



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

-----  
**RISALAH SIDANG  
PERKARA NOMOR 48 DAN 62/PUU-XI/2013**

**PERIHAL  
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003  
TENTANG KEUANGAN NEGARA DAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2006  
TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**ACARA  
MENDENGARKAN KETERANGAN SAKSI/AHLI DARI  
PEMOHON DAN PEMERINTAH  
(VIII)**

**J A K A R T A**

**SELASA, 24 SEPTEMBER 2013**



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

-----  
RISALAH SIDANG  
PERKARA NOMOR 48 DAN 62/PUU-XI/2013

PERIHAL

Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara [Pasal 2 huruf g dan huruf i] dan Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan [Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, serta Pasal 11 huruf a] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PEMOHON PERKARA NOMOR 48/PUU-XI/2013:

- |                                |  |                                       |
|--------------------------------|--|---------------------------------------|
| 1. Arifin P. Soeria<br>Atmadja | 2. R.M. Sigid Edi Sutomo<br>3. Machfud Sidik | 4. Tjip Ismail<br>5. Darminto Hartono |
|--------------------------------|--|---------------------------------------|

PEMOHON PERKARA NOMOR 62/PUU-XI/2013:

- |  |  |
|--|--|
| 1. Forum Hukum Badan Usaha Milik<br>Negara | 2. Omay Komar Wiraatmadja<br>3. Sutrisno |
|--|--|

ACARA

Mendengarkan Keterangan Saksi/Ahli dari Pemohon dan Pemerintah (VIII)

Selasa, 24 September 2013, Pukul 10.40 – 12.10 WIB  
Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat

SUSUNAN PERSIDANGAN

- |                         |           |
|-------------------------|-----------|
| 1) M. Akil Mochtar      | (Ketua)   |
| 2) Hamdan Zoelva        | (Anggota) |
| 3) Ahmad Fadlil Sumadi  | (Anggota) |
| 4) Maria Farida Indrati | (Anggota) |
| 5) Harjono              | (Anggota) |
| 6) Muhammad Alim        | (Anggota) |
| 7) Anwar Usman          | (Anggota) |
| 8) Patrialis Akbar      | (Anggota) |
| 9) Arief Hidayat        | (Anggota) |

Ery Satria Pamungkas  
Wiwik Budi Wasito

Panitera Pengganti  
Panitera Pengganti

Pihak yang Hadir:

A. Pemohon Perkara Nomor 48/PUU-XI/2013:

1. Dian P. Simatupang
2. R.M. Sigid Edi Sutomo

B. Pemohon Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013:

1. Rahmat Bagja
2. Binsar Jon Vic S.
3. Lukman Nur Azis
4. Jamil B.
5. Omay Kumar Wiraatmaja

C. Pemerintah:

1. Indra Surya
2. Tavianto
3. Kiagus Ahmad Badaruddin
4. Iskandar
5. Muallimin Abdi

D. Ahli dari Pemerintah:

1. Siswo Sujanto
2. Muchsan
3. Miko Kamal

SIDANG DIBUKA PUKUL 10.40 WIB

1. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Sidang dalam Perkara Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Undang-Undang Dasar saya nyatakan dibuka dan terbuka untuk umum.

KETUK PALU 3X

Pemohon Nomor 48, silakan siapa yang hadir?

2. PEMOHON PERKARA NOMOR 48/PUU-XI/2013: DIAN P. SIMATUPANG

Hadir, Yang Mulia. Saya Dian Simatupang dan Pak Sigid Edi, yang lainnya sedang menguji, Yang Mulia. Terima kasih.

3. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Sedang menguji?

4. PEMOHON PERKARA NOMOR 48/PUU-XI/2013: DIAN P. SIMATUPANG

Ya, Yang Mulia. Menguji disertai.

5. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Oh, enggak, antara menguji dan menuju kedengarannya.

6. PEMOHON PERKARA NOMOR 48/PUU-XI/2013: DIAN P. SIMATUPANG

Baik, terima kasih, Yang Mulia.

7. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Ya. Nomor 62?

8. PEMOHON PERKARA NOMOR 62/PUU-XI/2013: LUKMAN NUR AZIS

Terima kasih, Yang Mulia. Dari Forum Hukum BUMN Lukman Nur Azis dan Pak Binsar Jon Vic.

9. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 62/PUU-XI/2013: RAHMAT BAGJA

Yang Mulia, Kuasa Hukum Pemohon Pak Omay ... Pak Omay dan Pak Sutrisno. Pak Omay telah hadir, Pak, di sidang sebagai Prinsipal.

10. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Ya. Ya, pokoknya yang hadir perkenalkan. Supaya kalau ada masalah dalam ruangan sidang, kan gampang ngurusnya. Pemerintah?

11. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Terima kasih, Yang Mulia. Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang kami hormati. Yang hadir pada saat ini adalah kami sendiri Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan didampingi oleh Pak Muallimin dari Balitbang kemah ... Kementerian Hukum dan HAM. Kemudian di sebelah kami adalah Saudara Iskandar Direktur Sistem Perbendaharaan. Di sebelah kiri kami adalah Saudara Dr. Indra Surya Kepala Biro Bantuan Hukum dan di sebelah kami adalah Saudara Tavianto Direktur dan Hukum ... dan Humas Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. Terima kasih, Yang Mulia.

12. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Baik, DPR tidak hadir ya atau belum hadir? Hari ini Pemerintah mengajukan tiga Ahli, betul ya?

13. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Betul.

14. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Baik, saya panggil dan supaya maju di depan, Drs. Siswo Sujanto, DEA. Kemudian yang kedua, Prof. Dr. Muchsan, S.H. Dan yang ketiga, Miko Kamal, S.H., LL.M., Ph.D. Pe ... Pd.D atau Ph.D.? Ph.D.? Salah tulis ini.

Oke, semuanya beragama Islam? Ya, silakan ikuti lafal sumpah yang akan dituntun Hakim! Silakan, Pak Fadlil.

15. HAKIM ANGGOTA: AHMAD FADLIL SUMADI

Disilakan mengikuti kata sumpahnya. Dimulai  
"Bismillahirrahmanirrahim. Demi Allah saya bersumpah sebagai Ahli akan memberikan keterangan yang sebenarnya sesuai dengan keahlian saya."

16. SELURUH AHLI YANG BERAGAMA ISLAM:

"Bismillahirrahmanirrahim. Demi Allah saya bersumpah sebagai Ahli akan memberikan keterangan yang sebenarnya sesuai dengan keahlian saya."

17. HAKIM ANGGOTA: AHMAD FADLIL SUMADI

Cukup! Terima kasih.

18. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Silakan duduk ke tempat duduk masing-masing!  
Saudara dari Pemerintah, Ahli yang pertama siapa yang akan diperdengarkan?

19. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Terima kasih, Yang Mulia. Atas pertanyaan Yang Mulia dan Majelis Hakim, kami mengajukan urutan sebagai berikut.  
Satu, Drs. Siswo Sujanto, DEA.

20. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Oke.

21. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Yang kedua, Prof. Dr. Muchsan, S.H.

22. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Oke.

23. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Dan yang ketiga, Miko Kamal, S.H., LL.M., Ph.D.

24. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Oke. Ahli dipersilakan menggunakan mimbar dan karena juga ada tertulis dan cukup tebal, saya kira pokok-pokoknya saja nanti yang disampaikan, highlight-nya. Karena kita pasti membaca ini, kan gitu. Kalau ... kalau sampai pengalaman kita itu 20 halaman berarti sekitar satu jam, kalau membaca saja itu. Jadi, dipersilakan disingkat-singkat!

Yang pertama, Saudara Siswo saya persilakan.

25. AHLI DARI PEMERINTAH: SISWO SUJANTO

Mohon izin menggunakan power point.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi, Pemohon, Termohon I, pemohon ... Termohon II, Para Ahli, dan hadirin sekalian yang dimuliakan.

Assalamualaikum wr. wb. Selamat siang dan salam sejahtera bagi kita semua.

Pertama-tama, perkenankanlah 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 (Pemerintah) untuk menyampaikan penjelasan saya dalam kasus pengujian materi terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya terkait dengan Pasal 2 huruf g yaitu mengenai cakupan keuangan negara yang antara lain meliputi kekayaan negara yang disahkan, yang diajukan oleh Pemohon Pusat Pengkajian Masalah Strategis Universitas Indonesia dan terkait dengan Pasal 2 huruf i yaitu tentang kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah yang diajukan oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara selaku Pemohon.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati. Permohonan dimaksud bila dicermati pada intinya memiliki semangat yang sama, yaitu menginginkan independensi pengelolaan keuangan pada instansi-instansi Pemerintah yang bersangkutan, dalam hal ini universitas dan BUMN dan keinginan agar keuangan instansi-instansi tersebut tidak berada dalam lingkup keuangan negara.

Dalam kaitan ini, perlu saya sampaikan bahwa kasus yang terjadi antara para Pemohon dan Termohon adalah sebuah kasus yang terjadi dalam lingkup hukum keuangan negara, yaitu merupakan kasus yang terjadi dalam rangka pengelolaan keuangan

negara. Khususnya, terkait dengan cara bagaimana pemerintah menyediakan layanan kepada masyarakat, dan bagaimana teknik pembiayaan yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam penyediaan layanan tersebut.

Oleh karena itu, tanpa memiliki pretensi yang berlebihan, dan mengurangi arti penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya sebagaimana berkali-kali saya sampaikan dalam forum seperti ini ketika saya diminta sebagai Ahli, 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 instrument untuk melakukan analisis terhadap permasalahan yang timbul dalam bidang Hukum Keuangan Negara.

Dalam praktek selama ini, mengingat disiplin Ilmu Hukum Keuangan Negara di Indonesia belum berkembang, sekedar untuk mencari pembenaran bahwa masalah-masalah Keuangan Negara telah dianalisis dari aspek hukum, kasus-kasus yang terjadi dalam lingkup keuangan negara seringkali dianalisis oleh berbagai pihak dengan menggunakan sudut pandang dari berbagai disiplin ilmu hukum lainnya. Padahal ini adalah satu pemahaman yang kurang tepat atau kalau boleh dikatakan keliru. Penggunaan sudut pandang dimaksud sebagaimana tampak dalam berbagai kasus yang diajukan akan menghasilkan kesimpulan yang bias.

Sehubungan dengan itu, perkenalkanlah saya menyampaikan penjelasan kasus tersebut dari sudut Ilmu Hukum Keuangan Negara sebagaimana yang telah saya pelajari di beberapa universitas baik di Indonesia maupun di negara lain, dan saya alami selama ini, baik sebagai akademisi maupun sebagai praktisi.

Sebagai praktisi, yaitu ketika saya selaku pejabat pemerintah yang ditunjuk sebagai Ketua Tim Kecil Penyusunan Rancangan Undang-Undang Bidang Hukum 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 Tanggungjawab Keuangan Negara.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati. Dalam kaitan ini sekedar menyegarkan ingatan berbagai pihak perlu pada kesempatan ini saya sampaikan bahwa pada prinsipnya suatu produk perUndang-Undangan terdiri dari dua unsur. Unsur yang pertama, yaitu frame atau wadah yang lebih dikenal dengan aspek hukum. Unsur kedua, content atau isi yang merupakan substansi

atau materi yang akan dituangkan dalam produk perUndang-Undangan itu sendiri.

Oleh sebab itu, dalam penyusunan ketentuan perUndang-Undangan diperlukan pemahaman yang mendasar terhadap dasar-dasar filosofi keilmuan substansi yang bersangkutan sebagai content. Dasar-dasar pemikiran filosofis atau (philosophy grounds/ag) inilah yang kemudian dituangkan dalam penjelasan umum yang kemudian menjiwai pasal-pasal ketentuan perUndang-Undangan yang bersangkutan.

Atas dasar pemikiran di atas, ketika melakukan analisis terhadap pasal-pasal suatu ketentuan perUndang-Undangan harus didasarkan pada pemikiran filosofis keilmuan yang bersangkutan, bukan dengan melakukan analisis dengan menggunakan peralatan disiplin ilmu lain.

Beranjak dari hal-hal tersebut di atas, Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya terkait dengan cakupan keuangan negara yang antara lain meliputi kekayaan negara yang dipisahkan, dan Pasal 2 huruf i tentang kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah harus dianalisis dari sudut pandang pemikiran filosofis (hukum) keuangan negara, harus dilihat dari sudut pandang hubungan antara Pemerintah dan rakyatnya (*gouvernant et gouvernes*), baik dari segi politis, ekonomis, dan hukum, khususnya terkait dengan pengertian hubungan hukum antara negara/ pemerintah dengan rakyat.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati. Menurut studi Ilmu Keuangan Negara dengan mengacu pada hak-hak azasi masyarakat yang secara rinci dituangkan dalam Declaration of Human Right yang kemudian dimuat dan dijadikan landasan Konstitusi berbagai Negara di dunia secara konstitusional pemerintah berkewajiban untuk menjamin kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan barang dan jasa publik, sebagaimana kemudian disadari penyediaan barang dan jasa publik dimaksud dapat dibiayai melalui sistem perpajakan maupun melalui sistem sharing tergantung dari sifat barang dan jasa publik yang bersangkutan.

Hal-hal yang pada hakekatnya mencakup cara penyediaan barang dan jasa publik dimaksud yang meliputi bagaimana pendanaan harus dicari, dialokasikan, dan kemudian digunakan itulah yang kemudian merupakan obyek tata kelola keuangan rumah tangga negara yang dikenal dengan tata kelola keuangan negara. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan negara sesuai dengan peran negara pada zamannya hanya terfokus pada

keuangan rumah tangga negara yang dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Kendati kewajiban Pemerintah untuk menjamin kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan barang dan jasa publik dalam rangka menjamin kesejahteraan masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi tidak berubah, peran negara di era modern berkembang secara signifikan seiring dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Bentuk, cara, dan pola penyediaan layanan dimaksud kemudian berpengaruh terhadap cara atau model pembiayaannya. Hal-hal tersebut pada gilirannya melahirkan lembaga-lembaga sebagai unsur pemerintah dalam pengambilan keputusan di bidang keuangan Negara.

Pemikiran di era modern tersebut membawa konsekuensi dalam bentuk perubahan terhadap konsepsi keuangan negara yang semula sempit ke arah pengertian yang lebih luas, yang semula menempatkan pemerintah sebagai subyek yang semata-mata mengelola keuangan Negara untuk memenuhi layanan publik melalui anggaran pendapatan dan belanja Negara, kemudian berkembang menjadi Pemerintah dalam peran barunya yang mencakup semua unsur Pemerintah yang memiliki kewenangan pengambilan keputusan keuangan dalam rangka pelaksanaan perannya dalam arti luas. Konsepsi baru Keuangan Negara ini kemudian dikenal dengan Keuangan Sektor Publik.

Konsekuensi perubahan terhadap konsepsi Keuangan Negara menjadi Keuangan Sektor Publik tersebut, secara substansi, merubah cakupan keuangan negara yang kemudian meliputi keuangan :

- Unit-unit Pemerintah sebagai penghasil barang dan jasa publik, yaitu: kementerian/lembaga Negara, dan unit nir laba;
- Perusahaan Negara di bawah kementerian yang anggarannya dikelola dalam APBN yang disertai tugas untuk menghasilkan barang dan jasa publik;
- Perusahaan Negara dengan penganggaran tersendiri yang disertai tugas untuk menghasilkan barang dan jasa publik;
- Lembaga keuangan Pemerintah, termasuk bank sentral, bank umum, dan lembaga asuransi.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati. Dengan mengadopsi pengertian Pemerintah dalam arti luas sebagaimana dikemukakan di atas, dilihat dari sudut konsepsi, Keuangan Negara Indonesia, Keuangan Negara Indonesia, merupakan Keuangan Negara dalam arti luas yang lebih dikenal dengan terminologi Keuangan Sektor Publik.

Pemilihan keluasan cakupan keuangan Negara tersebut tampaknya telah dipikirkan secara matang dan telah disengaja oleh para penyusun ketika menyampaikan konsep (draft) Rancangan Undang-

Undang Keuangan Negara kepada Lembaga Legislatif untuk dilakukan pembahasan.

Oleh sebab itu, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dalam konsiderans mengingat nya dengan jelas menyebutkan Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, disamping Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 238, Pasal 23C, Pasal 23D, dan Pasal 23E.

Dalam kaitan ini, pencantuman Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 mengandung dua pengertian yang mendasar, sebagai berikut.

Pertama, bahwa lingkup keuangan Negara Indonesia mencakup pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Artinya, berbagai kewenangan pengambilan keputusan keuangan Pemerintah mencakup pula keputusan dalam bidang pengelolaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak atau badan usaha milik negara.

Kedua, bahwa hak negara yang dicakup dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mencakup pula hak negara yang masih bersifat potensial, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, disamping hak negara yang bersifat operasional yang dituangkan dalam Pasal 23.

Pemikiran tersebut di atas secara eksplisit dituangkan dalam Penjelasan Undang-undang Keuangan Negara angka 2 alinea pertama yang menyatakan bahwa :

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara.

Untuk selanjutnya, pernyataan pada angka 2 di atas dirinci dengan jelas dalam penjelasan angka 3 sebagai berikut :

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

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

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

Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana

tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan negara.

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

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

Pasal 1 angka 1,

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

Pasal 2

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi ... dari a sampai dengan yang dipermasalahkan yaitu kekayaan negara;

g. Kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara dan perusahaan daerah;

h dan i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati. Sebagaimana dikemukakan, menyadari luasnya bidang pengelolaan keuangan negara, para penyusun Undang-Undang Keuangan Negara kemudian mengelompokkan pengelolaan keuangan negara ke dalam tiga sub bidang. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dikenal sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Kendati pengelolaan keuangan Negara dikelompokkan ke dalam tiga subbidang tersebut di atas, pemikiran dikotomis dalam bentuk kekayaan negara yang tidak dipisahkan dengan yang dipisahkan tetap didasarkan pada konsepsi sebagaimana telah dijelaskan di atas, yaitu terkait dengan jenis produk atau layanan yang dihasilkan subjek yang bersangkutan dalam bentuk public goods atau semi public goods yang terkadang cenderung merupakan private goods.

Dalam hal ini, pemikiran dikotomis tersebut tidak mengabaikan kenyataan bahwa otoritas keuangan independent (lembaga-lembaga pemegang kebijakan nasional, seperti bank sentral, dan lain sebagainya) merupakan lembaga negara yang secara konsepsi menyusun dan melaksanakan kebijakan untuk kepentingan perekonomian nasional yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat secara luas. Produk-produk yang dihasilkan oleh otoritas tersebut bukanlah merupakan produk yang hanya dapat dinikmati oleh sekelompok masyarakat yang bersifat eksklusif. Pemisahan kekayaan dimaksud semata-mata untuk menjamin kemampuannya untuk mengelola kebijakan yang bersifat spesifik, sehingga tidak terkendala oleh pola baku pengelolaan anggaran pemerintah.

Oleh sebab itu, anggaran otoritas keuangan, baik yang tidak dipisahkan maupun yang dipisahkan dimaksud tetap di bawah pengawasan lembaga legislatif (DPR) dan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati. Mengamati ketentuan termaktub dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maupun dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, model kelembagaan pengelola keuangan negara di Indonesia tampaknya tidak dapat terlepas dari ide dasar sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan di atas. Sehubungan dengan itu, dalam pengelolaan keuangan negara di Indonesia dikenal adanya beberapa jenis lembaga. Walaupun ternyata tidak sepenuhnya dikukuhkan, secara prinsip, pembedaan lembaga pengelola tersebut, terutama didasarkan pada motif atau tujuan pengelolaan keuangan negara sebagai objek yang kemudian berpengaruh pada sistem tata kelolanya.

Bila diperhatikan dengan seksama, kendati pengelolaan keuangan negara dikelompokkan ke dalam tiga subbidang tersebut di atas, para penyusun Undang-Undang Keuangan Negara hanya mengelompokkan lembaga pengelola keuangan negara ke dalam dua kelompok besar, yaitu (...)

26. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Dipersingkat, Saudara Ahli! Sekarang baru halaman 10.

27. AHLI DARI PEMERINTAH: SISWO SUJANTO

Ya, saya akan langsung masuk ke dalam ini, Yang Mulia.

28. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Kalau membaca, kita bisa baca ini.

## 29. AHLI DARI PEMERINTAH: SISWO SUJANTO

Baik, terima kasih. Mohon dimaafkan karena yang lainnya tidak mendapatkan bahan. Saya akan langsung ke dalam ... ke bawah.

Oleh sebab itu, Yang Mulia, saya akan menyampaikan di halaman 13. Sementara itu, dengan mengacu pada pandangan berbagai ahli ekonomi, terutama ditinjau dari sudut sosio-ekonomis, Indonesia pun menganut paham bahwa negara dipersepsikan sebagai pelaku ekonomi dengan perilaku sebagaimana layaknya pelaku ekonomi lainnya.

Perilaku dimaksud dalam hal ini didorong adanya motif ekonomis yang mendasari berbagai pengambilan keputusan. Walaupun tidak diingkari bahwa dalam beberapa hal, negara sebagai pelaku ekonomi memiliki kekhususan dibandingkan pelaku ekonomi lainnya.

Kekhususan negara sebagai pelaku ekonomi muncul dari pernyataan ... dari kenyataan yang kemudian dijadikan acuan para ahli keuangan negara bahwa kebutuhan masyarakat terhadap layanan publik ternyata tidak seluruhnya dapat disediakan melalui sistem yang melibatkan lembaga-lembaga pemerintah yang bersifat struktural dengan menggunakan mekanisme penetapan harga atas dasar sistem nonpasar (nonmarket pricing mechanism).

Dari sisi lain, di samping pendekatan melalui kebutuhan masyarakat tersebut di atas, secara makro, ternyata peran pemerintah diperlukan pula dalam mendorong perkembangan perekonomian nasional melalui sistem distribusi dan stabilisasi. Sementara itu, secara khusus, dilihat dari sisi keuangan negara, kegiatan-kegiatan lembaga pemerintah nonstruktural tersebut diharapkan akan dapat merupakan sumber penerimaan negara.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, kemudian pemerintah pun membentuk institusi dengan karakter seperti layaknya insitusi swasta. Institusi inilah yang kemudian dikenal luas dengan istilah Badan Usaha Milik Negara yang dalam beberapa ... berbagai kepustakaan tentang keuangan negara.

Dalam perkembangannya, sesuai dengan perkembangan peran pemerintah dalam sektor perekonomian, khususnya melalui kebijakan nonfiskal, pemerintah dapat melakukan kerja sama dengan pihak swasta murni dalam bentuk penyertaan modal atau pun sejenisnya.

Dengan mencermati pemikiran di atas dan sejalan dengan konsep keuangan negara yang selama ini dilaksanakan di Indonesia sejak kemerdekaan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengelompokkan badan-badan usaha negara ... milik negara, maaf, dimaksud ke dalam lembaga pengelola kekayaan negara yang dipisahkan.

Namun demikian, mengingat sifat maupun tujuan keberadaan lembaga tersebut, pengaturannya dilakukan dalam ketentuan tersendiri, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha

Milik Negara. Pengaturan dalam undang-undang tersendiri tersebut dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan dalam pengelolaan (manajemen) yang berbeda dengan pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan.

Saya akan sampai pada kesimpulan, Yang Mulia. Oleh karena itu, Yang Mulia, dari penjelasan tersebut di atas, dapat kiranya disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Perkembangan yang terjadi di masyarakat yang menyangkut, baik nilai maupun kualitas kehidupan, telah menyebabkan perkembangan peran pemerintah;
2. Perkembangan peran pemerintah dimaksud mengakibatkan perkembangan institusi kelembagaan pemerintah dalam penyediaan layanan kepada masyarakat;
3. Perkembangan peran pemerintah dimaksud pada gilirannya berpengaruh pada konsep tata kelola keuangan negara yang semula sempit menjadi semakin meluas;
4. Agar pengelolaan keuangan negara dapat dilakukan secara lebih efektif dan lebih efisien, kemudian dilakukan pengelompokan (clustering);
5. Perkembangan konsepsi keuangan negara dimaksud dianut pula di Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
6. Oleh karena itu, keuangan negara Indonesia adalah keuangan negara sektor publik;
7. Dengan mengacu pada konsepsi keuangan sektor publik, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menempatkan pemerintah sebagai subjek dari setiap unsur atau bidang pengelolaan yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan keuangan sesuai dengan bidangnya.
8. Pemisahan kekayaan di luar bidang fiskal, semata-mata untuk menjamin kemampuan masing-masing bidang untuk mengelola kebijakan yang bersifat spesifik, sehingga tidak terkendala oleh pola baku pengelolaan anggaran pemerintah.
9. Secara teknis pengelolaan keuangan negara di setiap unsur atau bidang dilakukan sesuai norma yang disusun sedemikian rupa untuk setiap bidang. Selanjutnya, atas dasar kesimpulan dimaksud, perkenankanlah saya menyampaikan pendapat terhadap kasus yang sedang disengketakan sebagai berikut.

Terlepas dari kenyataan bahwa pada saat ini banyak pejabat di universitas maupun BUMN yang terjerat kasus korupsi di instansi masing-masing, yang menurut pendapat saya sebagai Ahli Hukum Keuangan Negara di lembaga peradilan ketika mendampingi jaksa penuntut umum lebih banyak disebabkan karena tindakan mereka yang tidak dapat dikategorikan profesional sesuai dengan norma profesionalitas di bidang tata kelola keuangan yang berterima umum atau generally accepted

financial management dari sudut materi tampak bahwa kelompok yang mengajukan pengujian undang-undang tersebut tidak atau kurang memahami konsepsi tentang Keuangan Negara yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Majelis Hakim Yang Mulia, demikianlah keterangan saya semoga keterangan ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya dan dapat menjadi masukan dan pertimbangan bagi Para Yang Mulia, dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa ini dengan seadil-adilnya. Terima kasih, Yang Mulia wassalamualaikum wr. wb.

30. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Walaikumsalam. Ahli yang kedua Prof. Dr. Muksan, S.H., silakan. Ya, silakan di kursi juga kalau tidak kuat berdiri, boleh silakan.

31. AHLI DARI PEMERINTAH: MUCHSAN

Terima kasih, Majelis Yang Mulia. Bismillahirrahmaanirrahiim. Assalamualaikum wr. wb. Selamat siang dan salam sejahtera, Majelis Yang Mulia perkenankanlah saya menambah keterangan saya ini secara lisan, artinya tidak tertulis dalam keterangan saya yang sudah saya serahkan kepada sidang yang mulia ini, tetapi itu tetap menjadi kesatuan dengan keterangan saya yang sudah tertulis.

Pertama-tama mengenai legal standing Para Pemohon. Kalau saya amati terutama Pemohon pertama, ini berasal dari satu lembaga ilmiah underbow dari Universitas Indonesia. Jadi, kerugian konstitusional dari Pihak Pemohon I ini baik secara pribadi maupun secara kelembagaan universitas, ini kami kira tidak langsung dapat dikatakan memenuhi syarat untuk memiliki legal standing. Yang kedua, seandainya di dalam kajian ilmiah ditemukan beberapa hal yang mengurangi kualitas atau ketepatan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yang menjadi objek uji materi ini, ini mestinya mekanismenya tidak seperti ini. Artinya lembaga itu menggunakan mekanisme legislative review kepada DPR mohon supaya diteliti kembali, ditinjau kembali, dan sebagainya. Bukan menggunakan judicial review. Ini yang pertama.

Yang kedua, mengenai kedudukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, sebagaimana kita ketahui landasan kehidupan bernegara di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang selanjutnya saya sebut secara singkat Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bukanlah merupakan suatu Undang-Undang Dasar yang menggunakan sistem rigid, artinya sebaliknya menggunakan sistem yang fleksibel, sehingga yang diatur adalah cuma dasar-dasar atau pokok-pokoknya saja.

Oleh karenanya dalam aplikasinya, dalam penerapannya diperlukan suatu undang-undang organik yang menjabarkan lebih lanjut dari apa yang diminta dan diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar tersebut. Sebagaimana kita ketahui di dalam masalah keuangan negara, ini terdapat satu pasal dari Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, konkretnya Pasal 23 ayat (1), di sana juga mengatakan anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dan pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ini amanah dari Undang-Undang Dasar khususnya Pasal 23 ayat (1).

Jadi jelas di sana keuangan negara disamakan cuma dengan APBN dan APBD, tidak ada penjabaran lebih lanjut, sehubungan dengan ini demi operasionalnya, maka undang-undang yang melaksanakan atau undang-undang organiknya, yaitu Undang-Undang Keuangan Negara yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, di sana dijabarkan lebih lanjut pengertian Keuangan Negara. Keuangan Negara yang dianut di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, ini secara garis besar terpecah menjadi empat bidang. Yang pertama, keuangan negara yang dikelola langsung oleh pemerintah, ini bentuknya APBN dan APBD.

Kedua, keuangan negara yang dikelola oleh bank-bank pemerintah, bank negara.

Ketiga, keuangan negara yang dipisahkan, inilah antara lain yang dikelola oleh BUMN dan BUMD. Dan yang terakhir semua aset atau kekayaan negara yang dapat dinilai dengan uang.

Rincian yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 ini mendasarkan pada sumber hukum yang berbentuk teori. Teori keuangan negara di negara-negara, baik yang menggunakan anglo-saxon system maupun Eropa continental system itu kebanyakan menggunakan empat pembagian tadi.

Seperti kita lihat misalnya teori Adam Smith juga demikian. Yang dianut di anglo-saxon dalam bukunya Profesor Wieth, juga demikian empat. Begitu juga yang dianut di Eropa Continental bisa kita lihat dari bukunya Profesor Prince [Sic!], ini juga empat pembagian tersebut.

Ini justru menjamin kepastian hukum, dikarenakan yang tadinya di dalam pasal 23 ayat (1) itu kosong, Recht Vacuum, keuangan negara tidak dijabarkan secara detail, di sini malah dijabarkan secara detail dan penjabarannya menggunakan sumber hukum yang tertinggi, yaitu teori.

Majelis, Yang Mulia. Dengan demikian maka sebetulnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 itu merupakan landasan operasional di dalam pengelolaan keuangan negara. Selanjutnya kami ingin membahas tentang landasan yuridis lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.

Sebagaimana kita ketahui di dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945 tegas dinyatakan salah satu tujuan negara adalah

mensejahterakan rakyat. Maka di dalam teori ketatanegaraan ini yang disebut welfare state type, negara yang menggunakan tipe kesejahteraan masyarakat.

Oleh karenanya, seperti dikutip oleh Durpsteen, ini fungsi pemerintah meliputi dua hal. Yang pertama adalah besturen functie, ini fungsi memerintah, ini fungsi eksekutif yang melaksanakan seluruh produk-produk hukum. Dan yang kedua verzogen functie, ini fungsi pelayanan.

Nah, sudah barang tentu khususnya fungsi pelayanan. Fungsi pelayanan ini acuannya satu, semua pelayanan harus bermuara kepada sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) nya, dan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 23 ayat (1) ini mengenai keuangan negara, harus untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) ini mengenai kekayaan negara, bumi, air, luar angkasa, dan sebagainya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Majelis Hakim Yang Mulia, sebetulnya keadaan BUMN ini memang merupakan suatu keadaan yang kalau dipandang dari segi teori, terutama teori administrasi negara, ini suatu badan hukum yang mandul, dualisme. Di satu pihak dia bernaung di bawah menteri, seperti kereta api malah menteri-nya dua, Menteri BUMN dan Menteri Perhubungan. Tetapi lembaganya sendiri bentuknya perseroan terbatas, berarti ini swasta. Ini yang menyebabkan saya katakan mandul, apakah ini publik murni atautkah privat murni.

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

Oleh karenanya, kata-kata dipisahkan di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 ini artinya dipisahkan dari APBN dan APBD, bukan dipisahkan lalu mandiri, tetapi dipisahkan dari APBN dan APBD. Kalau kita lihat rumusan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 itu kata sambungnya menggunakan koma. APBN, APBD koma, koma, termasuk di sana kata-kata BUMN maupun BUMD.

Jadi ini merupakan satu kesatuan kekayaan negara atau keuangan negara tidak lepas dari keuangan negara.

Majelis Yang Mulia. Lebih-lebih kalau kita lihat dari segi badan hukumnya, tadi sudah saya katakan badan hukumnya adalah merupakan badan hukum yang privat murni PT (Perseroan Terbatas) yang tunduk kepada Undang-Undang PT, Undang-Undang Hukum Perdata, mungkin KUHD, dan sebagainya. Sehingga kalau ini lepas dari kekayaan negara,

padahal kita tahu yang namanya perdata ... badan hukum perdata, itu kebanyakan profit oriented. Orientasinya kepada untung rugi.

Sehubungan dengan ini, malah perlu dikhawatirkan kalau itu lepas dari kekayaan negara, maka amanah yang utama dari Undang-Undang Dasar, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak akan terwujud. Di sini keuntungan profit hanya dinikmati oleh perusahaan itu sendiri atau mungkin dividennya hanya untuk pemegang-pemegang saham dan sebagainya kurang mencerminkan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, khususnya Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3).

Majelis Yang Mulia, sehubungan dengan ini saya akan sampai kepada suatu kesimpulan menanggapi permohonan dari Pihak Pemohon. Kesimpulan yang pertama, kedudukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 sebagai Peraturan pelaksana ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, jadi kedudukannya hanya sebagai undang-undang yang organik. Yang kedua, ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, justru sebaliknya merupakan penjabaran kekayaan negara yang dikelola oleh pihak negara. Kesimpulan ke tiga, kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara dan perusahaan daerah tetap merupakan keuangan negara yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah. Hal ini bisa kita bandingkan juga dengan Undang-Undang Otonomi Daerah. Di dalam undang-undang otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di sana dikatakan, "Kewenangan pusat adalah politik luar negeri, Hankam, keuangan negara, peradilan, dan agama." Jadi, keuangan negara tetap ada ditangan pusat, daerah saja tidak boleh untuk mengelola dan sebagainya, apalagi ini merupakan satu BUMN atau BUMD. Kesimpulan yang keempat, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, khususnya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i justru dapat menjamin kepastian hukum kepada lembaga pengelola keuangan. Keuangannya seperti BUMN dan BUMD.

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

asas equality before the law, tetapi sebetulnya justru merupakan penjabaran daripada asas ini. Demikian keterangan yang bisa saya sajikan. Terima kasih, Majelis Yang Mulia, wassalamualaikum wr. wb.

32. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Walaikumsalam wr. wb. Berikutnya Ahli yang ketiga, Saudara Miko Kamal? Silakan. SH., LL.M., Ph.D.

33. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Bismillahirrahmaanirrahiim. Assalamualaikum wr. wb. Salam sejahtera kepada kita semua. Ketua dan anggota Majelis Hakim Yang Mulia, Pemohon, Termohon, dan hadirin yang saya hormati. Saya diminta memberikan pandangan hukum terhadap Perkara Pengujian Undang-Undang yang terdaftar di bawah Register Nomor 48 dan 62 yang dimohonkan oleh Pusat Pengkajian Masalah Strategis Universitas Indonesia, forum hukum Badan Usaha Milik Negara, dan dua orang lainnya Omay Komar Wiraatmadja dan Sutrisno.

Majelis Hakim Yang Mulia, terlebih dahulu izinkan saya memperkenalkan diri saya adalah pengajar hukum bisnis, diantaranya mata kuliah tata kelola perusahaan corporate governance yang di sini nanti saya singkat dengan CG pada Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Bung Hatta, pada Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, pada Magister Manajemen Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi H. Agus Salim.

Di samping sebagai pengajar, saya juga adalah seorang advokat serta aktif sebagai direktur, sebagai direktur eksekutif pada institut untuk reformasi Badan Usaha Milik Negara yang kami singkat dengan Aeriform BUMN. Sebuah lembaga kajian yang bermaksud mendorong tata kelola BUMN yang lebih baik, yang saya dirikan bersama teman-teman. Juga saya mau sampaikan bahwa disertasi doktoral saya di Macqueri University Australia membahas tentang tata kelola BUMN.

Ketua dan anggota Majelis Hakim Yang Mulia, pendapat hukum ini membahas tentang rahasia hukum di balik keberadaan aturan yang memasukkan kekayaan BUMN/BUMD sebagai bagian dari keuangan negara dan keterlibatan Badan Pemeriksa Keuangan dalam perpesktif, dalam tata kelolola BUMN/BUMD dari sudut corporate governance dan hubungannya dengan doktrin business judgment rules. Ketua dan Anggota Majelis Hakim Yang Mulia, sebagai sebuah sistem yang dimaksudkan untuk mengarahkan dan mengontrol perusahaan, CG yang secara formal mulai mendapat tempat pada dunia hukum perusahaan Indonesia pada tahun 1999 yang ditandai dengan dibentuknya komite nasional tentang corporate governance lahir sebagai kelanjutan dari teori keagenan atau agency theory. Dengan kata lain, agency theory adalah

postulat yang melahirkan CG. Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa agency theory eksis untuk meminimalkan terjadinya penyimpangan investasi, uang, properti milik prinsipal pada perusahaan dari berlaku tidak baik para pengelola perusahaan, yaitu para pengelola perusahaan yang mendahulukan kepentingan pribadi mereka ketimbang kepentingan prinsipal. Penyimpangan itu terjadi karena dalam perusahaan-perusahaan modern, para pemegang saham (prinsipal) tidak langsung mengelola perusahaan mereka, tetapi menyerahkannya kepada orang lain atau agen yang mashur dengan sebutan separation of ownership and control. Pergumulan pemikiran tentang agency theory ini dapat dilacak dalam tulisan-tulisan ilmiah yang dibuat oleh di antaranya Berle and Means, Jensen and William, ada Eugene F. Fama and Michael Jensen, serta Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Visny.

Seperti yang dirangkum oleh Muhammad Zubair Abbasi, akibat dari ketidakseimbangan relasi antara principal and agent problem di perusahaan di antaranya konflik kepentingan antara prinsipal dan agen, pembagian risiko yang muncul disebabkan oleh perbedaan prioritas antara principal dan agent, kemudian juga masalah moral hazard yang muncul karena sikap agent yang cenderung mementingkan diri sendiri dan menghindari pekerjaan dan ketimpangan informasi atau information asymmetry antara principal dan agent. Keseluruhan agency problem di atas dalam praktik memunculkan biaya-biaya yang disebut dengan agency cost yang secara tidak adil menjadi tanggungan principal. Agency cost merusak agenda utama para pendiri perusahaan, yaitu memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya kepada pemegang saham yang disebut dengan shareholder wealth maximization atau sering juga disebut dengan shareholder supremacy. Di samping mempersembahkan manfaat kepada pihak-pihak yang berkepentingan lainnya seumpama masyarakat tempatan di mana perusahaan berdiri, bekerja, supplier dan lain-lain sebagainya.

Ketua dan Majelis Hakim Yang Mulia, pada bagian ini dapat dirangkum bahwa keberadaan agency theory yang dalam dataran praktik bermetamorfosa menjadi CG yang sekarang amat populer di Indonesia dimaksudkan untuk memitigasi agency problem dan mengurangi agency cost demi menyelamatkan investasi yang ditanamkan saham ... yang ditanamkan pemegang saham atau prinsipal dari pelaku tidak baik para pengelola perusahaan yang seringkali mendahulukan kepentingan pribadi mereka dalam mengelola perusahaan.

Konsep shareholder wealth maximization dalam pengelolaan perusahaan dengan CG sebagai pagar pengaman, tidak hanya ditemukan dalam literatur-literatur asing. Hal yang sama juga pernah tergambar dalam definisi CG yang pernah dirumuskan Kementerian BUMN, yaitu Corporate governance adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan

akuntabilitas perusahaan guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholder lainnya, berlandaskan peraturan perundangan dan nilai-nilai etika.

Ketua dan Majelis Hakim ... Anggota Majelis Hakim Yang Mulia, Dari uraian di atas sudah terang bahwa prinsipnya CG hadir untuk memastikan agar hak-hak principal tidak dibelokkan secara tidak patut oleh para agents perusahaan untuk kepentingan mereka sendiri. Prinsip shareholders wealth maximization yang hendak diamankan oleh CG tidak dibedakan antara badan hukum milik swasta (BUMS) dan BUMN. Yang sedikit mengganggu dan sering menyesatkan adalah menentukan siapa terkategori sebagai principal BUMN/BUMD. Banyak prang menyamakan struktur kepemilikan BUMN dengan BUMS, ketika para pemegang saham yang nama-namanya tertera di dalam daftar pemegang saham disebut sebagai principal BUMS, Pemerintah dianggap pula sebagai principal BUMN. Anggapan ini bisa jadi berangkat dari kenyataan kekuasaan besar pemerintah melalui forum rapat umum pemegang saham di BUMN. Sebagaimana halnya kekuasaan para pemegang saham BUMS melalui RUPS, pemerintah juga berkuasa penuh menetapkan kebijakan-kebijakan strategis di BUMN. Semisal mengangkat dan memberhentikan dewan direksi dan dewan komisaris, menyetujui laporan tahunan, dan kebijakan-kebijakan lainnya. Perihal kepemilikan BUMN digambarkan dengan sangat baik oleh Choon Yin Sam sebagaimana dikutip oleh Sajid Anwar dan Choon Yin Sam ketika mereka menjelaskan governance structure Temasek Holdings Limited (BUMN Singapura) yang membagi governance structure BUMN menjadi 2 lapis. Pada lapis pertama, yang disebut sebagai principal BUMN adalah publik atau general public dengan pemerintah sebagai agent. Sementara pada lapis kedua, pemerintah bertindak sebagai principal dan para manajer yang menjalankan BUMN disebut sebagai agent.

Konsep dua lapis governance structure tersebut bersesuaian dengan amanat Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi penting. Implementasi dari kewenangan negara menguasai cabang-cabang produksi penting itu adalah turun tangannya negara mendirikan BUMN dengan modal yang berasal dari kekayaan negara/daerah yang dipisahkan. Hal itu berbeda dengan modal BUMS yang berasal dari uang atau properti milik pribadi yang terbagi ke dalam lembaran-lembaran saham

Bersumber dari sumber modal yang berbeda, konsekuensi logis dan legal, posisi para pemegang saham BUMS di RUPS tidak setara dengan posisi pemerintah pada BUMN. Kehadiran Pemerintah di BUMN hanyalah sebagai acting principal atau pemilik wakil, mewakili masyarakat umum sebagai pemilik yang sebenarnya atau saya sebut dengan ultimate principal.

Dalam praktik, konsekuensi dari berbedanya sumber modal BUMS dan BUMN adalah tidak samanya kapasitas hukum masing-masing. Perbedaan kapasitas tersebut, salah satunya dapat dilihat dalam praktik pertanggungjawaban pengelolaan keuangan perusahaan. Di BUMS, puncak tertinggi pertanggungjawaban keuangan adalah RUPS. Karena itu, laporan keuangan yang disampaikan direksi dalam forum RUPS akan benar-benar tuntas manakala RUPS menerima laporan pertanggungjawaban dimaksud, meskipun laporan tersebut bermasalah dari sudut teori dan praktik tata kelola keuangan perusahaan.

Saya sering memberikan contoh sederhana seperti ini, setahun mengelola BUMS direksi menghabiskan dana operasional perusahaan sebesar Rp3 miliar. Rp2 miliar dari total pengeluaran itu dilengkapi dengan bukti-bukti sesuai dengan standar akuntansi keuangan, akan tetapi tidak ada bukti pengeluaran untuk sisanya atau Rp1 miliar. Ketidakmampuan direksi mempertanggungjawabkan uang Rp1 miliar tidak akan menimbulkan masalah hukum sepanjang RUPS telah mengesahkan laporan pertanggungjawaban direksi itu. Jadi, tuntas, betul-betul tuntas di situ.

Majelis Hakim Ketua dan Anggota Majelis Hakim Yang Mulia. Beberapa ahli yang dihadirkan oleh para Pemohon berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal pembentukan BUMN serta-merta menjadi kekayaan BUMN sebagai entitas hukum tersendiri, tidak lagi menjadi uang negara. Dari sisi hukum perusahaan, pandangan ini amat keliru. Sebagaimana kita pahami bersama, hukum perusahaan Indonesia mengenal ... menganut model two-tier board system yang membagi organ perusahaan menjadi tiga, yakni RUPS (organ tertinggi yang memiliki hak yang tidak dimiliki oleh organ lainnya), dewan komisaris, dan direksi. Dan sentana kita ikut kerangka berpikir para ahli Pemohon, pemerintah sebagai acting principal tidak lagi berperan di BUMN, maka secara hukum BUMN yang berbentuk PT (Perseroan Terbatas) tidak layak disebut sebagai PT karena kekurangan organ. Jadi, hanya akan ada dua organ, dewan komisaris dan direksi karena tidak lagi ada siapa ... pemerintah sebagai acting shareholders di sana.

Ketua dan Anggota Majelis Hakim Yang Mulia. Implikasi hukum dari posisi pemerintah di BUMN yang hanya sekadar acting principal adalah RUPS yang diwakili pemerintah bukanlah puncak tertinggi pengambilan keputusan di BUMN, terutama dalam hal pertanggungjawaban keuangan. Masih meneruskan contoh di atas, contoh yang Rp3 miliar dan Rp1 miliar itu, berbeda dengan BUMS, laporan penggunaan uang perusahaan yang Rp1 miliar yang tanpa bukti pengeluaran tidak bisa serta-merta diselesaikan atau dianggap selesai di forum RUPS, meskipun secara formal RUPS telah mengetok palu persetujuan.

Secara praktis, tidak memberikan kewenangan kepada RUPS BUMN untuk mengesahkan laporan keuangan yang tidak beres sangat

besar artinya untuk merintangai terjadinya krumuk-tumuk, ini bahasa Padang ini (moral hazard) dilindungi organ perusahaan, pemerintah/RUPS, dewan Komisaris dan direksi. Misalnya, laporan keuangan yang tidak layak itu disahkan RUPS, padahal uangnya bukan dipergunakan untuk kepentingan perseroan, tetapi dinikmati secara bersama-sama oleh pemerintah/RUPS, dewan komisaris dan direksi.

Ketua dan Anggota Majelis Hakim yang Mulia. Kita mesti berterima kasih kepada pembuat Undang-Undang Keuangan Negara dan BPK yang dengan sangat bijaksana merumuskan Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang mendefinisikan kekayaan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara dan memberikan ruang kepada BPK untuk memeriksa keuangan BUMN melalui Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) Huruf b dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Dengan pasal-pasal ini pihak-pihak yang bermaksud melakukan praktik krumuk-tumuk di bawah BUMN tidak akan bisa melakukan aksi mereka dengan bebas. Kehadiran Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf d dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tidak hanya sekedar merintangai krumuk-tumuk di 141 BUMN saja yang beraset sekitar Rp.2.950 Triliun, tapi akan menyelamatkan 1.113 BUMD yang tersebar di seluruh Indonesia dengan total aset sekitar Rp.3.343 Triliun. Potensi krumuk-tumuk justru sangat besar peluang terjadinya di BUMD yang pengawasannya jauh lebih lemah dibandingkan BUMN.

Ketua Majelis Hakim Yang Mulia. Saya sudah hampir sampai pada bagian akhir pendapat hukum ini. Doktrin business judgement rule atau BJR secara tegas diadopsi dalam hukum putusan kita sebagaimana yang termaktup dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Anggota direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud ayat (3) apabila dapat membuktikan. Pertama, kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya. Yang kedua, telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseoran. Yang ketiga, tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusannya yang mengakibatkan kerugian. Dan yang terakhir, telah mengambil tindakan untuk mencegah timbulnya atau berlanjutnya kerugian tersebut. Itulah yang disebut dengan BJR.

Pasal 2 ... apakah Pasal 2 huruf g dan i nomor ... Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf d, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf d dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 membuat doktrin BJR tidak berlaku? Tidak. Pasal-pasal itu bisa menjerat para ... pasal-pasal itu tidak bisa menjerat pada direksi lurus yang secara hukum diproteksi oleh BJR melalui Pasal 97 ayat (5) seperti yang saya katakan pada bagian atas

pasal-pasal itu ada untuk merintang praktik krumuk-tumuk di lingkungan BUMN bukan untuk menakut-nakuti apalagi menghukum para direksi lurus.

Demikian pendapat hukum saya, semoga bermanfaat. Wabillahitaufik walhidayah, wassalamualaikum wr.wb.

34. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Silakan duduk. Masih ada waktu sekitar 10 menit, ya. Pemerintah, ada hal yang mau ditanyakan atau cukup jelas?

35. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim. Kami hanya ingin mengajukan permohonan, kiranya dapat dilakukan memberikan kesempatan kepada beberapa ahli yang akan diajukan Pemerintah dan BPK. Jadi karena ada (...)

36. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Nanti disusun lagi.

37. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Baik, Pak.

38. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Ini hanya untuk ini. Cukup, ya?

39. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Cukup.

40. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Pemohon juga cukup, ya? Kan sudah ada ahli masing-masing, beda memang itu. Justru kita cari perbedaannya di mana, kan gitu. Bagaimana?

41. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 62/PUU-XI/2013: RAHMAT BAGJA

Boleh mendalami sedikit?

42. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Ya, silakan.

43. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 62/PUU-XI/2013:  
RAHMAT BAGJA

Tadi dari keterangan Bapak Siswo Sujanto menyatakan bahwa keuangan negara sama dengan keuangan BUMN. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan oleh ... bahwa hak dan kewajiban negara sama dengan hak dan kewajiban (suara tidak terdengar jelas). Bagaimana kaitan dengan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan negara Nomor 1 Tahun 2004 bahwa pihak manapun dilarang menyita terhadap aset negara. Oleh sebab itu berarti aset BUMN tidak boleh disita. Kemudian bertentangan dengan pasal .... dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Undang-Undang Perseroan Terbatas. Jika bertentangan, dengan demikian melanggar asas kepastian hukum. Terima kasih.

44. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Silakan, mau ditanggapi?

45. AHLI DARI PEMERINTAH: SISWO SUJANTO

Baik, Yang Mulia. Terima kasih.

46. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Atau tetap pada pendapat Saudara bahwa itu masuk keuangan negara? Kan begitu.

47. AHLI DARI PEMERINTAH: SISWO SUJANTO

Baik. Terima kasih, Yang Mulia. Perlu disadari bahwa yang disebut dengan Undang-Undang Perbendaharaan itu adalah aspek administratif dari hukum keuangan negara. Jadi keuangan negara itu terdiri dari dua sisi, jadi aspek politis dan administratif. Aspek politis itu isinya adalah mengatur hubungan hukum antara eksekutif dan legislatif dalam rangka menetapkan Undang-Undang APBN, maka aspek administratifnya adalah melaksanakan. Jadi hanya melaksanakan APBN. Jadi kalau Saudara perhatikan Yang Mulia Undang-Undang Perbendaharaan ... Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 itu, itu hanya mengatur pelaksanaan APBN. Oleh sebab itu, melarang terjadinya penyitaan terhadap aset-aset negara agar negara bisa melaksanakan tugas-tugasnya. Jadi tidak bisa dikaitkan dengan yang lain-lain. Terima kasih, Yang Mulia.

48. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Baik. Dari meja Hakim? Ada Pak Harjono, Pak Patrialis? Saya persilakan Pak Prof. Arief juga, ya? Saya persilakan Pak Har dulu.

49. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Terima kasih, Pak Ketua. Jadi saya ingin komentar dari para ahli yang kebetulan ini meskipun tiga, tapi ada variasi di dalam memberikan keahliannya. Ahli pertama menyatakan bahwa ada diperlukan pengaturan tersendiri terhadap keuangan negara yaitu menyangkut undang-undang tentang BUMN Undang-Undang Nomor 19 itu.

Kemudian, sebetulnya pengaturan tersendiri itu cirinya apa sebetulnya? Pengaturan tersendiri? Kalau kita bicara persoalan publik dari keuangan negara, maka yang berlaku di dalam pemerintahan itu adalah satu asas-asas, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik. Yang kedua adalah persoalan *wetmatigheid*-nya. Saya ragu apakah *rechtmatigheid* ini juga masih digunakan ukurannya karena seringkali putusan-putusan korupsi itu seringkali *wetmatigheid*-nyasaja. Saya belum melihat *rechtmatigheid*-nya.

Oleh karena itu, di dalam persoalan-persoalan yang berhubungan publik ada rule-nya asas-asas umum pemerintahan yang baik, lalu kemudian *wetmatigheid*. Ini perlu karena sebetulnya pemerintah itu adalah nonprofit karena yang dikontrol adalah pengeluarannya apakah sudah sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Namun demikian kalau kita lihat pada Undang-Undang BUMN maka tadi sudah disebut oleh ahli ketiga sebetulnya, sudah disebut di situ berlaku tentang *good corporate governance* yang itu beda dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Jadi, dalam *good corporate governance* ini yang harus diterapkan adalah *good corporate governance* dalam sebuah badan hukum kalau disebut PT dan juga itu kemudian BUMN, tapi yang berbeda dengan negara BUMN itu adalah *profit seeking* (mencari untung) itu sudah dijelaskan mencari untung. Formula mencari untung ini tidak ada formulanya. Formulanya bagaimana? Itu tidak ada formulanya. Oleh karena itu, itu sejauh itu mencari untung kalau tidak bertentangan dengan undang-undang ya boleh kan menjadi begitu.

Oleh karena itu, rule-nya apa, kalau saya lihat rule-nya di situ sebatas itu *business judgment rule*, sejauh itu *business judgment rule* maka *profit seeking* ini oke-oke saja. Hanya masalahnya adalah pada saat *profit seeking* itu ada risiko ... ada risiko, risiko rugi itu ada. Kemudian di BUMN juga ada yang disebut PSO, itu ada *public service obligation*, tapi tentu saja *public service obligation* itu keluar dari persoalan-persoalan *business judgment rule*, dari persoalan *good corporate governance* karena itu adalah diharuskan oleh negara.

Soalnya adalah kalau itu beda karena ada perbedaan di sini yang menurut saya agak-agak mengganggu. Pada saat itu disebut keuangan negara itu kalau itu disebut sebagai kekayaan negara itu lebih pas dari pada keuangan negara karena kalau kemudian itu kekayaan negara, maka hubungannya antara negara dan BUMN ini tidak beda dengan hubungan antara pemilik saham pada saat (suara tidak terdengar jelas). Jadi, kalau hubungannya pemilik saham dari satu PT, ya hak kewajibannya sebatas sebagai pemilik saham tidak masuk kepada hal-hal yang kemudian tumbuh menjadi otonomi dari PT tersebut.

Apakah kemudian norma yang ada pada pemerintahan yang tadi (suara tidak terdengar jelas) *wetmatigheid* ini juga kemudian masuk di dalam menilai, bagaimana sebuah perusahaan terutama direksinya itu melakukan satu usaha untuk profit seeking. Apa rule-nya itu kemudian? Apakah tidak rule-nya itu kemudian diberikan saja kepada business judgment rule? Karena pasal 6 Undang-Undang BUMN itu mengatakan dalam melaksanakan tugasnya komisaris dan dewan pengawas harus mematuhi anggaran dasar BUMN, jelas ini. Ketentuan peraturan perundang-undangan ini yang agak masih abu-abu serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparan, kemandirian, (suara tidak terdengar jelas), bertanggung jawab, dan kewajaran. Ini menurut saya business judgment rule-nya di situ.

Sekarang kalau disebut peraturan perundang-undangan ini yang mana? Kalau peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN itu jelas, tapi itu disebut peraturan perundang-undangan, apakah ini juga menjangkau pada peraturan perundang-undangan di luar mengenai BUMN? Ini, menurut saya inilah yang harus diletakan di mana sih kemudian batas dari pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, *wetmatigheid* masuk kepada satu pola yang harus dilakukan direksi. Bukankah direksi di sini diikat oleh good corporate governance dan business judgment rule itu? Ini yang saya minta tanggapi ketiga ahli. Terima kasih.

50. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Itu yang pertama dicatat dulu, Pak ya, Ahli dicatat saja dulu. Pertanyaan supaya enggak lupa. lalu Pak Patrialis saya persilakan.

51. HAKIM ANGGOTA: PATRIALIS AKBAR

Ya. Terima kasih, Yang Mulia Bapak Ketua. Pertama pada Pak Siswo Sujanto ini sebetulnya ada kaitan dengan tiga-tiganya dengan Prof. Muksan dan Saudara Miko Kamal.

Di dalam halaman 9, Pak Siswo mengatakan bahwa pemisahan kekayaan dimaksud semata-mata untuk menjamin kemampuannya untuk mengelola kebijakan yang bersifat spesifik sehingga tidak terkendala oleh

pola baku pengelolaan anggaran pemerintah. Persoalannya yang dihadapi sekarang oleh para Pemohon ini adalah ternyata dengan pengelolaan anggaran pemerintah yang ada sekarang ini dengan berbagai macam aturan-aturan yang mengikat, sehingga pengelolaan BUMN ini bisa dinyatakan, pertama, kalah bersaing karena birokrasi yang begitu panjang.

Yang kedua, mereka juga akan mengalami hambatan-hambatan di dalam pengelolaan perusahaan, terutama di dalam pengadaan barang dan jasa, itu pasti mereka akan ketinggalan, bahkan juga tidak efisien karena memang mereka harus mengikuti tata-cara pengelolaan anggaran yang dikelola oleh pemerintah yang berasal dari APBN.

Demikian juga dengan ... apa namanya ... kalau mereka melakukan satu terobosan dalam dunia bisnis, kemudian ternyata itu melanggar peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah, dan kemudian diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, maka pasti timbul ... ditemukan adanya temuan-temuan merugikan keuangan negara.

Dalam kondisi yang seperti ini, bagaimana jalan keluar atau bagaimana tanggapan Pak Siswo di dalam menghadapi masalah yang dihadapi oleh BUMN? Itu satu.

Yang kedua, Prof. Muksan tadi sudah menegaskan bahwa dipisahkan dari APBN dan APBD itu, maksudnya bukan mandiri, tetapi dipisahkan dari APBN dan APBD. Dan ini adalah korelasi berkaitan dengan kesejahteraan rakyat yang diatur di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pertanyaannya adalah bagaimana BUMN ini akan bisa memberikan satu kesejahteraan kepada rakyat, apabila mereka tidak mendapatkan kesempatan yang begitu luas, fleksibel, dalam mengelola BUMN? Karena ternyata di dalam penyelenggaraan BUMN ini, mereka menemukan kendala, antara lain adanya kerugian yang dialami di dalam dunia bisnis seperti yang disampaikan oleh Saudara Miko dengan beberapa pengecualian-kecualian tadi, tetapi oleh para penegak hukum, mereka dianggap merugikan keuangan negara dan itu dipanggil secara terus-menerus, baik itu setelah melaksanakan tugas-tugas maupun pada saat melaksanakan tugas-tugas sebagai direksi, katakanlah seperti itu. Demikian juga, ada beberapa komisaris yang dipanggil karena memang memberikan persetujuan terhadap permintaan direksi yang memang harus segera dilakukan. Bagaimana korelasinya?

Yang ketiga, Saudara Miko, penemu ... apa ... istilah krumuk-tumuk, itu satu kekacauan yang luar biasa, ini bagus sekali bahasanya, saya kira di dalam halaman lima, Saudara Miko sebagai Ahli, mungkin bisa melanjutkan penjelasannya karena di sini dinyatakan bahwa dalam praktik, ada perbedaan yang begitu besar antara BUMS dengan BUMN dalam hal pertanggungjawabannya.

Kalau tadi RUPS BUMN ... RUPS BUMS, katakanlah, meskipun sudah rugi Rp1 miliar, kalau UPS menyatakan itu selesai, maka itu

selesai. Tidak ada persoalan-persoalan tindak pidana korupsi. Bagaimana halnya dengan BUMN? Terima kasih.

52. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Yang terakhir, Pak Arief Hidayat, saya persilakan.

53. HAKIM ANGGOTA: ARIEF HIDAYAT

Terima kasih, Yang Mulia Ketua. Saudara Ahli, terutama Bapak Siswo. Pak Siswo menggunakan satu pendekatan, penelusuran terhadap sebuah konsep dan juga menggunakan pendekatan yang sifatnya perbandingan dengan beberapa negara lain, sehingga ditemukan satu penjelasan. Ada perkembangan mengenai pendefinisian. Apa yang dimaksud dengan keuangan negara, yang tadinya sempit menjadi luas.

Nah, saya mengaitkan dengan konsepsi negara yang dianut, yang tadi juga sudah disinggung oleh Prof. Muksan. Saya melihat karena kita tidak menganut individualis liberalisme, berarti tugas dan fungsi negara sangat luas, bahkan saya mendefinisikan negara itu berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kita tidak sekadar welfare state, tapi religious welfare state, sehingga negara itu harus mengupayakan terciptanya kesejahteraan masyarakat Indonesia, lahir-batin, sehingga negara itu harus berfungsi menciptakan kesejahteraan secara lahiriah dan batiniah.

Dari situ, maka negara itu harus membiayai, menciptakan kesejahteraan dari aspek yang lebih luas daripada yang dianut oleh negara yang menganut individualis liberalism karena urusan kesejahteraan itu urusan individu, sehingga dilakukan secara mixed seperti yang di Indonesia ini.

Nah, sekarang dikaitkan tadi, penemuan bahasa baru yang nanti akan saya sebar luaskan kalau saya kuliah bahwa di Indonesia ini terjadi di bidang hukum itu jadi krumuk-tumuk tadi, ya.

Nah, saya melihat begini, perluasan dari definisi pengertian keuangan negara sehingga keuangan negara itu luas sebagai manut ... konsepsinya dianut dalam negara religious welfare, ya mau tidak mau harus diawasi supaya tidak terjadi krumuk-tumuk. Sehingga BPK juga harus ke situ, gitu.

Jadi, ini menyangkut pilihan politik. Konstitusi kita tadi Pak Muksan juga mengatakan bahwa konstitusi kita itu fleksibel, sehingga itu diserahkan pada Undang-Undang Organik untuk menentukan. Jadi pilihan politik itu, terakhir saya tanyakan, kalau begitu perluasan ini tidak bertentangan dengan konstitusi. Karena kita menganut religious welfare state yang keuangan negaranya itu mengatur dari A sampai Z-nya dalam rangka menciptakan ini.

Nah, kemudian yang kedua. Apakah ada perbandingan negara lain yang seperti Indonesia ini yang juga mengurus lebih banyak atau kita bisa sebagai perbandingan, negara yang menganut ekonomi terpimpin seperti negara-negara komunis. Itu pasti keuangan negaranya juga diperluas definisinya karena negara menciptakan keseluruhan apa yang dimau.

Nah, apakah di sana terjadi krumuk-tumuk dalam arti perusahaan-perusahaan yang dikelola oleh negara itu tidak begitu, atau kah karena kita itu karena ada kerumuk-tumuk, maka ada kekhawatiran para pengelola yang menyebabkan krumuk-tumuk itu. Ini yang saya maksudkan yang kedua. Terima kasih, Ketua.

54. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Ya, saya titip satu saja, Pak. Tolong dikasih tahu saya itu, apa yang dimaksud dengan kekayaan yang dipisahkan itu? Maksudnya kata-kata yang dipisah itu tafsirnya apa sih menurut Ahli? Itu saja.

Silakan dijawab secara bergiliran. Silakan, Pak!

55. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Baik, terima kasih. Yang pertama merespon apa yang disampaikan oleh Yang Mulia Harjono.

BJR itu, Business Judgment Rule tidak melindungi orang jahat, Pak. Itu jelas dalam Pasal 97 ayat (5) itu menyatakan bahwa kalau hal-hal yang begini, begini, sampai empat itu dilakukan oleh direksi, intinya adalah menyelamatkan perusahaan, kemudian dia tidak ... tidak melakukan fraud, maka dia dilindungi BJR. Tapi kalau orang jahat, enggak boleh dilindungi. Prinsip BJR itu sebetulnya kalau mau di ... mau disederhanakan.

56. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Tapi di samping yang lain kan juga menjamin bahwa Anda terlindungi kalau itu dilakukan, kan begitu?

57. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Kalau dia melindungi ... kalau seseorang ... seorang direksi melakukan fraud dia tidak akan (...)

58. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Ya, tentu saja dilindungi. Sejauh dia melakukan BJR, maka Anda aman. Kan begitu? Ini kan masalahnya di situ.

59. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Ya.

60. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Oleh karena itu, masalahnya adalah dia di dalam melakukan seperti Business Judgment Rule itu, itu (suara tidak terdengar jelas) nya dia supaya orang dari luar itu ndak masuk. Kan begitu?

61. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Ya.

62. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Berarti melindungi, kan?

63. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Ya.

64. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Oke.

65. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Nah, selanjutnya dalam praktik BUMS, BUMN, kalau BUM ... BUMS ya sepanjang ... meskipun dia melanggar asas Business Judgment Rule dan RUPS-nya yang merupakan kumpulan daripada pemegang saham atau ultimate stakeholders-nya tidak mempermasalahkan itu, maka dia tidak akan bisa dihukum.

Kenapa? Karena wong orang yang sudah punya duit katakan, "Ya, enggak apa uang saya itu mau dipergunakan untuk mau ke mana, mau jalan-jalan, ya enggak apa."

Tapi persoalannya, di BU ... di BUMN itu tidak bisa seperti itu. Itu yang saya sebut dengan kalau itu dibiarkan atau RUPS dalam BUMN itu dijadikan betul-betul sebagai forum yang paling tinggi untuk menentukan semua keputusan terutama bersoalan dengan keuangan, maka terjadilah krumuk-tumuk di situ.

66. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Ya, saya bertanya. Kalau tidak bisa diterapkan di BUMN, itu masih ideal Anda ataukah itu sudah ada di Undang-Undang BUMN?

67. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Ada dalam undang-undang, ada dalam ... makanya kehadiran pasal ... Pasal 2 huruf g dan i itu, itulah sebetulnya. Itulah yang saya sebut pada akhir itu saya sebut, inilah sebetulnya kita berterima kasih kepada pembuat undang-undang ini bahwa mereka sangat arif kalau terjadi krumuk-tumuk di situ, maka inilah cara menyelesaikannya.

68. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Di Undang-Undang BUMN tidak Anda temukan, itu?

69. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Di Undang-Undang BUMN tidak ada.

70. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Oke.

71. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Nah, saya kasih contoh yang lebih konkret, Pak, biar ini ... Di seluruh Indonesia itu enggak ada PDAM yang beruntung, Pak, BUMD. Yang karakteristiknya persis sama dengan ... dengan BUMN. Di laporan keuangan ya antara kalau ... kalau PDAM kan ada direksi, ada pengawas, ada walikota kalau di tingkat ... di tingkat kota.

Lalu kemudian pada suatu laporan keuangan itu ada keu ... ada uang Rp1 miliar yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Lalu di kemudian apa ... pengawas menyatakan, "Oh, sudah oke. Nggak apa uang Rp1 miliar." Kemudian walikotanya sebagai ... yang dianggap sebagai pemegang saham padahalnya sebagai acting shareholders atau acting principles juga menyatakan setuju dengan itu. Yang terjadi apa? Dalam praktiknya yang kita temukan ... yang ditemukan itu adalah uang yang 1 miliar ini mereka bagi-bagi, ya, dan itu dianggap itu sudah selesai padahal ada mekanisme karena uang yang berbeda dengan BUMS tadi itu, kalau BUMS sih memang sudah selesai karena memang uangnya dalam sakunya, tapi uang yang dipergunakan itu uang yang 1 miliar itu kan bukan uang sakunya walikota, uang sakunya direksi, dan uang sakunya pengawas, itu uang rakyat.

72. HAKIM ANGGOTA: HARJONO

Jadi sudah terjawab, pertanyaannya sudah terjawab bahwa itu di BUMN apalagi tidak ada yang ada di Undang-Undang Keuangan Negara.

73. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Terima kasih.

74. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Bagaimana kalau dijawab secara tertulis saja supaya lebih komprehensif pada sidang berikutnya karena ini pertanyaannya berat-berat untuk dijawab itu dan butuh waktu panjang karena kita ada persidangan lagi. Kalau yang bertanya setuju nanti Ahlinya bisa menambahkan keterangan tambahan terhadap pertanyaan-pertanyaan Hakim dan kita juga lebih enak bacanya tertulis.

Setuju, enggak Ahli? Mau menjawab tertulis?

75. AHLI DARI PEMERINTAH: MIKO KAMAL

Boleh, Majelis.

76. AHLI DARI PEMERINTAH: SISWO SUJANTO

Tertulis setuju, sekarang juga setuju.

77. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Ya, waktunya kita, Pak. Oke. Kemudian Pemerintah akan mengajukan Ahli lagi, kan? Berapa orang kira-kira, Pak? Ada 5 atau 4?

78. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Dari Pemerintah ada 5, Pak, tapi kemudian dari BPK yang disampaikan Pemerintah ada dua. Jadi (...)

79. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

5 tambah 2?

80. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Tambah 2.

81. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Kalau begitu dua kali persidangan itu. Yang pertama mungkin boleh ... ini tiga saja waktunya enggak cukup dari tadi, ya. Jadi 3-3 gitu, nanti terakhir 4, ya, Pak?

82. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Baik.

83. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Dari Pemerintah nanti karena masih akan mengajukan ahli, sekaligus juga untuk jawaban tertulisnya pada apa namanya ... sidang berikutnya sudah disampaikan secara tertulis pertanyaan tadi.

84. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Baik, Yang Mulia. Jadi kami mengajukan 3-3, kemudian sisanya secara tertulis saja?

85. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Bukan. Bapak punya ahli 7, kan?

86. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Ya.

87. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Ya, untuk tahap pertama 3 dulu.

88. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Baik.

89. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Nanti setelah itu kan sidang ditunda lagi, baru 4, gitu.

90. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Baik, Yang Mulia.

91. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Tapi jawaban tertulis minggu depan sudah masuk ini yang pertanyaan tadi.

92. PEMERINTAH: KIAGUS AHMAD BADARUDDIN

Baik, terima kasih Yang Mulia.

93. KETUA: M. AKIL MOCHTAR

Baik. Dengan demikian sidang dalam Perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 ini kita tunda pada Kamis, 3 Oktober 2013, jam 10.30 WIB, mendengar keterangan Ahli Pemerintah berjumlah 3 orang.

Dengan demikian sidang dinyatakan selesai dan ditutup.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKUL 12.10 WIB

Jakarta, 24 September 2013  
Kepala Sub Bagian Risalah,

t.t.d

Rudy Heryanto  
NIP. 19730601 200604 1 004

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