

BADAN KEAHLIAN DPR RI PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

RESUME

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 12/PUU-XVI/2018
PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG
BADAN USAHA MILIK NEGARA

31 MEI 2018

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Kamis, tanggal 31 Mei 2018, pukul 14.24 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) dalam Perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018. Perwakilan DPR RI dihadiri oleh Pejabat dan Pegawai di Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang – Undang Badan Keahlian DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian materiil UU BUMN dalam Perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018 diajukan oleh H. Yan Herimen, S.E dan kawan-kawan.

C. PASAL ATAU AYAT UU BUMN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas:

Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN yang berbunyi:

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

D. BATU UJI

Bahwa Pemohon berkeyakinan Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1), Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena mengakibatkan hilangnya hak konstitusi pemohon untuk mendapatkan kehidupan yang layak dalam pekerjaannya.

E. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap konstitusionalitas Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN, MK memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

1) Bahwa pertanyaan konstitusional yang harus dimunculkan dari proposisi para Pemohon tersebut adalah apakah benar pengambilan keputusan dalam RUPS dari suatu BUMN yang berbentuk Persero mengenai perubahan anggaran dasar dan hal-hal lain sebagaimana didalilkan para Pemohon tersebut mempersyaratkan adanya persetujuan DPR.

Sebelum menjawab pertanyaan konstitusional tersebut, Mahkamah terlebih dahulu perlu menekankan kembali bahwa, Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN bukan mengatur tentang perubahan anggaran dasar dan hal-hal sebagaimana didalilkan para Pemohon melainkan mengatur tentang pemberian kuasa dengan hak substitusi oleh Menteri kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Ketentuan a quo memang menyinggung atau berkait dengan perubahan anggaran dasar dan hal-hal sebagaimana didalilkan para Pemohon, namun konteksnya justru memberikan pembatasan kepada penerima kuasa dalam mengambil putusan dalam RUPS, yaitu bahwa jika RUPS itu hendak mengambil keputusan tentang hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3), yaitu pengambilan keputusan mengenai perubahan jumlah modal, perubahan anggaran dasar; penggabungan, peleburan, penggunaan laba; pengambilalihan, pemisahan serta pembubaran Persero; investasi dan pembiayaan jangka panjang; kerja sama Persero; pembentukan anak perusahaan atau penyertaan; dan pengalihan aktiva, maka penerima kuasa yang mewakili Menteri dalam RUPS tersebut tidak boleh bertindak langsung mengambil keputusan melainkan harus mendapatkan persetujuan dari Menteri terlebih dahulu sebagai pemberi kuasa.

Logika yang terkandung dalam rumusan Pasal 14 ayat (3) UU BUMN adalah bahwa RUPS dari BUMN yang berbentuk Persero berhak membuat keputusan mengenai: perubahan jumlah modal; perubahan anggaran dasar; rencana penggunaan laba; penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero; investasi dan pembiayaan jangka panjang; kerja sama Persero; pembentukan anak perusahaan atau penyertaan; serta pengalihan aktiva. Keputusan mengenai hal-hal tersebut dapat langsung dilakukan jika Menteri hadir dalam RUPS dimaksud. Namun, jika Menteri tidak hadir dalam RUPS tersebut melainkan memberikan kuasa dengan hak substitusi (entah kepada perorangan atau badan hukum) maka penerima kuasa dengan hak substitusi ini harus mendapatkan persetujuan Menteri terlebih dahulu (selaku pemberi Kuasa) jika RUPS hendak mengambil keputusan mengenai soal-soal demikian.

Pertanyaannya kemudian, mengapa RUPS dari BUMN yang berbentuk Persero memiliki kewenangan demikian. Dalam hubungan ini, Pasal 11 UU BUMN menyatakan, "Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip- prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas". Dengan kata lain, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas berlaku pula bagi BUMN yang berbentuk Persero. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (UU dicabut dan dinyatakan tidak 1/1995) telah berlaku dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU 40/2007). Hal itu ditegaskan dalam Pasal 160 UU 40/2007 yang menyatakan, "Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3587), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku." Oleh karena itu, dengan merujuk Pasal 11 UU BUMN, berarti terhadap BUMN yang berbentuk Persero mutatis mutandis juga berlaku ketentuan dalam UU 40/2007. Namun demikian, peraturan pelaksana dari UU 1/1995 tersebut dinyatakan tetap berlaku sepanjang

tidak bertentangan atau belum diganti berdasarkan UU 40/2007 ini. Hal itu dinyatakan dalam Pasal 159 UU 40/2007. Dengan demikian, peraturan pelaksana UU 1/1995 berlaku pula sebagai peraturan pelaksana UU 40/2007 sepanjang tidak bertentangan dengan atau belum diganti berdasarkan UU 40/2007, sehingga peraturan pelaksana ini pun berlaku pula terhadap BUMN yang berbentuk Persero.

Sesuai dengan ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku dalam perseroan terbatas, tindakan yang berkenaan dengan hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN tersebut adalah tergolong ke dalam atau merupakan tindakan atau aksi korporasi yang baru dapat dilaksanakan apabila telah mendapatkan persetujuan atau penetapan RUPS. Hal itu sesuai dengan eksistensi RUPS sebagai organ Persero yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Persero dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 13 UU BUMN.

Secara a contrario, dengan berpegang pada hakikat RUPS sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13 UU BUMN, maka keputusan mengenai hal-hal yang disebut dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN adalah termasuk tindakan atau aksi korporasi yang kewenangannya tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris. Artinya, meskipun menurut Pasal 5 UU BUMN Direksi bertanggung jawab penuh dalam pengurusan BUMN, yang berarti dia berwenang melakukan aksi-aksi korporasi sesuai dengan maksud dan tujuan BUMN yang bersangkutan, namun kewenangan itu tidak serta-merta dapat dilaksanakan sendiri oleh Direksi meskipun telah ada pengawasan oleh Komisaris jika berkenaan dengan hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN melainkan harus mendapat persetujuan atau keputusan RUPS. Sementara itu, untuk tindakan atau aksi korporasi lainnya, baik menyangkut kebijakan pengurusan maupun jalannya pengurusan pada umumnya, tunduk pada pengawasan Dewan Komisaris. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 108 UU 40/2007.

Sebagai Persero, BUMN juga harus tunduk pada prinsip-prinsip yang berlaku dalam tata kelola perusahaan yang baik (good corporate

governance) sehingga mampu menghasilkan nilai ekonomi bagi semua pemangku kepentingan, lebih-lebih pemegang saham (*in casu* Pemerintah). Apalagi kepada BUMN dibebankan maksud dan tujuan yang bukan sekadar mengejar keuntungan tetapi justru lebih banyak maksud dan tujuan yang sifatnya berfungsi sosial, sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Intervensi eksternal terhadap aksi-aksi korporasi BUMN, lebih-lebih intervensi politik, yang membawa dampak tidak dapatnya BUMN melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik harus dicegah. BUMN tidak boleh dijadikan alat politik atau dipolitisasi sedemikian rupa sehingga keluar atau menyimpang dari maksud dan tujuan pendiriannya.

Dengan demikian, tidak ada relevansinya melibatkan DPR dalam aksi atau tindakan korporasi yang dilakukan oleh BUMN Persero sebab DPR bukanlah bagian dari RUPS maupun Dewan Komisaris. Dalam hubungannya dengan BUMN, kalaupun secara implisit hendak dikatakan ada pengawasan DPR, hal itu harus diletakkan konteksnya dalam kerangka fungsi pengawasan politik DPR terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 UUD 1945. Misalnya ketika Presiden mengajukan rancangan Undang-Undang tentang APBN. Pada saat itulah DPR dapat mempertanyakan pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk yang oleh Pemerintah dialokasikan untuk BUMN.

Dalam sistem presidensial, bahkan tidak seluruh tindakan pemerintah tunduk pada pengawasan DPR, misalnya terhadap hal-hal yang berdasarkan Konstitusi maupun praktik ketatanegaraan sepenuhnya merupakan bagian dari atau berada dalam ruang lingkup kewenangan diskresional Pemerintah atau hal-hal yang sepenuhnya merupakan hak prerogatif Presiden.

Berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, dalil para Pemohon *a* quo adalah tidak beralasan menurut hukum.

2) Bahwa para Pemohon mendalilkan, investasi yang dilakukan pemerintah harus melalui persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Sementara itu,

berdasarkan Pasal 14 ayat (3) huruf g UU BUMN pemerintah dapat membentuk anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN di mana hal itu berarti menghilangkan pengawasan DPR yang mengakibatkan kewenangan pemerintah selaku pemegang saham akan menjadi kewenangan induk BUMN di mana peran pemerintah dalam BUMN sebagai pemegang saham akan berubah menjadi BUMN penerima pengalihan saham.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, untuk membuat lebih terang, Mahkamah perlu menegaskan kembali bahwa harus dibedakan antara tindakan memberikan modal untuk mendirikan BUMN atau menambah modal BUMN dan tindakan BUMN itu sendiri. Tindakan memberikan modal untuk mendirikan BUMN atau menambah modal BUMN memerlukan keterlibatan DPR sebab modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN. Sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undangundang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, pertama, secara implisit pada dasarnya tidak akan ada pemberian modal untuk membentuk BUMN atau menambah modal BUMN tanpa persetujuan DPR karena modal BUMN itu berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu dari APBN. Artinya, jika DPR tidak menyetujui suatu rancangan Undang-Undang tentang APBN, yang sebagian darinya akan digunakan untuk membentuk atau mendirikan BUMN, maka tidak mungkin akan ada BUMN; kedua, karena sebagian modal BUMN berasal dari APBN, sementara APBN itu diajukan setiap tahun dalam bentuk undangmaka setiap tahun terbuka kesempatan DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasannya yang dalam hal ini dilaksanakan secara bersama-sama dengan fungsi budgeter atau fungsi anggarannya, yaitu ketika Presiden (Pemerintah) mengajukan rancangan Undang-Undang tentang APBN. Misalnya, sebelum menyetujui anggaran (baru) yang diajukan oleh Presiden (Pemerintah), DPR tentu akan melakukan evaluasi terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah, apakah sudah dilaksanakan untuk mencapai tujuan sebesarbesar kemakmuran rakyat atau belum. Artinya, konteks pengawasan DPR dalam hal ini adalah pengawasan politik terhadap pengelolaan keuangan negara dalam struktur APBN sebagaimana termaktub dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya yang sama sekali berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh Komisaris terhadap Direksi suatu BUMN Persero dalam menjalankan kepengurusan Persero, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 UU BUMN.

Sementara itu, setelah BUMN itu terbentuk, BUMN tersebut telah menjadi subjek hukum, dalam hal ini subjek hukum berupa badan hukum (rechtspersoon atau legal person). Sebagai subjek hukum, sebagaimana halnya subjek hukum berupa orang (naturlijke persoon), BUMN adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum dan berhak melakukan perbuatan hukum. Dalam melakukan perbuatan hukum, BUMN diwakili oleh Direksi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 UU BUMN. Perbuatan hukum BUMN dapat berupa perbuatan hukum pada umumnya maupun perbuatan hukum dalam rangka aksi atau tindakan korporasi. Sebagai subjek hukum berupa badan hukum (rechtspersoon), maka terhadap BUMN pada dasarnya juga berlaku seluruh ketentuan sebagaimana yang berlaku terhadap subjek hukum alamiah yaitu orang (naturlijke persoon). Namun, terhadap BUMN, baik yang berbentuk Persero maupun Perum, UU BUMN menegaskan bahwa terhadap BUMN berlaku ketentuan dalam UU BUMN, anggaran dasar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UU BUMN. Adapun terhadap BUMN yang berbentuk Persero, Pasal 11 UU BUMN menegaskan bahwa terhadap Persero juga berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas yang diatur dalam UU 1/1995 (yang telah diganti dengan UU 40/2007).

Tindakan pembentukan anak perusahaan atau penyertaan yang dirujuk oleh Pasal 14 ayat (3) huruf g UU BUMN, adalah bagian dari tindakan atau aksi korporasi yang artinya tindakan itu baru ada setelah BUMN terbentuk. Dalam hal ini tindakan atau aksi korporasi yang

berkenaan dengan pengurusan Perseroan. Oleh karena itu, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 UU BUMN *juncto* Pasal 108 ayat (1) UU 40/2007, pengawasannya dilakukan oleh Komisaris, bukan oleh DPR. Dengan demikian, mendalilkan adanya pengawasan DPR dalam tindakan korporasi yang dilakukan oleh BUMN secara tidak langsung para Pemohon berarti hendak menempatkan DPR seolah-olah sebagai Komisaris BUMN.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dalil para Pemohon *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa para Pemohon selanjutnya mempersoalkan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tatacara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP 72/2016) yang oleh para Pemohon diyakini bahwa PP tersebut sebagai salah satu perangkat untuk memprivatisasi BUMN tanpa terkecuali, termasuk BUMN yang produksinya menyangkut hajat hidup orang banyak sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal, di mana menurut para Pemohon dalam Lampiran halaman 32 dan halaman 33 Peraturan Presiden ini pembangkit listrik, transmisi tenaga listrik, dan distribusi tenaga listrik swasta dapat memiliki saham 95% - 100%.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo* Mahkamah berpendapat andaikatapun anggapan para Pemohon itu benar, *quod non*, hal itu bukan merupakan yurisdiksi Mahkamah untuk mengadilinya. Lagi pula, dalam persidangan terungkap bahwa terhadap PP 72/2016 tersebut telah diajukan pengujian ke Mahkamah Agung melalui Perkara Nomor 21P/HUM/2017 dan oleh Mahkamah Agung telah dinyatakan ditolak, sebagaimana diterangkan Pemerintah dalam persidangan tanggal 28 Maret 2018 yang tidak dibantah oleh para Pemohon.

3) Bahwa para Pemohon mendalilkan, BUMN bukan merupakan tempat untuk berinvestasi tetapi memiliki fungsi strategis sebagai alat negara

untuk menjalankan fungsi negara terutama pada sektor strategis. Peleburan atau penggabungan BUMN akan menyebabkan berakhirnya perseroan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU 40/2007) dan Peraturan Pelaksana namun para Pemohon tidak jelas menyebut peraturan pelaksana yang mana. Para Pemohon kemudian menyatakan bahwa berakhirnya perseroan menyebabkan dapat dilakukannya pemutusan hubungan kerja dengan mengutip ketentuan dalam Pasal 163 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa peleburan atau penggabungan BUMN, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, adalah bagian dari tindakan korporasi. Selain itu, menyatakan BUMN bukan sebagai tempat berinvestasi tidaklah rasional. Sebab, penggunaan uang negara yang dipisahkan guna membentuk BUMN itu sendiri adalah sebuah investasi. Bedanya dengan investasi lainnya, misalnya yang dilakukan oleh perorangan dalam mendirikan suatu perusahaan, adalah bahwa investasi dalam wujud pembentukan atau pendirian BUMN itu maksud dan tujuannya bukanlah sekadar mengejar keuntungan, bahkan justru lebih banyak fungsi sosialnya. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 2 UU BUMN yang menyatakan:

- (1) Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:
 - a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
 - b. mengejar keuntungan;
 - c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
 - d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
 - e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.
- (2) Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Sementara itu, dalam kaitannya dengan pemutusan hubungan kerja (PHK), Mahkamah perlu menegaskan bahwa PHK tidaklah serta-merta mengandung persoalan konstitusional. PHK baru menjadi persoalan konstitusional, khususnya yang berkait dengan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara, apabila norma undang-undang yang mengatur tentang PHK itu sendiri bertentangan dengan UUD 1945. Selama norma undang-undang yang mengatur tentang PHK itu tidak bertentangan dengan UUD 1945 maka peristiwa konkrit berupa terjadinya PHK tidaklah merupakan persoalan konstitusional yang menjadi kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya. Apabila dalam praktik terjadi pelanggaran terhadap ketentuan PHK (yang norma undang-undangnya konstitusional itu) maka hal itu merupakan kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial sebagai bagian dari pengadilan dalam lingkungan peradilan umum yang berada di bawah Mahkamah Agung untuk mengadilinya.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dalil para Pemohon *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.

4) Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, telah terang bagi Mahkamah bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

F. AMAR PUTUSAN

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan diatas, MK dalam Amar Putusannya menyatakan "<u>Menolak permohonan Para Pemohon</u> untuk seluruhnya."

G. PENUTUP

Bahwa Putusan MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka mahkamah konstitusi dan bersifat erga omnes (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (self-executing). Oleh karena itu, Putusan MK dalam Perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018 yang menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya terhadap Pengujian Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN mengandung arti bahwa

Pasal-Pasal *a quo* tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG BADAN KEAHLIAN DPR RI

2018

