

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Indonesia 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat¹.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kehadiran BUMN merupakan langkah konkrit pemerintah dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa untuk memajukan kesejahteraan umum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), keuangan BUMN dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) termasuk dalam cakupan keuangan negara sehingga pengelolaan dan pertanggungjawabannya mengikuti mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara². Dalam rezim keuangan negara,

¹ Yance Arizona, "Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8 No. 3, (juni 2011), hlm. 259.

² Andrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 10.

keuangan BUMN dan BUMD termasuk dalam kategori kekayaan negara yang dipisahkan³.

Sebagai rezim keuangan negara, maka pemeriksaan atas pengelolaan keuangan BUMN/BUMD menjadi tanggungjawab Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK). Untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasan harus dilakukan secara profesional.

Status hukum uang negara yang ditempatkan melalui keputusan penyertaan modal oleh pemerintah/pemerintah daerah dalam bentuk saham di BUMN yang berbadan hukum persero masih terus dijadikan polemik hukum. Bahkan beberapa pihak mengajukan uji materi untuk membatalkan pengaturan yang menempatkan uang yang dikelola oleh BUMN sebagai bagian dari keuangan negara di MK.

Pada awal tahun 2018, dalam bulan yang bersamaan terdapat 2 permohonan terkait dengan pengajuan *Judicial Review* tentang Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Permohonan diajukan oleh Serikat Pegawai PLN⁴ dan Pemerhati keadilan sosial dan peneliti ekonomi kerakyatan. Permohonan *Judicial Review* yang diajukan

³ Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003, Lembar Negara No. 47 Tahun 2003.

⁴ Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5acb494f8a283/holding-bumn-tetap-dalam-kontrol-dpr/>, pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 22.02 wib.

ke MK hampir sama yaitu tentang tujuan dibentuk BUMN, pengawasan BUMN oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pembentukan holding BUMN.

Pemohon *pertama*, diajukan oleh H.Yan Jerimen, Jhoni Boetja, Edy Supriyanto dan Amidi Susanto pemohon mewakili serikat pegawai PLN cabang Palembang. Permohonan uji materi terkait ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN⁵ mengenai dalil pemohon terkait dengan pengawasan BUMN oleh DPR. Dalam Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018 amar Putusan MK menolak permohonan untuk seluruhnya karena tidak beralasan menurut hukum⁶.

Pemohon *kedua*, MK menolak permohonan pemerhati keadilan sosial dan peneliti ekonomi kerakyatan yang diajukan oleh Albertus Magnus Putut Prabanto dan Kiki Syahnakri. Karena dinilai tidak beralasan menurut hukum⁷. Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/201 mengenai dalil pemohon terkait dengan tujuan pendirian BUMN, pengawasan BUMN oleh DPR, dan pembentukan *holding* BUMN, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN⁸.

Keberadaan MK di Indonesia turut mewarnai dinamika ketatanegaraan serta diskursus hukum kenegaraan. Prakteknya dinamika ketatanegaraan, dan akan

⁵ Putusan MK No 12/PUU-XVI/2018 tentang Pengawasan BUMN oleh DPR.

⁶ Diakses di <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14316>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 21.01 wib.

⁷ Diakses di <http://www.neraca.co.id/article/109634/mk-tolak-permohonan-uji-materi-uu-bumn>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 21.18 wib.

⁸ Diakses di <https://www.larasonline.com/berita/MK-Tolak-Permintaan-Pelibatan-DPR-Dalam-Aksi-Korporasi-Penggabungan-BUMN>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 22.00 wib.

terus berkembang seiring dengan hadirnya lembaga MK sebagai pengawal UUD 1945.⁹ Dalam menjalankan fungsinya MK diatur di dalam Pasal 24C ayat 1 UUD 1945.

Selain Pasal 2 ayat 1 (a) dan (b), para pemohon melihat ketidaksesuaian UU BUMN terhadap UUD 1945 yang terdapat pada Pasal 4 ayat 4 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Pasal 4 ayat 4 berbunyi: Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah¹⁰.

Tidak adanya kontrol dan pengawasan DPR terhadap keuangan negara diabaikan dan menyebabkan sebagai contoh, di masa lalu pemerintah Indonesia menjual Telkomsel dan Indosat ke asing. Kalau Telkomsel dan Indosat dianggap sebagai yang menguasai hajat hidup orang banyak, seharusnya Telkomsel dan Indosat dikuasai oleh negara¹¹.

Terkait dengan dalil Pemohon yang diajukan ke MK tentang pengawasan DPR. Bahwa DPR mempunyai tugas dan fungsinya yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, yaitu:

⁹ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Pasal 24C ayat (2) tentang kewajiban Mahkamah Konstitusi.

¹⁰ Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b104b87baf27/alasan-mk-tolak-uji-aturan-holding-bumn/>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 23.03 wib

¹¹ Diakses di <https://nasional.republika.co.id/berita/p3s417354/uu-bumn-digugat-ke-mahkamah-konstitusi>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 23.33 wib.

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- 2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- 3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- 4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

BUMN dipahami menyelenggarakan bidang usahanya berdasarkan prinsip-prinsip perseroan terbatas dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU BUMN. Hal ini tergambarkan di dalam maksud dan tujuan pembentukan BUMN diantaranya untuk memberikan sumbangan pada perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya serta untuk mengejar keuntungan.

BUMN tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, namun juga sebagai *agent of development*, sehingga sumber-sumber kekayaan negara yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara sebagian besar dikelola melalui BUMN¹².

Mengingat kasus pada tahun 2010 sampai tahun 2011, bahwa MK mengalahkan gugatan Pemerintah atas Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

¹² Gatot Subroto, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 40.

(SKLN) terhadap DPR atas pembelian 7% saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara (NNT)¹³. Bagaimana kisah kisruh pembelian saham tambang emas di NTB ini?

Adapun 7% saham divestasi Newmont tersebut merupakan jatah divestasi terakhir Newmont yang dilepas pada 2011 lalu¹⁴. Untuk divestasi terakhir ini pemerintah pusat memutuskan untuk mengambil jatah saham tersebut.

Padahal pada divestasi sebelumnya, pemerintah melepaskan haknya dan saham divestasi ini akhirnya dibeli oleh perusahaan patungan Pemda NTB dan Grup Bakrie yaitu PT Multi Daerah Bersaing (MDB) yang sampai saat ini sudah menguasai 24% saham Newmont¹⁵. Pada pembelian jatah saham divestasi yang terakhir ini, pemerintah tidak meminta izin kepada DPR. Inilah awal mula sengketa pembelian saham Newmont ini terjadi. Ini kekeliruan bahwa Menteri Keuangan tidak ingin diawasi oleh DPR.

Disinilah relevansi penelitian ini dilakukan yaitu untuk membuka dan menganalisis putusan-putusan MK terkait dengan pengawasan BUMN oleh DPR dan implikasi dari putusan tersebut. Untuk menemukan suatu masalah yang telah diidentifikasi lebih lanjut.

¹³ Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5017b88235b48/mk-divestasi-newmont-harus-persetujuan-dpr/>, pada tanggal 23 Juni 2019, pukul 01.00 wib.

¹⁴ Diakses di <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-1979509/ini-dia-lika-liku-kisruh-pembelian-7-saham-newmont>, pada tanggal 22 Juni 2019, pukul 22.01 wib.

¹⁵ Diakses di <https://investor.id/archive/menkeu-hormat-putusan-mk-terkait-divestasi-newmont>, pada tanggal 24 Juni 2019, pukul 23.23 wib.

Dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengawasan BUMN sebagaimana disebutkan di atas dapat ditarik benang merah bahwa beberapa prinsip yang menjadi penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap pengawasan BUMN dan terkait dengan kekayaan BUMN penulis menemukan ada pertentangan antara kewenangan pengawasan BUMN oleh DPR jika ditinjau dari hukum bisnis dan hukum tata negara. Oleh karena itu menurut penulis hal tersebut menarik untuk dikaji lebih lanjut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah DPR memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap BUMN oleh DPR ditinjau dari hukum bisnis dan hukum tata negara?
2. Apakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengawasan BUMN oleh DPR dilihat dari hukum bisnis dan hukum tata negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian tersebut adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis kewenangan DPR untuk mengawasi BUMN.
2. Mengetahui dan menganalisis implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengawasan BUMN oleh DPR di Indonesia.

D. Landasan Teori

1. BUMN

Maksud dan tujuan pendirian BUMN tercantum pada Pasal 2 ayat (1)

UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yaitu:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. Mengejar keuntungan;
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

BUMN terdiri atas Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).¹⁶ Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.¹⁷ Sedangkan Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan orang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.¹⁸

¹⁶ Pasal 9, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

¹⁷ *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

¹⁸ *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

Bahwa peran negara sebagai pelaku ekonomi salah satunya diwujudkan melalui pembentukan BUMN. Format keterlibatan negara dalam aktivitas ekonomi suatu negara bersumber pada politik ekonomi suatu negara. Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi menurut Friedman diletakkan pada tiga bentuk perusahaan negara yaitu¹⁹:

- 1) *Departement goverment enterprise*²⁰, adalah perusahaan negara yang merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan yang kegiatannya bergerak di bidang *public utilities*.
- 2) *Statutory public corporation*, adalah perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *departement goverment enterprise*, hanya dalam hal ini manajemen lebih otonom dan bidang usahanya masih tetap *public utilities*.
- 3) *Commercial companies*, adalah perusahaan negara yang merupakan campuran dengan modal swasta dan diberlakukan hukum privat.

*Departement Government Enterprise*²¹, dikenal dengan Perusahaan Jawatan (Perjan atau *departemen agency*) yang memiliki ciri usaha *public service*. Usaha ini merupakan bagian dari suatu departemen dan mempunyai hubungan hukum publik yakni hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani. *Departement Government Enterprise* dipimpin oleh seorang kepala yang merupakan bawahan dari departemen, mempunyai dan memperoleh fasilitas negara, pengawasan dilakukan secara hierarki maupun secara fungsional.

¹⁹ Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm. 43.

²⁰ Ibrahim R, *Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 No 1 Tahun 2007, hlm 8. Yang dikutip kembali oleh Alfin Sulaiman, Ibid. hlm. 43.

²¹ Ibid, hlm 43.

*Statutory Public Corporation*²², model ini dikenal publik dengan *public corporation* atau perusahaan umum (Perum), yang memiliki ciri usahanya adalah untuk melayani kepentingan umum, usaha dijalankan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan *economic cost accounting principles and management effectiveness*, serta *public service*, berstatus badan hukum bergerak di bidang jasa vital (*public utilities*), berstatus badan hukum dan diatur dalam undang-undang, mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta, dapat dituntut dan menuntut, hubungan hukumnya diatur menurut hukum privat, modal seluruhnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dapat mempunyai dan memperoleh dana dan kredit dalam dan luar negeri (obligasi) secara finansial; harus dapat berdiri sendiri, kecuali ada politik pemerintah, dipimpin seorang direksi dan pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur dalam ketentuan tersendiri di luar ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri, organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata cara tanggung jawab, pengawasan diatur secara khusus sesuai dengan undang-undang.

*Commercial Companies*²³ disebut perusahaan perseroan (*state company*) memiliki ciri usahanya untuk menumpuk keuntungan, pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara *business zakelijk*, *cost accounting principles*, *management effectiveness*, dan pelayanan umum yang baik, memuaskan dan memperoleh laba, status hukum adalah badan

²² *Ibid*, hlm 43.

²³ *Ibid*, hlm. 43.

hukum perdata yang terbentuk perseroan terbatas, hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata, modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, tidak memiliki fasilitas negara, dipimpin oleh seorang direksi dan status pegawai adalah pegawai perusahaan biasa, peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham.

Memerhatikan sifat dasar usaha BUMN, yakni memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, maka dalam Undang-Undang BUMN disederhanakan ke dalam 2 bentuk yaitu Persero yang bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Perum yang dibentuk oleh pemerintahan untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

2. Pengawasan Terhadap Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam BUMN

Berkaitan dengan pengawasan terhadap keuangan negara, menurut definisi Stephen Robein, yang dimaksud pengawasan adalah suatu proses pengamatan/ monitoring terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut dapat selesai sesuai dengan yang direncanakan. Dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.²⁴

²⁴ **Riawan Tjandra**, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Grasindo, 2006, hlm. 1-2.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien, dan efektif, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan, dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan kegiatan. Informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.²⁵

Menurut Muchsan untuk adanya suatu tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur:

- 1) Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas
 - 2) Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi
 - 3) Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut
 - 4) Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya
 - 5) Untuk selanjutnya, tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif, maupun secara yuridis²⁶
- Sebagaimana telah dipaparkan bahwa BUMN merupakan badan usaha

negara yang modal usahanya baik seluruh maupun sebagian dimiliki oleh

²⁵ Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Op.Cit., hlm. 69.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 70.

negara, yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui penyertaan secara langsung²⁷.

Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan kekayaan negara yang bersumber dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal kepada BUMN yang tidak lagi dikelola berdasarkan sistem APBN, melainkan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.²⁸

BUMN saat ini hanya ada 2 yaitu Persero dan Perum. Karena BUMN tunduk pada prinsip-prinsip Perseroan Terbatas (PT) yang diatur dalam UU No 40 Tahun 2007 tentang PT. Dalam UU No 19 Tahun 2003, organ persero terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Komisaris. Sedangkan BUMN Perum terdiri atas Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.

Pengawasan terhadap Persero dan Perum dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas. Fungsi Komisaris dan Dewan Pengawas selaku pengawas adalah melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan Persero dan Perum yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut²⁹.

Pemeriksaan terhadap laporan keuangan perusahaan BUMN dilakukan oleh auditor eksternal (Akuntan Publik) yang ditetapkan RUPS untuk persero

²⁷ **Ridwan Khairandy**, *Konsepsi Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26 No.1 Tahun 2007, hlm. 39. Pada bagian footnotes. Karena BUMN meruoakan sebuah badan usaha perusahaan, sesuai dengan makna perusahaan atau badan, ia harus bertujuan untuk mendapatkan keuntungan atau profit, bukan untuk tujuan sosial.

²⁸ Pasal 1 butir 7 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi: *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR.*

²⁹ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

dan Menteri untuk Perum. Pemeriksaan juga dapat dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan³⁰.

3. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi

Pengujian norma hukum dalam praktek dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanisms*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan administratif (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.³¹

Ketiga bentuk norma hukum tersebut merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*, *vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concret*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.³²

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau

³⁰ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

³¹ **Jimly Asshiddiqie**, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1.

³² **Jimly Asshiddiqie**, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2006, hlm. 6.

pengendalian politik, pengendalian administrasi atau melalui kontrol hukum (*judisial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik. Dalam hal ini mekanisme kontrolnya disebut sebagai “*legislative control*” atau “*legislative power*”.³³

Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan undang-undang yang bersangkutan.³⁴

Jika upaya tersebut berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam ini yang dapat disebut sebagai “*administrative control*” atau “*executive review*”.³⁵

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan Peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya dilanggar atau disimpangi (baik dalam peraturan

³³ *Ibid.*

³⁴ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 24.

³⁵ *Ibid.*

perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya.

Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian perundang-undangan, yaitu: (1) pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).³⁶

Cappeletti, membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non yudisial, lazimnya adalah badan politik.³⁷

Mekanisme pengujian ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balances*) kecenderungan kekuasaan yang di genggam para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.

Istilah "*constitucional review*" atau pengujian konstitusional dibedakan dari istilah "*judicial review*". Perbedaan dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, "*constitucional review*" dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada

³⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 73.

³⁷ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Op.Cit.*, hlm. 25.

lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. *Kedua*, dalam konsep “*judicial review*” terkait pula pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, sedangkan “*constitucional review*” hanya menyangkut pengujian kontitusonalitas, yaitu terhadap UUD.³⁸

Indonesia termasuk negara yang menganut sistem tersentralisasi, yaitu untuk Undang-Undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian atas peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dipusatkan di Mahkamah Agung.

Dalam perubahan ketiga UUD 1945 pada Pasal 24C ayat 1, Mahkamah Konstitusi ditentukan memiliki 4 kewenangan, yaitu:

- 1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar
- 3) Memutuskan pembubaran partai politik
- 4) Memutus perselisihan tentang pemilihan umum

Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.

Selain wewenang itu, berdasarkan Pasal 24C ayat (2) jo Pasal 7B, Mahkamah Kostitusi juga berkewajiban untuk memeriksa, mengadili dan memutus mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi,

³⁸ **Jimly Assidqie**, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 2-3.

penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final dan tunduk karena tunduk pada putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden Pasal 7A. Jadi berbeda dengan Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.³⁹

Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) terkait dengan empat kewenangan dan satu kewajiban yang dimilikinya. Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *check and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol, saling imbang dalam praktek penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara.⁴⁰

³⁹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan*, Op.Cit., hlm. 36.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 37.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif⁴¹.

2. Objek Penelitian

Fokus kajian menelaah dan mengkaji berkaitan dengan pengawasan BUMN oleh DPR serta implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap BUMN di Indonesia.

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁴² Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum Primer (*primary sources of authorities*) dalam penelitian ini meliputi :

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- ii. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN
- iii. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- iv. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
- v. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.

⁴¹ **F. Sugeng Istanto**, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29.

⁴² **Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji**, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

- vi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013
- vii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XII/2013
- viii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018
- ix. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018

Selanjutnya bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) umumnya terdiri atas karya-karya akademis seperti buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan melakukan wawancara dengan beberapa narasumber. Bahan sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum positif yang berlaku.⁴³

Bahan hukum tersier yaitu materi-materi yang memberi petunjuk akan penjelasan data primer dan sekunder, diantaranya:

- 1) Kamus hukum
- 2) Ensiklopedia hukum
- 3) Kamus besar bahasa Indonesia

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan terkait pengawasan BUMN, baik secara langsung maupun yang menyatu dengan peraturan perundang-undangan lain, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, buku-buku, penelitian, jurnal, serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Pengumpulan bahan hukum di

⁴³ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 128.

atas dilakukan dengan cara dokumen, yang mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni: *pertama*, pendekatan kasus (*case approach*), yaitu digunakan untuk menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Hal berkaitan dengan berbagai putusan MK terkait dengan pengawasan BUMN di Indonesia. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Adapun peraturan perundang-undangan yang ditelaah adalah yang berkaitan dengan konsep pengawasan BUMN. *Ketiga*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dipilih karena penelitian ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban atas konsep terhadap pengawasan BUMN pada saat ini dan akan datang.

6. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokkan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan

kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian di klarifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya di sistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah di sistematisasikan kemudian dianalisis untuk disajikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

7. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis ke dalam 5 (lima) bab dengan perincian sebagai berikut:

Bab Pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab Kedua, Landasan teoritik. Pada bab ini akan diuraikan tentang teori.

Bab Ketiga, Analisis kewenangan pengawasan BUMN oleh DPR ditinjau dari Hukum Bisnis dan Tata Negara.

Bab Keempat, Analisis implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap BUMN di Indonesia DPR ditinjau dari Hukum Bisnis dan Tata Negara.

Bab Kelima, Penutup. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum bisnis dan ketatanegaraan.

