



**PUTUSAN**  
**Nomor 41/PUU-X/2012**  
**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

**[1.1]** Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]**
1. Nama : **Muhammad Fhatoni**  
Pekerjaan : Mahasiswa  
Alamat : Jalan Kepala Gading RT 01 RW 03, Kelurahan Selat Panjang Timur, Kecamatan Tebing Tinggi, Kabupaten Kepulauan Meranti, Provinsi Riau
  2. Nama : **Akmal Fuadi**  
Pekerjaan : Mahasiswa  
Alamat : Jalan Kaliurang Km 7,3 Jalan Jurugsari III Nomor 17b, Yogyakarta
  3. Nama : **Denni**  
Pekerjaan : Wiraswasta  
Alamat : Jalan Dwikora 2 YKP 2 Nomor 1075, Palembang

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

- [1.3]**
- Membaca permohonan para Pemohon;
  - Mendengar keterangan para Pemohon;
  - Mendengar keterangan Pemerintah;
  - Mendengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
  - Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
  - Membaca kesimpulan para Pemohon dan Pemerintah;

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 19 April 2012 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 41/PUU-X/2012 pada tanggal 7 Mei 2012, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 29 Mei 2012 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 Mei 2012, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) huruf a Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan; *“Bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada Tingkat Pertama dan Terakhir, putusannya bersifat final untuk: a. menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa *“Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 1 ayat (3) huruf a, berbunyi *“Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai: a. pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menggunakan Undang-Undang lain sebagai dasar pertimbangan hukum.

Maka sehubungan dengan kewenangan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi yang tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berhak dan berwenang untuk melakukan uji materiil atas:

- 1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) Pasal 8 huruf d:**

*“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut:*

*d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;”*

**2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) Pasal 7 ayat (2) huruf j :**

*(2) “Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang:*

*j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah;”*

**3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) Pasal 38 ayat (1):**

*(1) “Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberikuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN.”*

Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

**1. Pasal 27**

*(1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”;*

*(3) “Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.”*

**2. Pasal 33**

*(4) “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”*

**B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi: *“(1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu: a. perorangan warga negara Indonesia;”*, maka Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil ini atas nama perorangan warga negara Indonesia. Uji materiil yang diajukan Pemohon adalah atas:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 8 Pasal huruf d yang berbunyi: *“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan.”* (selanjutnya pasal ini Pemohon sebut sebagai: *norma yang diuji 1*).
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 7 ayat (2) huruf j yang berbunyi: *“2) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang: j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah.”* (selanjutnya pasal ini Pemohon sebut sebagai: *norma yang diuji 2*).
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 38 ayat (1) yang berbunyi: *“Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN.”* (selanjutnya pasal ini Pemohon sebut sebagai: *norma yang diuji 3*).

Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

1. Pasal 27:

(1) *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*(selanjutnya pasal ini Pemohon sebut sebagai: *norma penguji 1*).

(3) *“Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.”*(selanjutnya pasal ini Pemohon sebut sebagai: *norma penguji 2*).

2. Pasal 33

(4) *“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”*(selanjutnya pasal ini Pemohon sebut sebagai : *norma penguji 3*).

Dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 51A ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c yang berbunyi: *“(2) Uraian mengenai hal yang menjadi dasar Permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf b untuk perkara Permohonan pengujian Undang-Undang meliputi: a. kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian; b. kedudukan hukum Pemohon yang berisi uraian tentang hak dan/atau kewenangan konstitusi Pemohon yang dianggap dirugikan dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk dilakukan pengujian; dan c. alasan Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf b diuraikan dengan jelas dan terperinci.”*, maka Pemohon akan menjelaskan kerugian hak dan konstitusionalnya, sebagai akibat diberlakukannya Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya tersebut di atas.

Dan mengingat sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 tertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya yang berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana yang dimaksud Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu: *“Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; Adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian yang dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya; Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan Pemohon maka kerugian seperti yang didalilkan tidak lagi terjadi”*. Maka selanjutnya Pemohon akan menjelaskan pemenuhan kelima syarat ini sebagai berikut:

- 1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Sesuai dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon pada *norma penguji 1* yang secara tegas mengatakan bahwa hak/kewenangan konstitusional Pemohon adalah adanya hak Pemohon untuk melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara Republik Indonesia untuk menjunjung hukum dan pemerintahan. Bentuk hak Pemohon untuk melaksanakan kewajibannya menjunjung hukum dan pemerintahan tersebut adalah melakukan semua bentuk tindakan nyata untuk menegakkan hukum dan pemerintahan yang berlaku di Republik Indonesia.

Tindakan nyata tersebut termasuk adalah hak Pemohon untuk melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara Republik Indonesia untuk melakukan *review* dan mengemukakan pendapat substantif terhadap semua peraturan perundang-undangan yang ada dan atau berlaku di Republik Indonesia yang Pemohon anggap tidak sesuai dengan tujuan negara Republik Indonesia itu sendiri dan tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil dari *review* tersebut kemudian Pemohon ajukan tetap dalam koridor hukum di Republik Indonesia, Pemohon mengajukan permohonan pengujian materi ini kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang berwenang mengadili setiap Undang-Undang yang Pemohon anggap tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam melaksanakan kewajibannya itulah sebagai dasar hak konstitusionalnya maka Pemohon mengajukan permohonan ini. Sederhananya, kewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan adalah hak konstitusional Pemohon.

Pemohon mengajukan permohonan ini karena hak Pemohon untuk melaksanakan kewajibannya, kewajiban Pemohon untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan, dengan tidak ada kecualinya.

Pemohon mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi terhadap beberapa pasal dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Yang dimaksud oleh Pemohon adanya Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah adanya pelanggaran oleh *norma yang diuji 1, 2 dan 3* terhadap

Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

*“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Adanya pelanggaran dan atau pertentangan oleh *norma yang diuji 1, 2 dan 3* terhadap Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 inilah yang kemudian menyebabkan munculnya kewajiban Pemohon sebagaimana yang disebutkan pada *norma penguji 1*.

Adanya kewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan inilah yang kemudian mendorong Pemohon untuk mengajukan permohonan ini, kewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan adalah hak konstitusional Pemohon.

Adapun alasan bahwa pemohon menganggap *norma yang diuji 1, 2 dan 3* tersebut bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selengkapnya akan Pemohon jelaskan alasannya dalam pokok permasalahan dalam permohonan ini.

**2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;**

Sesuai dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon pada *norma penguji 2* yang secara tegas mengatakan bahwa *“Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”*. Maka, jelas jika ada Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kewajiban Pemohon sebagai warga negara Indonesia untuk mencegah dan atau menghapuskannya dari muka bumi ini, membela negara Republik Indonesia. Kewajiban Pemohon untuk menjunjung hukum dan pemerintahan di Republik Indonesia, dengan tidak ada kecualinya, dan jika kewajiban Pemohon ini dihalang-halangi oleh siapa pun juga, maka sama artinya hak Pemohon telah dirugikan.

Hak Pemohon untuk melaksanakan kewajiban Pemohon yaitu membela negara Republik Indonesia dengan wujud berusaha sekuatnya menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan di Republik Indonesia. Hukum yang dimaksud di sini adalah semua hukum yang berlaku di Republik Indonesia dan pemerintahan yang dimaksud disini adalah satu sistem pemerintahan yang ada di Republik Indonesia, satu sistem yang berdasarkan pada pembagian tugas dan kewenangan yang berada dalam koridor legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Pemohon jelas dirugikan jika hak konstitusionalnya untuk melaksanakan kewajibannya menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan di halang-halangi atau dirugikan jika ada Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sederhananya, jika ada apapun yang bertentangan dengan hukum yang berlaku di Republik Indonesia, dan jika ada siapapun yang bertentangan dan melanggar koridor legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, maka kewajiban Pemohon sebagai warga negara untuk menghapuskannya dari muka bumi ini, karena kewajiban menjunjung tinggi hukum adalah hak konstitusional Pemohon dan Pemohon berhak membela negara Republik Indonesia, membela hukum dan koridor pemerintahan Republik Indonesia.

Pelanggaran dan atau pertentangan dalam satu sistem hukum dan pemerintahan tentu akan menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum dan ketidakjelasan dalam pelaksanaan jalannya pemerintahan. Pertentangan substantif yang ada pada norma yang diuji 1, 2 dan 3 terhadap Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jelas ujungnya akan menyebabkan tidak efektifnya sistem pemerintahan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) di Republik Indonesia. Ketidakpastian hukum dan ketidakefektifan jalannya pemerintahan ini ujungnya dapat mengganggu upaya pencapaian tujuan Negara Republik Indonesia.

Karenanya dalam situasi adanya gangguan terhadap pencapaian tujuan Negara Republik Indonesia inilah maka hak konstitusional Pemohon untuk melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam norma penguji 1 dan norma penguji 2.



Hak konstiusional Pemohon untuk melaksanakan kewajiban Pemohon untuk menghalau dan memusnahkan semua gangguan tersebut dari muka bumi ini, membela Negara Republik Indonesia. Jika kewajiban Pemohon ini dihalang-halangi oleh siapa pun juga, maka sama artinya hak Pemohon telah dirugikan.

Pemohon berkeyakinan bahwa kepastian hukum dan berjalannya sistem pemerintahan yang efektif merupakan prasyarat utama bagi tercapainya tujuan Negara Republik Indonesia.

Adapun alasan bahwa Pemohon menganggap norma yang diuji 1, 2 dan 3 tersebut bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selengkapnya akan Pemohon jelaskan alasannya dalam pokok permasalahan dalam permohonan ini.

- 3. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; dan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya; serta adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan Pemohon maka kerugian seperti yang didalilkan tidak lagi terjadi.**

Ketidakpastian hukum dan ketidakefektifan pelaksanaan jalannya pemerintahan jelas dampaknya akan sangat nampak pada perekonomian nasional. Norma yang diuji 1, 2 dan 3 yang bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jelas akan mengakibatkan tidak terlaksananya aturan dasar penyelenggaraan perekonomian nasional sebagaimana yang dimaksud dalam norma penguji 3.

Fakta menunjukkan kenaikan beban utang luar negeri yang terus bertambah mulai menunjukkan tingkat yang cenderung meningkat sejak norma yang diuji 1, 2 dan 3 mulai diundangkan.

Dalil logika sederhana yang dapat disampaikan Pemohon adalah bahwa norma yang diuji 1, 2 dan 3 menjadikan semakin mudahnya proses transaksi utang luar negeri dikarenakan semakin mudahnya mekanisme proses penandatanganan utang luar negeri yang didasarkan pada norma

yang diuji 1, 2 dan 3 tersebut, bukan hanya menteri saja yang dapat melakukan perjanjian utang luar negeri, bahkan oleh orang-orang yang hanya dikuasakan saja oleh Menteri Keuangan dapat pula melakukan penandatanganan utang luar negeri Republik Indonesia.

Menurut Pemohon, jika norma yang diuji 1, 2 dan 3 tersebut dihapuskan dari muka bumi ini, dan dikembalikan kembali kepada kewajiban Presiden untuk menandatangani secara langsung naskah perjanjian utang luar negeri dan kemudian ditandatangani juga secara langsung oleh DPR, maka asas umum dan prinsip kehati-hatian yang diamanatkan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 akan kembali menjadi penjaga gawang yang paling handal bagi Indonesia menghadapi krisis utang luar negeri dan pewarisan beban yang melintasi ruang dan waktu, kita yang berutang dan menikmatinya, anak cucu kita yang membayarnya, kearifan dan kebijaksanaan kita akan menjadi pertanyaan bagi mereka, dan tentunya bagi diri kita sendiri.

Sederhananya Pemohon akan menjelaskan alur logika dasar pemikiran *legal standing* Pemohon sebagai berikut, pemohon berkeyakinan bahwa terdapat adanya perbedaan dan pertentangan yang sangat substantif antara norma yang diuji 1, 2 dan 3 dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dampaknya menyebabkan terjadinya kerugian atas hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon sebagaimana yang dimaksud dalam:

Norma penguji 1, pertentangan antara norma yang diuji 1, 2 dan 3 dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan munculnya kewajiban pemohon untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan di Indonesia, sikap membiarkan atau mendiamkan saja pertentangan dan pelanggaran substantif ini terjadi saja jelas itu adalah kerugian atas hak konstitusional Pemohon, apalagi jika pembiaran dan pendiaman itu dilakukan oleh lembaga pemerintah itu sendiri (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Kemudian menghalang-halangi pemohon untuk melaksanakan kewajibannya melakukan satu tindakan nyata dalam mensikapi terhadap permasalahan tersebut, jelas itu adalah kerugian pula atas hak-hak konstitusional Pemohon. Dan Pemohon sangat yakin bahwa Mahkamah Konstitusi tidak akan pernah membiarkan hak-hak konstitusional Pemohon dirugikan oleh apapun dan siapapun juga.

Salah satu bukti adanya diskursus pertentangan antara norma yang diuji 1, 2 dan 3 dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 adalah Pemohon lampirkan Bukti P11 yaitu satu makalah dari saudara Damos Dumoli Agusman (PNS Kemenlu) (sumber: <http://e-library.kemlu.go.id/an-internasional-itu&catid=45%3Ae-esources&Itemid=76&lang=en>) yang cukup lengkap membahas masalah adanya pertentangan diam-diam antar lembaga negara yang tak bisa didiamkan terus-menerus ini.

Norma penguji 2, pertentangan antara norma yang diuji 1, 2 dan 3 dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan munculnya kewajiban Pemohon untuk ikut serta dalam upaya pembelaan negara Republik Indonesia. Pemohon berkeyakinan bahwa upaya pengajuan permohonan pengujian pemohon ini adalah satu bentuk nyata dari kewajiban pemohon membela negara Republik Indonesia. Membiarkan atau mendiamkan saja sebuah persoalan yang sebenarnya ada dan aktual dalam bidang hukum dan pemerintahan di Republik Indonesia jelas itu adalah kerugian konstitusional bagi Pemohon. Membela negara yang dipahami pemohon adalah sebuah kewajiban warga negaranya untuk memberikan yang terbaik bagi Republik Indonesia, dan membiarkan atau mendiamkan saja sebuah persoalan jelas bukan satu sikap bela negara, apalagi jika pembiaran dan pendiaman itu dilakukan oleh lembaga pemerintah itu sendiri (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Kerugian konstitusional Pemohon adalah dihalang-halangnya Pemohon melaksanakan kewajiban membela Negara Republik Indonesia, membela kewajiban Pemohon untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan di Republik Indonesia.

Norma penguji 3, pertentangan antara norma yang diuji 1, 2 dan 3 dengan norma penguji 3 adalah dapat dilihat dari dua sisi, pertama secara tidak langsung, bahwa adanya pertentangan antara norma yang diuji 1, 2 dan 3 dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan ketidakefektifan dan ketidakjelasan koridor pemerintahan (legislatif, eksekutif dan yudikatif), dan hal ini jelas akan berdampak terhadap penyelenggaraan perekonomian nasional. Kedua, secara langsung, norma yang diuji 1, 2 dan 3 telah membuat proses pembuatan perjanjian utang luar negeri Indonesia menjadi satu proses yang

sangat mudah, dan kemudahan inilah yang ujungnya adalah dilanggarnya prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, kemandirian, menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana yang disebutkan dalam norma pengujian 3. Pemohon akan menjelaskan alasan ini selengkapnya pada pokok permohonan.

Seminar, dikusi, lokakarya, *workshop*, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya tentu membawa konsekuensi pikiran, pendapat dan ekspresinya. Tentu akan menarik jika ini diberikan pertanyaan pembuktian terbalik, apakah jika tidak dilaksanakannya seminar, dikusi, lokakarya, *workshop*, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya tersebut maka hak-hak konstitusional anda dirugikan, apakah anda tidak bisa hidup? tidak bisa mempertahankan hidup? Demikian pula sebaliknya, bagaimana dengan orang lain yang menjadi tema diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut? Apakah mereka tidak bisa hidup dan tidak bisa mempertahankan hidup gara-gara diseminarkan dilokakaryakan diaksikan dan sebagainya tersebut?

Apakah jika tidak dilaksanakannya seminar, dikusi, lokakarya, *workshop*, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya tersebut maka hak-hak konstitusional anda dikurangi, apakah anda dihalang-halangi untuk memperjuangkan hak anda? Demikian pula sebaliknya, bagaimana dengan orang lain yang menjadi tema diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut? Apakah mereka dikurangi atau dihalang-halangi haknya gara-gara diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut?

Apakah seminar, dikusi, lokakarya, *workshop*, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya tersebut memang adalah hak konstitusional anda? Demikian pula sebaliknya, bagaimana dengan orang lain yang menjadi tema diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut? Apakah memang hak mereka untuk tidak diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut?

Apakah seminar, dikusi, lokakarya, *workshop*, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya tersebut memang adalah menunjukkan perbedaan dan pertentangan anda? Demikian pula sebaliknya, bagaimana

dengan orang lain yang menjadi tema diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut? Apakah memang mereka tidak akan berbeda atau bertentangan dengan anda jika tidak diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut?

Bisa jadi memang berbeda atau bertentangan, tapi jika tidak dilaksanakannya seminar, dikusi, lokakarya, *workshop*, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya tersebut anda tidak dirugikan, anda tentu tidak punya alasan melakukannya bukan? Demikian pula sebaliknya, bagaimana dengan orang lain yang menjadi tema diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut? Apakah mereka akan diuntungkan jika tidak diseminarkan dilokakaryakan diaksikan diunjukrasakan dan sebagainya tersebut? Anda harus rugi dahulu agar bisa melaksanakan itu, demikian pula sebaliknya orang lain yang menjadi objek anda harus diuntungkan jika anda tidak melakukan itu. Apa ruginya untuk anda adalah alasan anda, demikian pula sebaliknya, apa untungnya pula untuk orang lain yang menjadi objek anda itu?

Apakah jika menteri tidak diberikan tugas maka sama artinya dengan hak-haknya dikurangi atau dirugikan? Apakah kementerian itu hilang? Apakah menterinya bukan menteri lagi? Apa ruginya untuk menteri jika tugasnya dikurangi? Apa untungnya Pemohon mengurangi tugas menteri?

Inilah perbedaan antara peradilan dengan seminar, dikusi, lokakarya, workshop, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya. Peradilan harus memutus sengketa. Karenanya Pemohon akan fokus pada kerugian hak konstitusionalnya. Hak konstitusional Pemohon adalah kewajiban Pemohon.

Demikian pula sebaliknya, jika nanti menteri keuangan akan fokus pada tugas konstitusionalnya, maka akan didapatlah pertentangan itu. Tetapi jika nanti menteri keuangan malah fokus pada hak konstitusionalnya, maka silahkan saja ke seminar, dikusi, lokakarya, *workshop*, rapat, *talkshow*, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya saja, ini adalah ruang peradilan, memutus sengketa yang fokus pada adanya kerugian hak konstitusional Pemohon, kewajiban Pemohon untuk menjunjung tinggi

hukum dan pemerintahan sebagai hak konstitusional Pemohon, bukan ruang bicara hak konstitusional-nya Menteri Keuangan juga, tetapi ruang bicara tugas konstitusional Menteri Keuangan.

Karenanya akan menjadi satu hal yang agak aneh jika nantinya dalam persidangan berikutnya pihak pemerintah menolak dan keberatan atas *legal standing* Pemohon. Apa ruginya menteri keuangan jika Pemohon mengurangi tugasnya?

Hal ini Pemohon sampaikan langsung dalam permohonan ini, sebelum acara tanggapan dari pihak pemerintah, karena Pemohon mengharapkan paling tidak sedikit berkurangnya kebutuhan kita akan kertas dan tinta untuk membahas satu yang sebenarnya tidak substantif.

Asas moralitas dan prinsip kehati-hatian dalam *legal standing* bukan hanya berlaku bagi Pemohon, tetapi juga bagi tiap tanggapan atas *legal standing* Pemohon ini, karena logika akan dapat mencapai wilayah substantif jika didasarkan pada asas moralitas dan prinsip kehati-hatian. Jika hanya mengacu pada satu alur logika *legal standing* Pemohon saja, maka tentu menjadi pertanyaan besar bagi Pemohon bagaimana jika alur logika itu diterapkan pula bagi *legal standing* Pemerintah untuk berada di ruang peradilan dalam perkara yang diajukan Pemohon ini, fokus apa yang memang merupakan hak pemerintah, apa batasan bagi tanggapan pemerintah, dan hak Pemerintah yang mana yang dirugikan jika permohonan Pemohon ini dikabulkan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi.

Pemohon meminta maaf kepada Mahkamah Konstitusi jika pendapat Pemohon ini disampaikan diawal pada permohonan ini, karena Pemohon berharap untuk dapat langsung masuk pada fokus pembahasan tentang substansi asas moralitas dan prinsip kehati-hatian yang ada pada Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

### **C. Alasan Permohonan Pengujian**

Dr. Harjono SH. MCL. dalam tulisannya "*Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*" yang disampaikan beliau pada "*Lokakarya Evaluasi UU Perjanjian Internasional*" pada 18 Oktober 2008 di Surabaya (*sumber: <http://gagasanhukum.wordpress.com/>*) menyebutkan bahwa "*Pasal 11 memang tidak dimaksudkan untuk menentukan hubungan antara hukum internasional dengan hukum nasional, tetapi semata-mata menetapkan bahwa Presidenlah yang*

*mewakili Negara Indonesia untuk melakukan hubungan dengan Negara lain dan bukan lembaga Negara lainnya”.*

Berdasarkan pandangan inilah maka Pemohon semakin berkeyakinan bahwa *norma yang diuji 1, 2 dan 3* adalah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada *norma yang diuji 1*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu pada Pasal 8 huruf d yang berbunyi: *“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut :d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;”*.

Dan *norma yang diuji 2*, pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu pada Pasal 7 ayat (2) huruf j yang berbunyi: *“Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang: j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah;”*

Dalam *norma yang diuji 3*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu pada Pasal 38 ayat (1) yang berbunyi: *“Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN.”*

Menurut Pemohon ketiga substansi yang ada pada *norma yang diuji 1, 2 dan 3* tersebut di atas bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: *“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Menurut Pemohon, *norma penguji ini* telah secara spesifik menyebutkan bahwa: Presiden membuat perjanjian internasional; perjanjian yang dapat menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara; pembuatan perjanjian ini harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

### **Norma Yang Diuji 1**

Substansi yang ada pada Norma yang diuji 1 mengatakan yang sebaliknya yaitu Menteri Keuangan mempunyai tugas melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan. Menteri Keuangan melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan ini sebagai tugasnya, tentu tugas yang dimaksud disini adalah tugas yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara karena jika dianggap ini adalah tugas Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden tentu ini tidaklah tepat, karena norma penguji secara tegas telah mengatakan bahwa ini adalah kekuasaan Presiden yang harus dengan persetujuan DPR.

Jika kemudian Presiden memberikan dan atau melimpahkan kekuasaannya ini kepada Menteri Keuangan apakah telah dengan persetujuan DPR? Harus dengan persetujuan DPR disini tentu adalah sebuah nomenklatur, dalam bentuk wujud persetujuan.

Karenanya Pemohon menganggap bahwa yang dimaksud dengan tugas yang diberikan kepada Menteri Keuangan dalam norma yang diuji 1 adalah tugas yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara itu sendiri, tugas kepada Menteri Keuangan. Menurut Pemohon, norma yang diuji 1 itu sendiri substansinya bertentangan dengan norma penguji yang telah secara tegas menyebutkan bahwa ini adalah kekuasaan Presiden dan harus dengan persetujuan DPR, sebagai sebuah nomenklatur yang berwujud persetujuan DPR.

Sebenarnya ada satu pertanyaan yang cukup menarik, seperti yang tertulis dalam Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Bab I. Umum Sub Bab 2 yang menyebutkan: *"2. Hal-hal Baru dan/atau Perubahan Mendasar dalam Ketentuan Pengelolaan Keuangan Negara yang Diatur dalam Undang-Undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, dst.."*

Satu poin yang perlu dicermati dari penjelasan di atas adalah frasa *"pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga"*.



Selanjutnya frasa ini terkait juga dengan penjelasan yang ada pada Bab I. Umum Sub Bab 5 yang menyebutkan: *“5. Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme checks and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan”.*

Poin yang perlu dicermati dari penjelasan di atas adalah pada frasa *“sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan”*; *“Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.”*

Dari kedua catatan ini didapatkan alur catatan terkait kekuasaan Presiden selaku pengelolaan keuangan negara: Kekuasaan Presiden didelegasikan dan dikuasakan kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga kemudian Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan adalah *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga adalah *Chief Operational Officer (COO)* untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.

Dari penjelasan ini dapat disimpulkan bahwa Menteri Keuangan adalah penerima delegasi dan kuasa Presiden sebagai *Chief Executive Officer* (CEO). Pertanyaan menariknya, biasanya jika kaidah ini dianalogikan dalam suatu perusahaan saat dilakukan perjanjian utang, maka siapakah yang biasanya menandatangani? Tentu jawabannya adalah CEO-nya, bukan CFO atau COO-nya, apalagi oleh orang yang dikuasakan oleh CFO atau oleh COO.

Kemudian jika jawaban di atas dikaitkan dengan pernyataan Dr. Harjono SH. MCL di atas yang menyebutkan bahwa "*Presidenlah yang mewakili Negara Indonesia untuk melakukan hubungan dengan Negara lain dan bukan lembaga Negara lainnya.*" tentu hal ini akan menjadi sama dan konsisten.

Tetapi bagaimana jika norma yang diuji 1 yang menyebutkan Menteri Keuangan "*melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan*", dikaitkan dengan pernyataan Dr. Harjono SH. MCL. Di atas, tentu hal ini menjadi berbeda, bertentangan dan tidak konsisten. Presidenlah yang mewakili negara Indonesia, bukan menteri. Sederhananya, norma yang diuji 1 batal dengan sendirinya.

Mungkin ada pandangan lainnya yang melihat bahwa Presiden dan Menteri Keuangan adalah satu lembaga Negara yang sama, lembaga eksekutif. Tentu akan menarik jika ini dijadikan satu pertanyaan tentang adanya istilah lembaga Kepresidenan itu sendiri. Tetapi menurut Pemohon ini tidak substantif, karena Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas telah mensyaratkan adanya keharusan persetujuan DPR, seperti apakah wujud persetujuan DPR tersebut. Hal inilah substansinya, karena secara tegas Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan ini, dan ini tentu menjadi satu nomenklatur tersendiri. Karena ketegasan dalam penyebutan inilah maka tidak memerlukan interpretasi-interpretasi lainnya.

Jika ada interpretasi lain yang muncul secara sepihak, tentu ini tidak dapat dijadikan dasar atau payung hukum yang dapat membatalkan ketegasan dalam penyebutan ini, apalagi jika peraturan perundang-undangan tersebut dalam kapasitas yang berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, misalnya setingkat Undang-Undang, apalagi jika setingkat Peraturan Pemerintah, untuk melihat seperti apa aturan main hierarki dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah menempati hierarki tertinggi dalam peraturan perundang-undangan.

Sebenarnya interpretasi sepihak tentang pengertian "*persetujuan DPR*" dalam kaitannya dengan perjanjian pinjaman luar negeri dapat ditemui pada Pasal 8 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah yang menyebutkan: "*(3) Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari persetujuan APBN.*". Tanggapan Pemohon sederhana, ini interpretasi sepihak, dan silahkan perhatikan kembali hierarki peraturan perundang-undangan jika akan membahas masalah ini.

Singkatnya menurut Pemohon ada baiknya model interpretasi sepihak ini dihindarkan, apalagi interpretasi penafsiran ini dilakukan terhadap frasa UUD 1945 yang sudah sangat jelas dan tegas. "*Dapat kami sampaikan bahwa berdasarkan konstitusi dan berdasarkan aturan perundang-undangan, eksekutif seharusnya melaksanakan undang-undang, dan bukan melakukan penafsiran atas undang-undang. Dalam kegiatan-nya, eksekutif telah menafsirkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang berarti eksekutif telah melampaui batas kewenangannya.*", demikian Pemohon mengutip dan memodifikasi pernyataan ini (tanpa menghilangkan substansinya) dari pernyataan dari Menteri Keuangan dalam keterangan penutup (*closing statements*) Pemerintah Dalam Permohonan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan tentang Pelaksanaan Kekuasaan Pemerintahan menurut UUD 1945, yang disampaikan pada 8 Mei 2012 di Mahkamah Konstitusi. Tapi tidak menutup kemungkinan Pemohon bisa jadi yang keliru, mungkin Menteri Keuangan memiliki transkrip dan rekaman pembahasan RPP 10 Tahun 2011. Jika itu dibahas dalam penyusunan PP 10/2011, artinya pemerintah memang benar telah melakukan aktifitas *penafsiran atas Undang-Undang, bukan melaksanakan Undang-Undang.*

### **Norma Yang Diuji 2**

Dalam norma yang diuji 2, pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu pada Pasal 7 ayat (2) huruf j yang berbunyi:

*“Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang: j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah;”*

Menurut Pemohon substansi dalam norma yang diuji 2 sama saja dengan Norma yang diuji 1, Pemerintah memang benar telah melakukan aktifitas penafsiran atas Undang-Undang, bukan melaksanakan Undang-Undang. Pembahasannya pemohon pun sama dengan norma yang diuji 1 sebagaimana yang disampaikan di atas sebelumnya.

Dalam klausul ini ada satu catatan yang menarik, yaitu pada frasa “dan memberikan jaminan atas nama pemerintah”. Menariknya, ternyata dalam pinjam meminjam terdapat jaminan, dan jaminan yang dimaksud di sini tentu adalah pemerintah, pihak eksekutif.

Pertanyaannya, apakah batasan yang dapat melegitimasi bahwa jaminan ini tetap berlaku, karena pemerintah dibatasi waktunya, dalam hal ini Presiden satu periodenya 5 (lima) tahun, sementara pinjaman alias utang melintasi beberapa periode pemerintahan berikutnya. Apakah jaminan yang diberikan pemerintah tersebut telah sesuai dengan asas moralitas kekuasaan? Singkatnya, apakah pemerintahan sebelumnya dibenarkan menjaminkan beban pembayaran utang yang dilakukannya atas nama pemerintahan berikutnya?, asas moralitas? Bagaimana kaitannya hal tersebut dengan frasa: *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ...”* sebagaimana yang disebut dalam Alinea Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Kata menjaminkan sebagai jaminan utang sepertinya sangat berbeda substansi maknanya dengan kata melindungi, pertanggungjawaban dan moralitas? Tentu kita dapat menjawab sendiri pertanyaan ini.

Pertengahan tahun 1994, di ruang Rektor Universitas Islam Bandung (Unisba), saat pemohon III masih menjadi mahasiswa Unisba, bersama dengan beberapa rekan berbincang cukup serius dengan almarhum bapak Ahmad Tirtosudiro yang pada saat itu adalah Rektor Unisba, pak Ahmad bercerita tentang kejadian 5 tahun sebelumnya, saat beliau pertama kali diangkat menjadi Rektor Unisba. Program pertama kali yang terpikirkan oleh beliau adalah membangun fasilitas kampus Unisba. Dan menurut beliau, hal yang paling sulit untuk beliau lakukan saat itu bukanlah bagaimana membangun bangunan kampus Unisba, tetapi

yang paling sulit bagi beliau saat itu adalah bagaimana meyakinkan almarhum Kyai Haji Endang Saifuddin Anshari yang saat itu adalah pimpinan yayasan pengelola Unisba. Kesulitan beliau meyakinkan Kyai Endang adalah bahwa pembangunan Unisba nanti akan dibiayai dengan fasilitas pinjaman dari perbankan atau ngutang dari bank. Beliau bercerita betapa terkejutnya Kyai Endang saat beliau ungkapkan rencana ngutang tersebut. 3 hari lebih beliau berbincang pribadi dengan Kyai Endang tentang masalah tersebut. 5 hari lebih pula beliau dan Kyai Endang setiap malam shalat istikharah mengenai rencana ngutang tersebut. Tetap belum juga ada persetujuan dari Kyai Endang. Dan pada hari kelima akhirnya beliau berhasil mendapatkan persetujuan Kyai Endang. Beliau mendapatkan persetujuan tersebut ternyata bukan karena tebalnya proposal dan analisa resiko rencana pinjaman tersebut, tetapi hanya oleh satu kalimat saja, yaitu *“punten kyai, saya pasti bertanggungjawab atas jari yang saya gunakan untuk menandatangani utang tersebut kepada Allah SWT”*.

Dan beberapa bulan kemudian, saat prosesi penandatanganan utang tersebut, sebelum acara penandatanganan Pak Ahmad sempat menitikkan airmata saat di ruang belakang kampus Unisba beliau melihat bagaimana gemetarnya dan mengucurnya keringat di dahi Kyai Haji Endang Saifuddin Anshari. Kembali pak Ahmad meyakinkan kyai dengan kalimat yang sama *“punten kyai, saya pasti bertanggungjawab atas jari yang saya gunakan untuk menandatangani utang tersebut kepada ALLAH SWT”*. Akhirnya prosesi penandatangananpun dilaksanakan. Bangunan kampus Unisba berdiri dengan megahnya dan 5 tahun kemudian utang kepada bank itu juga berhasil dilunasi.

Menurut Pak Ahmad, dari kejadian tersebut beliau banyak belajar (sebagai catatan: sebelum menerima amanah menjadi rektor Unisba, Pak Ahmad adalah Purnawirawan Letnan Jendral Angkatan Darat, mantan kepala Bulog, mantan Duta Besar Indonesia untuk Jerman dan Duta Besar Indonesia untuk Arab Saudi, dan setelah menjadi Rektor Unisba, beliau menjadi Ketua Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia). Menurut Pak Ahmad, beliau banyak belajar bahwa masalah utang bukanlah soal sepele, bukan masalah yang dapat direncanakan dan dilakukan dengan main-main, utang adalah masalah besar, karena ini adalah masalah moral yang sangat-sangat halus, menyangkut orang lain, bukan hanya soal pertanggungjawabannya kepada orang lain saja, tapi

tanggung jawab pribadi kepada diri sendiri, tanggungjawab pribadi atas amanah sebagai seorang pemimpin.

Dan 4 tahun kemudian, tahun 1998, terjadi krisis moneter di Indonesia, terjadi devaluasi rupiah, beban utang Indonesia meningkat, hingga akhirnya Indonesia terpaksa mencetak lembaran pecahan rupiah berdenominasi seratus ribu rupiah. Nilai rupiah anjlok dan tak mampu berhadapan dengan nilai barang. Permen pun sekarang dapat dibeli dengan pecahan super tersebut. Pecahan uang ini adalah terbesar kedua setelah negara Brazil. Ciri khas negara yang punya masalah dengan utang, anjloknya nilai mata uangnya terhadap dollar Amerika. Silahkan bandingkan dengan negara Amerika yang sejak lebih dari 300 tahun yang lalu tetap menggunakan denominasi terbesarnya sebesar 100 dollar.

Sepertinya kita memang membutuhkan pemimpin yang jarinya bergetar, terjatuh pulpennya dan menitikkan airmatanya saat menandatangani perjanjian utang, siapa yang ngutang, dia yang bayar, moralitas yang sangat-sangat halus.

Sebagai catatan, saat seorang muslim meninggal dunia dan akan dimasukkan ke liang lahat, pertanyaan pertama yang disampaikan keluarga almarhum/ almarhumah adalah: *“saudara-saudara sekalian, terima kasih atas kedatangannya, kami pihak keluarga meminta kepada saudara-saudara untuk dapat berkenan menyampaikan kepada kami utang almarhum/almarhumah kepada saudara-saudara untuk dapat kami selesaikan saat ini juga, sebelum almarhum/almarhumah kami hantarkan ke liang lahatnya, mohon perkenannya, terima kasih”*.

Sejak tahun 1998 hingga sekarang, telah 14 tahun berlalu, telah jutaan lembar kertas membahas masalah ini, utang luar negeri, fluktuasi dollar, ekonomi makro, fundamental ekonomi dan sebagainya. Ribuan kali tema ini dan kata ini muncul dalam ribuan seminar, dikusi, lokakarya, workshop, rapat, talkshow, demonstrasi, aksi, unjuk rasa dan lain sebagainya.

Dan hingga sekarang ini sepertinya tetap saja kita masih tetap membutuhkan jutaan pohon sebagai bahan kertas dan mungkin tinta yang sepenuh lautan untuk menuliskan masalah ini. Sebagai contoh sebagaimana gambar yang ada dibawah ini, jumlah site yang dapat ditemukan di google yang memuat kata-kata berikut ini (sumber google search :[www.google.co.id](http://www.google.co.id); data diambil pada tanggal 28 Mei 2012, pukul 15:34 WIB):

Utang Luar Negeri Indonesia: 1.200.000 hasil;

Screenshot of a Google search for "utang luar negeri indonesia" in Mozilla Firefox. The search bar contains the text "utang luar negeri indonesia" and the search button is visible. Below the search bar, the text "Penelusuran" and "Sekitar 1,200,000 hasil (0,26 detik)" is displayed.

Indonesian External Debt: 1.740.000 hasil;

Screenshot of a Google search for "indonesian external debt" in Mozilla Firefox. The search bar contains the text "indonesian external debt" and the search button is visible. Below the search bar, the text "Penelusuran" and "Sekitar 1,740,000 hasil (0,32 detik)" is displayed.

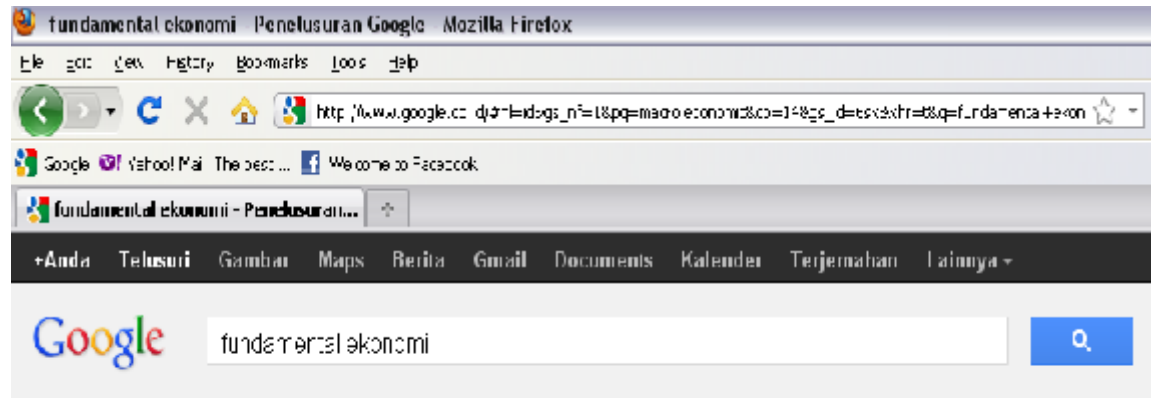
Fluktuasi Rupiah :434.000 hasil

Screenshot of a Google search for "fluktuasi rupiah" in Mozilla Firefox. The search bar contains the text "fluktuasi rupiah" and the search button is visible. Below the search bar, the text "Penelusuran" and "Sekitar 434,000 hasil (0,27 detik)" is displayed.

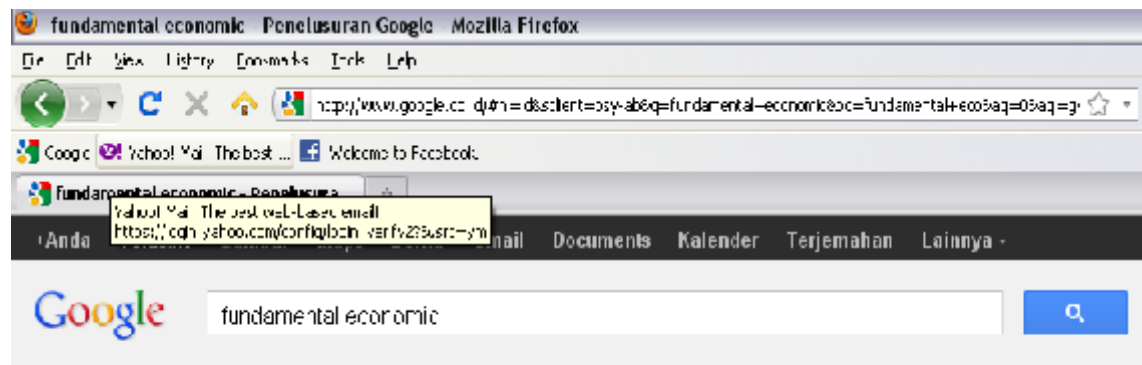




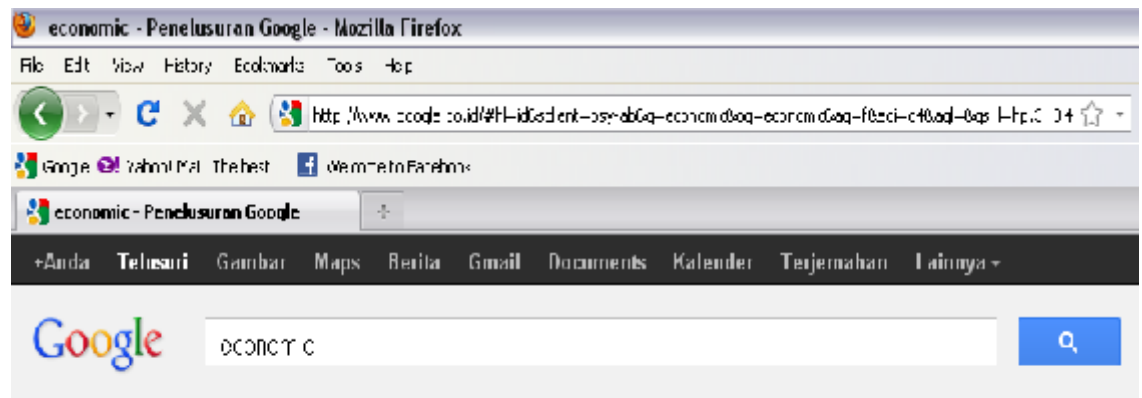
### Fundamental Ekonomi: 3.280.000 hasil



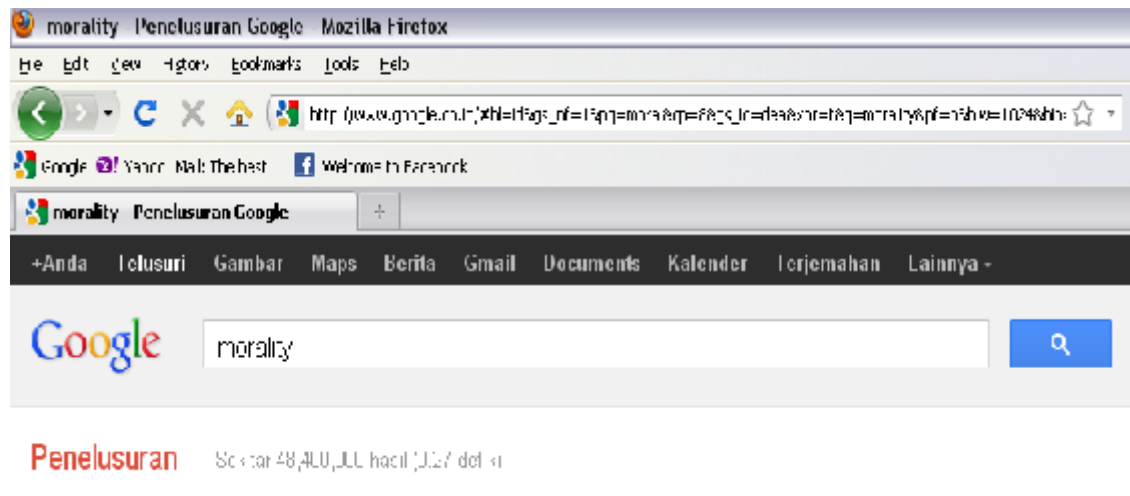
### Fundamental Economic: 113.000.000 hasil



### Economic: 826.000.000 hasil



*Morality*: 48.400.000 hasil



*Moralitas*: 1.950.000 hasil



Dan kajian tema ini makin bertambah dan ahlinya pun terus bertambah, sepertinya kita memang masih membutuhkan seluruh pohon di dunia ini sebagai kertasnya dan seluruh air lautan sebagai tintanya untuk menuliskan tentang masalah ini. Tapi sepertinya tetapih masalah ini tidak akan selesai, karena substansi solusinya memang belum kita pergunakan, moralitas dalam mengatasi masalah ini, pertanggungjawaban tiap gerakan jari tangan manusia kepada Allah SWT. Moralitas, kehalusan, kehati-hatian dan pertanggungjawabannya.

Walaupun sepertinya agak ironis, tema *economic* mencapai 826 juta hasil, sementara tema *morality* hanya sekitar 48 juta hasil, hanya 10%-nya saja. Tapi tetapih ini tidak artinya terlambat untuk Indonesia, demi Indonesia.

Pemohon menyadari sepenuhnya betapa sulitnya masalah yang dihadapi oleh Presiden Republik Indonesia dalam menjalankan roda pemerintahannya yang hanya bermodalkan uang cash dana cadangan pemerintah yang sangat

terbatas. Dana sebesar itu paling juga hanya cukup membayar gaji pegawai negeri saja, itu pun paling juga hanya cukup beberapa bulan saja. Atau untuk import barang selama beberapa bulan saja. Sementara pendapatan pemerintah bukanlah uang *cash* yang langsung saat itu juga ada dan dapat digunakan di awal tahun, pendapatan itu tentu memerlukan waktu pengumpulannya, dalam waktu 12 bulan, satu tahun anggaran berjalan. Karenanya Pemohon sepenuhnya juga menyadari bahwa masuknya uang *cash* yang berasal dari utang luar negeri tersebut ke anggaran pemerintah tentu merupakan darah segar yang akan mendorong jalannya roda pemerintahan. Paling tidak dapat menambah dana cadangan yang ada tetapi sangat terbatas tersebut.

Permasalahannya, disinilah adanya asas moralitas akan sulitnya tugas seorang Presiden. Di sini pula berlakunya prinsip kehati-hatian pelaksanaan tugas Presiden, karena ini menyangkut pertanggungjawaban jalannya pemerintahan, tugas pencapaian tujuan bangsa Indonesia. Pemohon sekaligus berharap jika permohonan yang diajukan pemohon dikabulkan oleh yang mulia majelis hakim Mahkamah Konstitusi, maka asas moralitas dan prinsip kehati-hatian Presiden akan dapat menjadi parameter yang paling jelas dalam menilai tanggung jawab dan kinerja seorang Presiden, tidak sekarang tapi mungkin ke depan. perjalanan Indonesia masih panjang.

Jumlah utang luar negeri adalah angka yang pasti, besarnya cicilan, bunga dan jatuh temponya pun adalah angka yang pasti. Karenanya sangat mudah jika angka ini dijadikan parameter penilaian seorang Presiden sebagai pemimpin pemerintahan. Ukuran sederhananya adalah mengurangi utang tersebut atau sekurang-kurangnya tidak menambah besar angkanya.

Harapannya jika asas moralitas dan prinsip kehati-hatian ini diterapkan, maka kedepan, tentu akan menjadi bahan pertimbangan yang matang bagi orang yang mau mencalonkan dirinya sebagai Presiden. Menjadi Presiden bukan berdasarkan harapan akan mendapatkan fasilitas dan kehormatan, tetapi lebih karena adanya dorongan untuk menyelesaikan persoalan bangsa ini. Angkanya sudah jelas dan mudah dihitungnya. Sebenarnya aneh jika banyak yang berlomba-lomba dan dengan gagahnya mencalonkan diri menjadi Presiden dalam situasi negara ini sedang terlilit utang.

Aneh jika ada orang rebutan mencalonkan diri menjadi CEO sebuah perusahaan yang terlilit utang. Kalaupun ada, tentu program pertamanya

sebagai CEO adalah melepaskan perusahaan tersebut dari lilitan utang. Tetapi mungkin hal ini dalam pikiran para pencalon menjadi berbeda dengan jika menjadi seorang Presiden Republik Indonesia, sepertinya tidak ada masalah dengan utang, toh yang akan membayarnya adalah pemerintahan berikutnya, dan yang pasti tidak ada konsekuensi apapun atas utang tersebut, pemerintah sekarang toh membayar utang pemerintah sebelumnya. Demikian terus menerus.

Jika asas moralitas dan prinsip kehati-hatian ini menjadi parameter bagi penilaian kinerja dan pelaksanaan tugas seorang Presiden, tentu yang mencalonkan dirinya menjadi Presiden akan lebih terarah angka pencapaiannya nanti. Parameter angka, bukan hanya janji-janji non parametrik.

Pemohon juga sebenarnya menyadari bahwa Pemohon telah masuk dalam wilayah dalil politis, tapi tentu ini bukan satu hal yang haram dalam Mahkamah Konstitusi. Karena memang sesuai Pasal 24C ayat (1) huruf a Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki keahlian dalil hukum di wilayah politis pula, karena tugasnya pula menetapkan pemenang Pilkada, membubarkan partai politik dan *impeachment* terhadap Presiden.

Besar harapan pemohon jika Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon, maka asas moralitas dan prinsip kehati-hatian akan menjadi *dashboard* bagi jalannya pemerintahan. Presiden yang memegang setir, menginjak pedal gas dan kopling, menaikkan atau menurunkan akselerasi, tapi tetap berpatokan pada dashboard penunjuk keadaan bensin, panas mesin, lampu penunjuk arah, panel pendingin ac, dan tentunya tempat bagi bantalan airbag sebagai pelindung otomatis saat berada dalam situasi benturan keras. Dapat dibayangkan sulitnya seorang sopir dan tegangnya penumpang yang berada dalam kendaraan yang tanpa *dashboard*.

### **Norma Yang Diuji 3**

Menurut Pemohon substansi dalam norma yang diuji 3 sama saja dengan norma yang diuji 1 dan 2, Pemerintah memang benar telah membuka ruang yang terlalu luas bagi Pemerintah untuk bermain-main dengan *dashboard* negara Republik Indonesia. Pembahasan Pemohon juga sama dengan norma yang diuji 1 dan 2 sebagaimana yang disampaikan di atas sebelumnya. Dalam norma yang diuji 3 yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang

Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) Pasal 38 ayat (1) menyebutkan: (1) *“Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang Negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN”*.

Menarik pendapat dari Bapak Zudan Arif Fakrulloh yang berjudul *“Posisi Wakil Menteri, Problem Konstitusional ataukah Problem Operasional?”*, yang beliau sampaikan pada acara Mendengarkan Keterangan Saksi/Ahli Dari Pemerintah (VIII), pada Rabu, 29 Februari 2012, Pukul 11.05 – 12.27 WIB, di Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI. Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat (Risalah Sidang Perkara nomor 79/PUU-IX/2011), menurut beliau: *“Bertitik tolak dari pemikiran hermeneutic dari Paul Ricoeur, kemudian memadukan hermeneutic dengan phenomenology, maka saya berpikir bahwa memahami norma hukum yang tertuang dalam teks peraturan perundang-undangan bukan hanya sekedar bahasa sebagai meaning dengan dimensi statis melainkan bahasa sebagai event atau discourse yang memiliki dimensi yang hidup dan dinamis.*

*Oleh karena itu, sebuah teks peraturan perundang-undangan harus diinterpretasi tidak hanya secara yuridis, namun juga sosiologis, bahkan antropologis. Karena sebuah teks dalam peraturan perundang-undangan sangat terkait dengan konteks yang dinamis dan multiinterpretik.*

*Sejalan dengan pendekatan hermeneutic phenomenology tersebut, membaca Undang-Undang Dasar tidak dapat hanya dilakukan dengan membaca kata-kata atau teks Undang-Undang Dasar saja, tetapi harus disertai dengan pendalaman maknanya dan membacanya secara filosofis atau meminjam istilah Ronald Dworkin dengan sebutan the moral reading of constitution. Kita harus melihat filosofi yang berada dibalik pasal-pasal dalam dokumen tersebut.*

*Undang-Undang Dasar sebagai sebuah dokumen antropologis berisi alam pikiran, keseluruhan yang dimiliki oleh bangsa ini yang menjelajahi pada seluruh aspek kehidupan, baik politik, ekonomi, pemerintahan, hukum, kemanusiaan, dan aspek kultural.*

*Undang-Undang Dasar sebagai sebuah pikiran bangsa tentu saja mengandung makna bagaimana kehidupan berbangsa dan bernegara ini akan dibangun, disusun, dan dijalankan.*

*Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus dipahami lebih dari sekedar teks hukum namun sebagai sumber asas umum atau moralitas.*

*Apabila kita membaca sebuah peraturan perundang-undangan yang di dalam diktum menimbang Undang-Undang tersebut menyebutkan, mengingat Undang-Undang Dasar pasal sekian, misalnya sesungguhnya dimaknai tidak hanya merujuk kepada teks pasal-pasal nya saja, namun lebih dalam daripada itu adalah merujuk kepada pertimbangan asas umum ataupun moralitas yang berada di belakangnya.”*

Pemohon coba berfilosofis, antropologis dan bersosiologis serta menimbang asas umum ataupun moralitas yang ada pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

*“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Menurut Pemohon pasal ini secara spesifik menyebutkan tentang adanya: Presiden membuat perjanjian internasional; perjanjian yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara; harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kemudian Pemohon juga ber-*meaning* dengan dimensi statis sebagai *event* atau *discourse* yang memiliki dimensi yang hidup dan dinamis pada Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu: *“Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN.”*

Kemudian pemohon juga ber-*meaning* dengan dimensi statis sebagai *event* atau *discourse* yang memiliki dimensi yang hidup dan dinamis pada pasal ini yaitu bahwa Bab III UUD 1945 dari Pasal 4 sampai Pasal 16 adalah Bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, kekuasaan Presiden. Sementara dalam UUD 1945 yang menyebutkan tentang Menteri ada pada Bab V Pasal 17.

Artinya dimensi statis sebagai *event* keduanya terpisah, karena bab-nya terpisah, menteri bukan berada pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan

Negara, tetapi pada bab tersendiri tentang kementerian negara. Dan sebagai *discourse* yang memiliki dimensi yang hidup dan dinamis, menteri tergabung dalam Bab V tentang Kementerian Negara, menteri hidup dan dinamis sebagai pembantu Presiden.

Karenanya silahkan lihat keduanya, dan menurut Pemohon menjadi sangat aneh jika melihat *meaning* antara norma yang diuji 3 tersebut. Pasal-pasal pada UU tersebut jelas-jelas tidak sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Norma yang diuji 3 tersebut jelas-jelas tidak berdasar karena tidak ada meaning bahwa menteri berada pada bab kekuasaan pemerintah dalam membuat dan menandatangani satu perjanjian internasional dibidang utang luar negeri, perjanjian itu ada pada Presiden, dan bukan pada menteri, apalagi jika kemudian menteri mengkuasakannya lagi kepada orang lain lagi.

Secara asas umum dan moralitas, Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara spesifik mengatur tentang utang luar negeri, dan menekankan adanya prinsip kehati-hatian, karena UUD 1945 menyebut utang luar negeri ini sebagai beban yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat.

Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas tentu tidak berbicara tentang hibah atau bantuan dari pemerintah Indonesia kepada pemerintah negara lain, misalnya membantu negara lain yang sedang ditimpa bencana, karena secara moralitas tidak mungkin Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini berbicara tentang bantuan atau membantu negara lain yang sedang ditimpa bencana dan menyebut bantuan tersebut sebagai beban.

Yang dimaksud perjanjian internasional yang merupakan beban tersebut tentu adalah utang luar negeri. Dan ini juga bukan seperti sebagaimana perjanjian internasional biasanya, karenanya disebut perjanjian internasional lainnya.

Dan berdasarkan *meaning* moral inilah maka tidak dapat disamakan antara perjanjian internasional biasanya dengan perjanjian internasional lainnya. Karenanya perjanjian internasional yang ada pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang memberikan kesempatan Menteri keuangan atau orang yang dikuasakannya menandatangani utang luar negeri

tentu tidak dapat disamakan dengan perjanjian internasional yang dimaksud pada Undang-Undang 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yang memang banyak menyebutkan tentang surat kuasa (*full powers*). Keduanya berbeda karena yang dimaksud dalam Undang-Undang 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (dalam bentuk ratifikasi, akses, penerimaan dan persetujuan) adalah perjanjian biasanya, sementara utang luar negeri adalah perjanjian internasional lainnya.

Karena secara umum dan moral UUD 1945 menyebut utang luar negeri adalah beban, berlaku prinsip super kehati-hatian dan presiden yang harus menandatangani, bukan Menteri Keuangan, apalagi orang yang dikuasakan atas nama Menteri Keuangan.

Kemudian bagaimana Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan seperti apa hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dimaksud dan berlakunya undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya?

Sesuai asas umum dan moralitas pada Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan tentang utang luar negeri sebagai beban dan harus berlakunya prinsip kehati-hatian dalam penandatanganannya karena dapat menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sangat bersifat spesifik (khusus), aktual dan sangat bersifat potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dapat dilihat pada grafik Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri s.d. 31 Maret 2009 berikut (bukti P-1) (sumber: *Buku Saku Perkembangan Utang Negara, edisi Maret 2010, Direktorat Jendral Pengelolaan Utang Departemen Keuangan Republik Indonesia*).

Dari grafik ini nampak bahwa sejak diundang-undangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada 5 April 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada 14 Januari 2004, bertambahnya utang luar negeri artinya bertambahnya beban. Dan seperti apa hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian antara norma penguji 1, 2, dan 3 dengan norma penguji 1, 2, dan 3, adalah nampak pada tabel dalam bukti profil jatuh tempo utang berikut ini:

1. Bukti P-5: Profil Jatuh Tempo Utang Indonesia per 31 Maret 2009



2. Bukti P-6: Profil Jatuh Tempo Utang Indonesia per 29 Februari 2010
3. Bukti P-7: Profil Jatuh Tempo Utang Indonesia per 28 Februari 2011
4. Bukti P-8: Profil Jatuh Tempo Utang Indonesia per 29 Februari 2012

(sumber :*Buku Perkembangan Utang Negara, Direktorat Jendral Pengelolaan Utang Kementrian Keuangan Republik Indonesia*).

Dari tabel ini nampak bahwa jatuh tempo utang luar negeri Indonesia akan tetap dibayarkan hingga 50 tahun ke depan. Dari 4 bukti dari bukti P-5 sampai bukti P-8 yang menunjukkan profil jatuh tempo utang luar negeri Indonesia, secara jelas bahwa grafik utang tersebut akan terus bergerak kekanan, tahunnya bertambah dan jumlahnya meningkat. Utang ini tidak akan ada habisnya pembayarannya

Sederhananya, hutang yang ditandatangani sekarang ini, digunakan sekarang ini, dihabiskan tahun ini, tetapi dibayar oleh anak cucu Pemohon, dan anak cucu kita semua. Adapun uang yang keluar (total bayar) dari Republik Indonesia untuk membayarkan Cicilan Pokok plus Bunga Utang nampak pada grafik di bawah ini :

(Triliun Rp.)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Cicilan Pokok</b>	37.11	52.68	57.92	63.43	68.03	59.36	47.32
<b>Bunga</b>	22.60	24.20	25.70	28.50	30.00	26.90	26.43
<b>Total Bayar</b>	<b>59.71</b>	<b>76.88</b>	<b>83.62</b>	<b>91.93</b>	<b>98.03</b>	<b>86.26</b>	<b>73.75</b>

Sebenarnya alangkah banyaknya jumlah uang tersebut, tentu ini akan sangat banyak jumlahnya jika digunakan saja untuk kemakmuran bangsa Indonesia.

Dan ada satu lucunya lagi, model pengelolaan utang di Indonesia sepertinya sangat keterlaluhan, contoh kasus, dengan hanya bermodalkan berbagai alasan yang super macam-macam hebatnya, semudah itu pula Republik Indonesia menandatangani utang, contoh kasus sebagaimana yang Pemohon sampaikan pada bukti P-9 dan bukti P-10 tentang pinjaman yang diberikan oleh *World Bank* dan *ADB* (masing-masing sebesar 100 juta dollar) kepada Republik Indonesia untuk diteruspinjamkan lagi kepada PT Sarana Multi Infrastruktur (persero) dan utang tersebut kemudian akan diteruspinjamkan lagi kepada PT. Indonesian Infrastructure Finance (PT. IIF) sebagai anak perusahaannya (sumber: *Laporan Pinjaman Pemerintah Tahun 2010, Direktorat Pinjaman Dan Hibah Direktorat*

*Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan Republik Indonesia*, halaman 17 dan 19).

PT.SMI sendiri padahal adalah BUMN di bawah binaan Kementerian Keuangan. Dan parahnya lagi, fakta membuktikan ternyata PT. IIF adalah sebuah perusahaan yang baru berdiri dan belum memiliki izin usaha. Fakta lanjutannya, ternyata PT. IIF hingga sekarang belum melakukan aktifitas usaha, belum mendapatkan proyek, dan malah pada 19 Maret 2012 PT. IIF menjual 14,9% sahamnya kepada Sumitomo Mitsui Banking Corporation.

Dari kasus ini jelas menunjukkan bahwa asas kehati-hatian sepertinya memang tidak berlaku dalam penandatanganan utang luar negeri Indonesia. Jika Kementerian Keuangan saja yang sudah terbiasa berada dalam level tingkat kehati-hatian yang super tinggi saja bisa sungguh terlalu begitu dengan mengajukan pinjaman tanpa menerapkan prinsip kehati-hatian, bagaimana dengan kementerian lembaga negara lainnya?

Jika melihat situasi riil PT. IIF ini, mungkin rentenir kampung saja tidak akan berani memberikan pinjaman, tetapi kenapa WB dan ADB berani? Tentu ini karena yang berhutang bukan PT. IIF itu sendiri, tetapi Republik Indonesia.

Mungkin inilah contoh carut marutnya pengelolaan utang di Indonesia, bahkan lembaga sekelas KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) saja cukup kesulitan dalam mengusut masalah kerugian negara yang ada dalam pengelolaan utang luar negeri Indonesia. Kerugian negara itu ada, penanggungjawabnya yang sulit untuk diusut KPK. Selain KPK, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) juga baru hanya sebatas melakukan audit terhadap utang luar negeri, carut marut administrasi, hilang nya surat perjanjian dan tidak diberitahulkannya adanya utang, munculnya tagihan mendadak dan sebagainya, tentu ini sangat menyulitkan BPK.

Akhirnya Pemohon sampai pada pertanyaan kritisnya adalah apakah merupakan perbuatan yang dilarang oleh Undang-Undang Dasar apabila Menteri Keuangan atau orang yang dikuasakannya menandatangani utang luar negeri? Pertanyaan ini tentu tidak dapat disambung dengan kalimat "sebagaimana yang tidak diperintahkan dalam Undang-Undang Dasar", karena ini tentu bukan diperintahkan atau setidaknya oleh UUD 1945, tetapi adanya benturan pada UUD 1945. Asas umum, moralitas dan prinsip kehati-hatian.

Sebenarnya menjadi pertanyaan yang cukup menarik, bahwa penandatanganan utang luar negeri oleh Presiden pun sebenarnya membawa konsekuensi beban untuk pemerintahan selanjutnya. Presiden dibatasi masa jabatannya, utang luar negeri melintasi masa pembayaran yang mewajibkan beberapa presiden berikutnya memutar otak lebih keras untuk membayarnya.

Pertanyaan kritis lainnya terkait norma penguji 3, yang menyebutkan: *“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”*

Bagaimana dengan utang luar negeri Indonesia? Bukanlah ini (beban) *perekonomian nasional* (yang diteruskan melintasi ruang dan waktu) *diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi* (tanpa kehati-hatian) *dengan prinsip kebersamaan* (membayarnya), *efisien berkeadilan* (menanggung beban), *berlanjut* (menambah utang), *kemandirian* (berhutang kepada negara lain/institusi luar negeri) *serta menjaga keseimbangan kemajuan* (jumlah utang), *dan kesatuan ekonomi* (dalam menanggung beban masa lalu sekaligus memberi beban tambahan yang lebih besar lagi untuk masa depan anak cucu kita)?

Menurut Pemohon, sepertinya jawaban tersebut telah terjawab, bukan sebuah teka-teki yang memusingkan kepala dan hanya menghabiskan seluruh kayu di muka bumi ini saja dan seluruh lautan sebagai tintanya untuk menjawabnya. Utang luar negeri itu memang menyenangkan bagi yang menerimanya, tetapi memusingkan bagi yang membayarnya dan menyakitkan bagi yang menerima dampaknya.

Jawaban pertanyaan tersebut sebenarnya telah dijawab sendiri oleh pemerintah, sebagaimana yang tertulis dalam Buku Perkembangan Utang Negara, Direktorat Jendral Pengelolaan Utang Departemen Keuangan Republik Indonesia. Di setiap tahun, di setiap latar belakang buku ini, pemerintah telah menjawab sendiri pertanyaan tersebut, selengkapnya sebagai berikut:

Buku Perkembangan Utang Negara, Edisi **1 Juni 2009**

- **Kenaikan jumlah nominal utang Pemerintah berasal dari:**
  - ▣ **Akumulasi utang di masa lalu (*legacy debts*) yang memerlukan refinancing yang cukup besar;**

Buku Perkembangan Utang Negara, Edisi **Maret 2010**

- Kenaikan jumlah nominal utang Pemerintah berasal dari:
  - ▣ Akumulasi utang di masa lalu (*legacy debts*) yang memerlukan refinancing yang cukup besar;

Buku Perkembangan Utang Negara, Edisi **Maret 2011**

- 👉 Kenaikan jumlah nominal utang Pemerintah berasal dari:
  - ❖ Akumulasi utang di masa lalu (*legacy debts*) yang memerlukan refinancing yang cukup besar;

Buku Perkembangan Utang Negara, Edisi **Maret 2012**

- 👉 Kenaikan jumlah nominal utang Pemerintah berasal dari:
  - ❖ Akumulasi utang di masa lalu (*legacy debts*) yang memerlukan refinancing yang cukup besar;

### **Fakta**

Sejak diundang-undangkannya Pasal 8 huruf (d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ; dan Pasal 7 ayat (2) butir j dan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, telah terjadi peningkatan utang negara.

Peningkatan utang negara ini jelas mengakibatkan beban pembayaran yang semakin meningkat dan jatuh tempo yang semakin lama. Yang membayar adalah rakyat, Pemohon dan anak cucu Pemohon serta kita dan anak cucu kita semuanya.

Pemohon mendalilkan bahwa hal ini terjadi karena begitu mudah terjadinya penandatanganan naskah perjanjian utang luar negeri tersebut, disebabkan adanya mekanisme pendelegasian kepada menteri dan menteri kemudian dapat pula menguasakannya kepada entah siapa saja.

Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menggarisbawahi bahwa utang luar negeri adalah beban yang dapat menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat. Karenanya perjanjian tentang utang luar negeri harus menerapkan prinsip kehati-hatian yang super tinggi. Wujud prinsip ini adalah bahwa setiap naskah perjanjian utang luar negeri harus ditandatangani langsung oleh Presiden dan disetujui secara langsung juga oleh DPR dalam rapat paripurna.

Jika dianggap mekanisme ini terlalu sulit dan lama, maka waktu-nya saja yang dipanjangkan, misalnya pembahasan klausul naskah utang yang dilakukan tahun berjalan (sekarang), itu untuk penandatanganan naskah perjanjian utang 2 tahun kedepan. Apapun strategi yang dilakukan, tetaplah semuanya dalam koridor untuk menegakkan asas moralitas dan prinsip kehati-hatian.

Prinsip super hati-hati ini sangat perlu diterapkan, mengingat bahwa setiap utang luar negeri yang ditandatangani oleh presiden saat ini akan berefek pada penambahan beban pembayaran yang melintasi waktu kepada pemerintahan presiden berikutnya, dan yang pasti kesemuanya yang membayar adalah rakyat juga. Tidak ada seorangpun yang dapat mengetahui perubahan makro ekonomi dunia kedepan, sementara pergerakan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lainnya akan sangat mempengaruhi besaran beban pembayaran tersebut.

Nilai sekarang tentu berbeda dengan nilai ke depan, karenanya diterapkanlah adanya bunga pada utang luar negeri oleh kreditur untuk mengiringi utang pokok tersebut akan tetap sama dengan nilai tukarnya ke depan bagi mereka. Permasalahannya jika wujud UUD 1945 adalah *shortcut* penandatanganan utang luar negeri oleh presiden dalam Undang-Undang tentang APBN tentu ini kurang tepat, karena utang luar negeri tentu perjanjiannya ada naskahnya. Dan persetujuan DPR adalah penetapan Undang-Undang tentang APBN tersebut. Dan yang pasti APBN berada pada Bab tersendiri dalam UUD 1945, Bab VIII hal Keuangan.

APBN adalah asumsi angka, belum ada duitnya, terbatas satu tahun anggaran, sementara naskah perjanjian utang luar negeri secara langsung telah ada angkanya, ada duitnya. Tetapi harus disadari bahwa beban pembayaran utang luar negeri melintasi tahun-tahun anggaran berikutnya. Pemohon tidak hanya berbicara tentang masalah pertanggungjawaban utang luar negeri tersebut, tetapi lebih pada substansi penandatanganan naskah perjanjian utang luar negeri itu sendiri.

Penandatanganan naskah perjanjian utang luar negeri langsung oleh Presiden dan langsung oleh DPR tentu merupakan substansi yang ada pada Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, karena hanya legitimasi UUD 1945 yang dapat melintasi ruang dan waktu. Sementara jika dianggap Undang-Undang tentang APBN telah mewakili substansi tersebut, apakah APBN tahun-tahun berikutnya dapat menjamin substansi tersebut tetap muncul, karena setiap tahun pasti berubah, dan pemerintahan Presiden pun akan berubah.

Dan kesimpulannya pada poin pertama ini, perjanjian utang luar negeri adalah beban bagi pemerintahan berikutnya dan beban bagi rakyat untuk membayarnya, beban yang melintasi waktu, hingga 50 tahun ke depan.

Pendelegasian dan penguasaan satu lembaga dan jabatan seseorang dalam penandatanganan suatu dokumen tentu tidak bisa secara otomatis dan begitu saja bisa didelegasikan dan atau dikuasakan tanpa mekanisme yang sealur dan dapat diterima logika. Dalam pasal-pasal yang ada pada kedua UU yang dimohon diujikan ini nampak bahwa naskah perjanjian utang luar negeri semakin menurun bobot penandatangerannya. Dari Menteri dapat dikuasakan entah kepada siapa lagi, yang tentu berada dibawahnya, dan jika ini dianggap otomatis dapat didelegasikan atau dikuasakan begitu saja, tentu kemudian yang dikuasakan oleh menteri akan dapat mengkuasakan atau mendelegasikannya lagi entah kepada siapa seterusnya.

Jika alur logika penurunan dari pasal-pasal yang ada pada kedua UU yang dimohon diujikan ini diterapkan akhirnya ini akan menyebabkan penandatanganan perjanjian naskah utang luar negeri ini akan semakin menurun pula bobot pelaku penandatangerannya, dan inilah ironisnya, bobot yang menurun berbanding terbalik dengan beban pembayaran yang semakin meningkat, melintasi waktu, melintasi beberapa pemerintahan.

Karenanya menurut pemohon, sudah saatnya masalah utang luar negeri Indonesia ini dikembalikan lagi kepada asas moralitas dan prinsip kehati-hatian. Setiap perjanjian utang luar negeri langsung ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia dan kemudian ditandatangani pula oleh Ketua DPR RI setelah melalui mekanisme sidang paripurna yang khusus untuk membahas masalah penandatanganan utang tersebut.

Demikianlah alasan pemohon mengajukan permohonan uji materi atas Undang-Undang Republik Indonesia tersebut di atas terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara Norma yang diuji 1, 2 dan 3 terhadap Norma Penguji 1, 2 dan 3, dengan harapan substansi prinsip kehati-hatian yang ada pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dikembalikan lagi.

Penandatanganan naskah perjanjian utang luar negeri harus disesuaikan dengan substansi moralitas yang ada pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, naskah tersebut ditandatangani langsung oleh Presiden dan ditandatangani langsung pula oleh DPR sebagai bentuk persetujuannya setelah melalui mekanisme rapat paripurna khusus untuk penandatanganan naskah perjanjian utang luar negeri tersebut. Kesemua ini

diharapkan dapat memberi legitimasi bahwa utang luar negeri memang telah sesuai dengan konstitusi dan dapat ikut melintasi waktu pembayarannya juga. “Kita bukan bangsa pengemplang utang, tapi kita juga bukan bangsa tukang utang”.

Menurut Pemohon, setelah naskah perjanjian utang luar negeri tersebut tersebut ditandatangani langsung oleh Presiden dan setuju langsung pula oleh DPR, maka diharapkan bentuk/wujud akhir dari perjanjian utang luar negeri tersebut adalah ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang yang khusus tentang naskah perjanjian utang luar negeri itu sendiri, tetapi bukan dalam bentuk Undang-Undang tentang Ratifikasi, Aksesori dan sejenisnya, karena perdebatan bagaimana kedudukan naskah perjanjian utang luar negeri itu sendiri belumlah selesai, semuanya memiliki konsekuensi logis tentang kehormatan rakyat Republik Indonesia.

Dan menurut pemohon, jika naskah perjanjian utang luar negeri tersebut kemudian ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang yang khusus tentang naskah perjanjian utang luar negeri itu sendiri, maka diharapkan dapat memberi legitimasi bahwa utang luar negeri memang telah sesuai dengan konstitusi dan dapat ikut melintasi waktu pembayarannya juga. Jika pola ini yang dilakukan, maka selanjutnya setiap warga negara Indonesia dapat mengajukan permohonan judicial review tentang Undang-Undang yang khusus tentang naskah perjanjian utang luar negeri tersebut kepada Mahkamah Konstitusi.

Menurut Pemohon, legitimasi paling logis apakah suatu Undang-Undang telah sesuai atau tidak dengan konstitusi hanyalah akan didapat dari adanya keputusan Mahkamah Konstitusi.

Jika kemudian Undang-Undang tersebut dinyatakan sesuai dengan konstitusi, maka Undang-Undang tersebut dapat ikut pula melintasi ruang dan waktu, karena masa pembayaran utang luar negeri adalah masa yang melintasi ruang dan waktu pemerintahan dan hanyalah legitimasi konstitusi yang dapat dijadikan dasarnya.

#### **D. Petitum**

Berdasarkan hal-hal yang telah disampaikan di atas, tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus permohonan pengujian materi *a quo* dengan menyatakan.

1. Menerima permohonan yang diajukan oleh Pemohon seluruhnya.

2. Menyatakan Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan uji materi.
3. Menyatakan Pasal 8 huruf d pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bertentangan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Menyatakan Pasal 8 huruf d pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bertentangan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya.

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Bukti P-2 : Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Bukti P-3 : Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
4. Bukti P-4 : Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri 1998 – 28 Februari 2010.
5. Bukti P-5 : Profil jatuh Tempo Utang per 31 Maret 2009.
6. Bukti P-6 : Profil jatuh Tempo Utang per 28 Februari 2010.
7. Bukti P-7 : Profil jatuh Tempo Utang per 28 Februari 2011.
8. Bukti P-8 : Profil jatuh Tempo Utang per 29 Februari 2012.
9. Bukti P-9 : Laporan Pinjaman World Bank kepada Republik Indonesia untuk diteruspinjamkan kepada PT Sarana Multi Infrastruktur (PT. SMI) yang selanjutnya juga akan



- diteruspinjamkan lagi kepada *PT. Indonesian Infrastructure Finance* (PT. IIF).
10. Bukti P-10 : Laporan Pinjaman *Asian Development Bank* kepada Republik Indonesia untuk diteruspinjamkan kepada PT Sarana Multi Infrastruktur (PT. SMI) yang selanjutnya juga akan diteruspinjamkan lagi kepada *PT. Indonesian Infrastructure Finance* (PT. IIF).
11. Bukti P-11 : Makalah dari sdr. Damos Dumoli Agusman.
12. Bukti P-12 : *Loan Agreement between Republic of Indonesia and International Bank for Reconstruction and Development, dated January 15, 2010.*
13. Bukti P-13 : *Project Agreement among International Bank for Reconstruction and Development and PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) and PT Indonesia Infrastructure Finance, dated April 20, 2011.*

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan tanggal 21 Juni 2012, dan menyampaikan keterangan tertulis tanpa tanggal, bulan Juli 2012, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juli 2012, yang menyatakan sebagai berikut.

#### **I. Pokok Permohonan**

Bahwa berdasarkan register perkara Nomor 41/PUU-X/2012 tanggal 7 Mei 2012, para Pemohon mengajukan Permohonan pengujian materiil ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara:

*“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan.”*

Pasal 7 ayat (2) huruf j UU Perbendaharaan Negara:

*“Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang: j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah.”*

Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara:

*“Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN.”*

karena menurut para Pemohon ketentuan-ketentuan *a quo* telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

*“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.*

Merujuk pada dalil-dalil dalam permohonan para Pemohon, yang pada pokoknya menyatakan bahwa dengan diberlakukannya ketentuan-ketentuan *a quo*, telah mengakibatkan terjadinya kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon, dengan alasan:

- a. sejak diberlakukannya ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara telah menyebabkan peningkatan jumlah utang negara. Hal ini terjadi karena penandatanganan naskah perjanjian utang luar negeri yang seharusnya hanya dilakukan oleh Presiden dan disetujui langsung juga oleh DPR dalam rapat paripurna namun ternyata dapat dilakukan oleh Menteri Keuangan dan para pejabat yang mendapat kuasa dari Menteri Keuangan;
- b. ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara telah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 telah secara spesifik mengatur tentang masalah penandatanganan utang luar negeri Indonesia yaitu penandatanganan naskah perjanjian utang luar negeri hanya dapat ditandatangani oleh Presiden dan mendapat persetujuan dari DPR.

## **II. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

### **A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Sebelum menanggapi lebih lanjut mengenai materi permohonan para Pemohon, Pemerintah akan terlebih dahulu membahas apakah terhadap ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2)

huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara ini telah tepat dan benar dapat diajukan pengujian konstiusional (*constitutional review*) ke Mahkamah Konstitusi.

Sebagaimana telah diketahui bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 berbunyi "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*" di mana Presiden dalam melaksanakan kewenangannya yaitu kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu pemerintahan yang diatur pada Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 yang pada pokoknya menyatakan Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Salah satu kekuasaan pemerintahan adalah mengenai kekuasaan atas keuangan negara. Mengingat pentingnya pengaturan mengenai keuangan negara maka UUD 1945 mengatur mengenai keuangan negara tersebut pada Bab tersendiri yaitu Bab VIII Hal Keuangan. Pasal 23C UUD 1945 juga telah mengamanatkan pengaturan keuangan negara dengan suatu undang-undang. Oleh karena itu, dalam rangka menjalankan amanat konstitusi tersebut maka telah diterbitkan paket perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan negara, diantaranya UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.

Kedua Undang-Undang tersebut, UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, dinilai sangat penting terutama untuk:

- i) mengatur ketentuan pokok mengenai pengelolaan fiskal;
- ii) mendukung pelaksanaan reformasi untuk mewujudkan pemerintahan yang mengedepankan prinsip transparansi, prediktibilitas dan akuntabilitas para penyelenggara pemerintahan;
- iii) menyediakan landasan hukum sebagai perekat negara kesatuan dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Selain itu, UU Keuangan Negara sebagai Undang-Undang organik juga memuat ketentuan hukum tata negara yang berfungsi memperjelas, melengkapi, dan melaksanakan aturan-aturan pokok dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan Keuangan Negara. UU Keuangan Negara juga menentukan pejabat yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan cakupan tanggung jawab para pejabat yang bersangkutan. Demikian pula

halnya UU Perbendaharaan Negara memuat kaidah Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan dalam rangka pelaksanaan anggaran negara.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka penetapan ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara oleh pembentuk undang-undang adalah telah tepat berdasarkan amanat UUD 1945 khususnya pada Pasal 4 ayat (1), Pasal 11 ayat (2), Pasal 17 ayat (3) dan Pasal 23C UUD 1945. Oleh karena itu, sudah sepatutnya permohonan uji materiil ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara tersebut tidak dapat diajukan pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi.

Hal ini sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimuat dalam Putusan Nomor 26/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

*“Bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang dinilai buruk, maka Mahkamah tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intolerable. Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah;”*

dan Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

*“Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.*

Oleh karena itu, sudah sepatutnya permohonan pengujian Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara yang diajukan oleh para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

#### **B. Tinjauan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

1. perorangan warga negara Indonesia;
2. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
3. badan hukum publik atau privat; atau
4. lembaga negara.

Ketentuan tersebut dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.

Dengan demikian agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam

permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

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

Karena itu, perlu dipertanyakan lagi kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian

konstitusional dengan berlakunya Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu Pemerintah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon tidak jelas dan tidak fokus (*obscuur libel*), utamanya dalam menguraikan/menjelaskan dan mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas diberlakukannya ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Pemerintah mempertanyakan melalui yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Konstitusi, tentang hal-hal sebagai berikut:

1. Apakah sudah tepat para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh keberlakuan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara?
2. Apakah kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dengan menunjukkan alat bukti bahwa para Pemohon mengalami kerugian konstitusional sebagai akibat berlakunya ketentuan yang diajukan uji materiil? dan;
3. Apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji?

Terkait dengan permohonan uji materiil yang diajukan oleh para Pemohon, bahwa para Pemohon mendalilkan bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai perorangan warga negara Indonesia dengan didasarkan pada:

- Pasal 28A UUD 1945, yang berbunyi: "*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.*"
- Pasal 28B ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: "*Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.*"

- Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi: “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*”
- Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, yang berbunyi: “*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*”

Bahwa para Pemohon dalam permohonan uji materiilnya tidak dapat menjelaskan keterkaitan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara sehingga bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dan mengakibatkan hilangnya hak konstitusional para Pemohon dalam hal pemenuhan Pasal 28A, Pasal 28B ayat (2), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Lebih lanjut menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon tidak jelas dan tidak fokus (*obscuur libels*), utamanya dalam menguraikan/ menjelaskan dan mengkonstruksikan telah timbulnya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya Undang-Undang *a quo*.

Bahwa para Pemohon telah tidak sinkron dalam menjabarkan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti apa yang telah timbul dengan berlakunya ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, apakah karena bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 atau bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28B ayat (2), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Bahwa dapat Pemerintah sampaikan bahwa Pasal 28A, Pasal 28B ayat (2), Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 adalah mengatur tentang hak asasi manusia, sedangkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengatur tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Sedangkan pasal-pasal yang diuji yakni Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara mengatur



tentang kewenangan Menteri Keuangan dalam hal pengelolaan fiskal dan Bendahara Umum Negara.

Bahwa penggunaan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 sebagai batu uji dalam permohonan *a quo* sangat tidak tepat dan berdasar hukum. Bahwa pasal dimaksud bukanlah suatu pasal yang memberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional kepada para Pemohon yang berkedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dengan jelas adalah mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara khususnya dalam hal membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahwa Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 terdapat dalam BAB III UUD 1945 yang mengatur tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan bukan mengatur tentang pemberian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana yang dimaksud oleh para Pemohon. Dengan menggunakan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 sebagai batu uji maka telah menunjukkan bahwa permohonan uji materiil UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara tidak mempunyai landasan hukum yang kuat.

Bahwa sesuai dengan penggunaan pasal penguji yang digunakan para Pemohon dalam permohonannya yaitu Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, Pemerintah mempertanyakan penggunaan pasal tersebut oleh para Pemohon sebagai dasar baginya untuk mempermasalahkan ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara. Pemerintah perlu mempertanyakan hal tersebut dengan alasan sebagai berikut:

1. Para Pemohon dalam permohonannya tidak dapat menjabarkan dengan jelas, kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti apa yang telah terjadi dengan berlakunya Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara. Para Pemohon hanya mendalilkan bahwa berlakunya pasal-pasal dimaksud telah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Bahkan dalam permohonannya, para Pemohon pun menyadari tidak dapat menjelaskan secara rinci dan tegas kerugian hak

- dan/atau kewenangan konstitusional seperti apa yang telah timbul bagi para Pemohon itu sendiri.
2. Para Pemohon dalam permohonannya tidak dapat menjelaskan bagaimana hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional para Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya.
  3. Para Pemohon dalam hal ini juga tidak dapat menunjukkan hubungan sebab akibat (*causal verband*) secara jelas keterkaitan antara pelaksanaan kewenangan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara dan Pengelola Fiskal untuk mengadakan utang negara dan menerima hibah dengan kekuasaan Presiden dalam hal menandatangani perjanjian internasional sehingga pada akhirnya menimbulkan beban atau akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat.

Bahwa berdasarkan hal tersebut, Pemerintah meminta kepada para Pemohon melalui Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi untuk menjelaskan dan membuktikan secara sah terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya pasal-pasal yang diujikan dalam permohonan dimaksud.

Pemerintah berpendapat bahwa jika tidak terdapat dan/atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon atas keberlakuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, maka kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi.

Bahwa berdasarkan uraian di atas, Pemerintah berpendapat permohonan Para Pemohon tidak jelas, tidak cermat, tidak fokus dan kabur (*obscuur libel*), utamanya dalam mengkonstruksikan kerugian konstitusional seperti apa yang dialami oleh para Pemohon sebagai warga negara yang berprofesi sebagai mahasiswa dan wiraswasta. Oleh karena itu, Pemerintah memohon agar Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi

secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon ditolak atau setidaknya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

### **III. Peranan Pemerintah Dalam Pengelolaan Utang Negara**

#### **A. Kekuasaan Atas Keuangan Negara**

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam konstitusi.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek 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 subjek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek 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 objek 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.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, Undang-Undang tentang keuangan negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- profesionalitas;
- proporsionalitas;
- keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan maka sebagian kekuasaan pengelolaan keuangan negara dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Barang Kementerian/Lembaga (K/L) yang dipimpinnya.

Konsepsi ketatanegaraan dimaksud diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang selanjutnya ditegaskan kedudukan Menteri Keuangan selaku pembantu Presiden sebagaimana di muat dalam Pasal 17 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Pengelola keuangan negara tidak diperbolehkan atau dilarang menetapkan kebijakan yang tidak sesuai dengan kewenangan dan kewajiban yang dimilikinya. Ketika kebijakan ditetapkan dalam rangka

pengelolaan keuangan negara bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, pengelola keuangan negara wajib mempertanggungjawabkan kerugian negara. Pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan Presiden meliputi kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus sehingga kedudukannya sebagai *Chief Executive Officer* (CEO). Pengelolaan keuangan negara secara umum tetap berada pada Presiden dan akhir tahun anggaran wajib dipertanggungjawabkan kepada pemilik kedaulatan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pada dasarnya Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Sebagian kekuasaan itu diserahkan kepada Menteri Keuangan yang kemudian berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan negara dalam kekayaan negara yang dipisahkan. Jika Presiden memiliki fungsi sebagai CEO maka Menteri Keuangan berperan dan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer* (CFO). Pemisahan fungsi tersebut dimaksudkan untuk membuat kejelasan dan kepastian dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab. Pemisahan ini juga dilakukan untuk menegaskan terlaksananya mekanisme *checks and balances*. Selain itu, dengan fokusnya fungsi masing-masing kementerian atau lembaga diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah.

Menteri Keuangan dengan penegasan fungsi sebagai CFO memiliki tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara yaitu:

- a. Menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
- b. Menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara;
- c. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- d. Melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
- e. Melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
- f. Melaksanakan fungsi bendahara umum negara;

- g. Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN;
- h. Melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

## **B. Dasar Hukum Pengelolaan Utang Negara**

Dasar pengelolaan utang negara dibagi dalam pedoman umum dan pedoman khusus.

### 1. Pedoman Umum meliputi:

Pasal 12 ayat (3) UU Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Dan Pemerintah Daerah, yang mengatur:

- jumlah kumulatif defisit APBN dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dibatasi tidak melebihi 3 (tiga) persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) tahun bersangkutan;
- jumlah kumulatif pinjaman Pemerintah dan Pemda dibatasi tidak melebihi dari 60 (enam puluh) persen dari PDB tahun yang bersangkutan.

Selain UU Keuangan Negara, pengelolaan utang negara juga dilandasi oleh Pasal 38 UU Perbendaharaan Negara, yang mengatur antara lain:

- pembebanan biaya pengadaan utang/hibah Pemerintah pada APBN;
- tata cara pengadaan utang negara dan penerusan utang/hibah luar negeri kepada Pemda dan BUMN/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Selain itu, dalam Undang-Undang tentang APBN yang ditetapkan setiap tahun antara lain menyebutkan bahwa Pemerintah dapat melakukan perubahan instrumen utang dalam hal terdapat sumber utang yang lebih menguntungkan.

### 2. Pedoman Khusus, meliputi:

- Pengaturan penerbitan Surat Utang Negara (SUN) yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara. Penerbitan SUN dimaksud bertujuan untuk membiayai

defisit APBN, menutup kekurangan kas jangka pendek, dan mengelola portofolio utang negara

- Pengaturan penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara. Penerbitan SUN dimaksud bertujuan untuk membiayai APBN termasuk membiayai pembangunan proyek.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan Dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri Oleh Pemerintah (PP 54/2008), yang antara lain mengatur tentang penggunaan pinjaman dalam negeri.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, yang dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemanfaatan pinjaman luar negeri dan penerimaan hibah.
- Dalam hal pengadaan utang melalui pinjaman baik dalam maupun luar negeri juga mengacu kepada kebutuhan prioritas Pemerintah yang disusun sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang telah ditetapkan oleh Presiden, yang tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2010-2014

### **C. Tujuan Pengelolaan Utang Dalam Menjalankan Pemerintahan**

Utang luar negeri merupakan bagian dari utang negara yang tidak terpisahkan dalam pengelolaan keuangan negara, terutama dalam hal pencarian sumber pembiayaan pembangunan yang saat ini memang masih dibutuhkan. Utang luar negeri dapat terjadi dikarenakan seluruh penerimaan dalam negeri tidaklah mencukupi untuk membiayai seluruh anggaran belanja negara dan daerah baik anggaran belanja rutin dan anggaran pembangunan.

Sebagai sumber pembiayaan defisit APBN yang merupakan bagian dari keuangan negara, dalam prakteknya utang luar negeri dimuat dalam APBN, sedangkan pengaturan APBN itu sendiri ditegaskan dalam Pasal 23 UUD 1945.

Pada hakikatnya, utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan uang negara. Dalam artian bahwa utang negara harus dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan dan membebani generasi yang akan datang. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar oleh Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, berdasarkan sebab lainnya yang sah. Tujuan umum dari pengelolaan utang itu sendiri dapat dibagi berdasarkan periode waktu, yakni:

- Tujuan jangka panjang:
  1. Mengamankan kebutuhan pembiayaan APBN melalui utang dengan biaya minimal pada tingkat risiko terkendali, sehingga kesinambungan fiskal dapat terpelihara.
  2. Mendukung upaya untuk menciptakan pasar Surat Berharga Negara (SBN) yang dalam, aktif dan likuid.
- Tujuan jangka pendek, yakni memastikan tersedianya dana untuk menutup defisit dan pembayaran kewajiban pokok utang secara tepat waktu dan efisien.

Terdapat hampir seluruh negara baik maju maupun berkembang masih menggantungkan pada utang sebagai sumber keuangan negara dan penunjang dalam mempercepat proses pembangunan ekonomi negara tersebut, sebagaimana dapat dibaca pada tabel 1 di bawah ini.

**Tabel 1**  
**Persentase Rasio Utang terhadap PDB di beberapa Negara,**  
**2007-2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	56.1	48.6	48.6	45.1	42.9
Brazil	45.1	38.8	59.5	54.7	54.4
Germany	<b>64.9</b>	66.0	73.2	83.4	81.5
India	58.2	56.4	57.3	50.6	51.6
Indonesia	35.1	33.0	28.3	26.0	24.3
Italy	104.0	105.8	115.8	119.1	120.1
Japan	170.0	172.1	192.9	199.7	208.2
Turkey	38.9	40.0	46.3	43.0	42.4
United Kingdom	43.6	51.8	68.2	76.1	79.5
United States	60.8	37.5	53.5	62.9	69.4



Keterangan:

- Nominal dalam % terhadap PDB

- Khusus untuk Indonesia, menggunakan data LKPP/Realisasi sementara

Tambahan utang di negara maju lebih besar dibandingkan di negara berkembang

Sumber: Bloomberg dan Kementerian  
Keuangan

#### **IV. Penjelasan Pemerintah Atas Pendapat Para Pemohon yang Menyatakan Pasal 8 butir D UU Keuangan Negara dan Pasal 7 Ayat (2) butir J serta Pasal 38 Ayat (1) UU Perbendaharaan Negara Bertentangan Dengan Pasal 11 Ayat (2) UUD 1945**

Sebagaimana telah Pemerintah sampaikan dalam keterangan pendahuluan, bahwa ketentuan yang diajukan pengujian oleh para Pemohon, merupakan ketentuan yang mengatur kewenangan Menteri Keuangan dalam hal pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal untuk melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan dan sebagai Bendahara Umum Negara untuk melakukan pinjaman serta memberikan jaminan atas nama Pemerintah. Selain itu, juga mengatur tentang kewenangan Menteri Keuangan untuk dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan dalam hal mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN.

Bahwa Presiden sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam melaksanakan kekuasaannya dimaksud, Presiden berdasarkan konstitusi dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana juga telah diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan (3) UUD 1945. Salah satu bagian dari kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan pengelolaan keuangan negara, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) UU Keuangan Negara. Dalam ketentuan tersebut, telah secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Adapun pelaksanaan atas pengelolaan keuangan negara dimaksud, telah didelegasikan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf a UU Keuangan Negara. Selaku kuasa pengelola fiskal, Menteri Keuangan melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara berdasarkan ketentuan Pasal 8 huruf f UU Keuangan Negara. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka telah secara tegas

bahwa Menteri Keuangan merupakan pembantu Presiden yang telah diberikan kuasa oleh Presiden untuk melakukan pengelolaan fiskal dan melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara. Pelaksanaan fungsi Bendahara Umum Negara oleh Menteri Keuangan ditegaskan kembali dalam Pasal 7 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara. Dalam ketentuan tersebut, selaku Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan mempunyai kewenangan untuk melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama Pemerintah.

Bahwa berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka Menteri Keuangan mempunyai tugas dan kewenangan konstitusional sebagai pembantu Presiden di bidang pengelolaan fiskal untuk melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah.

Terkait dengan pelaksanaan pengadaan utang, khususnya pinjaman, dalam hubungannya dengan kewenangan Presiden dapat dijelaskan bahwa pengadaan utang melalui pinjaman baik dalam maupun luar negeri mengacu kepada kebutuhan prioritas Pemerintah yang disusun sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang telah ditetapkan oleh Presiden. Untuk dapat ditetapkan sebagai kegiatan prioritas diperlukan mekanisme penilaian dan pembahasan baik di tataran internal pemerintah maupun dengan DPR melalui Badan Anggaran atau komisi mitra kerja Kementerian/Lembaga terkait. Usulan kegiatan yang akan dilaksanakan setiap tahun dituangkan di dalam rencana kerja pemerintah yang akan dibahas dan dilaporkan kepada Presiden, untuk selanjutnya disampaikan kepada DPR sebagai bagian dari usulan RAPBN. Usulan kegiatan prioritas yang akan dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga mencakup seluruh kegiatan termasuk kegiatan yang akan dibiayai dari penarikan pinjaman. Besarnya rencana penarikan pinjaman disesuaikan dengan kebutuhan pembiayaan dan ditetapkan dalam UU APBN.

Persetujuan terhadap APBN melalui pembahasan Rancangan APBN/APBN-P pada alat kelengkapan DPR baik Komisi maupun Badan Anggaran dan selalu diputuskan oleh DPR dalam Sidang Paripurna. Mekanisme pembahasan dan pengambilan keputusan terhadap APBN/APBN-P secara tegas juga telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Bahwa APBN terdiri dari pendapatan negara, belanja negara dan pembiayaan. Pembiayaan menjadi bagian dari APBN apabila kebutuhan belanja tidak dapat seluruhnya dibiayai dari pendapatan negara, dalam hal ini APBN ditetapkan defisit. Sehingga dalam setiap pengajuan RAPBN setiap tahunnya, Pemerintah selalu menyertakan besaran pembiayaan yang digunakan untuk menutup defisit anggaran kepada DPR sebagai representasi rakyat. Salah satu komponen dalam pembiayaan yang diajukan oleh Pemerintah berasal dari pinjaman luar negeri. Sesuai dengan fungsi anggaran yang merupakan hak konstitusional DPR, DPR mempunyai kewenangan untuk menyetujui atau menolak besaran pinjaman luar negeri yang dibutuhkan untuk menutup defisit belanja negara. Hal ini sejalan dengan Pasal 23 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa APBN setiap tahun ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR.

Pertumbuhan ekonomi dalam beberapa tahun terakhir ini berada pada tingkat yang cukup tinggi, antara lain didorong oleh peran belanja Pemerintah. Belanja Pemerintah tersebut dipenuhi dari penerimaan negara dan sumber-sumber pembiayaan, dalam hal penerimaan negara tidak mencukupi. Dengan demikian peningkatan belanja Pemerintah yang belum diikuti dengan peningkatan penerimaan negara akan mendorong peningkatan defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini terlihat pada peningkatan belanja Pemerintah yang mencapai hampir tiga kali lipat, yaitu dari sebesar Rp.509,6 triliun pada tahun 2005 menjadi sebesar Rp.1.548,3 triliun pada tahun 2012, yang memberikan konsekuensi terjadinya peningkatan defisit dari Rp.14,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp.190,1 triliun pada tahun 2012. Peningkatan defisit yang cukup besar tersebut memerlukan ketersediaan sumber pembiayaan yang memadai sehingga tujuan kebijakan fiskal untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dapat dicapai.

Bahwa terhadap pembiayaan yang digunakan untuk menutup defisit bersumber dari pembiayaan utang dan pembiayaan non utang. Penentuan jenis dan besaran pembiayaan tersebut mempertimbangkan potensi masing-masing sumber dengan memperhitungkan tingkat risiko dan beban biaya yang akan ditanggung Pemerintah. Kebijakan dalam memanfaatkan satu sumber pembiayaan tersebut dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan efisiensi, kemampuan penyediaan dana dan dampaknya di masa yang akan

datang. Dalam hal sumber pembiayaan non utang semakin terbatas, pemenuhan defisit melalui sumber utang akan meningkat yang berkontribusi pada peningkatan nominal utang.

Secara keseluruhan, kenaikan nilai nominal utang selama ini disebabkan oleh adanya kebutuhan pemenuhan defisit APBN setiap tahun, kebutuhan pelunasan utang jatuh tempo (*refinancing*), depresiasi nilai tukar rupiah, pengeluaran pembiayaan untuk pendanaan risiko fiskal dan partisipasi Pemerintah dalam menunjang program pembangunan infrastruktur, penyertaan modal pemerintah dan berkurangnya sumber pembiayaan APBN dari non utang.

Selain itu, terhadap setiap pinjaman luar negeri yang akan digunakan Pemerintah Indonesia harus terlebih dulu mendapatkan persetujuan dari DPR, di mana langkah ini diambil agar pemerintah tidak sembarangan menerima utang baru yang dapat membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kondisi tersebut mengharuskan Pemerintah untuk mengelola utang dengan baik dan hati-hati (*prudent*) agar utang senantiasa dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan yang ditetapkan.

Dalam mengemban mandat untuk menyejahterakan masyarakat, Pemerintah mempunyai tugas mendorong pertumbuhan ekonomi nasional melalui pembangunan yang berkelanjutan. Sehingga dalam rangka memberikan dukungan bagi pembangunan nasional dimaksud, maka utang digunakan sebagai sumber pembiayaan defisit APBN dan sumber dana bagi pembangunan infrastruktur dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

Beberapa contoh pembangunan yang dibiayai melalui sumber utang yang dapat Pemerintah sampaikan, antara lain adalah pembangunan di sektor transportasi misalnya Jembatan Suramadu (Surabaya-Madura), jalan layang Pasopati (Bandung), kemudian di sektor ketenagalistrikan misalnya pembangunan pembangkit listrik dan jaringan distribusinya, pembangunan di sektor kesehatan melalui pembangunan dan revitalisasi rumah sakit di seluruh Indonesia, modernisasi alat utama sistem persenjataan dan lain-lain. Dengan demikian meskipun terdapat kewajiban utang bagi Pemerintah namun aset yang berwujud dan aset yang tidak berwujud seperti peningkatan kualitas sumber daya manusia tetap meningkat. Hasil peningkatan kualitas dan

kuantitas aset tersebut tidak hanya dapat dinikmati oleh generasi saat ini tetapi juga dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang.

Perlu Pemerintah sampaikan bahwa agar utang yang ada tidak membebani generasi yang akan datang maka penggunaan utang tersebut perlu dikelola dengan baik dan hati-hati (*prudent*). Pemerintah dalam rangka mengurangi jumlah utang luar negeri, saat ini telah memfokuskan kebijakan penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) dengan mengutamakan penerbitan SBN Rupiah untuk mewujudkan kemandirian dalam pembiayaan APBN dan pengembangan pasar keuangan serta penerbitan SBN di pasar internasional (*global bond, global sukuk, samurai bond*) sebagai pelengkap SBN domestik untuk menghindari *crowding out effect*. Di samping itu dalam mengelola utang, Pemerintah menerapkan *good governance* antara lain pengadaan utang melalui mekanisme APBN (dengan persetujuan DPR), adanya batasan defisit maksimal 3% dari PDB dan pinjaman maksimal 60% dari PDB, mempertanggungjawabkan pengelolaan utang kepada BPK, dan melakukan publikasi data dan informasi utang.

Sejak tahun 2002 Pemerintah telah mengembangkan instrumen pembiayaan APBN yang semula hanya bertumpu pada Pinjaman Luar Negeri menjadi bertambah beberapa instrumen yaitu Surat Utang Negara, Surat Berharga Syariah Negara, Pinjaman Luar Negeri dan Pinjaman Dalam Negeri. Dengan diversifikasi sumber pembiayaan tersebut akan menguntungkan Pemerintah karena Pemerintah memiliki keleluasaan untuk menentukan instrument pembiayaan yang paling menguntungkan. Hal ini akan meningkatkan posisi tawar Pemerintah dalam rangka mencari pembiayaan atau disebut *upper-hand borrower*.

Sehingga dapat Pemerintah tegaskan bahwa terjadinya peningkatan nominal utang luar negeri bukan disebabkan oleh karena banyaknya jumlah naskah perjanjian internasional di bidang keuangan yang telah ditandatangani oleh Menteri Keuangan atau pejabat yang telah mendapat kuasa dari Menteri Keuangan, melainkan disebabkan oleh karena kebutuhan pembiayaan APBN untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, unsur kehati-hatian terkait penggunaan utang luar negeri tetap harus diprioritaskan.

Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas menurut Pemerintah tidak terdapat alasan yang tepat untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 8 huruf

D UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf J dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara inkonstitusional apalagi dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

## V. Kesimpulan

Berdasarkan keterangan dan argumentasi tersebut di atas, dapat Pemerintah sampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon juga tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara *a quo*, karena permohonan para Pemohon tidak terkait dengan konstitusionalitas norma.
2. Menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon sama sekali tidak terdapat relevansi dan sebab akibat antara hak konstitusional para Pemohon dengan ketentuan pasal yang dimohonkan untuk diuji *a quo* sehingga dianggap bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.
3. Bahwa ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara sama sekali tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Oleh karena itu, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menyatakan ketentuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan tetap berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

**[2.4]** Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 21 Juni 2012 dan menyampaikan keterangan tertulis tanpa tanggal, bulan Juni 2012, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 Juni 2012, yang menguraikan sebagai berikut:

**A. Ketentuan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara yang dimohonkan pengujian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara:

- Adapun bunyi Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara, yaitu:  
*“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiscal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut:*  
*d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan.*
- Adapun bunyi Pasal 7 ayat (2) huruf j UU Perbendaharaan Negara, yaitu:  
*(2) “Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang:*  
*j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah.*
- Adapun bunyi Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, yaitu:  
*“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiscal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut:*  
*d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan.*

**B. Hak dan/atau Kewenangan Konstitusional yang dianggap para Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon substansi yang ada pada norma Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara mengatakan yang sebaliknya yaitu *Menteri Keuangan mempunyai tugas melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan*, Menteri Keuangan melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan ini sebagai tugasnya, tentu tugas yang dimaksud di sini adalah tugas yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Karena jika dianggap ini adalah tugas Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden tentu ini tidaklah tepat, karena norma penguji secara tegas telah mengatakan bahwa ini adalah kekuasaan Presiden yang harus dengan persetujuan DPR. (*vide permohonan hal. 28*)
2. Bahwa menurut para Pemohon sesuai asas umum dan moralitas pada Pasal 11 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan tentang utang luar negeri sebagai beban dan harus berlakunya prinsip kehati-hatian dalam penandatanganannya karena dapat menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sangat bersifat spesifik (khusus), actual dan sangat bersifat potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dapat dilihat pada grafik Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri s.d. 31 Maret 2009 meningkat yang berakibat bertambahnya utang negara yang berarti menambah beban. (*vide permohonan hal. 38*)
3. Bahwa menurut para Pemohon Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara telah bertentangan dengan asas moralitas yang terkandung dalam Pasal 11 ayat (2) UUD Tahun 1945. yang berbunyi sebagai berikut:  
*“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

### **C. Keterangan DPR**

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:



## 1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:*

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

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa "*yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*" Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk "hak konstitusional".

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam "**Penjelasan Pasal 51 ayat (1)**" dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima)

syarat (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

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

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak Pemohon.

Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon DPR berpendapat bahwa para Pemohon tidak memiliki *legal standing* dengan penjelasan sebagai berikut:

1. DPR berpendapat tidak ada hak atau kewenangan konsitusional Para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945 yang telah dirugikan akibat berlakunya Pasal Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara. DPR juga tidak melihat adanya hak dan kewenangan konstitusional

Para Pemohon yang bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya menurut penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi, juga tidak melihat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan keberlakuan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

2. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan kerugian konstitusional Para Pemohon akibat berlakunya pasal-pasal yang diuji dapat dilihat pada grafik Pemanfaatan Pinjaman Luar Negeri s.d. 31 Maret 2009 meningkat yang berakibat bertambahnya utang negara yang berarti menambah beban. DPR berpendapat bahwa bertambahnya hutang negara sama sekali tidak terkait dan tidak disebabkan oleh rumusan norma Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, oleh karena itu DPR berpendapat hal tersebut bukan persoalan konstitusionalitas norma yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.
3. Berdasarkan uraian di atas, DPR berpendapat para Pemohon tidak mengalami kerugian konstitusional. Oleh karena itu kami memohon agar Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa para Pemohon tidak memiliki *legal standing* dalam mengajukan permohonan *a quo*, sehingga sudah sepatutnya Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

## **2. Pengujian atas UU Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara.**

Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam rangka pencapaian tujuan bernegara dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan khususnya dalam penyelenggaraan sistem pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Bahwa pengelolaan keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara professional, terbuka, dan bertanggung

jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan belanja Daerah (APBD).

3. Bahwa menanggapi Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa “Dalam rangka pelaksanaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, selanjutnya Pasal 7 ayat (2) huruf j UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah, dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN, diduga oleh Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

- a. Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3):

(1) *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.*

(3) *“Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”.*

- b. Pasal 33 ayat (4): *“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.*

DPR berpandangan disamping para Pemohon tidak menjabarkan secara rinci dan jelas mengenai pertentangan antara Pasal-pasal yang diuji dengan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 33 ayat (4) UUD Tahun 1945. DPR berpendapat bahwa esensi yang terdapat dalam Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara, Pasal 7 ayat (2) huruf j dan

Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, sangat tidak terkait langsung/tidak relevan dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 27 ayat (1), ayat (3) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Bahwa menanggapi pernyataan Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara, Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, diduga oleh Pemohon bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, DPR berpandangan bahwa:
  - a. Pemberian kewenangan yang dimiliki Menteri Keuangan untuk melakukan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara, Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, pada prinsipnya merupakan kewenangan lanjutan dari pengaturan yang telah diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a UU tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang dipegang oleh Presiden dikuasakan oleh Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Sehingga berdasarkan Pasal 6 ayat (2) huruf a dimaksud, Menteri Keuangan memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara, Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.
  - b. Menteri Keuangan dalam melaksanakan kekuasaan atas pengelolaan fiskal untuk melakukan perjanjian Internasional di bidang keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara khususnya terkait dengan perjanjian internasional untuk menerima atau memberikan pinjaman dari pemerintah atau lembaga asing dilakukan dengan mendapatkan

persetujuan dari DPR. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dapat memberikan hibah/pinjaman kepada atau menerima hibah/pinjaman dari pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR. Frasa Pemerintah Pusat disini termasuk pula Menteri Keuangan yang telah mendapat kuasa dari Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a UU Keuangan Negara.

5. Bahwa berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Bank Indonesia, menyatakan bahwa pinjaman luar negeri adalah semua pinjaman yang menimbulkan kewajiban membayar kembali terhadap pihak luar negeri baik dalam valuta asing maupun dalam rupiah. Termasuk dalam pengertian pinjaman luar negeri adalah pinjaman dalam negeri yang menimbulkan kewajiban membayar kembali terhadap pihak luar negeri. Pinjaman luar negeri Indonesia dibedakan dalam 2 kelompok besar, yaitu pinjaman luar negeri yang diterima Pemerintah (*public debt*) dan pinjaman luar negeri yang diterima swasta (*private debt*). Dilihat dari sumber dananya, pinjaman luar negeri dibedakan ke dalam pinjaman multilateral, pinjaman bilateral dan pinjaman dindikasi. Sedangkan dilihat dari segi persyaratan pinjaman, dibedakan dalam pinjaman lunak (*concessional loan*), pinjaman setengah lunak (*semi concessional loan*) dan pinjaman komersial (*commercial loan*).
6. Bahwa selanjutnya secara konsep dijelaskan pula bahwa pinjaman luar negeri yang diterima Pemerintah adalah merupakan penerimaan Pemerintah sebagai pelengkap dalam membiayai pembangunan di luar penerimaan lain dalam bentuk penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Dengan kata lain, penerimaan pinjaman luar negeri merupakan komponen Pendapatan dan Belanja Negara (PBN) yang proses penyusunan tanpa melibatkan seluruh departemen dan lembaga pemerintah non departemen serta parlemen (DPR). Demikian juga dalam pengelolaan pinjaman luar negeri Pemerintah, pengelolaannya dilakukan secara bersama oleh instansi-instansi terkait di bawah koordinasi Menteri Koordinator Perekonomian yang antara lain terdiri atas Bappenas, Departemen Keuangan, Bank Indonesia dan

Departemen Teknis terkait sebagai *executing agency*. Masing-masing instansi mengelola pinjaman ini sesuai dengan tahap-tahap pelaksanaan pinjaman yang meliputi tahap pengusulan proyek, pencairan pinjaman, penggunaan pinjaman dan pembayaran kembali pinjaman. Pejabat yang ditunjuk (*in charge*) atas nama Pemerintah RI sebagai peminjam (*borrower*) adalah Menteri Keuangan, sedangkan yang bertindak sebagai pelaksana proyek (*executing agency*) adalah Departemen Teknis atau BUMN/BUMD yang membawahi proyek.

7. Bahwa selain pandangan secara konstitusional, teoritis, dan yuridis sebagaimana diuraikan di atas, terkait dengan pengujian materi yang terdapat dalam Pasal 8 huruf d Undang-Undang Keuangan Negara, Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Perbendaharaan Negara, khususnya kewenangan Menteri Keuangan untuk melakukan pinjaman, kami sampaikan risalah rapat pembahasan RUU *a quo* terlampir.
  - a. Pandangan Fraksi PDIP yang dibacakan oleh Drs. Poltak Sitorus pada tanggal 22 Januari 2001 menyatakan bahwa:  
Fraksi PDIP mengharapkan Pemerintah dapat menjelaskan apakah pemberian pinjaman dan atau jaminan atas pemerintah telah mendapat persetujuan DPR. Apabila pemberian pinjaman dan penjaminan itu tidak atau belum mendapat persetujuan DPR, berarti Bendahara Umum Negara atau Pemerintah telah mengabaikan Hak *Budget DPR*.
  - b. Pandangan Pemerintah terhadap RUU Keuangan Negara, RUU Perbendaharaan Negara, dan RUU Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang dibacakan oleh Menteri Keuangan tanggal 29 Januari 2001:  
Menanggapi pertanyaan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan berkaitan dengan kewenangan Bendahara Umum Negara untuk melakukan pinjaman, pemberian pinjaman dan pemberian jaminan atas nama Pemerintah dalam kaitannya dengan hak budget DPR, dapat disampaikan bahwa Bendahara Umum Negara dalam konstelasi organisasi penyelenggaraan pemerintahan negara, dapat disamakan dengan kedudukan *fund manager* suatu

perusahaan. Dalam kedudukan yang demikian Bendahara Umum Negara memiliki tugas dan kewajiban untuk mengatur dana kas (*cash flow management*) dalam rangka pelaksanaan program kegiatan yang telah dituangkan dalam anggaran negara. Berkaitan dengan tugas dan kewajiban tersebut, Bendahara Umum Negara dapat melakukan pinjaman, termasuk memberikan jaminan atas nama negara, sepanjang dana yang tersedia tidak mencukupi untuk membiayai kegiatan yang telah direncanakan. Dalam hal ini, tindakan yang dilakukan oleh bendahara Umum Negara semata-mata dilakukan atas nama Pemerintah dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang APBN, sehingga tidak melanggar hak budget DPR, karena dalam lingkup yang berbeda.

- c. Pandangan F.PDU yang disampaikan oleh Drs. Abdullah Alwahdi, dalam Rapat Kerja Pembahasan Pansus 3 (tiga) RUU Bidang Keuangan Negara tanggal 4 Maret 2002, yang pada intinya menyatakan bahwa sumber-sumber pembiayaan apabila bersumber dari pinjaman pihak luar negeri harus dikonsultasikan atau dibicarakan dengan DPR berdasarkan kesempatan, atau mengusahakan satu persetujuan DPR.

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, DPR berpendapat tidak terdapat pertentangan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Mohon Mahkamah Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon *a quo* tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara tidak bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945;
4. Menyatakan bahwa Pasal 8 huruf d UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf j serta Pasal 38 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara tidak bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.



**[2.5]** Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 10 Juli 2012 dan Pemerintah menyampaikan kesimpulan tertulis tanpa tanggal bulan Juli 2012; yang masing-masing diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 10 Juli 2012 dan 24 Juli 2012, yang pada pokoknya masing-masing tetap pada pendiriannya;

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

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

**[3.1]** Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah untuk menguji konstusionalitas Pasal 8 huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286, selanjutnya disebut UU 17/2003), Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355, selanjutnya disebut UU 1/2004) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

**[3.2]** Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU Nomor 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945;

**[3.4]** Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma Pasal 8 huruf d UU 17/2003 serta Pasal 7 ayat (2) huruf j dan Pasal 38 ayat (1) UU 1/2004 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

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

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

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

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

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

**[3.6]** Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

**[3.7]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf **[3.5]** dan **[3.6]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai berikut:

**[3.8]** Menimbang bahwa para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia, sehingga termasuk sebagai perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, sedangkan mengenai dalil adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

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

**[3.9]** Menimbang bahwa para Pemohon berpotensi dirugikan dengan adanya utang atau pinjaman negara karena para Pemohon sebagai warga negara Indonesia ikut menanggung kewajiban membayar utang Pemerintah Republik Indonesia terhadap subjek perjanjian internasional lain, setidaknya melalui pajak yang dibayarkan oleh warga negara kepada Pemerintah. Potensi penambahan utang berbanding lurus dengan penambahan beban kewajiban warga negara untuk ikut melunasi utang negara. Potensi penambahan utang tersebut didalilkan para Pemohon akan semakin besar manakala Pemerintah Republik Indonesia, dalam hal ini Menteri Keuangan, menurut Undang-Undang yang dimohonkan pengujian *a quo*, tidak perlu meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam mengikat perjanjian utang/pinjaman dengan negara lain atau dengan subjek perjanjian internasional lain.

Para Pemohon mendalilkan hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang adalah:

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:

*“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*

Pasal 27 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan:

*“Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.”*

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan:

*“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”*

Adapun ketentuan Undang-Undang yang diuji adalah:

Pasal 8 huruf d UU 17/2003 yang menyatakan:

*“Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: ... d) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;”*

Pasal 7 ayat (2) huruf j UU 1/2004 yang menyatakan:

*“Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang: ... j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah;”*

Pasal 38 ayat (1) UU 1/2004 yang menyatakan:

*“Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN.”*

Para Pemohon mendalilkan dirugikan oleh pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya karena pasal-pasal tersebut dapat menimbulkan pinjaman negara, dan para Pemohon menanggung kewajiban membayar pinjaman Pemerintah Republik Indonesia melalui kewajiban para Pemohon untuk membayar pajak. Potensi penambahan pinjaman akan semakin besar karena Menteri Keuangan tidak perlu meminta persetujuan DPR dalam mengikat perjanjian pinjaman dengan negara lain atau dengan subjek hukum perjanjian internasional lainnya;

**[3.10]** Menimbang bahwa menurut Mahkamah, para Pemohon tidak mempersoalkan konstitusionalitas pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tetapi konstitusionalitas prosedur pemberian pinjaman yang berkaitan

dengan peran Menteri Keuangan sebagaimana ditentukan dalam pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya.

Adapun kerugian konstitusional yang didalilkan para Pemohon, menurut Mahkamah tidaklah bersifat spesifik dan dapat dipastikan akan terjadi. Pinjaman negara memang meningkatkan beban negara yang kemudian dapat berakibat kepada pembayar pajak, namun pinjaman negara yang dimanfaatkan untuk hal-hal yang produktif dapat meningkatkan taraf hidup rakyat secara tidak langsung dan dengan meningkatnya pendapatan penduduk maka berakibat juga semakin bertambahnya penduduk yang mampu untuk membayar pajak. Oleh karenanya, beban pajak menjadi merata tidak hanya kepada sekelompok orang saja;

Para Pemohon juga tidak membuktikan bahwa dengan dikabulkannya permohonan para Pemohon kerugian atau potensi kerugian atas hak konstitusional para Pemohon tidak lagi atau tidak akan terjadi. Para Pemohon tidak mendalilkan bentuk kerugian dari haknya yang dilindungi oleh Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945 yang dirugikan secara spesifik oleh pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya, dan tidak menerangkan pula hubungan kausalitas antara Undang-Undang yang diuji dengan kerugian konstitusional para Pemohon sebagaimana disyaratkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya;

Dengan tidak dirugikannya hak konstitusionalitas secara spesifik tersebut, menurut Mahkamah para Pemohon tidak memenuhi syarat sebagaimana pendirian Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan putusan-putusan selanjutnya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

**[3.11]** Menimbang bahwa oleh karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka pokok permohonan para Pemohon tidak dipertimbangkan.

#### 4. KONKLUSI

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

- [4.1]** Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

#### 5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, dan Ahmad Fadlil Sumadi, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal tujuh, bulan November, tahun dua ribu dua belas**, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Rabu, tanggal dua puluh delapan, bulan Agustus**, tahun **dua ribu tiga belas**, pukul **16.00**, oleh delapan Hakim Konstitusi,

yaitu M. Akil Mochtar, selaku Ketua merangkap Anggota, Hamdan Zoelva, Harjono, Muhammad Alim, Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Arief Hidayat, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**M. Akil Mochtar**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Hamdan Zoelva**

**ttd.**

**Muhammad Alim**

**ttd.**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd.**

**Harjono**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Patrialis Akbar**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Mardian Wibowo**