



BADAN KEAHLIAN DPR RI
PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

RESUME

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 14/PUU-XVI/2018
PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003
TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945

26 NOVEMBER 2018

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Senin, tanggal 26 November 2018, pukul 14.11 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018. Dalam Sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 14/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 UU BUMN diajukan oleh Albertus Magnus Putut Prabantoro dan Letjen TNI (Purn) Kiki Syahnakri dalam hal ini diwakili oleh Kuasa Hukumnya yaitu Dr. Iur. Liona N. Supriatna, S.H., M.Hum, dkk para Advokat yang tergabung dalam Tim Advokasi Kedaulatan Ekonomi Indonesia (Taken) (selanjutnya disebut Para Pemohon).

C. PASAL / AYAT UU BUMN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Bahwa Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b dan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sepanjang Frasa "Ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah" yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 2

(1) Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya;**
- b. mengejar keuntungan;**

Pasal 4

Setiap perubahan penyertaan modal Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan Negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

D. BATU UJI

Bahwa Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b dan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN dianggap Para Pemohon bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 33 ayat (2), dan ayat (3) UUD Tahun 1945 karena dinilai telah merugikan dan melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.

E. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap konstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b dan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

[3.10] Menimbang bahwa setelah memeriksa secara saksama keterangan para Pemohon, keterangan Presiden, bukti-bukti yang diajukan para Pemohon beserta ahli yang diajukan oleh para Pemohon dan ahli yang diajukan oleh Presiden, keterangan tambahan Presiden, sebelum mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan bahwa terkait dengan keberadaan BUMN, dasar pemikiran atau latar belakang pembentukannya, maksud dan tujuannya, serta konstitusionalitasnya, Mahkamah telah pernah menyatakan pendiriannya sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVII/2018, bertanggal 1 Mei 2018. Dalam Putusan tersebut khususnya Paragraf [3.10] angka 1 sampai dengan angka 3, halaman 79 sampai dengan halaman 81, Mahkamah menyatakan:

1. Bahwa dibentuknya UU BUMN didasari oleh pertimbangan bahwa BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi yang mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan karenanya perannya harus dioptimalkan melalui pengurusan dan pengawasan yang optimal (vide Konsiderans “Menimbang” huruf a sampai dengan huruf d UU BUMN). Dalam konteks demikian, Mahkamah dapat menerima keterangan Presiden (Pemerintah) yang menyatakan bahwa BUMN mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi di mana untuk mencapai tujuan itu peran BUMN harus dioptimalkan dengan cara menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme yang, antara lain, dilakukan dengan melakukan pembenahan pengurusan dan pengawasannya sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Lebih jauh lagi, melalui Undang-Undang *a quo*, BUMN juga dirancang untuk menata dan mempertegas peran lembaga dan posisi wakil pemerintah

sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN serta mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.

2. Bahwa BUMN, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, yang dimaksud dengan “kekayaan negara yang dipisahkan” adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya (Pasal 1 angka 10 UU BUMN). BUMN dapat berupa Perusahaan Umum (Perum) maupun Perusahaan Perseroan (Persero).

Jika suatu BUMN seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham serta bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan maka BUMN tersebut adalah Perum (vide Pasal 1 angka 4 UU BUMN). Adapun jika suatu BUMN modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, maka BUMN tersebut adalah Persero (vide Pasal 1 angka 2 UU BUMN). Namun demikian, baik BUMN yang berbentuk Perum maupun Persero, maksud dan tujuan pembentukannya tidak boleh menyimpang dari maksud dan tujuan pembentukan BUMN, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, yaitu:

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

Ditambahkan pula, dalam melakukan kegiatannya, BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan [Pasal 2 ayat (2) UU BUMN]. Dengan kata lain, terlepas dari apa pun bentuknya, kegiatan suatu BUMN bukan hanya dibatasi oleh maksud dan tujuan pembentukannya tetapi juga oleh peraturan perundang-undangan, bahkan juga oleh ketertiban umum dan/atau kesusilaan. Artinya, kegiatan BUMN bukanlah semata-mata ditentukan oleh keinginan RUPS, Direksi, atau Komisaris (dalam hal BUMN tersebut berbentuk Persero) atau oleh Menteri, Direksi, atau Dewan Pengawas

(dalam hal BUMN tersebut berbentuk Perum) melainkan tetap harus mengacu pada maksud dan tujuan pembentukan BUMN.

3. Bahwa berdasarkan pertimbangan pada angka 1 dan angka 2 di atas, dasar pemikiran pembentukan UU BUMN maupun maksud dan tujuan BUMN itu sendiri adalah sejalan dengan salah satu tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, khususnya tujuan memajukan kesejahteraan umum. Lebih jauh, dengan memperhatikan secara saksama maksud dan tujuan pembentukannya serta pembatasan terhadap kegiatannya, keberadaan BUMN sejalan pula dengan amanat Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa 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 tanpa mengesampingkan hakikat perekonomian sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, secara konstitusional, dibentuknya BUMN yang maksud dan tujuannya sebagaimana telah diuraikan di atas tidaklah bertentangan dengan UUD 1945, bahkan sebaliknya justru merupakan bagian dari upaya mewujudkan tujuan negara sebagaimana ditegaskan baik dalam Pembukaan maupun Pasal 33 UUD 1945.

Dengan pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVII/2018 tersebut beberapa hal telah menjadi terang. *Pertama*, bahwa pendirian BUMN berkenaan langsung dengan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan memiliki peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan swasta besar, serta membantu pengembangan usaha kecil/koperasi dan karena itu BUMN harus dioptimalkan melalui penumbuhan budaya korporasi dan profesionalisme. *Kedua*, apapun bentuk BUMN tersebut, Perum ataupun Persero, maksud dan tujuannya tidak boleh menyimpang dari Pasal 2 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf e UU BUMN serta tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UU BUMN. *Ketiga*, bahwa eksistensi BUMN tidak bertentangan dengan UUD 1945;

[3.11] Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan hal-hal yang berkait dengan dasar pemikiran pembentukan BUMN, pengertian BUMN, maksud dan tujuan dibentuknya BUMN, serta konstitusionalitas BUMN, Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon lebih lanjut. Dari uraian panjang lebar yang dikemukakan para Pemohon sebagai argumentasi dalam mendukung dalil- dalilnya, setelah dibaca dengan saksama, sesungguhnya hanya ada dua isu konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah, yaitu:

- *pertama*: apakah maksud dan tujuan BUMN untuk mengejar keuntungan sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN bertentangan dengan Konstitusi, dalam hal ini Pasal 33 ayat (2)

dan ayat (3) UUD 1945;

- *kedua*: apakah pengawasan DPR terhadap keuangan negara yang telah dipisahkan sebagai penyertaan modal negara dalam BUMN mencakup pula kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sehingga sebagai konsekuensinya kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN tersebut harus ditetapkan dengan undang-undang.

Bahwa berkenaan dengan isu konstitusional *pertama*: apakah maksud dan tujuan BUMN untuk mengejar keuntungan sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN bertentangan dengan Konstitusi, dalam hal ini Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Dalam menilai konstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN tidaklah dapat dinilai secara parsial tanpa mengaitkan konteksnya secara komprehensif baik dengan keseluruhan norma yang termuat dalam Pasal 2 UU BUMN itu sendiri maupun dengan norma lainnya dalam UU BUMN secara keseluruhan;

2. Pasal 2 UU BUMN selengkapnya 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 kebutuhan hajat hidup orang banyak;*
- d. menjadi perintis bagi 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.

Dengan demikian, maksud dan tujuan BUMN “mengejar keuntungan” pada Pasal 2 ayat (1) huruf b di atas harus dikaitkan dengan maksud dan tujuan lain dari pendirian BUMN dimaksud sebagaimana tertuang dalam huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf e di atas secara kumulatif. Sehingga, jika dikaitkan dengan argumentasi dalam dalil-dalil para Pemohon, apakah mungkin BUMN mampu mencapai maksud dan tujuan pendiriannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf e jika BUMN tidak dibenarkan mengejar keuntungan. Terlebih lagi adanya penegasan dalam Pasal 2 ayat (2) yang memuat perintah bahwa kegiatan BUMN tidak boleh

menyimpang bukan hanya dengan maksud dan tujuan pendiriannya melainkan juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, bahkan juga dengan kesusilaan. Agar BUMN tidak melakukan kegiatan yang menyimpang dari maksud dan tujuan pendiriannya, BUMN diawasi oleh Komisariss dan Dewan Pengawas (sesuai dengan bentuk badan hukum BUMN yang bersangkutan) yang bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU BUMN. Komisariss dan Dewan Pengawas ini dalam melaksanakan tugasnya harus patuh kepada Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (3) UU BUMN. Sehingga, secara normatif dan dalam batas penalaran yang wajar, sangat sulit untuk terjadi penyelewengan oleh BUMN hanya karena adanya salah satu tujuan untuk mengejar keuntungan sebagaimana didalilkan para Pemohon. Andaikatapun terjadi penyelewengan kegiatan BUMN maka hal itu menjadi tanggung jawab penuh Direksi karena sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU BUMN Direksilah yang bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Artinya, tanggung jawab hukum jika terjadi penyelewengan demikian ada pada Direksi dan penyebab penyelewengan itu bukanlah Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN. Sebaliknya, justru Pasal 2 UU BUMN secara keseluruhanlah yang menjadi rujukan untuk menilai ada atau tidak adanya penyelewengan kegiatan BUMN dimaksud.

3. Para Pemohon menjadikan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 sebagai titik tolaknya untuk mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN dan mendalilkan bahwa BUMN adalah amanat UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3), yang perlu dijaga agar tidak keluar dari semangatnya untuk mendukung tercapainya tujuan mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dan karenanya, setelah melihat perkembangan BUMN saat ini, menurut para Pemohon, diperlukan perubahan paradigma tujuan pendirian BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum maupun Perusahaan Perseroan (Persero) untuk meletakkan tujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dibandingkan tujuan mengejar keuntungan. Dengan argumentasi para Pemohon demikian, pertanyaan yang muncul adalah apakah “mengejar keuntungan” yang dijadikan salah satu maksud dan tujuan pendirian BUMN bersama-sama dengan maksud dan tujuan lainnya, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, berarti BUMN telah mengabaikan tujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pertimbangan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada angka 2 di atas telah dengan sendirinya menjawab pertanyaan ini. Sementara itu, di satu pihak, para Pemohon sendiri mengakui bahwa BUMN merupakan amanat UUD 1945 dan hal

itu sejalan dengan konsiderans “Mengingat” angka 1 UU BUMN. Namun, di lain pihak, para Pemohon mempertentangkan maksud dan tujuan pendirian BUMN dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, khususnya dengan tujuan mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Padahal tujuan mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) adalah berkaitan dengan amanat penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta penguasaan oleh negara terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga timbul pertanyaan, apakah dengan demikian berarti para Pemohon bermaksud mendalilkan bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN untuk “mengejar keuntungan” sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN bertentangan dengan prinsip penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta penguasaan oleh negara terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jika benar demikian maksud para Pemohon, menurut Mahkamah, dengan memahami maksud dan pendirian BUMN secara keseluruhan, sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN, justru semangat untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat itu telah terumuskan secara holistik dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN mulai dari huruf a sampai dengan huruf e.

Berkait dengan prinsip penguasaan oleh negara, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, menyatakan antara lain bahwa:

Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian pendapat dan uraian di atas, maka dengan demikian, perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share- holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam

manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat;

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah di atas, apabila dikaitkan dengan maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, maksud dan tujuan pendirian BUMN tersebut, yang di dalamnya termasuk mengejar keuntungan, sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan prinsip penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

4. Hadirnya BUMN bukanlah semata-mata sebagai perpanjangan tangan negara dalam rangka melaksanakan prinsip penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak maupun perpanjangan tangan negara dalam melaksanakan prinsip penguasaan oleh negara terhadap bumi dan air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, melainkan juga sekaligus sebagai pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian negara yang tujuan akhirnya adalah mewujudkan kemakmuran rakyat. Hal itu ditegaskan dalam Konsiderans "Menimbang" huruf a dan huruf b serta dalam Penjelasan Umum angka romawi I dan II UU BUMN. Dengan kata lain, bidang kegiatan BUMN sebagai pelaku ekonomi nasional bukan hanya dalam bidang-bidang yang berkaitan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 melainkan juga bidang kegiatan lain sepanjang tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, sebagaimana tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN secara keseluruhan. Dengan demikian, kemakmuran rakyat sebagai maksud dan tujuan pendirian BUMN, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, bukan hanya terbatas dalam konteks melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tetapi jauh lebih luas lagi. Hal ini sejalan dengan amanat Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang menegaskan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Salah satu caranya adalah dengan membentuk BUMN. Tugas pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu tentu tidak terbatas hanya dalam konteks pelaksanaan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 adalah penegasan bahwa untuk hal-hal atau bidang-bidang yang termasuk dalam kategori sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) harus dikuasai negara dan maksud penguasaan negara itu bukan untuk kepentingan lain tetapi semata-mata untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat. Ihwal pengertian yang terkandung dalam pengertian “dikuasai oleh negara” itu telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya.

Berdasarkan pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka 4 di atas, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN adalah tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berkenaan dengan isu konstitusional *kedua*: apakah pengawasan DPR terhadap keuangan negara yang telah dipisahkan sebagai penyertaan modal negara dalam BUMN mencakup pula kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sehingga sebagai konsekuensinya kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN tersebut harus ditetapkan dengan undang-undang, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Pertama-tama harus ditegaskan apakah norma yang termuat dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN termasuk dalam atau ada hubungan dengan aksi atau tindakan korporasi atau tidak. Sebab, konteks pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR adalah berkenaan dengan pengawasan politik dan tidak sampai kepada pengawasan terhadap aksi korporasi yang dilakukan oleh BUMN (setelah BUMN terbentuk). Hal ini telah ditegaskan dalam pertimbangan Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 Paragraf [3.11] angka 3 yang antara lain menyatakan:

Dalam hubungannya dengan BUMN, walaupun 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.

Dengan demikian, setelah BUMN berdiri (yang modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN) maka aksi atau tindakan yang dilakukan oleh BUMN tersebut telah sepenuhnya merupakan aksi atau tindakan korporasi yang tidak lagi berada di bawah pengawasan DPR, lebih-lebih BUMN yang berbentuk Persero. Hal ini pun telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018 Paragraf [3.11] angka 2 yang antara lain menyatakan:

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 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.

Adapun Pasal 4 UU BUMN selengkapnya menyatakan:

- (1) *Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*
- (2) *Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:*
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;*
 - b. kapitalisasi cadangan;*
 - c. sumber lainnya.*
- (3) *Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*
- (4) *Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*
- (5) *Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) bagi penambahan penyertaan modal yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Dengan memperhatikan rumusan norma yang tertuang dalam Pasal 4 UU BUMN di atas jelas bahwa konstruksinya adalah telah ada persetujuan DPR terhadap penggunaan kekayaan negara yang berasal dari APBN yang selanjutnya oleh Pemerintah akan digunakan untuk mendirikan BUMN. Oleh karena itu, penyertaan modal negara (yang dananya berasal dari APBN yang telah disetujui oleh DPR) tersebut, termasuk perubahan penyertaan modal negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, telah sepenuhnya berada di tangan pemerintah sehingga sudah tepat jika pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Substansi yang diatur dalam Pasal 4 ayat (4) *a quo* sudah merupakan rencana pelaksanaan atau penggunaan anggaran sehingga hal ini menjadi kewenangan

pemerintah. Hal demikian sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, bertanggal 22 Mei 2014, yang menegaskan bahwa pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden, karena pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut diimplementasikan (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, bertanggal 22 Mei 2014, Paragraf [3.17], halaman 150).

Selain itu, kendatipun norma yang tertuang dalam Pasal 4 UU BUMN tersebut belum secara langsung merupakan bagian dari aksi korporasi namun jelas akan mempengaruhi atau berdampak terhadap aksi-aksi korporasi yang akan dilakukan oleh BUMN dimaksud di masa yang akan datang. Karena itu, keadaan demikian juga telah berada di luar lingkup fungsi pengawasan DPR. Lagi pula, karena materi muatan ketentuan dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bukanlah materi muatan undang-undang melainkan materi muatan yang membutuhkan pengaturan pelaksanaan (*delegating provisio*) maka, dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengaturan pelaksanaannya yang tepat dari ketentuan tersebut adalah peraturan pemerintah, bukan undang-undang sebagaimana didalilkan para Pemohon.

2. Pada bagian lain dalilnya, para Pemohon mengemukakan argumentasi bahwa frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN menyebabkan adanya penyelewengan dalam peraturan turunannya yang mendegradasi peran DPR dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Para Pemohon kemudian merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Modal dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP 72/2016). Dalam kaitan ini para Pemohon menunjuk Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 di mana penyertaan modal negara kepada BUMN tidak dilakukan dengan mekanisme APBN. Keadaan demikian oleh para Pemohon didalilkan mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 dan Keterangan Pemerintah dalam Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 tentang keharusan Pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa penyertaan modal negara kepada perusahaan negara.

Terhadap dalil tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa objek keberatan para Pemohon sesungguhnya adalah PP 72/2016. Seluruh argumentasi yang digunakan sebagai landasan untuk mendukung dalil para Pemohon perihal inkonstitusionalitas frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertolak dari analisis para Pemohon terhadap implementasi ketentuan dalam PP 72/2016 yang dinilai mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

2/SKLN-X/2012 dan Keterangan Pemerintah dalam Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013. Oleh karena itu, apabila para Pemohon beranggapan bahwa PP 72/2016 dimaksud bertentangan dengan undang-undang, termasuk apabila dianggap bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi, maka hal itu telah berada di luar kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya. Sebab hal itu bukan merupakan persoalan konstusionalitas norma undang-undang melainkan persoalan implementasi norma undang-undang, dalam hal ini implementasi norma Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, *in casu* PP 72/2016. Perihal benar atau tidaknya terdapat persoalan implementasi demikian harus dibuktikan melalui proses hukum dan lembaga yang memiliki kompetensi untuk itu bukanlah Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, tidak terdapat relevansi maupun urgensinya bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan lebih jauh dalil-dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan persoalan implementasi norma Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang dituangkan ke dalam PP 72/2016 sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon. Sebab, andaipun persoalan implementasi demikian terbukti benar, hal itu tidak serta-merta menjadikan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertentangan dengan UUD 1945. Terlepas dari setuju atau tidak, hal ini di satu pihak adalah konsekuensi yuridis dari dipisahkannya lembaga negara yang berwenang menguji pertentangan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dengan lembaga negara yang berwenang menguji pertentangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang termasuk apabila dinilai bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, dan di pihak lain tidak dimilikinya kewenangan konstusional Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara pengaduan konstusional – yang secara doktriner maupun praktik di sejumlah negara mencakup pula persoalan-persoalan implementasi norma undang-undang yang dianggap inkonstitusional.

3. Hal lain yang relevan untuk dipertimbangkan oleh Mahkamah dari dalil para Pemohon berkenaan dengan argumentasinya perihal inkonstitusionalitas frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN adalah argumentasi para Pemohon yang menyatakan bahwa frasa *a quo* telah mendegradasi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan DPR.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat bahwa, sebagaimana telah disinggung dalam pertimbangan pada angka 1 di atas, premis yang mendasari lahirnya rumusan dalam Pasal 4 UU BUMN secara keseluruhan adalah telah adanya persetujuan DPR untuk menggunakan sebagian dana APBN sebagai modal untuk mendirikan BUMN. Kemudian, sesuai dengan ilmu perundang-undangan maupun hukum positif (dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang tertuang dalam undang-undang, sesuai dengan hierarkinya, adalah dengan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, menolak kerangka penalaran demikian bukan hanya berarti

menisbikan ilmu perundang-undangan tetapi juga sekaligus berarti mengingkari hukum positif, *in casu* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, tidaklah beralasan untuk menyatakan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN telah mendegradasi fungsi-fungsi DPR.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

F. AMAR PUTUSAN

Dalam Provisi:

Menolak Permohonan provisi para pemohon;

Dalam Pokok Permohonan

Menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

G. PENUTUP

Bahwa Putusan MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (*self executing*) oleh seluruh organ penyelenggara negara, organ penegak hukum, dan warga Negara. Oleh karena itu, Putusan MK dalam Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018 yang menyatakan menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya terhadap pengujian Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b dan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN mengandung arti bahwa Pasal *a quo* tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2018**

