahun disusun anggaran pendapatan dan belanja negara.

Dalam uraian yang disampaikan di atas, secara jelas dapat ditelusuri bahwa alur logika yang diikuti dalam menetapkan atau menyusun kekuasaan dan pengelolaan keuangan negara, hanya terarah pada BAB 8 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Pasal 23.

Khusus dalam penyusunan RUU Keuangan Negara dimaksud, alur pikir para penyusun sesuai dengan makna yang terkandung dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri tidak pernah mengaitkan kekuasaan pemerintahan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, pemahaman terhadap konsepsi keuangan negara harus dilakukan secara utuh, mulai dari subjek, objek, tata kelola, dan tujuannya. Berkaitan dengan itu, keuangan negara harus dipahami bukan sekedar sebagai didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, melainkan harus dikaitkan dengan pasal-pasal berikutnya secara mengalir, yaitu dengan Pasal-Pasal 2, 3, 4, 5, dan seterusnya. Dengan pemahaman yang utuh dan mengalir tersebut dapatlah dipahami bahwa keuangan negara merupakan aset negara yang bersifat aktif.

Oleh karena itu, masalah-masalah keuangan negara semata-mata hanya didasarkan pada amanah sebagaimana tertuang dalam Bab 8 Undang-Undang Dasar 1945. Tidak terkait dengan pemahaman tentang kekayaan negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang bersifat potensi atau pasif, seperti misalnya kekayaan alam yang berupa deposit tambang, kekayaan di laut, dan lain sebagainya.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan Para Hadirin yang saya hormati. Selama ini berbagai pihak telah mengartikan secara salah peran Menteri Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara selalu diartikan sebagai bendahara umum negara. Padahal dalam hal tertentu, Menteri Keuangan bertindak selaku pem ... membantu Presiden

yang menangani masalah-masalah keuangan negara. Dalam peran yang demikian, Menteri Keuangan adalah menteri teknis sebagaimana menteri-menteri lainnya.

Kedudukan Menteri Keuangan selaku BUN pan ... adalah ketika bertindak selaku pejabat perbendaharaan saat berhadapan dengan menteri teknis selaku pengguna anggaran dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara. Kewenangan Menteri Keuangan selaku BUN bersifat limitative, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Peran bendahara umum negara pada prinsipnya tidak berbeda dengan bendahara yang ada di berbagai kementerian lembaga. Namun demikian, memiliki cakupan tugas yang lebih luas dan komprehensif, yang meliputi pengelolaan uang, kekayaan, utang, dan piutang.

Dalam hal ini perlu digarisbawahi bahwa kewenangan bendahara umum dalam negara untuk menempatkan uang dan melakukan investasi, sangat dibatasi karena hanya merupakan tindakan dalam pengelolaan cash atau cash management untuk mencegah terjadinya idle cash.

Oleh sebab itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menggunakan terminology Pemerintah dan Menteri Keuangan. Terminologi pemerintah digunakan ketika tindakan atau keputusan di bidang keuangan negara tersebut dilakukan oleh Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku menteri teknis yang menangani masalah-masalah keuangan negara atau oleh menteri teknis lainnya. Dalam operasi kepencairan dananya, sudah tentu akan dilakukan oleh bendahara umum negara yang dalam hal ini adalah juga Menteri Keuangan yang dalam praktik keseharian dilakukan oleh pembantunya, yaitu Dirjen Perbendaharaan.

Sedangkan terminologi Menteri Keuangan digunakan ketika tindakan atau keputusan di bidang keuangan negara tersebut dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara. Hal inilah yang harus dipahami, sehingga tidak terjadi kerancuan ketika membaca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 7 ayat (2) huruf h yang berbunyi, "Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola atau menatausahakan inves ... investasi." Dibandingkan dengan Pasal 41 ayat (1) yang berbunyi, "Pemerintah dapat melakukan invertasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya." Maksud yang terkandung dalam Pasal 41 ayat (1) tersebut adalah jelas bukan dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku BUN, melainkan oleh menteri teknis lainnya yang bertindak atas nama pemerintah yang menangani masalah-masalah terkait dengan kegiatan investasi dengan motif mencari keuntungan, yaitu Menteri BUMN. Hal ini tentunya sejalan dengan motif kegiatan pemerintah dalam pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan, dalam hal ini

Kementerian Keuangan untuk penyelenggaraan layanan publik yang bersifat me-profit oriented.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dan dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 8 ... Pasal 68 dan Pasal 69, keberadaan Pusat Investasi Pemerintah pada saat ini Kementerian Keuangan adalah sangat janggal. Alasan yang dapat dikemukakan mengenai hal tersebut, antara lain adalah bahwa PIP sebagai BLU seharusnya bercirikan sebagai institusi pemerintah penyedia layanan publik yang tidak berorientasi pada profit atau non for profit. Kenyataannya, sebagai lembaga investasi by nature, PIP merupakan institusi yang berorientasi pada pemupukan keuntungan atau profit oriented. Di awal kelahirannya, ketika masih bernama badan investasi pemerintah dan bernaung di bawah Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang merupakan bendahara umum negara intelliterm, PIP merupakan bank for unbankable institution atau company. Sebagaimana praktik di berbagai negara, peran PIP sangat penting dalam membantu lembaga yang ... lembaga penyedia layanan publik nonkementerian yang membutuhkan pendanaan. Ini merupakan fungsi pemerintah dan untuk itu pemerintah tidak memungut imbalan atau bunga sebagaimana layaknya bank.

Namun dalam perkembangannya, PIP dikembangkan dengan pola public private partnership untuk memfasilitasi pihak swasta dalam melakukan investasi, khususnya di bidang pembangunan infrastruktur. Pada saat itulah secara mendasar telah terjadi perubahan motif atau orientasi fungsi PIP, sehingga PIP tidak layak lagi berada di bawah Direktorat Jenderal Perbendaharaan selaku BUN dan diputuskan untuk ditarik di bawah kendali Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan. Namun apa pun bentuk, peran, dan motifasi PIP, lembaga tersebut adalah unit organisasi di bidang pengelolaan investasi pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. Seluruh dana PIP merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan yang dikelola melalui sistem APBN.

Dengan demikian, PIP berkewajiban menyusun rencana bisnis anggaran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja kementerian lembaga atau Kementerian Keuangan. Sebagai satuan kerja Pemerintah, pendanaan kegiatan BLU dialokasikan dalam APBN yang memerlukan proses pembahasan dan penetapan di lembaga legislatif atau DPR.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi, dan Para Hadirin yang saya hormati. Dari penjelasan tersebut di atas, dapatlah kiranya disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Mohon kesimpulannya ... APBN yang merupakan kesepakatan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif diputuskan dalam suatu proses politik.
2. Dalam penetapan APBN, kedudukan lembaga legislatif lebih kuat dibandingkan lembaga eksekutif.

3. Semua kegiatan dan alokasi dana untuk membiayai kegiatan semua kementerian lembaga dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara dan penyediaan layanan publik memerlukan pembahasan, dan penetapan, atau persetujuan lembaga legislatif.
4. Pelaksanaan APBN merupakan tindak lanjut dari suatu proses politik.
5. Oleh sebab itu, pelaksanaan APBN tidak boleh menyimpang dari penetapan yang dilakukan oleh lembaga legislatif.

Selanjutnya, atas dasar kesimpulan dimaksud, perkenankanlah saya menyampaikan pendapat terhadap kasus yang sedang disengketakan sebagai berikut.

Pertama (...)

35. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Bapak, dipersingkat, Pak ya.

36. AHLI DARI TERMOHON II (BPK): SISWO SUJANTO

Selesai, Yang Mulia.

37. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ya.

38. AHLI DARI TERMOHON II (BPK): SISWO SUJANTO

Terima kasih.

1. Pembelian saham PT Newmont Nusa Tenggara sebesar 7% oleh Pihak Pemohon yang dalam hal ini dilakukan oleh PIP harus dituangkan dalam rencana bisnis dan anggaran PIP selaku BLU.
2. Rencana bisnis dan anggaran PIP selaku BLU sebagai bagian dari RKAKL Kementerian Keuangan harus dibahas dan disetujui oleh DPR, baik oleh badan anggaran maupun oleh komisi mitra kerja Kementerian Keuangan.
3. Dengan demikian, pembelian saham PT Newmont Nusa Tenggara sebesar 7% oleh Pihak Pemohon yang dalam hal ini dilakukan oleh PIP harus dibahas dan disetujui terlebih dahulu oleh DPR sebelum dilaksanakan.

Majelis Hakim Yang Mulia. Demikianlah keterangan saya, semoga keterangan ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya, dan dapat menjadi masukan, serta pertimbangan bagi para Yang Mulia dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara ini dengan seadil-adilnya. Terima kasih, Yang Mulia. Wassalamualaikum wr. wb.

39. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik. Berikutnya Prof. Muchsan. Prof, di situ saja Prof. Waktunya diatur antara sepuluh sampai lima belas menit ya, Prof. Silakan.

40. AHLI DARI TERMOHON II (BPK): MUCHSAN

Terima kasih atas perkenannya. Saya membacakan keterangan saya sambil duduk.

Majelis Yang Mulia, assalamualaikum wr. wb. Perkenankanlah saya sebagai Ahli dari Termohon II, sebelum saya membacakan keterangan saya tertulis, saya akan menambah keterangan secara lisan. Meskipun demikian, nanti saya akan usahakan secara tertulis dan akan saya sampaikan kepada Majelis Yang Mulia lewat Termohon II.

Yang pertama, mengenai konflik atau sengketa kewenangan. Jadi dalam perkara ini, Pemohon mengklasifikasikan ini merupakan suatu sengketa kewenangan antarlembaga. Begitu juga Mahkamah di dalam memberikan kode nomor perkara ini pun menggunakan catatan SKLN.

Saya pribadi tidak sependapat bahwa ini merupakan sengketa kewenangan, khususnya antara Pemohon dengan Termohon II. Sebab di sini Termohon II, ini merupakan suatu lembaga pengawas. Jadi kewenangnya memang mengawasi dan itu merupakan hak konstitusional dari Termohon II. Ini pun diakui oleh Pemohon dalam surat permohonannya. Apabila pengawasan sudah selesai, itu dituangkan dalam bentuk laporan. Ini berarti laporan ini sudah mengikat. Masalah puas atau tidaknya dengan laporan itu, itu merupakan sengketa juga, konflik juga, tapi bukan konflik kewenangan yang menjadi kompetensi absolut dari Mahkamah Konstitusi. Ini yang pertama.

Yang kedua, saya ingin klarifikasi tentang pendapat dari salah seorang Ahli Pemohon yang menganalisa hubungan antara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Keuangan Negara dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengenai BPK. Di dalam keterangannya, Ahli mengatakan bahwa hubungan itu tunduk kepada asas *lex specialis derogat legi generalis*. Kami kurang sependapat. Sebab hakikatnya, asas ini berlaku apabila dua produk hukum levelnya sama baik formal maupun substansial. Saya ingat betul pada waktu kuliah ini dulu, diberi contoh BW dan KUHP. Sama-sama mengatur PT, KUHP dianggap *lex specialis*nya, formal, dan substansial memang sama. Undang-Undang dan isinya juga mengatur tentang PT. Sedangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, secara formal memang undang-undang tapi secara substansial ini undang-undang pokok. Undang-undang pokok, sehingga masalah pengelolaan keuangan negara harus dapat dikembalikan atau mengacu kepada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, ini salah satu pelaksana dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Ini mengatur khusus tentang pengawasan yang membentuk suatu lembaga negara yang disebut BPK.

Sehingga ini bukan merupakan hubungan *lex specialis derogat legi generalis*. Karena memang secara formal sama, tetapi secara substansial ini terjadi hirarki. Baik, itu tambahan. Sekarang saya bacakan keterangan saya secara tertulis.

Yang pertama sistem pembagian wewenang, *distribution of power*. Dikatakan oleh Pemohon bahwa negara RI menganut sistem pemisahan wewenang *separation of power*. Sebagai diajarkan dalam teori trias politika yang dikemukakan oleh Montesquieu. Hal ini tidak tepat dengan alasan sebagai berikut, lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Negara RI Tahun 1945 tidak hanya tiga lembaga, akan tetapi terdiri dari lembaga eksekutif dalam hal ini Presiden, lembaga legislatif dalam hal ini DPR, DPD, dan MPR. Lembaga Yudikatif dalam hal ini Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, lembaga inspektif pemeriksa dalam hal ini BPK, dan lembaga penguasa khusus dalam hal ini Komisi Yudisial.

Ditegaskan dalam, Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 bahwa lembaga yudikatif merupakan lembaga yang bebas dan merdeka. Ini berarti, lembaga ini tidak terpengaruh oleh lembaga lain. Di sinilah sebenarnya terjadi *separation of power* antar lembaga yudikatif dengan lembaga-lembaga lainnya. Akan tetapi antar lembaga lainnya, khususnya dalam lini eksekutif, legislatif, dan inspektif, yang berlaku adalah *distribution of power*. Bahkan Prof. Mr. Supomo menyatakan, "Hubungan antara lembaga-lembaga tersebut menggunakan *family principal* (asas kekeluargaan)." Kiyak kiyak dalam bahasa Jawanya.

Dari uraian ini berarti, hubungan antara presiden, DPR, dan BPK merupakan lembaga yang saling toleransi (*check and balance*) sehingga saling berhubungan satu sama lain, serasi, selaras, dan seimbang.

Majelis Yang Mulia. Yang kedua, sistem ketatanegaraan. Sistem adalah suatu pranata tentang mekanisme kerja dari suatu organ dan hubungan antarsesama sesama organ yang menunjukkan sifat keteraturan. Ini saya ambil dari pendapat Van der Pot. Setiap warga negara memiliki mekanisme kerja sendiri-sendiri yang berbeda dengan organ yang lain seperti mekanisme kerja DPR berbeda dengan mekanisme kerja Presiden. Berbeda pula dengan mekanisme kerja BPK. Meskipun demikian, lembaga-lembaga tersebut akan berhubungan satu sama lain secara teratur, serasi yang membentuk rutinitas. Sistem ketatanegaraan ini membentuk jaringan subsistem-subsistem yang saling berkait yang menyebabkan negara berfungsi, *state in the beweking*. Misalnya, sistem peradilan, sistem pengawasan, sistem keuangan negara, dan seterusnya.

Berdasarkan Undang-Undang Negara RI Tahun 1945, ditegaskan dalam sistem keuangan negara yang dimulai dari tahap penyusunan Undang-Undang APBN sampai pertanggungjawabannya, diwajibkan adanya mekanisme kerja yang harmonis antara DPR, Presiden, dan BPK. Logikanya, APBN disusun dan disahkan oleh DPR. Dilaksanakan oleh Presiden dan diawasi oleh BPK. Apabila dalam pemeriksaan, BPK menemukan dugaan

penyelewengan, BPK melapor kepada DPR yang akan ditindaklanjuti oleh DPR.

Kebijakan pembelian saham PT Newmont merupakan kegiatan dalam penggunaan APBN. Oleh karenanya DPR berhak untuk menolak atau justru menyetujuinya. Tepat dan benar apabila dari hasil pemeriksaan BPK, mengharuskan adanya persetujuan tersebut.

Yang ketiga, hak konstitusional. Dalam hukum administrasi negara, hak adalah suatu kekuasaan untuk berbuat yang bersifat istimewa dalam rangka melaksanakan fungsi negara. Saya ambil dari pendapat Van Wig. Sehubungan dengan ini, hal ini dibedakan antara hak yang bersifat atributif (orisinal) dan hak yang bersifat nonatributif (nonorisinal).

Hak yang bersifat atributif adalah hak yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan, baik level tinggi, menengah, maupun bawah.

Sedangkan hak nonatributif adalah hak yang diperoleh karena adanya pelimpahan wewenang, baik berbentuk mandat maupun delegasi.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, Presiden memiliki hak prerogatif. Ini merupakan hak yang bersifat orisinal karena diberikan oleh Undang-Undang Dasar, antara lain, hak untuk menyatakan negara dalam keadaan perang; menyatakan negara dalam keadaan damai; menyatakan negara dalam keadaan bahaya; hak untuk memberikan ampunan hukuman, seperti grasi, amnesti, dan abolisi; memberikan gelar atau tanda jasa; mengangkat duta, konsul luar negeri, dan menerima duta ataupun konsul dari luar negeri.

Hak prerogatif ini mempunyai dua ciri, yakni pertama, tidak dapat diganggu gugat pelaksanaannya. Jadi, tidak usah menunggu persetujuan DPR. Yang kedua, tidak dapat dilimpahkan pelaksanaannya. Padahal, dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."

Salah satu kekuasaan pemerintahan ini adalah kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan, "Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara."

Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Presiden lebih lanjut diformulasikan sebagai berikut.

1. Diserahkan kepada menteri keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.
2. dikuasakan kepada menteri atau pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran, pengguna barang departemen, lembaga yang dipimpinnya.
3. Diserahkan kepada gubernur, bupati, walikota selaku pengelolaan keuangan daerah termasuk selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Diserahkan kepada gubernur bank sentral selaku pengelola dan pelaksana kebijakan menteri.

Dari uraian ini, jelas bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara bukanlah hak prerogatif karena kewenangan Menteri Keuangan yang

merupakan hak yang nonatributif diperoleh karena adanya pelimpahan wewenang dari Presiden. Ini berarti DPR sebagai lembaga pengawas, berhak untuk mengawasi fungsi pengelolaan tersebut, sehingga sangat tidak tepat apabila dikatakan DPR dalam hal ini masuk dalam ranah eksekutif.

Majelis Yang Mulia, sampai kepada yang keempat, sistem pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara. Berdasarkan sistem konstitusi di Indonesia, pengelolaan keuangan negara dilakukan melalui sistem anggaran, pendapatan, dan belanja negara. Pengelolaan keuangan negara melalui sistem anggaran, pendapatan, dan belanja negara, pada hakikatnya menghendaki pengelolaan keuangan negara melalui suatu siklus yang disebut siklus APBN. Pengelolaan atau manajemen merupakan suatu proses kegiatan yang terdiri dari tahap-tahap antara lain planning, organizing, programing, budgeting, maupun controlling.

Pengelolaan keuangan negara dengan sistem APBN, minimal terdiri tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pengawasan dalam sistem demokrasi, DPR sebagai wakil rakyat memiliki kewenangan pengawasan terhadap APBN, mulai dari tahap perencanaan, ini pengawasan yang preventif dan juga tahap penggunaan serta pertanggungjawabannya, ini merupakan pengawasan yang represif. Kewenangan terhadap perencanaan yang bersifat preventif, dilakukan sebelum RUU APBN disahkan menjadi Undang-Undang APBN, sedangkan pengawasan represif dilakukan terhadap pelaksanaan penggunaan anggaran. Inilah hak DPR yang sering disebut dengan hak budget atau budget control.

Sampailah saya kepada suatu analisa. Dari uraian ini dapat dianalisa bahwa pembelian saham PT Newmont Nusa Tenggara, sebesar 7% yang tidak mendapat persetujuan DPR merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan sistem hukum dan sistem keuangan negara RI, sebagai akibat hukumnya perbuatan tersebut merupakan perbuatan yang batal demi hukum (niet ontvankelijkheid).

Majelis Hakim Yang Mulia, terakhir saya berkenan untuk memberikan kesimpulan. Dari analisa ini, dapatlah diajukan kesimpulan sebagai berikut.

1. Pemeriksaan BPK yang dituangkan dalam LHB yang menyatakan bahwa proses pembelian 7% saham PT Newmont Nusa Tenggara tahun 2010, harus disetujui dan diketahui oleh DPR sesuai dengan kewenangan BPK sebagai ... diatur dalam Pasal 23E ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
2. Pembelian saham PT Newmont Nusa Tenggara sebesar 7%, yang tidak atau belum adanya persetujuan dari DPR bertentangan ketentuan Pasal 20A ayat (1), yang menyatakan, "DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan."

Demikianlah, Majelis Yang Mulia, keterangan saya semoga bermanfaat. Wassalamualaikum wr. wb.

41. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, berikutnya Prof. Frans Limahelu.

42. AHLI DARI TERMOHON II (BPK): FRANS LIMAHELU

Yang Mulia, Ketua Mahkamah Konstitusi dan Para Hakim Mahkamah Konstitusi. Saya lebih banyak berperan sebagai, kalau seandainya saya seorang draf men. Jadi, mungkin saya punya seolah-olah lebih banyak kuliah daripada memihak siapa dan siapa. Itu yang pertama yang perlu saya beritahukan, atau saya jelaskan. Tapi, yang sudah jelas itu masalahnya itu adalah mengenai pembelian saham PT Newmont Nusa Tenggara, PT tertutup oleh pemerintah.

Nah, itu bagaimana sudut pandang dari pendekatan constitutional law drafting atau perancangan Undang-Undang Dasar.

Pertama, kebiasaan di bidang ... kalau mengajar itu pasti memakai perlu polanya dahulu. Kita pakai pola yang mana? Satu ada pola analitis positifisme dan pola yang kedua adalah realisme. Itu akar dari pemikiran lebih lanjut.

Nah, dari analisis positifisme keluarannya itu adalah naskah akademik. Semua serba bicara teori konstitusi atau tentang ajaran umum konstitusi. Lain halnya dengan realisme, apabila bicara realisme kita bicara soal naskah grondwet (Undang-Undang Dasar), itu adalah masalah politik, hukum, bisnis, dan budaya. Jadi, hukum hanyalah bagian ... salah satu bagian dari di dalam problem grondwet ini. Itu yang pola berpikir yang perlu kita pegang dahulu. Sehingga kalau kita ingin berdebat, kita mesti berdebat menurut apa yang dia ikuti dahulu. Apakah realisme atau tidak? Itu yang pertama.

Kemudian yang kedua, kita masuk apa sih dasar-dasar umum perancangan? Nah, itu ada tiga hal dalam dasar umum perancangan. Satu, masalah fundamental dan itu ndak bisa ditawar, yes or no? Itu adalah fundamental.

Kedua, klasifikasi. Maka, dari fundamental itu, itu dibagi-bagi menurut kotak-kotak atau kategorisasi. Nah, yang terakhir di sini timbul masalah yang dihadapi sekarang, dimana saya diminta hadir, yaitu soal housekeeping regulation. Ini yang masalah yang timbul antara Pemerintah dan DPR, mengenai pembelian saham, satu pihak minta begini, satu pihak minta begitu. Jadi, yang ... yang timbul adalah justru dibagian housekeeping regulation ini.

Kalau sudah bicara soal fundamental untuk grondwet kita, maka dua hal, yaitu soal Pancasila dan negara kesatuan. Itu tidak bisa ditawar sama sekali, itu yang kalau fundamental, sedangkan klasifikasi, di sini kita timbul banyak hal yang perlu diperhatikan.

Satu, undang-undang tentang pemerintahan, bagaimana kita punya undang-undang, legislasi kita tentang pemerintahan itu sudah sejauh mana sudah diatur.

Kedua, tentang pengadilan, begitu banyak komisi yang dibentuk. Yang terakhir, banyak komisi-komisi yang dibentuk di dalam peradilan. Kemudian soal undang-undang tentang keuangan negara dan ini mohon diperhatikan, kalau dari sisi drafting, maka Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara itu bukan suatu paket, tidak bisa dilepas satu sama lain, itu satu paket, dan yang selanjutnya itu tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Nah, ini yang adalah sesuatu hal yang baru di dalam kehidupan bernegara kita, sehingga saya berusaha untuk nanti akan menjelaskan bagaimana memperkenalkan BPK ini. Sesudah klasifikasi, maka kita masuk soal dasar-dasar dari housekeeping regulation, yaitu mengenai peraturan.

Majelis, MPR ada tata tertibnya, dewan perwakilan ada tata tertibnya, dan seterusnya, dan seterusnya. Jadi, berarti di bawah ini, dan di kita sekarang pada saat ini, justru yang timbul masalah ada tentang peraturan Menteri Keuangan yang mengubah terus-menerus dan itu yang menimbulkan friksi dengan DPR, apakah perlu persetujuan atau tidak? Ya, itu yang sekarang yang timbul itu bagaimana menyelesaikannya? Bagaimana kita menyelesaikan friksi antara pemerintah dengan DPR soal saham ini. Satu, perlu di ... saya ingin memberikan suatu penjelasan bahwa ada persamaan dan perbedaan antara Mahkamah Konstitusi dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Persamaannya bahwa baik Mahkamah Konstitusi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, mereka kedua lembaga ini memberikan putusan atau laporan yang sudah final dan tidak dapat diganggu gugat. Itu persamaan antara Mahkamah Konstitusi dengan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga kalau ada gugatan demikian, itu suatu apa yang sedang terjadi. Apakah berarti apa yang dikatakan di dalam Undang-Undang Dasar itu sudah tidak dipakai lagi, seharusnya diminta adalah suatu negosiasi antara pemerintah dengan DPR.

Kedua, perbedaan dengan Mahkamah Konstitusi dan BPK. Kalau Mahkamah Konstitusi membahas dan memeriksa semua sengketa tentang konstitusi. BPK tidak, dia sudah spesialis hanya tentang keuangan negara. Itu yang menjadi tugas dari BPK, sehingga tidak heran kalau kedua lembaga ini kalau sudah bicara ... khususnya BPK itu sudah final, enggak bisa diminta banding, tidak bisa di ... sama sekali, sulit sekali karena itulah lembaga yang tertinggi untuk pemeriksaan keuangan.

Lalu apa yang sebetulnya yang terjadi sekarang ini? pertama sudah saya katakan tadi awal mula itu karena perubahan-perubahan yang dibuat oleh menteri keuangan dan peraturannya, berubah semuanya, lalu tidak konsultasi, diawali dengan konsultasi dengan DPR. Kalau sudah konsultasi itukan tidak langsung ... itu adalah suatu mulai minta persetujuan, terserah apa isi persetujuan itu karena pembahasan pembelian saham ini sudah mengenai delay operation atau housekeeping dari negara kita. Sehingga diskusi dengan DPR sudah selayaknya. Apa putusannya? Lalu DPR minta BPK memeriksanya kemudian BPK memeriksanya dan memberikan putusannya,

dan ini hanya di dalam soal peraturan-peraturan menteri, apakah taat atau tidak? Dan itu yang dikatakan oleh BPK, sehingga berkesimpulan perlu ada izin dari DPR. Kalau dari sisi drafting izin itu adalah hasil akhir tapi bisa dimulai dengan lobi, bisa dimulai dengan negosiasi apa isi persetujuan DPR itu bisa dinegosiasikan.

Itu yang perlu dikatakan, sehingga menurut hemat kami, Bapak Ketua Mahkamah Konstitusi Yang Mulia dan Para Hakim Mahkamah Konstitusi, ini bukan bicara soal kewenangan tapi hanya bicara soal mengenai aturan rumah tangga, mengenai how to regulate the daily work dari pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang menggunakan anggaran negara. Sehingga menurut hemat kami, kalau boleh itu dikembalikan kepada Pemerintah dan DPR untuk memberikan bagaimana mereka bisa sepakat tentang apa isi persetujuannya. Sehingga, tidak memerlukan tangan orang lain untuk memukul satu atau dua belah pihak seperti yang dikatakan oleh Pemohon bahwa seolah-olah BPK memihak pada DPR, bukan itu maksudnya. Yang dimaksudkan, inilah aturan yang dipakai dan hasil akhir adalah demikian yang menurut BPK perlu izin dan kalau sudah diputuskan sebagai seorang negarawan, saya akan menerima seharusnya demikian dan tidak dibawa ke medan yang begini luas. Ini kalau dilihat fungsi dari salah satu dari drafting ada budaya, kita budaya gift and take, itu yang diminta.

Sehingga pada akhirnya, Bapak Ketua Yang Mulia dan Anggota Mahkamah Konstitusi, kami melihat itu bukan soal sengketa kewenangan, tapi hanya soal day to day atau housekeeping regulation. Terima kasih.

43. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Terima kasih Prof. Frans. Baik, kita dengar ... kira-kira sepuluh sampai lima belas menit berikutnya Prof. Anggito Abimanyu, yang sesudah itu kita buka semacam tanya jawab biar lebih jelas dan lebih hidup. Sidang ini akan diakhiri pada jam 16.00 karena akan ada sidang berikutnya. Silakan Pak Anggito.

44. AHLI DARI MAHKAMAH KONSTITUSI: ANGGITO ABIMANYU

Bismillahirrahmanirrahim.

Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, kawan-kawan seperjuangan dari Kementerian Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan, Hadirin yang saya muliakan. Assalamualaikum ta'ala wr. wb.

Pertama-pertama izinkanlah saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Mahkamah Konstitusi, Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang mengundang saya sebagai Ahli dalam Perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara atau SKLN, mengenai pembelian 7% saham PT Newmont Nusa Tenggara atau disingkat NNT.

Saya juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada pihak-pihak yang terkait, yaitu Pemerintah. Dalam hal ini Kementerian Keuangan sebagai Pihak Pemohon dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Termohon I, dan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai Termohon II. Yang sebelumnya secara informal telah meminta saya sebagai Saksi Ahli di pihak masing-masing. Saya bersyukur dapatkan kepercayaan dari ... sebagai Saksi/Ahli dari Mahkamah Konstitusi dan Insya Allah saya dapat memberikan keterangan secara independen, jujur, objektif, bertanggung jawab, dan profesional, dan saya juga tidak ewoh pekewoh kepada kolega saya di Pihak Pemohon maupun Termohon.

Sebagai bagian dari saksi sejarah, Yang Mulia. Bahkan pelaku yang terlibat langsung dari proses awal divestasi NNT dan memiliki pengalaman sepuluh tahun dalam penyusunan dan perumusan kebijakan fiskal dan proses APBN di Kementerian Keuangan. Saya sungguh berharap, keterangan saya ini dapat memberikan kontribusi yang nyata atas penyelesaian SKLN ini.

Sungguh pun saya sangat menyayangkan terjadinya SKLN divestasi NNT yang telah mengakibatkan terganggunya kepercayaan para pelaku usaha dan ketidakpastian iklim investasi, khususnya di sektor pertambangan umum. Saya juga sangat menyayangkan berlarutnya penyelesaian divestasi NNT hingga lebih dari satu tahun. Hingga Indonesia telah kehilangan kesempatan untuk memperoleh pendapatan negara, mensejahterakan daerah provinsi NTB, dan kabupaten sekitar, menciptakan nilai tambah, dan memperbaiki pengelolaan sektor pertambangan umum khususnya NNT.

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, Hadirin yang saya muliakan. Setelah menyimak dengan seksama, seluruh dokumen permohonan SKLN oleh Pemohon, berikut keterangan ahli, keterangan DPR, dan BPK sebagai Pihak Termohon, maka saya dapat menarik kesimpulan bahwa pangkal SKLN sebenarnya sangatlah sederhana. Yaitu, (suara tidak terdengar jelas) "Perlu tidaknya pemerintah meminta persetujuan DPR lagi untuk menggunakan dana investasi di PIP dan melaksanakan pembelian 7% saham divestasi NNT."

Di satu sisi, pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan sudah mendapatkan izin melalui persetujuan APBN 2011. Namun di sisi lain, DPR menyatakan bahwa meskipun, meskipun anggaran PIP telah termuat dalam Undang-Undang APBN Tahun 2011, namun belum cukup. Sehingga, tetap diperlukan adanya persetujuan dari komisi teknis, yaitu Komisi XI DPR RI.

Saya berpendapat bahwa SKLN ini sebenarnya tidak perlu terjadi, apabila kedua belah pihak, terutama Kementerian Keuangan dan DPR, memahami dengan baik mekanisme dan proses pembahas ... pembahasan APBN. Peran eksekutif, tugas dan kewenangan komisi dan badan anggaran DPR dalam APBN termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD. MD3 juga harus dimengerti dengan baik, dipatuhi dengan seksama.

Pengetahuan dan pemahaman mengenai siklus, proses, mekanisme pembahasan dan persetujuan APBN diperlukan karena pemerintah menggunakan pusat investasi pemerintah yang berbadan hukum, badan layanan umum untuk melakukan divestasi. Sebagai BLU dia merupakan bagian dari keuangan Negara.

Oleh sebab itu, rencana kerja dan anggarannya harus mendapatkan persetujuan dari DPR dalam proses penambahan APBN setiap tahunnya. Sebagai bagian dari keuangan negara, BLU juga harus menyampaikan rencana bisnis, dan rencana investasi, serta rencana kerja dan anggaran untuk mendapatkan persetujuan oleh komisi terkait dan disinkronisasikan oleh badan anggaran DPR RI dalam postur APBN.

Ketidakhahaman inilah yang menurut saya yang menjadi pangkal terjadinya persengketaan yang telah menyeret para pihak kepada situasi yang saling tidak percaya. Padahal proses persetujuan DPR, baik di badan anggaran, komisi, dan dalam sidang paripurna sudah selalu dijalankan dan merupakan hal yang rutin dalam proses pembahasan APBN setiap tahun. Persetujuan tersebut harus diperoleh oleh setiap kementerian dan lembaga pemerintah sebagai pengguna anggaran, termasuk badan layanan umum sebagai lembaga yang tidak terpisahkan dari keuangan negara.

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, hadirin yang saya muliakan. Sebelum memberikan pendapat saya atas SKLN divestasi NNT, izinkanlah saya memfokuskan pada empat butir perbedaan pendapat dari para pihak. Pertama, perlu tidaknya persetujuan DPR. DPR RI menyatakan pemerintah harus meminta persetujuan DPR RI dengan merujuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pemerintah menyatakan tidak perlu lagi adanya persetujuan DPR dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 8 huruf f yang menyatakan pelaksanaan fungsi bendahara umum negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (2), Pasal 41 ayat (1) dan (2) terkait fungsi pun, serta PP 1 Tahun 2008 tentang Landasan Hukum Operasional PIP.

Kedua, pemahaman mengenai investasi Pemerintah dan penyertaan modal Pemerintah. Pemerintah berpendapat bahwa pembelian 7% saham divestasi PT NNT merupakan investasi jangka panjang nonpermanen oleh Menteri Keuangan selaku BUN untuk melaksanakan investasi sesuai Ketentuan Pasal 41 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Jadi, bukan merupakan penyertaan modal pemerintah pada perusahaan swasta. BPK berpendapat pembelian saham NNT melalui PIP adalah jangka ... investasi jangka panjang dalam bentuk penyertaan modal Pemerintah pada perusahaan swasta.

Ketiga, penggunaan dana PIP. DPR berpendapat pembelian saham NNT dengan menggunakan dana PIP untuk membeli saham tidak mencerminkan tujuan awal pembentukan PIP sebagai badan layanan umum, khususnya di bidang infrastruktur. Pemerintah berpendapat bahwa dalam PIP 1 tahun 2008 tentang investasi, Pemerintah menyatakan investasi yang

dilakukan PIP tidak dibatasi, hanya bidang infrastruktur, tapi bidang lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Keempat, alokasi dana pembelian NNT pada APBN. BPK berpendapat bahwa Pemerintah belum mengalokasikan dana pembelian saham NNT pada APBN 2011 dan mengalokasikan dana investasi dilakukan tanpa ada rincian serta penjelasan yang memadai sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Keuangan Negara. Pemerintah menyatakan bahwa alokasi anggaran PIP sebagai satuan kerja Kementerian Keuangan sudah terinci sampai unit organisasi, fungsi, program kegiatan, dan jenis belanja dalam bagian anggaran 15 Kementerian Keuangan selaku kementerian atau lembaga. Alokasi investasi PIP sebagai pelaksana investasi BUN juga sudah terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan dalam BA 999, yang setiap tahun dibahas bersama dengan DPR sebelum pengalokasian dalam APBN.

Keenam, kelembagaan PIP sebagai badan layanan umum. BPK menyimpulkan bahwa kelembagaan PIP sebagai BLU tidak sesuai dengan filosofi dan semangat pembentukan PIP itu sendiri, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang (suara tidak terdengar jelas) Negara. Lebih lanjut BPK menyimpulkan bahwa PIP tidak memberikan pelayanan secara langsung kepada masyarakat, serta PIP hanya bertujuan untuk memupuk keuntungan ekonomi dan keuntungan lainnya. Pemerintah berpendapat PIP merupakan BLU yang mengelola pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan pada masyarakat.

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, hadirin yang saya muliakan. Dalam memberikan pendapat atas substansi materi SKLN, yakni perlu atau tidaknya izin lagi DPR, maka saya menggunakan sumber informasi sebagai berikut.

1. Saya telah mendapatkan masukan dari Bapak Kepala GBH, terutama dari para pihak yang terkait baik langsung maupun tidak langsung.
2. Berbagai informasi, data, dokumen yang diperoleh dari informasi publik lainnya.
3. Berbagai macam simpanan dokumen historis pendukung milik pribadi khususnya sewaktu menjabat di Departemen Keuangan terkait dengan dukungan pembahasan RAPBN 2000-2010, serta proses divestasi NNT tahun 2008 dan 2009.
4. Keterangan para Saksi/Ahli di persidangan MK pada tanggal 27 Maret 2012. Setelah melakukan penelitian atas dokumen informasi data dan keterangan Ahli, maka terdapat hal-hal sebagai berikut.
 - a. Alokasi dana investasi divestasi 7% saham NNT belum terinci dalam rencana kegiatan investasi dan rencana bisnis dan anggaran PIP 2011.
 - b. Rincian belanja satuan kerja sub program pusat investasi pemerintah pada 2011, telah tercantum angka sebesar Rp1 triliun. Sehingga dana tersebut belum mencukupi untuk pembelian 7% saham NNT. Menurut laporan LHP BPK, kesepakatan sales purchase agreement

yang ditandatangani 6 Mei 2011 untuk jual-beli 7% saham NNT pada tahun 2010 dengan nilai \$246.806.500,00 atau sekitar Rp2,3 triliun.

3. Belum ada kejelasan mengenai alokasi investasi PIP dalam BA 999 seperti dirujuk oleh jawaban surat Menteri Keuangan kepada BPK pada tanggal 11 Oktober 2011. Meskipun demikian, menurut keterangan PIP dalam realisasi bisnis PIP 2011, kebutuhan dana investasi pembelian saham divestasi NNT diperoleh dari pendapatan atau keuntungan PIP yang sampai dengan bulan Juli sudah mencapai Rp1,6 triliun.
4. Dengan mengutip keterangan Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra dalam perkara SKLN tanggal 27 Maret yang lalu, pada halaman 8 menyebutkan, saya quote, "Apabila alokasi dana investasi belum tersedia atau telah tersedia namun belum mencukupi, maka penyediaan dana itu harus dibahas lebih dahulu dengan DPR untuk disepakati bersama dan dituangkan dalam APBN atau APBN Perubahan." Keterangan itu menyiratkan bahwa perlu persetujuan DPR sebelum dituangkan dalam APBN, apabila dana investasi belum tersedia atau belum mencukupi.
5. Dalam kesimpulan rapat badan anggaran dengan pemerintah diwakili Menteri Keuangan tentang APBN 2011 tanggal 2 November 2010, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari substansi Undang-Undang APBN tersebut, dinyatakan bahwa dana investasi yang disepakati pemerintah sebesar Rp1 triliun. Namun telah terjadi kelalaian oleh pihak pemerintah dan DPR, mengenai tindak lanjut setelah persetujuan APBN tersebut dicapai. Menurut Undang-Undang MD3 dan konvensi yang sudah terjadi selama ini, pembahasan di tingkat badan anggaran harus didahului atau ditindaklanjuti dengan pembahasan oleh komisi terkait.
6. Persetujuan APBN 2011 adanya alokasi dana investasi reguler sebesar Rp1 triliun dalam RKAKL Satker PIP tidak dicantumkan rincian penggunaan untuk dana investasi NNT. Dalam RPA 2011 diterbitkan 30 Desember 2010 juga tidak terdapat penjelasan mengenai rincian alokasi dana investasi secara tepat. Dengan merujuk pada fakta dokumen data penelitian tersebut, maka saya berpendapat bahwa proses pembelian 7% saham NNT oleh (suara tidak terdengar jelas) PIP masih memerlukan persetujuan dari komisi terkait, yaitu Komisi XI DPR RI sebagai bagian dari kelengkapan proses persetujuan APBN 2011.

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, rekan-rekan Para Pemohon, Termohon yang terhormat, hadirin yang saya muliakan. Perlunya persetujuan komisi terkait hendaknya tidak dimaknai dari adanya upaya untuk menghambat divestasi 7% saham NNT kepada pemerintah pusat.

Divestasi NNT kepada pemerintah pusat adalah skema yang tepat untuk memastikan adanya kepentingan publik dalam pemanfaatan sumber daya alam milik Negara, dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan nasional. Proses pembahasan dan persetujuan komisi itu menurut saya, perlu dijalankan untuk tetap mendorong tujuan dan kemanfaatan dari investasi yang dilakukan oleh Pemerintah secara optimal.

Dalam hal kepentingan pembangunan daerah Provinsi NTB dan kabupaten sekitar, atas pendapatan dividen bagian Pemerintah di NNT, Pemerintah dapat membagikan sebagian pendapatannya. PIP adalah BLU yang setiap mata anggarannya merupakan bagian dari APBN. Sehingga penggunaannya harus mendapat persetujuan dari komisi terkait dan disinkronkan oleh badan anggaran DPR RI sesuai dengan Undang-Undang MD3.

Setiap investasi yang dilakukan oleh PIP, semestinya sesuai dengan bentuk dan tujuan pembentukannya seperti terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) PP Nomor 23 Tahun 2005, yaitu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Dalam rangka mengoptimalkan investasi Pemerintah, khususnya dalam rangka menggali sumber investasi jangka panjang secara profesional, maka saya menyarankan badan hukum dari PIP yang merupakan BLU perlu ditinjau kembali. Apabila berbentuk BLU, maka PIP harus mengemban misi sebagai lembaga masyarakat yang bersifat nirlaba. Alternatifnya, pemerintah dapat menggunakan BUMN untuk membeli saham 7% NNT sebagai investasi tersebut yang merupakan aksi korporasi dan terlepas dari ketentuan keuangan negara.

Terlepas dari proses persetujuan komisi, menurut saya divestasi 7% saham NNT oleh pemerintah pusat kiranya perlu didukung oleh DPR. Kepemilikan 7% saham pemerintah di NNT diharapkan menjadi momentum dari perbaikan kebijakan energi yang tujuan akhirnya adalah pemanfaatan hasil SDA untuk kemakmuran masyarakat Indonesia.

Terkait dengan perkara ini, kiranya tidak terlalu sulit bagi Para Majelis Hakim Yang Mulia, untuk dapat memutuskan perlu tidaknya persetujuan komisi atas penggunaan dana PIP dalam proses divestasi NNT. Sebagaimana telah saya jelaskan di depan, maka saya menyarankan kepada Majelis Hakim Yang Mulia, untuk mengkonfirmasi kembali prosedur proses APBN 2011 yang telah dilalui dengan benar oleh pemerintah dan DPR telah merangkap divestasi 7% saham NNT sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Pada akhirnya Yang Mulia, izinkanlah saya mengutip pendapat seorang ekonom terkemuka, dari MIT, Prof. Gregory Manque yang mengatakan bahwa *fiscal policy is not met by angels*, artinya kebijakan fiskal itu dibuat oleh manusia dan kesalahan perencanaan prosedur sangat mungkin terjadi. Pepatah mengatakan, kesuksesan lahir dari perbaikan atas kesalahan, tidak ada yang menang dan kalah dalam SKLN, *the winner will be happy, the loser will be wise*.

Majelis Hakim Yang Mulia. Dengan keterangan saya, semoga keterangan ini dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan Para Hakim Yang Mulia dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara sengketa antar lembaga negara ini segera dan seadil-adilnya. Dalam kesempatan ini

pula, izinkanlah saya meminta permohonan maaf kepada Para Hakim Yang Mulia, Pihak Pemohon, dan Termohon apabila keterangan saya ini terlalu dangkal, sederhana, dan belum memuat analisis atas semua informasi yang telah tersedia. Ada pun hal-hal terkait dengan isu-isu terkait dengan SKLN, misalnya mengenai bentuk alokasi dana, apakah investasi jangka panjang, atau penyertaan modal, bentuk hukum dan misi PIP yang tepat, fungsi Menteri Keuangan sebagai (suara tidak terdengar jelas) dan lain sebagainya dapat dibicarakan lebih lanjut bersama dengan proses pembahasan persetujuan antara DPR dan Pemerintah.

Atas perhatian Majelis Hakim Yang Mulia, serta Para Hadirin sekalian saya ucapkan terima kasih. Wassalamualaikum wr. wb.

45. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, sepuluh menit ke depan kalau memang ada, saya persilakan yang mau (...)

46. KUASA HUKUM PEMOHON: MUALIMIN ABDI

Izin, Yang Mulia. Pemerintah, Yang Mulia, Pemohon. Apakah Pemohon boleh (...)

47. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Sebentar dulu, Saudara mau tanya?

48. KUASA HUKUM PEMOHON: MUALIMIN ABDI

Enggak, apakah Ahli Pemohon bisa didengarkan keterangannya satu saja, Yang Mulia?

49. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ahli dari Pemohon? Waktunya tidak ada ini (...)

50. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Yang Mulia, boleh (...)

51. KUASA HUKUM PEMOHON: MUALIMIN ABDI

Satu orang saja kalau diizinkan, Yang Mulia.

52. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Yang mana?

53. KUASA HUKUM PEMOHON: MUALIMIN ABDI

Yang Pak Prof. Eddy Suratman kalau diizinkan. Prof. Eddy Suratman.

54. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, tapi paling lama sepuluh menit (...).

55. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Sebentar, Ketua.

56. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Silakan.

57. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Sebelum Hakim Ketua memutuskan dan memberikan kesempatan kepada Pemohon, kami perlu informasikan dan kami telah memberikan tiga saksi sebelumnya, yang mana pada masa sidang sebelumnya Yang Mulia telah memberikan kepada Pemohon saksinya tiga, sedangkan kami dari Termohon satu, baru satu.

58. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baru satu, ya.

59. DPR: AZIS SYAMSUDIN

Sehingga dalam kesempatan ini, dengan segala hormat karena saksi kami ini dari luar kota. Jadi Yang Mulia bisa memutuskan dalam kesempatan sepuluh menit terakhir ini diberikan kepada Termohon I dari DPR yang telah hadir dalam kesempatan ini yang dalam hal ini kami ajukan yaitu Dr. Gatot Dwi Hendro. Terima kasih.

60. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Ya, baik. Karena baru satu, kemarin baru Pak Andi Matalata sekarang sepuluh menit kita berikan kepada DPR, ya. Nanti berikutnya saja deh Pemerintah karena sudah tiga.

Baik, silakan. Sudah disumpah, kan? Sudah?

61. AHLI DARI TEMOHON I (DPR): GATOT DWI HENDRO

Sudah, Pak.

62. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Silakan.

63. AHLI DARI TEMOHON I (DPR): GATOT DWI HENDRO

Sudah disumpah, Pak. Terima kasih ... Bapak ... Yang Mulia Bapak Hakim, Ibu Hakim Konstitusi, Para Pemohon, dan Termohon.

64. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Bapak, ini Pak Gatot, ya?

65. AHLI DARI TEMOHON I (DPR): GATOT DWI HENDRO

Ya, Pak.

66. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Pak Gatot, oke.

67. AHLI DARI TEMOHON I (DPR): GATOT DWI HENDRO

Ya, baik. Mencermati permohonan sengketa kewenangan lembaga negara antara presiden dalam hal ini Menteri Keuangan selaku Pemohon, dan DPR RI selaku Termohon, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Bahwa pangkal sengketa ini menurut Pemohon karena adanya objectum litis SKLN berupa Surat DPR Nomor PW.01933/DPR-RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011 dan Nomor AG.1934/DPR-RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011, serta laporan hasil pemeriksaan dari BPK.

Di samping itu, Pemohon juga beranggapan bahwa DPR dan BPK salah menafsirkan makna persetujuan DPR dalam Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Keuangan Negara yang berbunyi, "Dalam keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam kaitan itu perlu ada jawaban atas pertanyaan, apakah ada Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan apakah benar telah ada kewenangan konstitusional dari Presiden yang diambil, dikurangi, dihalangi,

diabaikan dan/atau dirugikan oleh Termohon. Untuk menjawab pertanyaan di atas terlebih dahulu perlu dilihat dalam konstitusi apa sebenarnya kewenangan dari masing-masing lembaga tersebut.

Bapak Hakim Konstitusi yang kami hormati dan Para Hadirin yang saya muliakan. Kewenangan Presiden Republik Indonesia diatur dalam Bab III mengenai kekuasaan pemerintahan negara pada Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, sampai Pasal 17. Sedangkan kewenangan DPR RI diatur dalam BAB VII mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, 22A, dan 22B. Kewenangan BPK Republik Indonesia diatur dalam BAB 8A mengenai Badan Pemeriksa Keuangan, pada Pasal 23E, 2F, dan Pasal 23G. Masalah keuangan negara diatur dalam BAB 8 mengenai hal keuangan yang menurut saksi Termohon sebelumnya merupakan domain kekuasaan negara yang melibatkan sekian banyak lembaga negara.

Oleh karena itu, penetapannya membutuhkan keterkaitan, kewenangan dengan lembaga negara lain. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945 telah lahir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang 2001 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Negara.

Dalam Undang-Undang 17 tahun ... 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, secara jelas dan tegas mengatur kewenangan DPR dalam memberikan persetujuan terhadap penyertaan modal pemerintah pusat terhadap perusahaan swasta, Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Demikian pula dalam Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, "Bahwa pemindahtanganan barang milik negara atau daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR atau DPRD."

Selanjutnya dalam Pasal 46 ayat (1) huruf c ditegaskan bahwa pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp100 miliar juga memerlukan persetujuan DPR dan DPRD.

Jika merujuk pada kewenangan dari masing-masing lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar dalam kaitan dengan kasus ini saya berpendapat memang tidak tampak ada sengketa kewenangan lembaga negara yang diakibatkan karena kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Masing-masing lembaga negara telah menjalankan sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Kewenangan Pemohon tidak bersifat mutlak, namun terbatas dan dibatasi oleh Undang-Undang Dasar. Pertanyaannya adalah kewenangan yang mana sebenarnya yang diambil dari kewenangan Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar yang diambil, dikurangi, dihalangi,

diabaikan, dan/atau dirugikan Termohon I maupun Termohon II? Menurut hemat saya, tidak ada satupun kewenangan Pemohon dalam undang-undang yang diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan. Sebaliknya justru Pemohon telah mengambil hak konstitusional Termohon. Keengganan untuk mendapat persetujuan dewan Perwakilan Rakyat sebagai institusi yang memiliki keabsahan baik secara yuridis maupun sosiologis membawa akibat konstitusional yang serius, Pemohon dianggap tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun keterkaitan dengan soal tafsir terhadap Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, nampaknya lebih tepat Pemohon mengajukan judicial review terhadap ketentuan Pasal 24 ayat (7) Nomor 17 Tahun 2003, daripada mengajukan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Bapak-Ibu Hakim Konstitusi yang saya muliakan. Hal lain yang menurut saya penting untuk diklarifikasi dan sudah banyak dibahas tadi oleh Para Ahli dari BPK (Termohon II) adalah berkaitan hubungan dengan hubungan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Undang-Undang yang lahir ... undang-undang yang lahir dari ketentuan Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945 ini memang bersifat komplementer dan saling melengkapi. Dalam tertib hukum positif yang bersifat tertutup, norma yang diturunkan dari aturan dasar menjiwai norma yang lebih rendah. Sebaliknya norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, memiliki cakupan pengaturan norma yang lebih luas dibandingkan dengan norma yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menjadi dasar konsideran dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Tidak ada pertentangan norma atau conflict of norm di dalamnya sehingga tidak bisa dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang 17 Tahun 2003.

Penerapan asas *lex specialis* membawa akibat meniadakan dan/atau menegsampingkan aturan yang bersifat umum, sifat komplementer dari undang-undang yang lahir dari Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945 membawa akibat dalam kaitan dengan pengelolaan keuangan, perlu merujuk pada norma hukum tertulis yang berlaku baik Undang-Undang Nomor 17 maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Jadi tidak ada halangan menurut peraturan perundang-undangan, Pemohon untuk melakukan divestasi namun semuanya perlu dengan mekanisme, prosedur, dan tata cara, sebagaimana yang diatur dalam undang-undang yaitu dengan persetujuan DPR.

Bapak-Ibu Hakim yang saya muliakan. Yang ketiga, yang ingin saya sampaikan dari keterangan Ahli ini adalah berkaitan dengan apakah

dibenarkan dalam proses pembelian saham pemerintah perusahaan swasta ini dengan mendasarkan atau mengkaitkan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kedua kata kunci di sini adalah penguasaan oleh negara dan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Apabila pengertian hak penguasaan negara ini dipahami secara umum termasuk hal-hal di luar bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka unsur utama penguasaan negara adalah untuk mengatur dan mengurus regelen and bestuuren. Dalam kerangka pemahaman tersebut dapat dikatakan bahwa dalam penguasaan itu negara hanya melakukan bestuur (suara tidak terdengar jelas) dan tidak melakukan (suara tidak terdengar jelas). Secara a contrario apabila penguasaan negara diartikan sebagai (suara tidak terdengar jelas), maka akan tidak ada jaminan pada penciptaan tujuan yang sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam sejarah hubungan antara penguasaan negara terhadap sumber daya alam dikenal berbagai konsep, baik konsep negara hukum liberal klasik, konsep hukum sosialis. Berdasarkan atas kelemahan-kelemahan dari sistem ekonomi pada kedua tipe negara hukum ini, Mohammad Hatta membuat suatu sintesa dari sistem ekonomi yang ia sebut sistem sosialisme kooperatif. Sistem ini mengandung tiga unsur penting;

1. Cita-cita sosialis barat yang mengemukakan peri kemanusiaan dengan pelaksanaan demokrasi mengenai demokrasi politik,
2. Ajaran Islam yang mengemukakan dasar-dasar keadilan dan persaudaran serta penilaian yang tinggi terhadap makhluk Allah dan,
3. Gotong royong, sebagai pembawa masyarakat Indonesia yang asli, pembawaan masyarakat Indonesia yang asli.

Ide Mohammad Hatta tentang sistem ekonomi sosialisasi ... sosialisme Kooperatif itulah kemudian dituangkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pandangan ini kendati pun melihat sumber daya alam disamping memiliki perspektif ekonomis . Namun, filosofi serta spirit yang dikembangkan terhadap sumber daya alam ternyata bukan hanya semata-mata nilai bernilai ekonomis tetapi juga memiliki religius, humanistik, kearifan lokal. Sehingga konsep penguasaan, pengelolaan negara atau sumber daya alam menurut konsep ini pada hakikatnya implementasi atau penjabaran cita luhur bangsa yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

68. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Dipersingkat, Bapak.

69. AHLI DARI TEMOHON I (DPR): GATOT DWI HENDRO

Ya. Terima kasih, Pak Hakim. Bapak-Ibu Hakim yang saya muliakan. Berdasarkan atas tersebut pembelian saham divestasi PT NNT pada kenyataan merupakan tindakan pemerintah dalam pengelolaan asset, sebagaimana di dalam ruang lingkup ketentuan Pasal 23. Sehingga kurang tepat jika Pemohon mengkaitkan dan mendasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Bapak Hakim yang saya muliakan, secara faktual dan juga sebagaimana diakui Saksi Pemohon bahwa menteri keuangan memang tidak pernah mengajukan permintaan persetujuan DPR dalam membuat keputusan membeli 7% divestasi PT NNT, sekalipun hal itu telah diminta berulang kali dalam rapat-rapat antarmenteri keuangan dan Komisi XI DPR. Sedari awal dalam rapat tersebut telah terdapat ketidaksetujuan Komisi XI, apabila Pusat Investasi Pemerintah membeli saham tersebut untuk dan atas nama pemerintah, itu surat atau ... apa ... statement-nya yang dikemukakan oleh saksi ahli dalam rapat tanggal 27 Maret yang lalu.

Dalam hubungan antarlembaga dengan pertemuannya yang begitu intens dengan membangun kesepahaman berjuang untuk kemakmuran rakyat ada pertanyaan ... pertanyaannya adalah mengapa tidak diselesaikan secara mandiri dan harus dilimpahkan ke Mahkamah Konstitusi?

Nah, dalam praktik hubungan antarlembaga acapkali tidak berjalan linear melainkan terjadi pasang-surut. Dengan sistem pembagian kekuasaan sebagaimana dianut dalam sistem ketatanegaraan kita, maka mensyaratkan setiap lembaga negara disamping menjalankan kewenangan asli yang secara atributif diberikan oleh Undang-Undang Dasar juga perlu ada kesediaan untuk berbagi dengan lembaga lain. Pembagian kekuasaan dimaksudkan agar terjadi apa yang disebut dengan check balances dan persetujuan DPR merupakan mekanisme konstitusional ketatanegaraan biasa sebagai perwujudan dari penerapan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan tata kelola pemerintahan yang baik atau good governance.

Oleh karena itu, jika dipahami kekuasaan adalah amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan dan kepada rakyat Indonesia secara keseluruhan dan menempatkan aturan bukan sebagai tujuan semata, melainkan hanyalah sebuah instrumen untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Maka, saya berkeyakinan bahwa perbedaan pemahaman yang terjadi antara Pemohon dan Termohon I dan II dapat diselesaikan objektif, sportif, dan elegan.

Bapak-Ibu Hakim Konstitusi yang saya muliakan, untuk mengakhiri keterangan Ahli dalam sidang yang terhormat ini, izinkan saya mengutip dialog Socrates dan Lockon sebagaimana diabadikan oleh Plato dalam bukunya *Replubic*, *The state are as the man are they grew out of human character*, (keadaan negara sama dengan keadaan orang-orangnya, negara tumbuh dan berkembang sejalan dengan karakter atau watak manusianya).

Akhirnya, terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya saya sampaikan kepada kawan-kawan DPR RI yang telah memperjukkan ... memberikan kepercayaan kepada saya untuk berdiri di sidang yang sangat terhormat ini, juga kepada Gubernur Provinsi NTB, Rektor Universitas Mataram, dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram, juga rekan-rekan dari satu tim yang telah bersama-sama dengan kami. Wabillahitaufik wal hidayah, wassalamualaikum wr. wb.

70. KETUA: MOH. MAHFUD MD.

Baik, terima kasih. Ya semuanya benar, tidak ada yang salah. Berdasar dalilnya masing-masing sama-sama benar. Nanti kita teruskan untuk mencari mana yang paling benar, tetapi hari ini kami akan sidang lagi.

Sehingga kita tunda pada sidang berikutnya, pada hari Selasa tanggal 10 April jam 14.00 di ruang sidang ini. Sidang hari ini ditutup.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKUL 16.01 WIB

Jakarta, 4 April 2012
Kepala Sub Bagian Pelayanan Risalah,

t.t.d

Paiyo
NIP. 19601210 198502 1 001

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.