

**BAB IV**

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP  
PENGAWASAN BUMN OLEH DPR DILIHAT DARI HUKUM BISNIS  
DAN HUKUM TATA NEGARA**

**A. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi**

**a) Kekayaan BUMN berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi  
Nomor 48/PUU-XI/2013**

Putusan MK *a quo* merupakan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pemohon mempersoalkan keberlakuan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara, yang berbunyi<sup>1</sup>: “kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: (g) *kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah; (i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*”.

Pasal tersebut dianggap inkonstitusional oleh Pemohon karena memperluas tafsir keuangan negara dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dengan meliputi keuangan perusahaan negara/perusahaan daerah serta

---

<sup>1</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 35.

perusahaan lain yang berbadan hukum dan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Adapun Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 berbunyi “*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”. Dengan adanya ketentuan tersebut terdapat hambatan bagi Pemohon dalam memperoleh alokasi dana penelitian dengan segera karena perlu mengacu pada ketentuan keuangan negara. Dengan demikian, upaya badan hukum privat, termasuk badan hukum pengelola perguruan tinggi, untuk mempercepat kegiatan untuk memajukan ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebudayaan, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dan upaya memajukan badan hukum untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara secara umum menjadi terhalang<sup>2</sup>.

Pemohon menambahkan, perusahaan negara/perusahaan daerah dan badan hukum yang mendapatkan fasilitas negara sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara menjadikan perusahaan dan badan hukum tersebut sebagai alat politik negara/daerah atau setidaknya diperlakukan secara sepihak dan dirugikan, sehingga perusahaan dan badan hukum tersebut cenderung distortif terhadap pasar dan protektif dalam memberikan penjelasan mengenai perseroan karena lebih memperhatikan kebutuhan dan tuntutan negara/daerah sehingga pendiri dan pemegang

---

<sup>2</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 230.

sahamnya. Yang lebih memprihatinkan, menurut Pemohon, terdapat perusahaan negara/daerah yang bukannya memberikan tambahan pada pendapatan negara/daerah, tetapi justru menambah beban belanja negara/daerah karena perusahaan tersebut tidak sehat. Untuk keberlanjutan kegiatan usahanya, negara/daerah menyisihkan tambahan modal yang dipisahkan dari anggaran negara/daerah melalui program rekapitalisasi secara simultan. Harusnya perusahaan negara/daerah diarahkan pada ekspansi pasar dengan menciptakan *good corporate governance*<sup>3</sup>.

Adanya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara menimbulkan ketidakpastian fiskal (*fiscal uncertainty*). Pemohon menguraikan tiga aspek terkait, yaitu (1) tujuan keuangan negara yang belum tercapai (2) perencanaan yang tidak sinkron dengan penganggaran; dan (3) latar belakang keputusan keuangan negara dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) kurang memiliki rasionalitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Pemohon, banyaknya pengujian terhadap UU APBN merupakan bukti bahwa rasionalitas penganggaran masih jauh dari upaya mencapai tujuan bernegara.

Menjawab persoalan *a quo*, MK membukanya dengan mengajukan pertanyaan apakah cakupan pengertian keuangan negara pada Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara melampaui apa yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan menghambat badan hukum penyelenggara perguruan tinggi dalam melaksanakan fungsinya serta

---

<sup>3</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 18.

menciptakan ketidakpastian hukum. Untuk menjawab persoalan ini MK tidak hanya menyinggung Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 semata, melainkan pula Pasal 23C UUD 1945 yang berbunyi: “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. Pasal tersebut berimplikasi pada terdapatnya “hal-hal mengenai keuangan negara”, yang secara konstitusional diperintahkan untuk “diatur dengan negara” yang secara konstitusional diperintahkan untuk “diatur dengan undang-undang”, sehingga wujud pengelolaan keuangan negara tidak hanya terbatas pada APBN. Demikian luasnya pengertian keuangan yang juga diturunkan dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) membuat perspektif pengelolaan keuangan negara tersebut dikelompokkan ke dalam subbidang pengelolaan fiskal. Subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan perspektif tersebut, subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan terikat pada ketentuan peraturan perundang-undangan tentang mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola bidang pendidikan ataupun bisnis terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945<sup>4</sup>.

Menurut MK, badan hukum milik negara perguruan tinggi (BHMN PT), BUMN, BUMD, atau nama lain atau lebih khusus lagi

---

<sup>4</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 228

menyelenggarakan amanat konstitusional Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa atau memajukan kesejahteraan umum. Maka dari itu, modal badan hukum tersebut sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Menilik dari perspektif ini dan dari fungsinya, maka badan hukum tersebut tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.<sup>5</sup>

Berkenaan dengan dalil Pemohon tentang hambatan terhadap operasional lembaga pendidikan, MK berpendapat bahwa adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara bertujuan supaya negara dapat mengawasi pengelolaan keuangan agar dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsekuensinya, BHMN PT atau badan lain yang menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.

MK memahami bahwa paradigma pengelolaan keuangan dalam BHMN PT harus dibedakan dengan pengelolaan kekayaan negara yang menjadi tanggungjawab kementerian atau lembaga, meskipun pengelolaan keuangan negara dalam BHMN PT yang merupakan kepanjangan tangan negara harus diatur sesuai dengan paradigma pengelolaan keuangan dalam

---

<sup>5</sup> Putusan MK Nomor 103/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, hlm. 215-127.

BHMN PT penyelenggara pendidikan tinggi. Selain itu, pada pokoknya, undang-undang telah menjamin otonomi penyelenggaraan pendidikan tinggi, tetapi tidak dapat dilepaskan dari tanggungjawab negara dalam mengendalikan operasionalnya dengan membuat batasan-batasan tertentu. Hal ini tidak berarti menghambat lembaga pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan dan dalam mengembangkan lembaga pendidikan tersebut. Secara keseluruhan, pengaturan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara pun juga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum<sup>6</sup>.

Berdasarkan *legal reasoning* tersebut, MK berkesimpulan bahwa Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara tidak bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana didalilkan oleh Pemohon. Dengan demikian., MK menolak Pemohon untuk seluruhnya.

**b) Kekayaan BUMN dan Pengawasan oleh BPK berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013**

Objek perkara *a quo* adalah UU No.17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (UU BPK). Para Pemohon mempersoalkan keberlakuan pasal-pasal sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 229.

Frasa “termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah<sup>7</sup>” dalam **Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003**, yang selengkapnya berbunyi, “keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: ....(g) *kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*”: **Pasal 2 huruf i UU No. 17 Tahun 2003** yang berbunyi, “*keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: (i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*”;

Frasa “Badan Usaha Milik Negara” dalam **Pasal 6 ayat (1)<sup>8</sup>, Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU No. 15 Tahun 2006**, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: **Pasal 6 ayat (1)**: “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara**, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”

**Pasal 9 ayat (1)**: “dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang: b. meminta keterangan dan/ atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap

---

<sup>7</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 30

<sup>8</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 61.

orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara**, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara”.

**Pasal 11 huruf a:** “BPK dapat memberikan: a. Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, pemerintah pusat/pemerintah daerah, lembaga negara lain, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara**, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, yayasan dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaanya”<sup>9</sup>.

Frasa “BUMN/BUMD” dalam **Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK**, yang selengkapanya berbunyi sebagai berikut: **Pasal 10 ayat (1) :** “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola **BUMN/BUMD**, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.”

**Pasal 10 ayat (3) :** “untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau: ....b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola **BUMN/ BUMD**, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK<sup>10</sup>.”

---

<sup>9</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 26.

<sup>10</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 28



Pemohon mendalilkan seluruh Pasal tersebut bertentangan dengan **Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945** yang masing-masing menyatakan sebagai berikut: **Pasal 23 ayat (1):** “anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”<sup>11</sup>.

**Pasal 23E ayat (1):** “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri”.

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

Alasan para Pemohon menguji Pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada dasarnya serupa dengan alasan pada permohonan perkara Nomor 48/PUU-XI/2013. Objek yang dipersalahkan para Pemohon spesifiknya adalah BUMN, sedangkan dalam perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 adalah BHMN PT. Para Pemohon mengutip Pasal 4 UU BUMN yang menyatakan, “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Penjelasan Pasal 4 UU BUMN menjelaskan lebih terang apa yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu”pemisahan kekayaan negara dari

---

<sup>11</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 29.

APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat". Selain itu, berlaku ketentuan tentang perseroan terbatas bagi BUMN dalam mengelola organisasinya<sup>12</sup>.

Disparitas, disharmonisasi, dan inkonsistensi kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dengan UU BPK yang menjangkau BUMN sebagai objek pemeriksaan, dapat mengakibatkan setiap kerugian bisnis yang timbul (*business loss*) pada BUMN diklasifikasikan sebagai kerugian negara (*state loss*). Padahal, risiko kerugian bisnis akan selalu melekat dalam setiap kegiatan bisnis BUMN. Aturan demikian, menurut Pemohon, telah menciptakan ketidakpastian hukum dan menghilangkan jaminan hukum bagi BUMN dalam mengelola dan mengurus BUMN guna mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam mencapai tujuan bernegara<sup>13</sup>.

Alasan-alasan para Pemohon, menurut MK, pelaksanaan BUMN, BUMD, atau nama lain sejenisnya harus dikaitkan dengan kerangka pemikiran yang didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945, sehingga pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusya kaitan dengan perusahaan negara. Pemisahan kekayaan tersebut dilakukan dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis, sehingga BUMN,

---

<sup>12</sup>Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 93.

<sup>13</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 28.

BUMD, atau nama lainnya dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera, tetapi tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Pemikiran demikian MK landasi dengan menempatkan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya sebagai: (i) badan usaha kepunyaan negara; (ii) fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia; (iii) sebagian besar atau seluruh modal usaha berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, dan (iv) untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan pemikiran tersebut, perusahaan negara berbeda dengan badan hukum privat yang juga menyelenggarakan usaha di satu pihak dan berbeda pula dengan organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha, seperti lembaga negara dan kementerian atau badan. Meskipun berbeda, berlaku pula pola pengawasan yang secara konstitusional merupakan fungsi DPR dan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dengan menggunakan prinsip pemeriksaan yang berbeda terhadap BUMN yang melakukan pengelolaan terhadap keuangan negara<sup>14</sup>.

Pertimbangan MK terhadap pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara merujuk pada Putusan MK Nomor 48/PUU-

---

<sup>14</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 230.

XI/2013, secara *mutatis mutandis* berlaku sebagai pertimbangan dalam permohonan *a quo*. Sementara itu, terhadap wewenang BPK dan objek pemeriksaan BPK dalam Pasal 6 ayat (1) UU BPK dianggap *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) oleh MK karena merupakan derivasi dari Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945. MK pun menambahkan, subjek hukum yang dapat menjadi objek pemeriksaan oleh BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan

Terkait dengan kewenangan BPK untuk memeriksa, menurut MK karena masih tetap sebagai keuangan negara dan BUMN atau BUMD sesungguhnya adalah milik negara dan juga merupakan kepanjangan tangan negara, maka tidak terdapat alasan bahwa BPK tidak berwenang lagi memeriksanya. Di sisi lain, supaya BUMN dan BUMD dapat berjalan lagi memeriksanya sesuai dengan prinsip *good corporate governance*, pengawasan internal, selain dewan komisaris atau dewan pengawas tetap relevan<sup>15</sup>.

Menurut MK, Pasal 9 ayat (1) UU BPK merupakan konsekuensi dari tugasnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 6. Begitu pula Pasal 11 huruf a UU BPK, pendapat BPK merupakan produk dari produk dari proses pemeriksaan, sehingga norma tersebut sesungguhnya merupakan hal yang

---

<sup>15</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 232.

harus ada karena BPK memiliki kewenangan memeriksa. Demikian halnya dengan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), hal tersebut merupakan instruksi tindak lanjut dari kewenangan konstitusional BPK. Dengan demikian, dalil-dalil Pemohon dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 11 huruf a, khususnya sepanjang frasa “Badan Usaha Milik Negara” serta Pasal 10 ayat (1) atau ayat (3) sepanjang kata “BUMN/ BUMD” UU BPK, tidak beralasan menurut hukum<sup>16</sup>.

Sebagai penutup pertimbangan, MK menguraikan bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas, kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal usaha BUMN atau BUMD dan pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*). Namun demikian, pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih kekayaan BUMN/BUMD yang terlepas dari kekayaan negara. Sebab, dari perspektif transaksi yang terjadi, hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, sehingga tetap sebagai kekayaan negara. Dengan demikian, kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian, MK menegaskan paradigma pengawasan negara harus berubah, tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam menyelenggarakan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 232.

<sup>17</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 233.

**c) Pengawasan BUMN oleh DPR berdasarkan Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018.**

Perkara *a quo* merupakan pengujian terhadap UU BUMN yang mempermasalahkan keberlakuan Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3), yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

- 2) Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.
- 3) Pihak yang menerima kuasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai:
  - a. Perubahan jumlah modal
  - b. Perubahan anggaran dasar
  - c. Rencana penggunaan laba
  - d. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero
  - e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang
  - f. Kerja sama Persero
  - g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan
  - h. Pengalihan aktiva

Para pemohon menganggap ketentuan tersebut berakibat pada pemerintah, yang diwakili menteri, bertindak selaku pemegang saham dapat mengubah anggaran dasar perseroan yang meliputi unsur penggabungan, peleburan dan pengalihan aktiva, perubahan jumlah modal, perubahan anggaran dasar, pengambil alihan dan pemisahan, serta pembubaran persero hanya melalui RUPS tanpa melalui pengawasan DPR. Hal ini bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.<sup>18</sup> Sebab, menurut persetujuan DPR yang merupakan wakil rakyat. Salah satu fungsi penting DPR adalah fungsi anggaran, yaitu fungsi yang memberikan

---

<sup>18</sup> Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap anggaran yang diajukan pemerintah.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (3) huruf g UU BUMN, pemerintah dapat membentuk anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN yang akan menghilangkan fungsi pengawasan DPR. Pembentukan anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP No. 72 Tahun 2016), khususnya pada **Pasal 2A ayat (1) dan ayat (2)**, yang berbunyi:

- 1. Penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau perseroan terbatas lain, dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.*

**Penjelasan:**

Saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas pada hakikatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN, sehingga pada BUMN atau perseroan terbatas tidak dilakukan melalui mekanisme APBN.

- 2. Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.*

**Penjelasan:**

Yang dimaksud dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar antara lain hak untuk menyetujui:

- a. Pengangkatan anggota direksi dan anggota komisaris
- b. Perubahan anggaran dasar
- c. Perubahan struktur kepemilikan saham
- d. Penggabungan, peleburan, pemisahan, dan pembubaran serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain.

Ketentuan sebagaimana yang dimaksud diatas, menurut para pemohon merupakan upaya privatisasi BUMN. BUMN bukan merupakan tempat berinvestasi, tetapi memiliki fungsi strategis sebagai alat negara untuk menjalankan fungsi negara, terutama pada sektor strategis. Peleburan atau penggabungan BUMN dapat menghilangkan keberlangsungan BUMN, yang kemudian dapat menimbulkan pemutusan hubungan kerja (PHK) secara massal.

MK menjelaskan, ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN bukan mengatur tentang perubahan anggaran dasar dan hal-hal lain yang didalilkan oleh pemohon, melainkan mengatur tentang pemberian kuasa dengan hak substitusi oleh Menteri BUMN kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Secara kontekstual, ketentuan tersebut memberikan pembatasan kepada penerima kuasa dalam mengambil putusan dalam RUPS, yaitu apabila RUPS hendak mengambil keputusan tentang hal-hal sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN, maka penerima kuasa tidak boleh bertindak



langsung mengambil keputusan, melainkan harus mendapatkan persetujuan dari menteri BUMN terlebih dahulu sebagai pemberi kuasa<sup>19</sup>.

Pengelolaan BUMN persero terikat pada prinsip perseroan terbatas dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sebagaimana dikehendaki Pasal 11 UU BUMN, tindakan yang diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN termasuk pembentukan anak perusahaan dan peleburan atau penggabungan BUMN tergolong sebagai tindakan atau aksi korporasi yang baru dilaksanakan apabila telah mendapatkan persetujuan atau penetapan RUPS sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam persero. Intervensi eksternal terhadap aksi-aksi korporasi BUMN, lebih-lebih intervensi politik, yang membawa dampak tidak dapatnya BUMN melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik harus dicegah. BUMN tidak boleh dijadikan alat politik atau dipolitisasi sedemikian rupa, sehingga keluar atau menyimpang dari maksud dan tujuan pendiriannya.

Tidak ada relevansinya melibatkan DPR dalam aksi tindakan korporasi yang dilakukan BUMN persero. Sebab DPR bukanlah bagian dari RUPS atau dewan komisaris. Apabila secara implisit hendak dikatakan ada pengawasan DPR, hal tersebut harus diletakkan konteksnya dalam kerangka fungsi pengawasan politik DPR terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden, misalnya ketika presiden

---

<sup>19</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 20.

mengajukan rancangan undang-undang APBN. Pada saat itulah DPR dapat mempertanyakan pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk yang oleh pemerintah dialokasikan untuk BUMN<sup>20</sup>.

MK juga memaparkan perlunya memahami perbedaan antara tindakan memberikan modal untuk mendirikan BUMN atau menambah modal BUMN dan tindakan BUMN itu sendiri. Tindakan memberikan modal untuk BUMN atau menambah modal BUMN memerlukan keterlibatan DPR. Sebab, modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN. Mekanisme pengawasannya sama seperti yang telah dijelaskan yaitu dengan mengevaluasi rancangan undang-undang APBN yang diajukan pemerintah. Artinya, konteks pengawasan DPR dalam hal ini adalah pengawasan politik terhadap pengelolaan keuangan negara dalam struktur APBN yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya yang sama sekali berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh komisaris terhadap direksi suatu BUMN persero dalam menjalankan kepengurusan persero<sup>21</sup>.

Berdasarkan alasan tersebut, permohonan pemohon dianggap tidak berkekuatan hukum. Dan MK menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

---

<sup>20</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 86.

<sup>21</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 87.

**d) Tujuan BUMN, Pengawasan BUMN oleh DPR, dan Pembentukan Holding BUMN berdasarkan Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2018.**

UU BUMN menjadi objek pengujian undang-undang di MK. Hal yang dipersoalkan oleh para pemohon salah satunya berkenaan dengan tujuan BUMN yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, yaitu:

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

<b>Tujuan BUMN Persero Dalam Pasal 12 UU BUMN</b>	<b>Tujuan BUMN Perum Dalam Pasal 36 ayat (1) UU BUMN</b>
c. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saling kuat;	b. menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa
d. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.	penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip

	pengelolaan perusahaan yang sehat.
--	------------------------------------

Tabel 1. Tujuan Persero dan Perum

Menurut pemohon, perubahan paradigma tujuan pendirian dari suatu BUMN, baik yang berbentuk perum maupun persero. Tujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus lebih diutamakan ketimbang tujuan mengejar keuntungan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945<sup>22</sup>.

Terkait dengan pengawasan DPR dalam pengelolaan BUMN dan kekayaan BUMN. Di dalam dalil pemohon hampir sama dengan alasan para pemohon dalam perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018. Para pemohon mengaitkan dengan 3 fungsi yang dimiliki oleh DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang melekat pada DPR. Para pemohon menambahkan, pengelolaan investasi oleh pemerintah pada BUMN harus dibaca konteks APBN/APBD, bukan dalam konteks pemisahan keuangan negara ke perusahaan negara, dengan merujuk pada UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Merujuk pada kasus PT. Newmont, yaitu Putusan MK Nomor 2/SKLN-X/2012 terkait divestasi saham PT. Newmont Nusa Tenggara, yang pada pokok permasalahannya sebagai berikut:

<sup>22</sup>Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 202 .

“berdasarkan pertimbangan diatas, menurut MK 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara adalah kewenangan konstitusional Pemohon (Pemerintah) dalam menjalankan pemerintahan negara yang hanya dapat dilakukan dengan: (i) persetujuan (DPR) baik melalui mekanisme UU APBN atau persetujuan secara spesifik; (ii) dilakukan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan (iii) dilaksanakan di bawah pengawasan Termohon I. Oleh karena dana pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara belum secara spesifik dimuat dalam APBN dan juga belum mendapatkan persetujuan secara spesifik dari DPR, maka permohonan Pemohon tidak berasalan menurut hukum.”

Selain itu, dikutip rekomendasi Panitia Kerja (Panja) Aset Komisi VI DPR dalam surat Nomor AG/09727/DPR RI/IX/2014 tanggal 30 September 2014 tentang penyertaan modal negara di BUMN, yang berisi sebagai berikut<sup>23</sup>:

- a. Panja Aset BUMN Komisi VI DPR merekomendasikan kepada pemerintah untuk menghentikan proses penjualan/pelepasan/pemindahtanganan dan KSO aset BUMN serta pendirian anak perusahaan BUMN yang tidak sesuai dengan UU Keuangan Negara, UU BUMN, UU Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan PT (PP. No. 44 Tahun 2005);
- b. Panja Aset BUMN Komisi VI DPR merekomendasikan kepada kementerian BUMN untuk menghentikan pembentukan holding BUMN yang berpotensi untuk menghilangkan BUMN dan megakibatkan terbentuknya anak perusahaan yang berasal dari induk BUMN (persero).

Mengenai pengawasan BUMN oleh DPR, MK menilik apakah Pasal 4 ayat (4) UU BUMN tergolong sebagai aksi atau tindakan korporasi atau tidak. Sebab, konteks pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR adalah berkenaan dengan pengawasan politik dan tidak sampai pada pengawasan

---

<sup>23</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 34.

terhadap aksi korporasi yang dilakukan oleh BUMN, yang juga MK lakukan ketika menilai permohonan perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018. Pembacaan pasal juga dilakukan secara menyeluruh dengan mengutip isi Pasal 4 UU BUMN yang mengatur<sup>24</sup>:

1. Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan
2. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:
  - 1) Anggaran pendapatan dan belanja negara
  - 2) Kapitalisasi cadangan
  - 3) Sumber lainnya
3. Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
4. 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 Pemerintah
5. Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat 4 bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagai sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Memperhatikan rumusan Pasal 4 UU BUMN, jelas bahwa konstruksinya telah ada persetujuan DPR terhadap penggunaan kekayaan negara yang berasal dari APBN, yang selanjutnya oleh pemerintah akan digunakan untuk mendirikan BUMN. Oleh karena itu, penyertaan modal negara, yang dananya berasal dari APBN yang telah disetujui oleh DPR, termasuk perubahan penyertaan modal negara sebagaimana diatur dalam

---

<sup>24</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 45.

Pasal 4 ayat 4 UU BUMN, telah sepenuhnya berada di tangan pemerintah, sehingga tepat jika pengaturannya ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Hal ini juga sejalan dengan Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 yang menegaskan bahwa pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden karena pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut diimplementasikan.

Selain itu menurut MK, norma yang tertuang dalam Pasal 4 UU BUMN belum secara langsung merupakan bagian dari aksi korporasi, secara jelas akan mempengaruhi atau berdampak terhadap aksi-aksi korporasi yang akan dilakukan oleh BUMN di masa mendatang. Oleh sebab itu, keadaan demikian telah berada di luar lingkup pengawasan DPR, lebih-lebih BUMN yang berbentuk Persero<sup>25</sup>.

Terkait dengan frasa **“ditetapkan dengan peraturan pemerintah”** dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, konkretnya PP No. 77 Tahun 2016 yang menyebabkan degradasi peran DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Menurut MK sesungguhnya keberatan para pemohon ialah PP No. 72 Tahun 2016. Argumentasi yang disampaikan pemohon dalam menganalisis Pasal 4 ayat

---

<sup>25</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 214

4 UU BUMN bertolak dari analisis para pemohon terhadap implementasi ketentuan dalam PP No. 72 Tahun 2016. Oleh karena itu, apabila para pemohon beranggapan bahwa PP No. 72 Tahun 2016 bertentangan dengan UU, termasuk dianggap bertentangan dengan Putusan MK hal tersebut berada di luar kewenangan MK untuk mengadilinya. MK menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

**e) Pendapat Para Ahli dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan wawancara dengan beberapa narasumber:**

Berikut beberapa pandangan para Ahli Hukum baik dibidang hukum tata negara dan hukum bisnis adalah:

- 1) ***Erman Rajagukguk*** mengatakan bahwa keuangan BUMN bukanlah keuangan negara melainkan keuangan BUMN itu sendiri sebagai badan hukum. Subjek hukum yang mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri adalah manusia dan badan hukum. Badan hukum sebagai subjek hukum mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri sebagaimana manusia. Harta kekayaan yang terpisah dari pendiri badan hukum itu, terpisah dari harta kekayaan pemilik, pengawas dan pengurusnya. Hal ini karena doktrin badan hukum baik sistem *common law* maupun *civil law*.<sup>26</sup>
- 2) ***Hikmahanto Juwana*** mengatakan bahwa *pertama*, uang negara yang telah disetorkan kepada BUMN, maka tidak lagi menjadi uang negara karena negara telah mendapat “bukti” dari modal yang disetorkan itu dalam bentuk saham. *Kedua*, secara alamiah, keuangan negara tidak sama dengan mengelola keuangan BUMN. Dalam keuangan BUMN ada neraca laba rugi sedangkan negara tidak. Dalam konteks negara, negara mengganggu dan yang terpenting adalah bagaimana penyerapan dari yang dianggarkan. *Ketiga*, secara doktrin mengkategorikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara bertentangan dengan konsep uang publik dan uang privat. Dan tidak

---

<sup>26</sup> **Erman Rajagukguk**, *Keuangan BUMN Jelas Bukan Keuangan Negara*, Buletin Kementerian BUMN, Suara Pemegang Saham, Edisi 75 Tahun VII, 30 September 2013, hlm. 2.



tepat menganggap keuangan BUMN sebagai keuangan negara. Uang publik ada akhirnya. Uang publik berakhir ketika uang privat dimulai. Dalam konteks BUMN, uang publik ketika masuk menjadi modal BUMN maka menjadi uang privat. Menurutnya pula bahwa adalah janggal ketika UU Keuangan Negara memasukkan uang BUMN menjadi uang negara<sup>27</sup>.

Hikmanto Juwana menegaskan, tidak ada kewenangan DPR mengawasi BUMN karena DPR mengawasi Pemerintah. Ketika dalam RAPST dengan pemerintah c.q Kementerian BUMN biasanya Menteri membawa BUMN. Disinilah seolah BUMN itu diawasi oleh DPR, padahal sekali lagi DPR tidak bisa secara langsung mengawasi BUMN.

3) **Nindyo Pramono, sebagai ahli Hukum Bisnis** mengatakan bahwa, dengan ditetapkannya UU APBN yang memuat alokasi APBN untuk pendirian BUMN, maka DPR telah melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap Penyertaan Modal Negara (PMN) yang bersumber dari APBN. Mekanisme persetujuan BUMN sudah terjadi disini. Tidak tepat jika hal ini kemudian dimaknai sebagai mendegradasi kewenangan DPR dalam fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Tidak tepat pula jika hal ini kemudian dikatakan bahwa Pemerintah telah mengingkari Putusan MK Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 dan Keterangan Pemerintah pada perkara 62/PUU-XI/2013 tanggal 3 Juni 2013 tentang keharusan bagi pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa PMN kepada perusahaan negara. UU BUMN dan UU PT memang seharusnya dipahami sebagai hukum khusus, jika dikaitkan dengan UU Keuangan Negara dan UU terkait lainnya. Demi adanya kepastian hukum bagi BUMN dalam mengemban amanat Pasal 33 ayat (2) dan (3) jo Pasal 28D ayat 91 UUD 1945. Untuk UU BUMN dan UU PT, jika dihadapkan dengan UU Keuangan Negara seharusnya berlaku asas *lex posteriori derogat legi priori*, demi tercapainya kepastian hukum<sup>28</sup>.

4) **Refly Harun, sebagai ahli Hukum Tata Negara**, mendefinisikan pengawasan badan legislatif secara luas sebagai tindakan anggota legislatif sebagai individu maupun kolektif dan melekatkan fungsi pembentukan undang-undang dan anggaran negara pada lembaga legislatif membutuhkan mekanisme untuk memastikan bahwa undang-undang dan APBN yang dibentuk dilaksanakan secara tepat

---

<sup>27</sup> Hikmahanto Juwana, *Keuangan Negara....., Ibid.*, hlm. 3

<sup>28</sup> Nindyo Pramono, *Keuangan BUMN....., Log.Cit.*, hlm. 2.

dan efisien<sup>29</sup>. Bahwa secara teoritis fungsi kontrol atau pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan sebagai berikut<sup>30</sup>:

- a) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan
- b) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan
- c) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara
- d) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara
- e) Pengawasan terhadap kinerja pemerintah
- f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Keenam fungsi tersebut seluruhnya merujuk kepada fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan eksekutif. Melekatnya fungsi ini merupakan cermin *check and balances* agar kekuasaan pemerintah tidak terjerumus ke dalam kecenderungan alamiah, yakni menjadi sewenang-wenang. DPR tidak dapat secara langsung menyentuh penyelenggaraan perseroan BUMN dan holding BUMN dengan fungsi pengawasan, sebab fungsi pengawasan ditujukan kepada pemerintah. DPR hanya dapat berhubungan dengan BUMN dan holding BUMN apabila dikaitkan dengan fungsi anggaran. Dengan catatan sepanjang kegiatan BUMN dan holding BUMN melibatkan perubahan postur APBN<sup>31</sup>.

Sebagaimana ditegaskan oleh MK dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2013 pada paragraf (3.11) halaman 87 adalah tidak relevan melibatkan DPR dalam aksi korporasi dalam hal ini pembentukan anak perusahaan (*holding*) atau penyertaan yang dilakukan oleh BUMN Persero, sebab DPR bukan bagian dari RUPS maupun Dewan Komisaris<sup>32</sup>.

- 5) **Riawan Djandra, selaku dosen Hukum Keuangan Negara** mengatakan bahwa, tidak bisa intentitas bisnis BUMN lepas dari pengawasan oleh DPR. Bahwa di dalam UU BUMN itu mengaturnya, dan adanya prinsip keuangan negara adalah menggunakan prinsip keuangan negara memakai konsep komprehensif, yang berada di dalam Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 ada 2 teori, yaitu teori sumber dan teori aliran<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> **Arthur M. Schlesinger Jr. Dan Roger Burn (ed)**, *Congress Investigation: A Documented History*, 1792-1974; Andrew Beale, *Essential, Constitutional Law*, Second Edition, 1997.

<sup>30</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid 2, 2006.

<sup>31</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 167.

<sup>32</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 170.

<sup>33</sup> Hasil wawancara dengan Riawan Djandra pada tanggal 1 November 2019, pada Pukul 16.10 wib, yang berlokasi di Pascasarjana Hukum UII.

Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 adalah adanya lawan dari teori sumber dan teori aliran yaitu teori transformasi. Teori transformasi itu tidak berlaku ketika keuangan negara dikelola oleh BUMN kepada PT, maka uang negara yang telah berubah karakter dan wujud menjadi keuangan swasta.

Bahwa dalam Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018 dan Nomor 14/PUU-XVI/2018 tidak ada perubahan paradigma dibandingkan Putusan MK Nomor Nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 tentang status keuangan negara di BUMN. Karena hal itu diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Dan tentang pengawasan BUMN oleh DPR secara implisit DPR berwenang mengawasi melalui kewenangan audit BPK.

Putusan Mahkamah Konstitusi telah menjadi tafsir resmi konstitusi menyangkut pengaturan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara. Putusan tersebut adalah pembentuk undang-undang, maka menjadi kewajiban konstitusional pembentuk undang-undang untuk merumuskan putusan tersebut ke dalam bentuk norma yang mengatur pemeriksaan dan pengelolaan pertanggungjawaban keuangan negara pada BUMN sebagai bentuk pengawasan terhadap BUMN.

Untuk menilai pertanggungjawaban ini, setidaknya ada 2 hal yang harus diperhatikan dan ditempatkan secara tepat. *Pertama*, posisi BUMN dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan negara. *Kedua*, posisi BUMN

sebagai entitas bisnis yang bergerak dalam lapangan usaha dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan.

Pada posisi pertama, BUMN berperan dalam pencapaian tujuan negara yakni untuk mensejahterakan rakyat<sup>34</sup>. Dalam posisi ini BUMN mengemban peran sebagai kepanjangan tangan negara dalam melaksanakan amanah konstitusi. Pasal 33 UUD 1945 khususnya ayat (2) dan ayat (3) telah memberikan amanah kepada negara untuk menguasai bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Negara dalam hal ini menggunakan unit usaha negara yaitu BUMN untuk mengelola kekayaan dan cabang-cabang produksi tersebut secara ekonomi agar di samping memberikan pemasukan bagi negara juga untuk memberikan efek kangsung bagi kesejahteraan rakyat.

Peran BUMN yang demikian telah menjadi bagian dari tafsir konstitusi mengenai penguasaan oleh negara. Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang berwenang menafsirkan konstitusi telah meneguhkan kedudukan BUMN yang demikian melalui putusannya<sup>35</sup>.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menegaskan bahwa BUMN

---

<sup>34</sup> Bagian Konsideran menimbang huruf b UU BUMN, penjelasan umum poin II yang menegaskan bahwa BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

<sup>35</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa penguasaan negara yang pertama dan utama adalah melalui BUMN.

menduduki posisi pertama dan utama sebagai perpanjangan tangan negara dalam melakukan penguasaan dan pengelolaan atas amanah konstitusi sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945.

Posisi BUMN dalam pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara tersebut seharusnya tidak dikonstruksikan sebagai pertanggungjawaban pidana tetapi pertanggungjawaban secara perdata berdasarkan UU PT. Direksi atau pihak lain yang bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan negara tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata apabila mereka melakukan perbuatan melawan hukum atas dasar kepentingan sendiri yang menyebabkan kerugian keuangan negara pada BUMN yang tidak dapat dilindungi oleh BJR<sup>36</sup>.

Pendekatan lain yang perlu dipertimbangkan adalah dengan membedakan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara pada BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan dan perusahaan perseroan terbuka dan BUMN yang berbentuk perusahaan umum. Perbedaan ini perlu dilakukan sebab pada BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan tidak seluruh modal yang terbagi dalam saham berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Negara memang memiliki paling sedikit 51% saham, sehingga tetap berperan sebagai pemegang kendali atas perusahaan tersebut. Namun, selain saham yang dimiliki oleh negara, terdapat saham yang dimiliki oleh pihak lain. Pengelolaannya pun mengikuti mekanisme *good corporate*

---

<sup>36</sup> Helmi Kasim, "Memikirkan Kembali Pengawasan., *Loc.Cit.*, hlm. 450.

*governance* yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Pada perusahaan terbuka, saham perusahaan diperdagangkan di bursa dengan mengikuti ketentuan yang berlaku di pasar modal. Dengan demikian, investor dapat membeli saham perseroan tersebut di bursa. Sehingga, saham perusahaan dapat dimiliki oleh investor dari berbagai kalangan yang mengharapkan keuntungan dari nilai saham perseroan sebagai imbal atas kinerja, pertumbuhan dan keuntungan yang diraih perseroan<sup>37</sup>.

Erman Rajagukguk mengemukakan bahwa untuk berjalannya ekonomi<sup>38</sup>, maka perlu dilakukan perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, karena Undang-Undang ini bertentangan dengan doktrin badan hukum dan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang PT, yang tidak memberikan kepastian hukum kepada pelaku usaha, sehingga dalam menjalankan bisnisnya pelaku usaha ragu-ragu dalam mengambil suatu tindakan bisnis.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan dari sisi hukum bisnis dan tata negara, Pasca putusan MK terkait kekayaan negara, bahwa keuangan BUMN adalah keuangan negara, namun pengurusannya menggunakan sistem korporasi dan tidak menggunakan sistem pemerintahan. Pengawasan oleh DPR terhadap BUMN dilakukan dengan pendekatan korporasi dengan menempatkan BUMN sebagai sebuah

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> **Erman Rajagukguk**, *Perlunya Judiciak Review UU Keuangan Negara dan Pembaharuan UU Anti Korupsi*, disampaikan pada ceramah di fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 18 Juni 2011 dalam “*Butir-butir Hukum Ekonomi*”, 65 tahun Erman Rajagukguk. (Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum UI, Jakarta 2011, hlm. 187.

korporasi. Diperlukan konsensus nasional dari berbagai pihak dalam memandang pengelolaan BUMN berdasarkan putusan MK. Sehingga bagi pengembalian amanah yaitu Direksi, Komisari, RUPS, dan karyawan BUMN mendapat kejelasan dan kepastian hukum dalam melakukan pengurusan BUMN. Disamping itu BUMN dapat lebih meningkatkan peran dan kontribusi terhadap bangsa dan negara<sup>39</sup>.

Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa modal BUMN masih tetap dikategorikan sebagai kekayaan negara, sehingga pengelolaannya masih merujuk pada regulasi terkait keuangan negara dan perbedaharaan negara, serta masih memberikan kewenangan bagi BPK serta perangkat otoritas lainnya untuk dapat melakukan pemeriksaan dan pengawasan terhadap keuangan BPK.

---

<sup>39</sup> **Hambra**, Implikasi Keuangan BUMN sebagai Keuangan Negara, disampaikan pada seminar tentang BUMN di Bali, 8 Mei 2015.