



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 14/PUU-XVI/2018**

**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 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Albertus Magnus Putut Prabantoro**  
Pekerjaan : Peneliti Ekonomi Kerakyatan  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Kano III, Nomor 27, RT/RW 002/009,  
Kelurahan Kelapa Dua, Kecamatan Kelapa Dua,  
Kabupaten Tangerang, Banten.

selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Letjen TNI (Purn) Kiki Syahnakri**  
Pekerjaan : Pemerhati Keadilan Sosial  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Komp. Pati AD F 21 RT 001/RW 003  
Kelurahan Kuningan Timur, Kecamatan Setia Budi,  
Jakarta Selatan, DKI Jakarta

selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 11 Januari 2018 memberi kuasa kepada Dr. Iur. Liona N. Supriatna, S.H., M.Hum., Hermawi Taslim, S.H., Daniel T. Masiku, S.H., Sandra Nangoy, S.H., M.H., A. Benny Sabdo Nugroho, S.H., M.H., Gregorius Retas Daeng, S.H., Antonius Maria Claret Alvin Widanto Pratomo, S.H., dan Bonifasius Falakhi, S.H., baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

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



- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 7 Februari 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 15 Februari 2018 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 23/PAN.MK/2018 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 19 Februari 2018 dengan Nomor 14/PUU-XVI/2018, yang diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 16 Maret 2018, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **PERSYARATAN FORMIL PENGAJUAN PERMOHONAN**

#### **A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. Bahwa Indonesia telah membuat sejarah baru dalam membentuk sistem bernegara yang modern, salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi. Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi diharapkan mampu menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Mahkamah Konstitusi juga diharuskan mampu memberi keseimbangan (*checks and balances*) antara lembaga negara dan menyelesaikan sengketa konstitusional, agar hukum dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap terjaga;
2. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum;
3. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari

"*constitutional rights*" setiap warga negara Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara Indonesia;

4. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi:

*"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."*

5. Bahwa sesuai Dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban yaitu:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- e. Wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

6. Bahwa kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi kemudian dikuatkan dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut "**UU MK**") yang berbunyi:

*"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. *Memutus pembubaran partai politik;*
- d. *Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;*

e. *Wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*"

7. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Pasal 1 angka (3) *juncto* Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut "**UU Kekuasaan Kehakiman**") yang menyatakan:

*"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;....."*

8. Bahwa kemudian, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur jenis dan hirarki kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lebih tinggi dari pada undang-undang. Oleh karena itu, setiap ketentuan undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Apabila terdapat ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme Pengujian Konstitusionalitas (*Constitutional Review/Judicial Review*) sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

*"Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi."*

9. Bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang pula memberika penafsiran konstitusional terhadap suatu ketentuan undang-undang, dan disaat bersamaan membatasi penafsiran lainnya atas suatu norma, sebagaimana dinyatakan oleh Hans Kelsen:

*"Jika ketentuan konstitusi tidak dipatuhi, maka tidak akan ada norma hukum yang berlaku, dan norma yang diciptakan dengan cara ini juga tidak akan berlaku. Ini berarti: makna subyektif dari tindakan yang ditetapkan secara inkonstitusional dan tidak berpijak pada norma dasar, tidak*

*ditafsirkan sebagai mana obyektifnya, dan penafsiran yang demikian ini akan dianulir.”*

10. Bahwa kewenangan mengadili oleh Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah sesuai dengan ketentuan sebagaimana para Pemohon uraikan di atas, maka dari pada itu para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menetapkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili permohonan pengujian konstitusional atas Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan kewenangannya sebagaimana ketentuan dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU MK *juncto* Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman *juncto* Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disamping memberikan penafsiran konstitusional.

#### **B. KEDUDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON**

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan: *“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.*
2. Bahwa selanjutnya, penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut menyatakan bahwa *“yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.
3. Bahwa Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang hal-hal yang dimaksud sebagai kerugian hak konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang, yang diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005

tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tertanggal 20 September 2007, yang harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu masing-masing:

- a. Bahwa adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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. Bahwa adanya hubungan sebab akibat (*causa verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
  - e. Bahwa adanya kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.
4. Bahwa Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) diatur sebagai berikut:
- “Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah:*
- a. *Perorangan warga negara Indonesia atau 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 badan hukum privat.*
  - d. *Lembaga negara.”*
5. Bahwa kelima syarat sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tertanggal 20 September 2007 dijelaskan kembali oleh Mahkamah Konstitusi melalui:
- a. Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam perkara permohonan pengujian formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang

Mahkamah Agung sebagaimana tercantum dalam halaman 59, yang menyatakan sebagai berikut:

*“Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945.”*

- b. Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011 dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam halaman 59, yang menyatakan sebagai berikut:

*“**[3.9]** Menimbang bahwa Mahkamah merujuk pada Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VII/2009 bertanggal 16 Juni 2010 yang menguraikan mengenai kedudukan hukum (legal standing) bagi perseorangan dan NGO/LSM dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang sebagai berikut, “Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945.”*

***[3.10]** Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan dalam paragraf [3.7], paragraf [3.8], dan paragraf [3.9] di atas, serta dihubungkan dengan dalil-dalil kerugian konstitusional yang dinyatakan oleh Pemohon I selaku perorangan warga negara Indonesia dan Pemohon II selaku badan hukum publik dan/atau privat yang peduli (concern) terhadap pemberantasan korupsi, sehingga menurut Mahkamah para Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam mengajukan permohonan a quo.”*

- c. Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011 dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam halaman 65, yang menyatakan sebagai berikut:

**[3.8]** Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan selaku perorangan warga negara yang merupakan pengajar Hukum Tata Negara yang peduli terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara serta ide-ide konstitusionalisme, dan merupakan individu-individu yang melakukan pemantauan terhadap penyimpangan yang terjadi dalam proses pelaksanaan nilai-nilai konstitusionalisme UUD 1945.

**[3.9]** Menimbang bahwa dengan merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 bertanggal 16 Juni 2010 yang menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) bagi perseorangan dan NGO/LSM dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang sebagai berikut, “Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materil, Undang-Undang terhadap UUD 1945”, Mahkamah berpendapat, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) dalam mengajukan permohonan pengujian pasal-pasal dalam Undang-Undang a quo.”

- d. Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011 dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam halaman 51, yang menyatakan sebagai berikut:

**[3.8]** Menimbang bahwa pada pokoknya Pemohon Nomor 1 sampai dengan Pemohon Nomor 23 mendalilkan sebagai subyek hukum yang telah mempunyai badan hukum yang peduli terhadap isu-isu terkait pemilu dan demokrasi; sedangkan Pemohon Nomor 24 sampai dengan Pemohon Nomor 136 adalah perorangan warga negara Indonesia, yang mempunyai hak konstitusional yang diatur dalam UUD 1945. Hak konstitusional tersebut telah dirugikan akibat berlakunya ketentuan pasal, ayat, dan bagian pasal atau ayat dari Undang-Undang a quo, yang dimohonkan oleh para Pemohon untuk diuji. Setelah mencermati bukti yang diajukan para Pemohon mengenai kedudukan hukum masing-masing Pemohon.

Pemohon Nomor 14, dan Pemohon Nomor 16 sampai dengan Pemohon Nomor 23 mendalilkan sebagai lembaga swadaya masyarakat namun tidak mengajukan bukti mengenai keberadaannya sebagai lembaga swadaya masyarakat. Meskipun demikian, para

Pemohon dimaksud, yang mewakili lembaganya masing-masing, memenuhi kualifikasi sebagai perorangan warga negara Indonesia yang di dalamnya termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama.

**[3.9]** Menimbang bahwa dengan memperhatikan potensi akibat yang dialami oleh para Pemohon terkait dengan pelaksanaan dan hasil pemilihan umum, atau setidaknya terkait dengan pembentukan komisi pemilihan umum, dikaitkan dengan hak konstitusional para Pemohon, menurut Mahkamah, terdapat hubungan sebab akibat (causal verband) antara potensi kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, sehingga para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang a quo;"

6. Bahwa dalam praktik pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, Nomor 5/PUU-IX/2011, Nomor 49/PUU-IX/2011, dan Nomor 81/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi menerapkan syarat *legal standing* minimal seorang warga negara Indonesia pembayar pajak (*tax payer*) yang peduli (*concern*) terhadap suatu undang-undang dan mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 demi kepentingan publik.
7. Bahwa para Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia dan pembayar pajak (*tax payer*) telah memenuhi syarat-syarat yang diamanatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 31 Mei 2005 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, Nomor 5/PUU-IX/2011, Nomor 49/PUU-IX/2011 dan Nomor 81/PUU-IX/2011 telah dirugikan hak konstitusionalnya atas berlakunya Pasal-Pasal yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, antara lain:
  - a. Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi sebagai berikut:
 

*"Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:*

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

Bahwa penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi sebagai berikut:

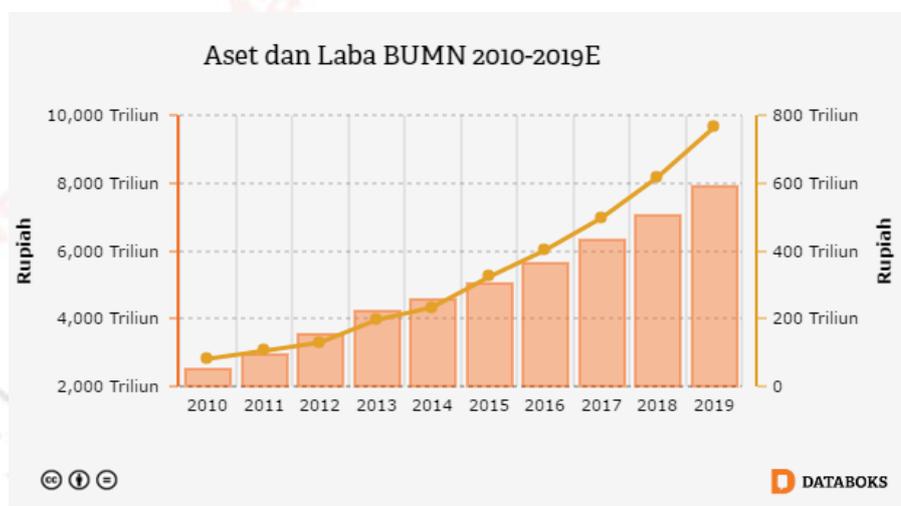
- “a. *BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.*
- b. *Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat....”*

Bahwa pada halaman 61 Rencana Strategis Kementerian BUMN 2015-2019, terdapat gambaran kinerja laba BUMN pada periode 2010-2014 dan 2015-2019 (**bukti P-13**), sebagaimana diilustrasikan pada gambar di bawah ini:



Sumber: Rencana Strategis Kementerian BUMN 2015-2019

Bahwa profil serupa juga dapat dilihat pada data yang dikutip dari *katadata* yang menunjukkan performa aset dan laba BUMN pada periode 2010-2019 dengan *trend* mengalami kenaikan.



Sumber: *KataData*, 2018

Bahwa profil target laba BUMN yang dari tahun ke tahun menunjukkan kenaikan dapat ditinjau dari dua perspektif, yaitu: perspektif pertama, menunjukkan bahwa BUMN-BUMN akan dapat membiayai kegiatannya secara mandiri dan terus menerus tanpa membenai APBN; dan perspektif kedua, dapat dimaknakan bahwa telah terjadi pergeseran orientasi dari maksud dan tujuan pendirian BUMN dari semula untuk pelaksanaan kemanfaatan umum menjadi mengejar keuntungan sebagai prioritas.

Bahwa sebagai perbandingan, kita dapat melihat sifat dan tujuan dari suatu perusahaan negara atau BUMN sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, sebagai berikut:

- (1) *Perusahaan negara adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :*
  - a. *memberi jasa,*
  - b. *menyelenggarakan kemanfaatan umum,*
  - c. *memupuk pendapatan.*
- (2) *Tujuan perusahaan negara ialah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spirituil.*

Bahwa terdapat perubahan paradigma antara sifat dan tujuan dari BUMN sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 tahun 1960 tentang

Perusahaan Negara dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yaitu dari semula menekankan pada menyelenggarakan kemanfaatan umum menjadi penerimaan negara dan mengejar keuntungan.

Bahwa perubahan paradigma sifat dan tujuan pendirian Badan Usaha Milik Negara dapat juga dilihat dalam peraturan turunan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (**bukti-P10**), dimana dalam Pasal 7 menyebutkan sebagai berikut:

*“Penambahan penyertaan modal Negara ke dalam suatu BUMN dan Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c dilakukan dalam rangka:*

- a. memperbaiki struktur permodalan BUMN dan Perseroan Terbatas; dan/atau*
- b. meningkatkan kapasitas usaha BUMN dan Perseroan Terbatas.”*

Bahwa dari konstruksi norma di atas tampak bahwa inisiatif penambahan penyertaan modal Negara hanya dilakukan semata-mata berdasarkan motivasi ekonomi yang terkait dengan permodalan dan/atau kapasitas usaha sebagai konsekuensi dari norma yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Seharusnya motivasi untuk penambahan penyertaan modal negara dilakukan dengan pertimbangan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dicita-citakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana telah disebutkan di atas secara jelas dan tegas bahwa Mahkamah atas dasar kepentingan umum telah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada perseorangan warga negara Indonesia untuk mengajukan pengujian

konstitusionalitas atas beberapa UU sebagaimana telah disebutkan di atas. Atas dasar kepentingan undang-undang pula para Pemohon selaku warga negara Indonesia dan pembayar pajak (*tax payer*) telah dirugikan hak konstitusionalnya atas berlakunya Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara apabila diartikan bahwa motivasi untuk mengejar penerimaan negara dan keuntungan dari suatu pendirian Badan Usaha Milik Negara berada di atas motivasi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan pertimbangan sebagai berikut :

- (1) Bahwa Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- (2) Bahwa terhadap sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena berkaitan dengan kemaslahatan umum (*public utilities*) dan pelayanan umum (*public services*), harus dikuasai oleh negara dan dijalankan oleh pemerintah. Sebab sumber daya alam tersebut, harus dapat dinikmati oleh rakyat secara berkeadilan, keterjangkauan, dalam suasana kemakmuran dan kesejahteraan umum yang adil dan merata;
- (3) Bahwa saat ini juga para Pemohon sudah memiliki konsep tentang pemerataan kemakmuran ekonomi yang merupakan pengejawantahan dari pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945. Konsep tersebut bernama *Indonesia Raya Incorporated* (IRI). (**bukti P-17**);
- (4) Bahwa dengan berlakunya Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara maka menimbulkan potensi kerugian bagi para Pemohon, yakni tidak terlaksananya amanat Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945: "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*" yang menjadi dasar pijakan dari konsep *Indonesia Raya Incorporated*

(IRI) yang digagas oleh para Pemohon (**bukti P-3, bukti P-5, bukti P-6, bukti P-7 dan bukti P-17**).

- b. Frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi sebagai berikut:

*“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.**”*

Bahwa dalam penjelasan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, berbunyi sebagai berikut:

*“Untuk memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN dan perseroan terbatas, termasuk penambahan dan pengurangan dari kekayaan negara tersebut serta perubahan struktur kepemilikan negara sebagai akibat adanya pengalihan saham milik negara atau penerbitan saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara, perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”*

Bahwa hak konstitusional para Pemohon dirugikan karena bunyi frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyebabkan adanya penyelewengan dalam peraturan turunan yang mendegradasi peran DPR sebagai representasi para Pemohon dalam melakukan *fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan*. Faktanya terbukti dengan Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (**bukti P-11**), dimana dalam Pasal 2A ayat (1) menyebutkan sebagai berikut:

*“Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah*

*Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”*

Penjelasan Pasal 2A ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

*“Saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas pada hakekatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sehingga pengalihan saham dimaksud untuk dijadikan penyertaan pada BUMN atau Perseroan Terbatas tidak dilakukan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”*

Bahwa pelaksanaan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang tidak dilakukan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara telah mengingkari pertimbangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum dalam Putusan Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memahami bahwa penyertaan modal negara pada suatu Badan Usaha Milik Negara dan/atau Perseroan Terbatas merupakan kewenangan konstitusional Pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara **yang hanya dapat dilakukan dengan** (i) persetujuan DPR baik melalui mekanisme APBN atau persetujuan secara spesifik; (ii) secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan (iii) di bawah pengawasan DPR.

Bahwa ketentuan termaksud juga bertentangan dengan keterangan Pemerintah pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pelaksanaan investasi maupun divestasi penyertaan modal negara pada BUMN harus mendapatkan persetujuan DPR.

Bahwa contoh pelaksanaan penyertaan modal negara pada BUMN yang dilakukan tanpa persetujuan DPR dapat dilihat pada saat Pemerintah membentuk perusahaan induk (*holding*) BUMN sektor sebagai berikut:

- (1) Perusahaan induk (*holding*) BUMN Perkebunan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2014 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan Nusantara III (**bukti P-14**);

- (2) Perusahaan induk (*holding*) BUMN Kehutanan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2014 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara (**bukti-P-15**);
- (3) Perusahaan induk (*holding*) BUMN Tambang melalui Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Industri Asahan Alumunium (**bukti-P-16**).

Bahwa pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN akan kembali dilakukan oleh Pemerintah untuk sektor-sektor lainnya seperti minyak dan gas bumi, jasa keuangan, konstruksi dan jalan tol, pangan, dan perumahan. Pemerintah dalam hal ini mengesampingkan rekomendasi DPR yang merupakan representasi para Pemohon untuk tidak membentuk perusahaan induk (*holding*) BUMN sebagaimana disampaikan melalui Surat Wakil Ketua DPR Nomor AG/09727/DPR RI/IX/2014 tertanggal 30 September 2014 perihal Laporan Panitia Kerja (Panja) Aset Komisi VI DPR RI, sebagai berikut:

No	Rekomendasi	Pertimbangan
1.	Menghentikan proses penjualan/pelepasan/pemindahtanganan dan KSO aset BUMN serta pendirian anak perusahaan BUMN	Apabila tidak sesuai dengan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 19/2003 tentang BUMN, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan PP No. 44/2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.
2.	Menghentikan pembentukan <i>holding</i> BUMN	Karena berpotensi menghilangkan BUMN dan mengakibatkan terbentuknya anak perusahaan yang berasal dari induk BUMN.

Bahwa salah satu dampak dari pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN yang dilakukan secara tidak hati-hati dan tanpa persetujuan DPR RI terlihat dari performa keuangan PT PPN III (Persero) yang merupakan induk dari *holding* BUMN sektor perkebunan yang mengalami kerugian setelah menjadi induk perusahaan (*holding*) sebagai berikut:

No	Tahun	Jumlah	Status PTPN III
1	2013	(+) Rp. 367,3 Miliar	<i>Stand Alone</i>
2	2014	(+) Rp. 675,6 Miliar	<i> Holding</i>
3	2015	(-) Rp. 613,27 Miliar	<i> Holding</i>
4	2016	(-) Rp. 1.387 Miliar	<i> Holding</i>

Sumber: Laporan Tahunan *Audited* PTPN III

Bahwa kondisi yang sama juga terjadi pada performa keuangan Perum Perhutani yang tidak baik dan mengalami penurunan pasca menjadi induk perusahaan (*holding*) BUMN sektor kehutanan, sebagai berikut:

No	Tahun	Jumlah	Status PTPN III
1	2013	(+) Rp. 204,1 Miliar	<i>Stand Alone</i>
2	2014	(+) Rp. 384,5 Miliar	<i> Holding</i>
3	2015	(+) Rp. 106,1 Miliar	<i> Holding</i>
4	2016	(-) Rp. 357.3 Miliar	<i> Holding</i>

Sumber: Laporan Tahunan *Audited* Perhutani

Bahwa sampai dengan tanggal 31 Desember 2016, terdapat 118 BUMN di Indonesia dengan total jumlah aset adalah sebesar Rp. 6.325 Trilyun (dengan asumsi USD 1 = Rp. 13.500). BUMN sektor tambang berkontribusi sekitar Rp. 80 Trilyun dan BUMN sektor migas berkontribusi sekitar Rp. 719 Trilyun dengan perincian sebagai berikut:

BUMN sektor tambang		BUMN sektor migas	
Nama BUMN	Nilai Aset	Nama BUMN	Nilai Aset
Inalum	Rp. 22 Trilyun	Pertamina	Rp. 628 Trilyun
Antam	Rp. 30 Trilyun	PGN	Rp. 91 Trilyun
Bukit Asam	Rp. 19 Trilyun		
Timah	Rp. 10 Trilyun		
<b>Jumlah</b>	<b>Rp. 80 Trilyun</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Rp. 719 Trilyun</b>

Sumber: Laporan Tahunan *Audited* 2016

Bahwa adapun total aset BUMN lainnya yang akan dilakukan restrukturisasi berupa pembentukan perusahaan induk (*holding*) seperti sektor jasa keuangan, pangan, tol dan konstruksi, perumahan adalah sebesar **Rp. 3.183 Trilyun**. Jumlah aset tersebut lebih besar dari porsi pendapatan negara dalam APBN 2018 yang sebesar Rp.

1.878,4 Trilyun dan belanja negara dalam APBN 2018 yang sebesar Rp. 2.204,4 Trilyun.

Bahwa bentuk pelaksanaan dari frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dalam pengelolaan BUMN sebagaimana diuraikan oleh para Pemohon di atas dengan tanpa adanya pengawasan dan persetujuan dari DPR selaku representasi para Pemohon adalah bentuk penyelewengan terhadap mandat dari Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan, “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*”. Hal ini kemudian akan berdampak signifikan terhadap kerugian hak konstitusional dari para Pemohon sebagai warga negara Indonesia.

Bahwa hak konstitusional para Pemohon dirugikan atas berlakunya frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara apabila diartikan oleh Pemerintah menjadi dibenarkannya penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Perusahaan Perseroan (Persero) atau perseroan terbatas dapat dilakukan (i) tanpa persetujuan DPR baik melalui mekanisme APBN atau persetujuan secara spesifik; (ii) tidak secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan (iii) tidak di bawah pengawasan DPR, sebagaimana dimaksud dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012.

8. Bahwa sebagai warga negara Indonesia, para Pemohon memiliki hak-hak dan kepentingan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain sebagai berikut:

a. Bahwa para Pemohon memiliki hak yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni: Pasal 20A ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28 H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;

- b. Bahwa Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.*" para Pemohon merasakan bahwa fungsi dan peran dari DPR RI yang merupakan representasi rakyat (termasuk representasi para Pemohon) dieliminasi oleh Pemerintah dalam pelaksanaan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang *a quo*;
- c. Bahwa Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.*" Para Pemohon merasakan bahwa pelaksanaan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan frasa "ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah" dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyebabkan kesalahan dalam arah pengelolaan BUMN yang semakin meninggalkan tugas utama untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum dan alat (*tools*) negara dalam pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Bahwa Pemerintah kerap kali membuat peraturan yang berada di bawah undang-undang perkara *a quo* dan kebijakan, yang jelas bertentangan dengan makna substantif dari apa yang diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Para Pemohon beranggapan bahwa dengan orientasi pengelolaan BUMN khususnya yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) untuk mencari keuntungan sebagai tujuan utama, maka konsep yang dianut undang-undang *a quo* akan terus menerus (dan bahkan telah) merugikan kepentingan bangsa, negara dan rakyat Indonesia dalam hal penyelenggaraan kemanfaatan umum. Oleh karenanya, para Pemohon menggunakan hak konstitusionalnya dalam rangka membangun masyarakat, bangsa, dan negara sebagaimana yang dicita-citakan didalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang mana telah dan akan terhambat jika Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b, dan frasa "ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah" dalam Pasal 4 ayat (4)

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merugikan kepentingan bangsa, negara dan rakyat Indonesia, tetap dan terus diberlakukan;

- d. Bahwa Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama terhadap hukum.*” Para Pemohon menganggap beberapa norma-norma yang terkandung di dalam Undang-Undang *a quo* mempunyai makna yang dapat diselewengkan pelaksanaannya dalam peraturan turunan, sehingga para Pemohon beranggapan bahwa ketidakadaanya kepastian hukum dalam beberapa norma yang termaktub di dalam Undang-Undang *a quo*, maka menghilangkan hak konstitusional para Pemohon dalam memperoleh jaminan dan perlindungan hukum.
- e. Bahwa Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*” Para Pemohon merasakan bahwa dengan masih diberlakukannya Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b undang-undang *a quo* mengakibatkan kemampuan masyarakat untuk mendapatkan hak konstitusionalnya untuk dapat hidup sejahtera lahir dan batin, kualitas kesehatan, pendidikan, dan tempat tinggal yang layak menjadi terhambat karena kebijakan pengelolaan BUMN untuk mencari keuntungan akan selalu diutamakan dibandingkan dengan tujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum. Berikut ini merupakan data mengenai portofolio BUMN sampai dengan akhir 2016:

No	Status BUMN	Jumlah
1	Perusahaan Umum	14
2	Perusahaan Perseroan	84
3	Perusahaan Perseroan Terbuka	20
Jumlah		118

Sumber: Kementerian BUMN, 2017

Bahwa sebagaimana tabel di atas, dari total 118 (seratus delapan belas) BUMN hanya “menyisakan” 14 (empat belas) BUMN yang

menyandang status Perusahaan Umum dengan tujuan utama menyelenggarakan kemanfaatan umum. Selebihnya atau sekitar 104 (seratus empat) BUMN menyandang status sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) dengan tujuan utama mencari keuntungan dimana 20 (dua puluh) BUMN diantaranya sudah menyandang sebagai perusahaan publik.

f. Bahwa Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

- “(2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*”

Bahwa makna pasal ini sendiri telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, Nomor 012/PUU-2003, dan Nomor 21-22/PUU-V/2007. Secara garis besar Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tentang pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sebagai sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Bahwa selanjutnya, menurut Mahkamah Konstitusi, cabang-cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: “(i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak”. Saat ini, pengelolaan BUMN

berdasarkan undang-undang *a quo* tidak memenuhi unsur kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Lima ketentuan tersebut merupakan satu kesatuan sehingga, hak untuk terpenuhi hajat hidup orang banyak termasuk juga para Pemohon yang merupakan bagian dari bangsa Indonesia menjadi terhambat.

9. Bahwa berdasarkan pengujian undang-undang dengan perkara Nomor 36/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi telah memberikan *legal standing* kepada para Pemohon dalam mengajukan pengujian konstiusionalitas atas suatu undang-undang, baik yang mempunyai kepentingan langsung dan/atau tidak langsung pada para Pemohon.
10. Bahwa berdasarkan pengujian undang-undang dengan perkara Nomor 85/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi telah memberikan *legal standing* kepada para Pemohon dalam mengajukan pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang dengan melakukan pemeriksaan secara seksama peraturan pelaksanaan dari suatu undang-undang, dalam hal ini peraturan pemerintah.
11. Bahwa dengan demikian, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon pengujian undang-undang dalam perkara *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta penjelasannya dan 5 (lima) syarat kerugian hak konstiusional sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi yang telah menjadi yurisprudensi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 31 Mei 2005 dan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005.

## **ALASAN DAN POKOK PERMOHONAN**

### **A. BADAN USAHA MILIK NEGARA**

1. Bahwa latar belakang pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia adalah bermacam-macam tergantung dari periode pendiriannya dan kebijaksanaan pemerintah pada saat itu. Beberapa BUMN merupakan kelanjutan dari perusahaan-perusahaan yang didirikan pada zaman sebelum kemerdekaan;

2. Bahwa keberadaan BUMN dalam sistem perekonomian nasional merupakan implementasi dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) yang menyatakan "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*" dan "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*";
3. Bahwa Prof. Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) termasuk didalamnya melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara;
4. Bahwa hubungan antara BUMN dengan konsep penguasaan negara juga tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003:

*"... pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsep kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian 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 (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. 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, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;*

5. Bahwa dalam rangka menjalankan amanat konstitusi tersebut, BUMN berperan utama dalam kegiatan-kegiatan ekonomi yang strategis atau yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak;

6. Bahwa maksud dan tujuan keberadaan BUMN sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, mengejar keuntungan yang dapat menjadi sumber pendapatan bagi negara, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat;
7. Bahwa di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik dan dapat berfungsi sebagai penyeimbang kekuatan-kekuatan ekonomi swasta besar. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, manufaktur, energi, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi;
8. Bahwa melihat peran penting, maksud dan tujuan keberadaan BUMN yang intinya turut mendukung dalam tercapai tujuan nasional untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat, maka keberadaan BUMN harus dijaga agar tetap menjadi milik negara. Dengan tetap menjadi milik negara, maka akan lebih maksimal untuk mendukung pembangunan nasional dan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Kepemilikan BUMN oleh negara menjamin akses langsung negara terhadap BUMN untuk menjamin agar BUMN tersebut tetap berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya dan tetap berorientasi untuk kepentingan negara dan masyarakat;
9. Bahwa peran dan keberadaan BUMN harus selalu dijaga, untuk itu perlu ada upaya menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Lebih dari itu perlu jaminan agar peran pemerintah (negara) sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN tidak dihilangkan atau direduksi dengan privatisasi yang bertentangan

dengan undang-undang;

10. Bahwa saat ini, banyak Badan Usaha Milik Negara yang bertransformasi bentuk dari Perusahaan Umum menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) yang membawa dampak atau konsekuensi dari titik berat tujuan pendiriannya. Tujuan utama dari suatu Perusahaan Umum adalah untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Perusahaan Umum meletakkan tujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi terlebih dahulu kemudian baru tujuan untuk memperoleh keuntungan sebagai tujuan berikutnya. Sementara Perusahaan Perseroan (Persero) meletakkan tujuan mengejar keuntungan sebagai tujuan utamanya;
11. Bahwa diperlukan perubahan paradigma tujuan pendirian dari suatu Badan Usaha Milik Negara baik 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;

#### **B. KEKAYAAN/KEUANGAN BUMN**

12. Bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan hal tersebut, maka kekayaan/keuangan BUMN merupakan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa keuangan negara meliputi "*kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*";
13. Bahwa kekayaan/keuangan BUMN termasuk keuangan negara juga telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya menegaskan bahwa

ketentuan tentang kekayaan/keuangan BUMN merupakan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah tepat dan konstitusional;

14. Bahwa Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan salah satu pemenuhan amanat konstitusional dalam hal menjamin terpenuhinya atau terlindunginya hajat hidup orang banyak. Filosofi frasa "*kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" pada ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah perwujudan dari amanat konstitusional dari Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (DR. Mulia Panusuan Nasution, D.E.S.S, ahli yang diajukan Pemerintah pada persidangan di Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor: 48/PUU-XI/2013, sebagaimana dapat dilihat pada putusan perkara termaksud halaman 166);

### **C. PENGAWASAN DPR RI ATAS PENGELOLAAN BUMN DAN KEKAYAAN/KEUANGAN BUMN**

15. Bahwa pada tahun 1579, di bawah nama samaran Brutus, terbit sebuah buku dengan judul *Vindiciae Contra Tyrannos*. Buku yang kemudian dianggap sebagai buku utama yang pertama dari kaum *Monarchomacha* ini merupakan buku yang menganut prinsip kedaulatan rakyat;
16. Bahwa menurut John Lock, lembaga legislatif merupakan refleksi kedaulatan rakyat. Dengan adanya lembaga legislatif, kepentingan rakyat dapat terwakili secara baik.;
17. Bahwa Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu Pasal 1 ayat (1) menandakan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Hal ini dapat diartikan konsep kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.;
18. Bahwa Parlemen menjadi salah satu perangkat dalam sistem demokrasi perwakilan. Bahkan, dalam 200 tahun terakhir, lembaga parlemen adalah institusi kunci dalam perkembangan politik negara-negara modern. Menilik perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.;

19. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.*";
20. Bahwa dalam menjalankan tugasnya, DPR memiliki tiga fungsi yaitu (i) fungsi legislasi, (ii) fungsi anggaran dan (iii) fungsi pengawasan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945;
21. Bahwa ketiga fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (vide Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD);
22. Bahwa fungsi utama DPR dalam sistem presidensial adalah melaksanakan fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi anggaran (budget). Instrumen yang dapat digunakan DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah hak yang dimiliki anggota DPR, misalnya hak angket, hak interpelasi, hak budget, dan hak memilih calon pejabat tertentu. Semua hak tersebut sangat penting sebagai instrumen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan;
23. Bahwa hanya dengan mekanisme *checks and balances* dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang. Tanpa *checks and balances* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang-wenang. Demikian pula legislatif dan yudikatif.;
24. Bahwa UUD 1945 juga mengatur tentang hubungan antara Presiden dan DPR dalam hal keuangan negara. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:
  - (1) *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;*
  - (2) *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;*

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu;

25. Bahwa dalam Pasal 70 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjelaskan tentang fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, sebagai berikut:

“(2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;

(3) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.”;

26. Bahwa Profesor Bagir Manan menyatakan tetap diperlukan suatu mekanisme saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintah, bukan pada pemisahan organ, dan teori *checks and balances*. Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ-organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain;

27. Bahwa DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan Negara. **Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.** (vide Pasal

74 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014);

28. Bahwa secara historis, tradisi pembahasan anggaran oleh lembaga legislatif dimulai sekitar tahun 1200-an ketika paham parlementarisme mulai berkembang di Eropa. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan kesepakatan politik sebagaimana tercermin dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembahasan RUU tentang APBN yang dibahas bersama antara Presiden dan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD merupakan kesepakatan politik antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang kemudian dituangkan dalam suatu undang-undang;
29. Bahwa salah satu fungsi penting DPR adalah fungsi anggaran, yaitu fungsi memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap anggaran negara yang diajukan oleh pemerintah. Untuk menjalankan fungsi anggaran, DPR memiliki hak budget, yaitu hak untuk menetapkan APBN. APBN merupakan instrumen kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bersama yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pada masyarakat. Fungsi APBN yang sangat strategis yang menentukan berjalan atau tidaknya penyelenggaraan sebuah negara menjadikan proses pembahasan hingga penetapan APBN haruslah mengacu kepada kepentingan publik yang luas, yakni untuk mencapai tujuan bersama dan kesejahteraan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
30. Bahwa rumusan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, yaitu anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.;
31. Bahwa bila dicermati, konsep pemikiran tentang pengelolaan keuangan negara dalam rangka membiayai kegiatan pemerintahan negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab VIII Pasal 23, pada hakikatnya memuat inti utama pengelolaan keuangan negara, yaitu hubungan hukum antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif

dalam penetapan APBN. Pengaturan lebih lanjut yang dimaksudkan dalam UUD 1945 tersebut bukan saja menyangkut sisi politis pengelolaan keuangan negara, melainkan juga menyangkut sisi administratifnya. Oleh sebab itu, berlandaskan Pasal 23C UUD 1945 kemudian lahir beberapa Undang-Undang Bidang Keuangan Negara yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

32. Bahwa dengan tetap mengacu pada Pasal 23 dan Pasal 23C UUD 1945, walaupun pengelolaan keuangan negara di masing-masing sub bidang seperti sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan memiliki perbedaan, **pengawasan DPR, baik bersifat pre maupun post, mutlak diperlukan.** Pengawasan DPR bukan hanya terbatas pada pengelolaan di masing-masing sub bidang, **mutasi unsur-unsur keuangan negara dari satu sub bidang ke sub bidang lainnya, tetapi secara prinsip, memerlukan persetujuan DPR.** Hal ini merupakan konsekuensi dari pemberian kewenangan legislatif (*autorisation parlementaire*) kepada lembaga eksekutif. **Presiden, sebagai kepala lembaga eksekutif, tidak dapat mengingkari hal ini yang merupakan amanah Undang-Undang Dasar;**

33. Bahwa persetujuan DPR atas APBN didasarkan Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa mengingat APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja;

34. Bahwa untuk memahami keuangan negara harus memahami Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 23C UUD 1945, pada prinsipnya mengatur keuangan negara pada APBN/APBD. Meskipun demikian diakui pula bahwa keuangan negara bukan hanya APBN/APBD sehingga dalam Undang-Undang tersebut diatur pula hubungan antara APBN/APBD dengan Bank Sentral, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara/

- Daerah, Perusahaan Swasta, dan Badan Pengelola Dana Masyarakat;
35. Bahwa dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD tersebut, Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan ditetapkannya undang-undang perbendaharaan negara, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Sebagai undang-undang organik, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 harus tunduk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 hanya mengatur APBN/APBD dan tidak mengatur keuangan negara yang dipisahkan dari APBN/APBD;
  36. Bahwa tindakan memisahkan keuangan negara keluar dari APBN/APBD tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 melainkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Oleh karena itu **pengelolaan investasi oleh Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara haruslah dibaca dalam konteks APBN/APBD, bukan dalam konteks pemisahan keuangan negara ke perusahaan negara;**
  37. Bahwa sebagai keuangan negara, maka penyertaan modal negara, penambahan maupun pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN harus melalui mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan berdasarkan mekanisme Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) termasuk juga harus dengan persetujuan DPR sebagai lembaga representasi rakyat yang mempunyai fungsi anggaran dan pengawasan. Oleh sebab itu, penyertaan modal negara, penambahan maupun pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN yang tidak melalui mekanisme APBN dan persetujuan DPR jelas merupakan pelanggaran terhadap undang-undang dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  38. Bahwa kewajiban untuk memperoleh persetujuan DPR atas setiap penyertaan modal negara sebagaimana PARA PEMOHON uraikan di atas pada prinsipnya telah sesuai dengan posisi Pemerintah yang disampaikan dalam proses persidangan perkara Nomor 48/PUU-XI/2013, dimana Pemerintah memberikan penjelasan mengenai tujuan dari pemisahan kekayaan negara pada perusahaan negara sebagai berikut (dapat dilihat pada putusan perkara termaksud halaman 112):

“...tujuan negara melakukan pemisahan kekayaan negara adalah untuk menempatkan kekayaan negara sehingga dapat dikelola secara korporasi yang nantinya menjadi salah satu upaya yang dapat menjaga potensi penerimaan yang telah menjadi hak negara sehingga menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian negara serta meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat. Proses terhadap pelaksanaan hal tersebut harus mendapat persetujuan dari seluruh rakyat Indonesia yang terwakili melalui persetujuan DPR, sehingga pemisahan kekayaan negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara telah mewakili semangat pengelolaan APBN dan distribusi keuangan negara yang efisien sehingga dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

*Pada saat Pemerintah melakukan investasi berupa Penyertaan Modal Negara kepada perusahaan negara, keputusan investasi tersebut harus melalui persetujuan DPR yang merupakan representasi dari rakyat dan alokasinya tercantum dalam UU APBN serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, begitu pula dengan divestasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah.”;*

39. Bahwa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas pada hakikatnya merupakan kekayaan negara/keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sehingga penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas harus melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini juga telah pernah dijelaskan oleh Pemerintah sesuai dengan Keterangan Pemerintah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 yang menyatakan ***“Pada saat Pemerintah melakukan investasi berupa Penyertaan Modal Negara kepada perusahaan negara, keputusan investasi tersebut harus melalui persetujuan DPR yang merupakan representasi dari rakyat dan alokasinya tercantum dalam UU APBN serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, begitu pula dengan divestasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah”***. (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 Hal. 88-98 dan 108) dan Putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 Hlm. 112;
40. Bahwa masih dalam Putusan yang sama, di bagian yang berbeda Pemerintah kembali menegaskan tentang keharusan dilakukan proses dengan DPR sebagaimana dinyatakan ***“Dikarenakan sub bidang fiskal-moneter dan kekayaan negara yang dipisahkan berkaitan dengan***

*hak dan kewajiban negara, maka keuangan negara tersebut harus dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan cara pengelolaan keuangan negara di mana harus dibicarakan dan diawasi oleh representasi rakyat*". (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 Hlm.105);

41. Bahwa para Pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan frasa "ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah" dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dikarenakan undang-undang *a quo* telah diselewengkan secara normatif yang juga akan berdampak dalam teknis dan pelaksanaannya. Faktanya terbukti dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas yang pada Pasal 2A ayat (1) menyebutkan sebagai berikut:

*"Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat **tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.**"*

Penjelasan Pasal 2A ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

*"Saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas pada hakekatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sehingga pengalihan saham dimaksud untuk dijadikan penyertaan pada BUMN atau Perseroan Terbatas **tidak dilakukan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.**"*;

42. Bahwa merujuk pada pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 terkait dengan divestasi saham PT Newmont Nusa Tenggara yang berbunyi sebagai berikut:

*"Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah pembelian 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara adalah kewenangan konstitusional Pemohon dalam menjalankan pemerintahan negara yang hanya dapat dilakukan dengan: (i) **persetujuan Termohon I baik melalui mekanisme UU APBN atau persetujuan secara spesifik; (ii) dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan***

*(iii) dilaksanakan di bawah pengawasan Termohon I. Oleh karena dana pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara belum secara spesifik dimuat dalam APBN dan juga belum mendapat persetujuan secara spesifik dari DPR, maka permohonan Pemohon tidak beralasan hukum.”*

Bahwa berdasarkan Putusan Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012, dapat disimpulkan bahwa apabila Pemerintah akan melakukan penyertaan modal negara pada BUMN atau perseroan terbatas, maka (i) memerlukan persetujuan DPR baik melalui mekanisme APBN atau persetujuan secara spesifik, (ii) dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan (iii) dilaksanakan di bawah pengawasan DPR;

43. Bahwa terkait dengan penyertaan modal negara di BUMN, DPR pada tahun 2014 juga telah menyampaikan rekomendasi sesuai hasil Panitia Kerja (Panja) Aset Komisi VI DPR sebagaimana surat Nomor AG/09727/DPR RI/IX/2014 tanggal 30 September 2014 yang berisi sebagai berikut:

a. Panja Aset BUMN Komisi VI DPR merekomendasikan kepada pemerintah untuk **menghentikan proses penjualan/pelepasan/pemindahtanganan dan KSO aset BUMN serta pendirian anak perusahaan BUMN** yang tidak sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas;

b. Panja Aset BUMN Komisi VI DPR merekomendasikan kepada Kementerian BUMN untuk **menghentikan pembentukan holding BUMN yang berpotensi untuk menghilangkan BUMN** dan mengakibatkan terbentuknya anak perusahaan yang berasal dari induk BUMN (Persero);

44. Bahwa kemudian, implementasi dari frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara *juncto* Pasal 2A ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah

melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 *juncto*. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 menunjukkan bahwa akibat dari penyertaan modal negara (berupa saham milik negara pada BUMN) pada BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN lainnya. Ketentuan ini berarti telah terjadi penghilangan BUMN atau terjadi **“privatisasi model baru”** karena transformasi bentuk BUMN menjadi anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN dan persetujuan DPR. Perlu ditegaskan bahwa anak perusahaan BUMN bukan merupakan BUMN sebagaimana Pasal 1 angka 1 UU BUMN yang menyatakan **“BUMN adalah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”**;

45. Bahwa dengan bertransformasinya BUMN menjadi anak perusahaan BUMN, maka beralih juga kewenangan Pemerintah yang sebelumnya sebagai pemegang saham menjadi kewenangan BUMN induknya. BUMN yang saham milik pemerintahnya berubah menjadi milik BUMN penerima pengalihan saham, maka kepemilikan dominan saham pada BUMN tersebut bukan lagi di pemerintah tapi pada BUMN penerima. Sehingga sebagai konsekuensinya, BUMN tersebut tidak lagi berstatus sebagai BUMN namun berubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
46. Bahwa dengan transformasi BUMN menjadi anak perusahaan BUMN membuka peluang pengalihan kekayaan anak perusahaan BUMN (yang notabene sebelumnya merupakan BUMN yang kekayaannya dimiliki negara) menjadi kekayaan badan usaha atau perseroan terbatas lain tanpa melalui mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maupun Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Hal ini juga menjadi bentuk penghapusan BUMN menjadi Perseroan Terbatas secara langsung tanpa melalui persetujuan DPR dan **cara baru pelaksanaan privatisasi diluar yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara**;

47. Bahwa argumentasi PARA PEMOHON tersebut di atas berangkat dari konsep pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang mengatur bahwa privatisasi sebuah BUMN dilakukan dalam bentuk penjualan saham (i) melalui pasar modal, (ii) kepada investor dan/atau (iii) kepada manajemen/pekerja. Namun, apabila diuraikan lebih lanjut, unsur-unsur dari privatisasi adalah sebagai berikut:
- Terjadi pengalihan saham negara kepada badan usaha/person lain;
  - Berkurangnya penyertaan modal negara secara langsung pada Badan Usaha Milik Negara yang diprivatisasi tersebut;
  - Terdapat badan usaha/person yang menggantikan kedudukan negara sebagai pemegang saham pada Badan Usaha Milik Negara yang diprivatisasi tersebut;
48. Bahwa merujuk kepada unsur-unsur yang PARA PEMOHON uraikan di atas, dapat dilakukan pengecekan sebagai berikut:

Item	Stand Alone	Holding
Terjadi pengalihan saham negara kepada badan usaha/person lain	X	√
Berkurangnya penyertaan modal negara secara langsung pada Badan Usaha Milik Negara yang diprivatisasi tersebut	X	√
Terdapat badan usaha/person yang menggantikan kedudukan negara sebagai pemegang saham pada Badan Usaha Milik Negara yang diprivatisasi tersebut	X	√

49. Bahwa Profesor Dr. Sri Edi Swasono dalam kapasitasnya sebagai ahli dalam perkara Nomor 48/PUU-XI/2013, menyatakan privatisasi itu sendiri dapat terjadi dalam “bentuk” atau minimal dalam pengambilan keputusan (*decision making*) (halaman 188 putusan Nomor 48/PUU-XI/2013). Sehingga apabila terjadi perubahan dalam pengambilan keputusan (*decision making*) pada suatu BUMN sebagai akibat pelaksanaan

pengalihan saham milik negara tersebut, maka sejatinya sudah terjadi privatisasi;

50. Bahwa Profesor Bagir Manan menyatakan, tetap diperlukan suatu mekanisme saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain.;

51. Bahwa para Pemohon menilai DPR memiliki posisi yang kuat sebagai wujud dari kedaulatan rakyat dan fungsi *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara. Ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas-batas cabang kekuasaan masing-masing. Dengan demikian menyatakan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa tersebut dimaknai sebagai (i) tanpa persetujuan DPR melalui mekanisme APBN; (ii) tidak secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan (iii) tidak dibawah pengawasan DPR;

#### Dalam Putusan Sela

1. Bahwa pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN dilakukan oleh Pemerintah berdasarkan kepada ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang menjadi objek perkara *a quo*;
2. Bahwa sampai dengan tanggal 31 Desember 2016, terdapat 118 BUMN di Indonesia dengan total jumlah aset adalah sebesar **Rp. 6.325 Trilyun** (dengan asumsi 1USD = Rp. 13.500). BUMN sektor tambang berkontribusi sekitar Rp. 80 Trilyun dan BUMN sektor migas berkontribusi sekitar Rp. 719 Trilyun dengan perincian sebagai berikut:

BUMN sektor tambang		BUMN sektor migas	
Nama BUMN	Nilai Aset	Nama BUMN	Nilai Aset
Inalum	Rp. 22 Trilyun	Pertamina	Rp. 628 Trilyun
Antam	Rp. 30 Trilyun	PGN	Rp. 91 Trilyun
Bukit Asam	Rp. 19 Trilyun		

Timah	Rp. 10 Trilyun		
<b>Jumlah</b>	<b>Rp. 80 Trilyun</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Rp. 719 Trilyun</b>

Sumber: Laporan Tahunan *Audited* 2016

Bahwa adapun total aset BUMN lainnya yang akan dilakukan holdingisasi seperti sektor keuangan, pangan, tol dan konstruksi, perumahan adalah sebesar **Rp. 3.183 Trilyun**;

3. Bahwa **selain itu, proses pembentukan perusahaan induk ini masih tekendala dengan ketentuan PSAK 65 mengenai konsolidasian**. Pendapat tersebut kami rujuk dari pernyataan **Dosen Akuntansi Universitas Padjadjaran, Ersya Tri Wahyuni** dalam beberapa media diantaranya:
  - a. <https://economy.okezone.com/read/2018/01/18/320/1847120/konsolidasi-aset-holding-bumn-tambang-bakal-terganjal-ini-penyebabnya>, diakses pada tanggal 6 Maret 2018;
  - b. <http://ekbis.rmol.co/read/2018/01/18/322975/Holding-BUMN-Sulit-Dikonsolidasikan->, diakses pada tanggal 6 Maret 2018;
  - c. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a607d543118b/pengamat--saham-istimewa-anak-usaha-holding-perlu-ditelusuri>, diakses pada tanggal 6 Maret 2018;
4. Bahwa **dengan tidak dapat dilakukannya konsolidasi atas BUMN yang bertransformasi menjadi anak perusahaan dengan induk perusahaannya (BUMN Holding), maka akan terdapat penurunan nilai aset negara sebesar Rp. 2.919 Trilyun** yang akan bertransformasi menjadi aset perusahaan swasta (yang tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perseroan Terbatas) dengan perincian sebagai berikut:

<b>BUMN sektor</b>	<b>Nilai Aset yang tidak dapat Dikonsolidasikan</b>
Tambang	Rp. 36 Trilyun
Migas	Rp. 67 Trilyun
Keuangan	Rp. 2.655 Trilyun
Pangan	Rp. 3 Trilyun
Tol dan Konstruksi	Rp. 115 Trilyun
Perumahan	Rp. 43 Trilyun
<b>Jumlah</b>	<b>Rp. 2.919 Trilyun</b>

Bahwa **Jumlah penurunan aset BUMN tersebut bahkan lebih besar dari porsi pendapatan negara dalam APBN 2018 yang sebesar Rp. 1.878,4 Trilyun dan belanja negara dalam APBN 2018 yang sebesar Rp. 2.204,4 Trilyun**;

5. Bahwa dalam perkara *a quo*, Putusan Provisi diperlukan **untuk mencegah kemungkinan kerugian konstitusional para Pemohon** apabila Pemerintah tetap melakukan pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN padahal **dasar hukum atau pasal undang-undang tentang itu sedang diperiksa dalam pengujian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi**;
6. Bahwa karena Pasal 58 UU MK mengatur bahwa Putusan Mahkamah tidak berlaku surut, maka untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak konstitusional para Pemohon dan kerugian negara yang lebih besar, para Pemohon memohon agar Majelis Hakim Konstitusi menerbitkan Putusan Provisi yang memerintahkan Kementerian BUMN Republik Indonesia dan Kementerian Keuangan Republik Indonesia untuk menghentikan proses pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN atau memerintahkan Presiden Republik Indonesia untuk tidak menerbitkan peraturan pemerintah mengenai penambahan penyertaan modal negara dalam modal suatu perusahaan perseroan dalam rangka pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN atau peraturan pemerintah lainnya yang serupa dengan itu, sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo*;
7. Bahwa walaupun UU MK tidak mengatur secara spesifik mengenai Putusan Provisi, menurut para Pemohon, undang-undang tidak melarang Mahkamah Konstitusi untuk mengintrodusir mekanisme ini dalam perkara pengujian undang-undang. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang paling tidak ketika pemeriksaan pendahuluan dilakukan potensi pelanggaran tersebut telah terdeteksi oleh Mahkamah Konstitusi;
8. Bahwa selain itu, perintah untuk menghentikan sementara suatu pelaksanaan tindakan hukum yang terkait dengan perkara yang sedang diuji oleh Mahkamah Konstitusi dikenal di dalam UU MK untuk perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN). Pasal 63 UU MK menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi*";
9. Bahwa ketentuan Pasal 63 UU MK di atas terkait dengan SKLN, namun

ketentuan ini dapat menjadi rujukan bagi Mahkamah Konstitusi untuk memerintahkan penghentian sementara suatu pelaksanaan tindakan hukum yang terkait dengan perkara yang sedang diuji;

10. Bahwa Mahkamah Konstitusi pernah mengabulkan permohonan Putusan Provisi dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana tertuang dalam putusan Nomor 133/PUU-VII/2009, yang diucapkan dalam persidangan terbuka untuk umum pada tanggal 29 Oktober 2009;
11. Bahwa permohonan provisi ini penting untuk diajukan oleh para Pemohon untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas proses yang sedang dijalani para Pemohon. Apabila Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan atau Presiden Republik Indonesia melakukan tindakan-tindakan hukum yang dapat membuat norma yang sedang diuji menjadi terlaksana, maka hak konstitusional para Pemohon menjadi terlanggar secara aktual. Dengan demikian, berdasarkan hal-hal tersebut di atas, kami berpendapat bahwa Majelis Mahkamah Konstitusi yang terhormat berwenang untuk menjatuhkan putusan Provisi dalam perkara *a quo*.

#### **PETITUM**

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas dan bukti-bukti terlampir, para Pemohon memohon kepada para Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi di Mahkamah Konstitusi untuk kiranya berkenan memutus permohonan pengujian ini dengan amar putusan yang berbunyi sebagai berikut:

#### **A. Dalam Putusan Sela**

1. Menerima permohonan Provisi PARA PEMOHON;
2. Memerintahkan kepada Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk menghentikan proses pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN, setidaknya sampai adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo* yang berkekuatan hukum tetap;
3. Memerintahkan kepada Presiden Republik Indonesia untuk tidak menerbitkan peraturan pemerintah mengenai penambahan penyertaan modal negara dalam modal suatu perusahaan perseroan dalam rangka pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN atau peraturan pemerintah lainnya yang serupa dengan itu, setidaknya sampai adanya putusan

Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo* yang berkekuatan hukum tetap.

## **B. Dalam Pokok Perkara**

1. Menerima dan mengabulkan permohonan PARA PEMOHON untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) tentang Badan Usaha Milik Negara tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Berita Negara RI sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### atau menjatuhkan putusan alternatif, yaitu

1. Menerima dan mengabulkan permohonan PARA PEMOHON untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai sebagai maksud dan tujuan utama pendirian Badan Usaha Milik Negara yang utama adalah mengejar keuntungan dan baru kemudian tujuan untuk kemanfaatan umum dalam berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi sebagai tujuan berikutnya.
3. Menyatakan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa tersebut tidak dimaknai sebagai “dengan persetujuan DPR”;

4. Memerintahkan pemuatan putusan Majelis Mahkamah Konstitusi dalam Berita Negara RI sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku

**C. Dalam Provisi dan Dalam Pokok Perkara**

Bilamana setelah mencermati dan memeriksa permohonan ini ternyata Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, maka mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono; naar redelijkheid en billijkheid*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-17 sebagai berikut:

- 1 Bukti P-1 Riwayat Hidup Pemohon I atas nama Albertus Magnus Putut Prabantoro;
- 2 Bukti P-2 Riwayat hidup Pemohon II atas nama Kiki Syahnakri ;
- 3 Bukti P-3 Buku “*Migas The Untold Story*” karya Albertus Magnus Putut Prabantoro (Pemohon I);
- 4 Bukti P-4 Buku “tahun 1511, lima ratus tahun kemudian” karya Albertus Magnus Putut Prabantoro (Pemohon I);
- 5 Bukti P-5 Fotokopi Kertas Karya Perorangan (TASKAP) Program Pendidikan Singkat Angkatan XXI Lembaga Ketahanan Nasional RI Tahun 2017 oleh Albertus Magnus Putut Prabantoro (Pemohon I) dengan judul “*Pembangunan Ekonomi Nasional Terintegrasi Guna Pemerataan Kemakmuran Rakyat Dalam Rangka Ketahanan Nasional*”;
- 6 Bukti P-6 “*The Concept of Indonesia Raya Incorporated Conforms the Constitution of Economics: Studies of Grounded Theory on State Asset Ownership Management*” → Konsep IRI yang digunakan dalam Business and Economic research pada Macrothink Institute;
- 7 Bukti P-7 Publikasi letjen TNI (Purn.) Kiki Syahnakri (Pemohon II) dan AM putut prabantoro (Pemohon I) tentang “*Ekonomi*

*Kerakyatan Dan Nasionalisme”;*

- 8 Bukti P-8 Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 9 Bukti P-9 Fotokopi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- 10 Bukti P-10 Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas;
- 11 Bukti P-11 Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas;
- 12 Bukti P-12 Fotokopi Surat Kuasa Khusus;
- 13 Bukti P-13 Rencana Strategis Kementrian BUMN 2015-2019 (gambaran kinerja laba BUMN pada periode 2010-2014 dan 2015-2019);
- 14 Bukti P-14 Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2014 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan Nusantara III;
- 15 Bukti P-15 Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2014 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara;
- 16 Bukti P-16 Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Industri Asahan Alumunium;
- 17 Bukti P-17 Konsep *Indonesia Raya Incorporated* (IRI).

Selain itu para Pemohon juga mengajukan lima orang ahli yang memberi keterangan di bawah sumpah pada persidangan tanggal 18 April 2018, 2 Mei 2018, dan 23 Mei 2018, yang pada pokoknya sebagai berikut:

## 1. Bernaulus Saragih

Ditempat ini, diruang sidang ini, tujuh tahun yang lalu, persisnya tanggal 22 Desember 2011, dalam sidang uji materi UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dimohonkan oleh Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MRKT), Ahli menyampaikan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah gagal dalam misinya sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah untuk mensejahterakan rakyat.

Pada waktu itu Ahli sampaikan berbagai alasan dari pendapat tersebut melalui berbagai slide dan gambar bagaimana penderitaan rakyat disekitar dan diwilayah penghasil sumber daya alam seperti minyak, gas, batubara, dan kayu (hutan) yang diantaranya sebagian dikelola oleh BUMN. Ahli juga menyampaikan bagaimana penderitaan rakyat yang timbul akibat dari kehadiran industri sumber daya alam yang berafiliasi dengan BUMN atau anak perusahaannya yang telah terbukti justru mengakibatkan terjadinya pemiskinan sistematis bagi masyarakat, terutama bagi masyarakat asli atau penduduk asli Indonesia.

Hari ini melalui persidangan uji materi UU BUMN yang dimohonkan oleh Tim Kedaulatan Ekonomi Indonesia (TAKEN) Ahli ingin menegaskan kembali bahwa BUMN dari perspektif pembangunan rakyat Indonesia secara khusus apabila ditinjau dari segi pemanfaatan lingkungan, pemeliharaan lingkungan dan sosial kemasyarakatan, BUMN telah menjadi salah satu mesin pemerintah didalam menciptakan proses pemiskinan bagi masyarakat didaerah penghasil maupun pengolah. Mengapa hal ini terjadi?, Ahli ingin menegaskan kembali bahwa ada sesuatu yang salah dengan BUMN kita, apakah itu tujuan pembentukannya atau pengawasan terhadapnya yang lemah sehingga telah mendorong BUMN kita cenderung eksploitatif dan kurang bersahabat dengan pembangunan berkelanjutan. Ahli ingin menyebut bahwa pengelolaan BUMN Indonesia terhadap sumber daya alam kita sangat *Eksploitatif dan Short Term-Oriented*.

Mengapa Ahli mengatakan sangat eksploitatif dan mengapa short term-oriented?, akan Ahli uraikan pada bagian berikutnya.

Bahwa BUMN sangat eksploitatif dan short-term oriented atau oleh berbagai pihak dikategorikan sebagai penghisap kekayaan alam tanpa banyak memberi dampak positif karena peran dan fungsi maupun kontribusi BUMN belum banyak dirasakan oleh rakyat padahal BUMN sebagaimana kita ketahui menguasai asset bangsa dan sumber daya alam negara yang sangat besar. Peran BUMN yang tidak maksimal ini sebagaimana diungkapkan oleh para Bupati maupun Ketua DPRD daerah pengolah migas yang Ahli Pengolah Migas langsung dalam diskusi panel Forum Daerah Pengolah Migas di Balikpapan tanggal 12 April 2018 yang lalu.

Ketidakpuasan yang sama juga diungkapkan oleh daerah-daerah penghasil migas yang berjumlah 17 provinsi di Indonesia yang menyatakan bahwa kontribusi dunia migas dan BUMN nya terhadap daerah penghasil sangat tidak maksimal. 11 daerah pengolah migas dalam rapat kerjanya di Balikpapan tanggal 12 April 2018 yang lalu menghasilkan beberapa kesepakatan yang ditindaklanjuti menjadi sebuah tindak lanjut yaitu;

1. Daerah Pengolah Migas harus mendapatkan Dana Bagi Hasil yang lebih besar dari migas mengingat resiko lingkungan yang sangat besar bagi daerah dan masyarakat pengolah. Keputusan ini merupakan refleksi dari semakin tingginya frekwensi terjadinya bencana tumpahan minyak maupun kerusakan lingkungan didaerah pengolah akibat pencemaran maupun kebocoran serta limbah migas. oleh karena itu Forum Daerah Pengolah Migas menuntut Pemerintah Pusat agar memasukkan nomenklatur “daerah pengolah” dalam formulasi distribusi DBH migas dimana selama ini belum diakomodir atau dimasukkan sebagai pihak yang memperoleh DBH.
2. Daerah Pengolah Migas juga menyepakati bahwa upaya untuk memperoleh DBH adalah sebagai alternatif pilihan yang paling memberikan peluang bagi daerah pengolah/penghasil untuk mempersiapkan daerahnya masing-masing dalam melakukan transformasi ekonomi dari berbasis sumber daya alam ke sumber daya terbarukan, bahwa diperlukan modal pembangunan yang besar untuk melakukan akselerasi transformasi ekonomi.
3. Bahwa ada tendensi semakin sering terjadi bencana akibat industri, termasuk yang dikelola oleh BUMN seperti Pertamina dalam hal kebocoran minyak ataupun tumpahan minyak. Seperti yang terbaru dan saat sidang ini

sedang berlangsung pencemaran teluk Balikpapan belum sepenuhnya ditanggulangi oleh Pertamina. Luasan pencemaran akibat ledakan pipa serta pencemaran minyak terhadap Teluk Balikpapan yang mencakup wilayah lebih dari 20 ribu hektar telah menghilangkan nyawa manusia dan kerusakan yang parah akan ekosistem perairan yang terbukti telah membunuh berbagai biota laut. Dengan semakin sering terjadi tumpahan minyak menunjukkan kinerja Pertamina yang semakin memburuk karena hampir setiap tahun terjadi tumpahan minyak baik dari kapal maupun dari pipa.

4. Bahwa daerah pengolah/penghasil bersepakat untuk mencegah terjadinya “*Dutch Disease*” dimasing-masing wilayahnya, yaitu kemiskinan ataupun keterpurukan ekonomi yang terjadi akibat dari berakhirnya eksploitasi sumber daya alam. Sebagaimana diperhitungkan oleh berbagai pihak bahwa produksi migas Indonesia akan habis ditahun 2040 (Mc Kenzie, 2012). Sedangkan untuk Kaltim sebagai salah satu penghasil migas utama Indonesia menurut Kementerian ESDM akan kehabisan minyak ditahun 2024.

Kekhawatiran ini bukanlah tanpa alasan, sebab sebagaimana kita ketahui bahwa sumber daya alam yang dikuasai oleh BUMN pada umumnya adalah sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable resources*) sehingga sekali sumber daya tersebut terkuras habis dari perut bumi maka selamanya akan hilang, yang berarti pula adalah kehilangan sumber daya bagi masa depan bangsa dan generasi penerus bangsa.

Kita dapat belajar dari pengalaman bangsa kita dalam mengeksploitasi sumber daya hutan, ditahun 70-sampai 90-an Indonesia adalah negara pengekspor terbesar kayu untuk negara-negara tropis namun kalau kita amati setelah tahun 2005 satu persatu perusahaan swasta nasional kehutanan maupun BUMN kehutanan menghilang dan kita telah kehilangan sumber daya hutan terutama kayu tanpa memberikan banyak perubahan bagi masyarakat kita yang disekitar hutan.

BUMN kehutanan mengelola hutan Indonesia dalam jumlah yang sangat luas lebih dari 12 juta hektar hutan alam kita berada ditangan BUMN Kehutanan namun apakah kinerja mereka ini lebih baik dari swasta?

Ternyata tidak ! BUMN kehutanan menguasai lebih dari 15% hutan produksi alam Indonesia yang tahun-tahun terakhir ini adalah merupakan periode akhir dari produksi. Apa yang terjadi dengan masyarakat kita di sekitar hutan yang jumlahnya mencapai lebih kurang 6 juta jiwa (menurut Aman, 2008 dan *Regional Network for Indigenous People in South East Asia*, (RNIPs), 2010), ternyata tidak mengalami perubahan, bahkan dalam berbagai lokasi dan desa justru mengakibatkan rakyat semakin miskin karena kehilangan akses terhadap sumber daya hutan akibat berbagai larangan, ancaman maupun dampak dari over eksploitasi hutan yang menghilangkan sumber daya kehidupan bagi masyarakat, seperti aktifitas perladangan, perburuan, pengumpulan hasil hutan, maupun budaya yang mengandung kearifan tradisional terkikis seiring dengan tercabutnya masyarakat dari akar kehidupannya yaitu hutan.

Kini tibalah gilirannya kita bertanya mengapa BUMN abai dalam tanggungjawabnya untuk menyejahterakan rakyat?. Atau mengapa BUMN dalam operasional usahanya tidak terlalu memikirkan tanggung jawabnya terhadap kesejahteraan rakyat?, setidaknya rakyat disekitar wilayah operasinya?.

Pendapat Ahli atas masalah ini adalah bermuara pada TUJUAN PENDIRIAN BUMN itu sendiri. Kalau kita baca UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dipasal 2 ayat (1) b. Bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN salah satunya adalah **mengejar keuntungan**.

Frasa mengejar keuntungan mendorong BUMN maupun direksinya menjadi mesin pencari untung, sehingga berbagai kondisi yang terjadi dilapangan yang bersifat cost bagi perusahaan atau yang berpotensi menggerogoti keuntungan perusahaan tidak akan menarik bagi BUMN untuk diselesaikan, dalam hal ini adalah penyelesaian berbagai eksternalitas yang merugikan masyarakat baik terkait masalah sosial, ekonomi, maupun lingkungan. Telah Ahli jelaskan diatas bagaimana BUMN diberbagai sektor abai terhadap tugasnya sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk mensejahterakan rakyat.

Situasi ini dapat kita buktikan melalui berbagai mekanisme yang dibangun oleh perusahaan dalam operasinya seperti adanya larangan untuk masyarakat

sekitar areal HPH BUMN untuk masuk hutan padahal pada kenyataannya masyarakat hanya ingin untuk memanfaatkan hasil hutan bukan kayu, mengapa harus banyak larangan bagi nelayan diwilayah rig untuk menangkap ikan toh masyarakat hanya untuk menangkap ikan? Atau mengapa masyarakat harus dipindahkan dari “habitatnya” tanpa kompensasi yang baik kalau hanya untuk menambang batubara. Bergesernya atau berpindahnya hak-hak masyarakat yang dicaplok baik secara halus maupun secara paksa oleh berbagai BUMN dan anak perusahaannya pada hakekatnya adalah bentuk pengabaian terhadap hak-hak dasar rakyat atas sumber daya dan pengingkaran BUMN itu sendiri terhadap tujuan pendiriannya sebagai badan yang memberikan ataupun menghasilkan produk dan jasa bagi masyarakat, bukan justru untuk melahirkan persoalan-persoalan baru bagi masyarakat.

Berbagai macam operasi BUMN telah secara sengaja atau juga tidak sengaja yang karena mengejar keuntungan telah terbukti membuat masyarakat kita yang dari dulunya adalah kelompok yang arif terhadap lingkungan justru menjadi ikut-ikutan dalam kegiatan eksploitatif terhadap sumber daya alam.

Mengapa hal ini terjadi adalah karena semakin meningkatnya kekhawatiran dimasyarakat bahwa eksploitasi sumber daya alam yang dilakukan oleh perusahaan akan menghabiskan sumber daya yang mereka miliki tetapi tidak secara linier memberikan kesejahteraan, apalagi kemakmuran, sehingga masyarakat termotivasi untuk melakukan tindakan-tindakan melawan hukum. Berbagai kasus penambangan batubara illegal oleh masyarakat dipicu oleh karena ketakutan masyarakat tidak mendapatkan apa-apa dari batubara, berbagai kasus penambangan emas illegal diberbagai wilayah adalah akibat dari berbagai kinerja pertambangan emas yang tidak memberikan manfaat bagi masyarakat.

Misalnya pertambangan emas di Kutai Barat oleh PT. KEM (Kelian Equatorial Mining) yang telah berhenti beroperasi 10 tahun yang lalu dan tidak memberikan manfaat bagi masyarakat sekitar, malah saat ini pencemaran lingkungan dan limbah berbahaya maupun landscap yang telah rusak sama sekali belum dapat dipulihkan (Baca juga: Apa yang hendak diwariskan bagi generasi mendatang (Saragih, 2017) - Artikel penulis di Tribun Kaltim (Kompas Group) pada 5 Juni 2017.

Dalam berbagai kasus perusahaan pertambangan, minyak dan gas maupun batubara seperti halnya kehutanan dan perkebunan yang dalam hal ini dimiliki oleh BUMN ataupun mitra BUMN justru menjadi mesin yang bekerja untuk menciptakan kemiskinan bagi rakyat terutama untuk konteks jangka panjang dan lintas generasi. Oleh karena itu menurut pendapat Ahli tujuan pembentukan atau pendirian BUMN untuk MENGEJAR KEUNTUNGAN harus dirubah untuk KESEJAHTERAAN RAKYAT.

Ketika kita berbicara mengenai kinerja BUMN sebagaimana sudah disampaikan oleh pemohon dalam gugatannya, memang patut kita pertanyakan dua hal yaitu; Sudahkah seimbang antara luasan atau kekayaan negara yang dikelola oleh BUMN dengan apa yang mereka sumbangkan kepada negara?. Fakta menunjukkan bahwa kontribusi BUMN terhadap pendapatan negara sangat jauh dari yang diharapkan. jika kita nilai dari besaran asset ataupun sumber daya alam yang mereka kuasai.

Telah banyak data dan informasi yang beredar dipublik mengenai hal ini sebagaimana juga disampaikan oleh Pemohon, namun pertanyaan kedua yang menarik adalah mengapa kontribusinya tidak memuaskan?

Jawabnya juga telah kita ketahui bersama adalah karena kinerja BUMN kita yang buruk. BUMN Migas misalnya adalah terburuk di Asean (Kurtubi, 2012 mengutip Fraser Institute). Demikian juga BUMN Kehutanan sangat buruk, gagal atau belum mampu meraih setifikat pengelolaan hutan lestari (*Sustainable Forest Management*) sebagai suatu indikator pengelola hutan berkinerja baik. Apalagi kalau kita berbicara PT. Perkebunan yang nyaris bangkrut sedang dililit oleh utang yang sangat besar.

Fakta-fakta mengenai apa yang terjadi dengan BUMN kita sesungguhnya telah memberikan kita informasi yang lebih dari cukup bahwa sudah waktunya untuk meneliti ataupun mengevaluasi mengapa hal ini terjadi, apakah karena aturan maupun perundang-undangan yang mendukungnya yang tidak sesuai UUD45. Atau karena dalam operasionalnya tidak bisa dilakukan check and balances oleh publik?. Jika UU BUMN mengatakan bahwa tujuan pembentukan BUMN diantaranya adalah mengejar keuntungan maka BUMN akan tidak ada bedanya dengan swasta murni.

Oleh karena itu tujuan dan fungsi pokok BUMN harus dikembalikan kepada UUD 1945 bahwa cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, serta bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Tetapi bagaimana dapat kita harapkan BUMN mensejahterakan rakyat jika mereka sendiri terlilit oleh utang yang sangat besar dan pengelolaannya buruk?.

Mengapa BUMN berkinerja buruk hendaknya dilihat dari berbagai sudut, apakah karena orientasi manajemen yang hanya mengejar keuntungan, apakah karena terlalu besar privilege yang dimiliki sehingga kurang memiliki kepatuhan terhadap pengelolaan yang baik (*good governance*), atau karena jarak antara pemerintah dan BUMN yang sangat dekat dimana pejabat BUMN yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah sehingga pejabat BUMN hanya responsif jika terkait dengan permintaan pemerintah?

Pendapat Ahli, kinerja BUMN yang buruk adalah gambaran dari kualitas pemerintah itu sendiri dalam mengelola BUMN.

Ahli ingin menyampaikan bahwa penguasaan sumber daya alam yang bernilai strategis bagi bangsa dan rakyat Indonesia semestinya tidak diserahkan pada suatu badan usaha yang dimana kontrol atau pengawasan rakyat melalui perwakilan rakyat tidak ada. Apalagi jika pemerintah memberikan atau menyuntikkan modal yang sangat besar yang diambil dari uang rakyat melalui pajak yang dibayar rakyat, maka sudah semestinya setiap rupiah yang disertakan sebagai modal harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui mekanisme ketatanegaraan yang berlaku di negara ini. Tetapi jika hanya pemerintah yang dapat mengevaluasi ataupun mengawasi kinerja BUMN maka dalam perjalannya BUMN selalu dan selalu akan berusaha untuk menyenangkan pemerintah semata dengan mengabaikan aspek tanggungjawab lainnya.

Dengan pola pengawasan BUMN hanya oleh kementerian teknis terkait atau hanya oleh pemerintah semata hanya akan menyuburkan budaya entertainment pejabat pemerintah oleh BUMN. Walaupun dalam kenyataannya sesungguhnya dalam berbagai kasus BUMN nyaris bangkrut namun harus tetap dipertahankan oleh pemerintah melalui suntikan modal mengindikasikan

bahwa BUMN sebagai milik pemerintah semata, bukan milik rakyat yang sebagai pemilik saham melalui setoran pajak yang pemerintah gunakan untuk memodali BUMN. Imbas dari tidak adanya akses pengawasan terhadap penyertaan modal dan pengawasan oleh rakyat membuat BUMN dalam kenyataannya seperti negara dalam negara.

Pernyataan ini juga diamini oleh para walikota dan bupati maupun ketua DPRD dalam Forum Daerah Pengolah Migas bahwa mereka sama sekali tidak memiliki bargain terhadap BUMN migas di daerahnya karena informasi mengenai Lifting tidak dapat mereka akses. Sebaliknya industri migas sebagai objek vital nasional sangat tertutup terhadap publik sehingga keinginan daerah penghasil maupun daerah pengolah migas untuk menghitung dana bagi hasil yang menjadi hak daerah sangat sulit dilakukan.

Tidak adanya akses masyarakat tidak saja terhadap BUMN migas tetapi termasuk pertambangan dan sumber daya alam lainnya. Apalagi jika suatu industri atau pabrik dikategorikan sebagai Objek Vital Nasional (Ovitnas) maka kita tidak dapat berharap banyak bahwa rakyat dapat akses mengetahui operasi didalamnya, demikian juga jika terjadi berbagai dampak lingkungan, juga sangat sulit untuk menuntut perusahaan dimaksud karena lapis pengamanan yang kuat dari aparat negara. Kategori ovitnas mendeklarasikan perusahaan seperti negara dalam negara.

Pada akhir keterangan ini Ahli ingin menyampikan bahwa adalah tujuan kita bersama untuk menjaga keutuhan bangsa ini, dan keutuhan bangsa ini salah satunya dapat dirajut dari bagaimana perusahaan-perusahaan negara atau BUMN dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat terutama untuk menjadi garda terdepan dalam menyediakan barang dan jasa yang diinginkan oleh rakyat melalui faktor produksi penting yang dikuasakan kepada BUMN untuk mengelolanya, apalagi terhadap faktor produksi yang bernilai strategis bagi rakyat seperti tanah, lahan, hutan, perairan, migas, tambang lainnya. Negara memberikan akses yang sangat mudah bagi BUMN untuk mengeksploitasi sumber daya alam namun jika terhadap masyarakat sangat pelit maka dengan sendirinya akan memberikan pemahaman kepada rakyat bahwa memang negara hanya mengurus yang berduit namun tidak hadir ditengah-tengah rakyat yang miskin.

Ahli ingin memberikan satu contoh yang barangkali mudah kita pahami, bagaimana satu BUMN Kehutanan (HPH) dapat dengan mudah memperoleh jatah tebangan tahunan (RKT) yang mencapai ratusan ribu meter kubik kayu pertahun dengan *self assessment*, tetapi disaat yang sama kita juga menemukan ratusan fakta bagaimana rakyat selalu diobrak-abrik kepolisian hanya untuk menjual kayu yang ditanamnya karena tidak memiliki surat angkutan atau pass kayu.

Mengapa kayu hasil tanaman harus dicegat?. Atau bisa juga kita bandingkan dari kasus betapa rumitnya desa untuk mendapatkan pengakuan atas hak-hak tradisionalnya atas hutan, namun dengan mudah pemerintah memberikan areal yang sangat luas untuk perusahaan perkayuan termasuk BUMN.

Atau berkaca dari keruwetan yang dihadapi oleh masyarakat desa untuk memiliki ijin Hutan Desa, Hutan Adat, atau Hutan Kemasyarakatan. Model pengelolaan hutan yang merupakan kesempatan bagi desa atau masyarakat untuk memiliki akses dalam memanfaatkan hutan dan mengelola hutan, terutama untuk memanfaatkan hasil hutan bukan kayu, namun dalam kenyataannya tetap sulit didapat. Hal ini berbanding terbalik dengan betapa mudahnya perusahaan kayu swasta maupun Inhutani untuk menebang jutaan kubik kayu pertahun.

Tujuan bernegara kita adalah untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh UUD1945. Tetapi jika negara tidak bisa menghadirkan keadilan ditengah-tengah masyarakat atas pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam yang telah mereka miliki dan warisi dari sejarah (Desa-desa telah ada sebelum kemerdekaan RI), maka pemerintah harus berani mengevaluasi perusahaan yang mengelola sumber daya alam tersebut.

Pemerintah harus mengevaluasi kembali tujuan pembentukan BUMN nya maupun pengelolaan BUMN nya, agar selaras dengan tujuan bernegara. BUMN tidak boleh menjadi alat bagi masuknya modal asing untuk mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia lalu tanpa memberikan kontribusi yang sepadan bagi rakyat dan negara.

Fasilitasi BUMN untuk masuknya modal asing dalam berbagai bentuk kemitraan maupun bagi hasil haruslah mempertimbangkan aspek soial dan

pembangunan jangka panjang atau sustainable development. BUMN yang menjadi mitra masuknya modal asing melalui penjualan assetnya adalah indikasi dari kekurangmampuan BUMN itu sendiri untuk mengelola sumber daya alam yang diberikan kepadanya, dan oleh karena itu perlu dipikirkan untuk mereserve sumber daya alam bagi kepentingan lintas generasi. Bahwa, bagi sumber daya alam yang teknologi dan pengelolaannya belum sepenuhnya dapat dikuasai oleh putra-putri Indonesia sebaiknya dilindungi untuk kemudian dieksploitasi manakala penguasaan teknologi oleh bangsa sudah tercapai,

Ahli ingin menutup keterangan Ahli ini dengan mengutip pendapat dari mantan Duta Besar Singapura untuk Indonesia yaitu Lee Khon Coy dalam bukunya yang berjudul "*Indonesia a Fragile Nation*" yang ditulis tahun 2000, mengatakan bahwa; *untuk tetap mempersatukan Indonesia tidaklah sulit bagi pemimpinnya asal mengerti dan mampu mendistribusikan kekayaan alamnya secara adil terhadap masyarakatnya di 17 ribu pulau itu, dan untuk membawa Indonesia menuju masyarakat yang adil dan makmur tidak perlu pemimpin yang jenius, super pintar dan berkuasa, yang diperlukan hanya pemimpin yang jujur dan bersih*".

Maka untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya dari sumber daya alam terhadap rakyat Indonesia diperlukan peninjauan kembali terhadap;

1. Tujuan pembentukan BUMN sebagai alat negara untuk *mengejar keuntungan*, tetapi terhadap upaya untuk mensejahterakan rakyat
2. Bahwa penyertaan modal oleh pemerintah terhadap BUMN dari uang rakyat (APBN) harus melalui mekanisme yang dapat dikontrol oleh rakyat dan representasinya. Sehingga BUMN dapat lebih bertanggungjawab terhadap pemanfaatan kekayaan alam Indonesia yang lebih berkeadilan serta bertanggungjawab dalam menjaga kelestarian sumber daya alam dalam mendukung pembangunan yang berkelanjutan di Indonesia. BUMN harus dapat menjadi perpanjangan tangan pemerintah untuk mendistribusikan manfaat sumber daya alam yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia bukan justru menjadi perantara asing untuk mengkooptasi dan mengeksploitasi kekayaan alam Indonesia.

Untuk rakyatlah kita berbangsa,..untuk rakyatlah kita bernegara, dan untuk rakyat pula kita memilih Pemerintah, dan untuk rakyatlah kita membentuk BUMN...bukan untuk asing.

## **2. Koerniatmanto Soetoprawiro**

Keterangan Ahli ini disampaikan sebagai argumentasi filosofis hukum dalam kaitannya dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, hal mana yang berdasarkan dalil para Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Adapun uraian keterangan tersebut akan Ahli sampaikan sebagai berikut:

### **1. Makna Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945**

Pasal 23C UUD 1945 berbunyi: “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.”

Di dalam Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013, yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, dan menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memandang bahwa atas bunyi Pasal 23C UUD 1945 ini, terdapat “hal-hal lain mengenai keuangan negara” yang secara konstitusional diperintahkan untuk “diatur dengan undang-undang”.

Selanjutnya dalam butir [3.15] dan butir [3.16] Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi memandang bahwa dengan demikian, selain secara konstitusional dikenal adanya mekanisme pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 23, dikenal pula mekanisme pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23C yang diperintahkan untuk diatur dengan Undang-Undang. Pasal 23C UUD 1945 ini kemudian menjadi dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara. Sedemikian luasnya pengertian keuangan negara, sehingga dalam perspektif pengelolaan keuangan negara tersebut dikelompokkan ke dalam:

- a. sub bidang pengelolaan fiskal
- b. sub bidang pengelolaan moneter
- c. sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan

Berdasarkan uraian di atas maka Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau nama lain, atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah konstitusional yang termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, dan memajukan kesejahteraan umum.

Mahkamah Konstitusi lebih jauh berpandangan bahwa oleh karena itu dari perspektif modal, badan hukum atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian dari fungsi negara tersebut, keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Dengan demikian dari perpektif ini dan fungsinya, badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.

Berangkat dari pandangan Mahkamah Konstitusi seperti terurai di atas, maka jelaslah bahwa pengelolaan keuangan negara, termasuk sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, atau nama lain, atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah konstitusional dalam Pasal 33 UUD 1945 haruslah “diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian, sungguh tepat mekanisme pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan harus diatur dengan undang-undang, bahkan pendapatan bagian laba BUMN (dividen) pun diatur dengan undang-undang yaitu dengan Undang-Undang APBN yang ditetapkan setiap tahunnya.

Berdasarkan paparan di atas, maka Ahli sependapat dengan para Pemohon Pengujian Konstitusionalitas (*Constitutional Review/Judicial Review*) dengan perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018, bahwa frasa “**ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah**” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara, yang berbunyi:

*“Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk*

*perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero atau perseroan terbatas, **ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah***

telah menyebabkan adanya penyelewengan atas makna Pasal 23C UUD 1945 sebagaimana tersebut di atas. Pasal 23C UUD yang mengamanatkan “*diatur dengan undang-undang*”, telah didegradasi menjadi “*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*”. Fakta yuridis ini nyata-nyata bertentangan secara konstitusional dengan ketentuan UUD 1945 itu sendiri yang telah diperkuat melalui Keputusan MK Nomor 48/PUU-IX/2013, yang memutuskan tentang makna Pasal 23C UUD 1945 itu sendiri, bahwa “hal-hal lain mengenai keuangan negara” secara konstitusional diperintahkan untuk “diatur dengan undang-undang”.

Salah satu penyimpangan sebagaimana dinyatakan dalam perkara *a quo* telah terjadi dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas dimana pada Pasal 2A ayat (1) dinyatakan bahwa:

*“Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”*

Selanjutnya ahli akan memaparkan keterangan yang kedua, yaitu terkait dengan maksud dan tujuan pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN):

## **2. Maksud dan Tujuan Pendirian BUMN**

Di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, dan menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap UUD 1945, terdapat pandangan Mahkamah Konstitusi yang sangat menarik tentang maksud dan tujuan BUMN.

Dalam butir [3.16] Mahkamah Konstitusi juga berpandangan bahwa ... “Selain itu, perluasan pengertian keuangan negara diderivasi dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam UUD 1945, yaitu Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat, hingga ke pasal-pasal yang terdapat di dalamnya, mencita-citakan pembentukan suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan mampu memajukan kesejahteraan umum dan seterusnya. Besarnya peran dan fungsi BHMN PT atau BUMN/BUMD dalam mengelola keuangan negara dalam *mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum*, harus diiringi pula dengan penegasan bahwa pengelolaan terhadap sarana dan prasarana milik negara yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan paradigma yang berlaku.”

Dengan demikian Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi:

“Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

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

harus dibaca dan dimaknai selaras dengan pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, bahwa ”peran dan fungsi ... BUMN/BUMD dalam mengelola keuangan negara dalam *mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum* harus diiringi pula dengan penegasan bahwa pengelolaan terhadap sarana dan prasarana milik negara yang harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan paradigma yang berlaku”.

Terutama berkaitan dengan maksud dan tujuan BUMN *butir b. mengejar keuntungan* perlu dipertegas, bahwa hal ini demi mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Benarlah ungkapan Letnan Jenderal TNI (Purn.) Kiki Syahnakri, yang dalam perkara *a quo* ini bertindak sebagai Pemohon 2, yang mengatakan bahwa maksud dan tujuan BUMN *menejar keuntungan* itu merupakan frasa yang masih ‘**KOMA**’ dan belum **TITIK**,

dan harus diikuti dengan frasa yang lain yang mencerminkan arah *keuntungan* BUMN tersebut harus dialirkan.

Bahwa terkait dengan bunyi ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara baik isi maupun penjelasannya, menurut Ahli sangatlah bias makna. Hal ini dapat dibuktikan dengan tidak dicantumkannya kata *kemakmuran rakyat* sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang sesungguhnya merupakan landasan utama dari pembentukan UU BUMN itu sendiri.

Sebagai pembanding, bahwa sebelum UU BUMN lahir, undang-undang atau aturan lain yang mengatur tentang cabang-cabang produksi milik negara yang berbentuk persero secara prinsipil menggunakan *konsep kesejahteraan dan kemakmuran rakyat* sebagai tujuan pendiriannya. Contoh, Pasal 5 UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, Pasal 3 UU No.15 tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, Pasal 2 PP Nomor 10 tahun 1996 tentang pembentukan PT. Perkebunan Nusantara. Bahkan terkait dengan pendirian Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Gas Negara (PGN) pada PP Nomor 19 Tahun 1965, tegas sekali dinyatakan pada Pasal 6 dan Pasal 7, bahwa tujuan perseroan adalah mengutamakan kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spiritual serta mempertinggi derajat hidup masyarakat umum; suatu pernyataan yang terkait langsung dengan makna "**untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat**" yang dapat dimaknai dengan **mempertinggi** atau **terus menerus meningkatkan** kemakmuran/derajat hidup rakyat.

Dalam perkara *a quo* yang salah satu contoh penyimpangannya adalah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa:

*"Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki*

*oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”*

Dalam konsep kapitalisme, modal yang menentukan hidup matinya suatu perusahaan. Dengan demikian, hidup matinya setiap perusahaan itu pada akhirnya berada di tangan para penguasa modal. Dalam konteks ini, maksud dan tujuan *mengejar keuntungan* itu jelas akan dialirkan ke para penguasa modal, yang mengarah ke nuansa privatisasi. Hal ini jelas tidak selaras dengan paradigma, bahwa BUMN itu di dalam mengelola keuangan negara adalah demi ataupun untuk mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, dan bukan demi keuntungan para penguasa modal.

Sebaliknya, pandangan Mahkamah Konstitusi ini juga tidak bersifat sosialistik. Hal ini mengingat bahwa doktrin sosialis itu memandang bahwa modal harus dikuasai oleh kaum proletariat semata. Pandangan sosialis ini jelas berbeda dengan dengan pandangan Mahkamah Konstitusi yang memandang bahwa modal dan keuntungannya itu untuk *mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.*

Artinya berlawanan dengan kedua konsep ideologi tersebut di atas, di sini tidak terdapat nuansa diskriminatif yang menafikan salah satu golongan sosial warga masyarakat tertentu, entah penguasa modal semata entah kaum proletariat semata. Hal ini pada akhirnya selaras dengan bunyi Sila Kelima Pancasila: Keadilan Sosial bagi *seluruh* Rakyat Indonesia.

Bahwa sehubungan dengan keterangan dari Kuasa Pemerintah yang menyatakan:

*“Peran BUMN sebagai agen pembangunan. Antara lain, kegiatan operasional yang bersentuhan langsung dengan pelayanan masyarakat dan tugas-tugas perintisan melalui pelaksanaan kegiatan usaha yang tidak visible, tidak diminati oleh swasta, dan sebagai agen pembangunan, misalnya pembangunan Tol Sumatera oleh PT Hutama Karya, sekali lagi kami tegaskan PT Hutama Karya adalah persero.*

*Peningkatan rasio elektrifikasi oleh PT PLN per 31 Desember 2017 mencapai 93%. Kebijakan BBM satu harga di seluruh Indonesia yang dilakukan oleh PT Pertamina, pembangunan LRT, kemudian BRI membuka cabang di daerah-daerah pelosok, Telkom membangun BTS di daerah-daerah pelosok, Bulog melakukan penyediaan bahan pangan pokok seluruh Indonesia dengan harga yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pada tahun 2017, kontribusi BUMN kepada negara berupa dividen adalah Rp43 triliun dan pajak sebesar Rp194 triliun. Kontribusi BUMN terhadap perekonomian nasional berupa Kapex adalah Rp320 triliun. Kontribusi BUMN kepada masyarakat melalui program kemitraan sebesar Rp 1,943 triliun dan bina lingkungan adalah Rp1,67 triliun, dan melalui program CSR sebesar Rp739 miliar, itu hanya data di tahun 2017”.*

Terhadap dalil pihak Termohon (Presiden/Pemerintah) tersebut, Ahli menyampaikan keterangan sebagai berikut:

Bahwa hal tersebut seharusnya tidaklah berlaku insidental seperti terurai di atas, melainkan haruslah permanen. Hal ini mengingat bahwa BUMN itu harus sehat dan hidup berkelanjutan guna mendukung gerakan perekonomian nasional yang dibangun di atas fondasi usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini hanya dapat dicapai apabila BUMN mendapatkan keuntungan dari kegiatan usahanya itu.

Atas dasar paparan di atas, maka apabila modal BUMN itu pada akhirnya berasal dari kekayaan negara, sebagaimana pandangan Mahkamah Konstitusi di atas, maka hal ini harus diartikan, bahwa “mengejar keuntungan” itu harus *dialirkan kembali* ke Kas Negara. Dengan demikian, setiap BUMN di bawah pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat harus mempertanggungjawabkan aliran keuntungan itu kepada Pemerintah sebagai penyelenggara negara. Dengan kata lain, parameter atau ukuran atas performa dan kinerja setiap BUMN itu adalah *kemampuannya untuk menyettor keuntungan kepada Kas Negara*. Sebaliknya suatu BUMN yang setiap kali perlu disuntik dana segar dari keuangan negara atau APBN, perlu dilikuidasi atau paling tidak diaudit performa dan kinerjanya.

Dalam konteks perlunya tindakan likuidasi sebagaimana tersebut diatas, dapat dicontohkan keberadaan PT. PERTAMINA yang dalam pengelolaannya selalu mendapatkan keuntungan. Meski demikian, Pemerintah setiap tahun harus selalu memberi subsidi BBM bagi rakyat.

### 3. Agus Trihatmoko

Ijinkanlah penjelasan Ahli pada hari ini, diawali dengan mempertanyakan substansi tentang UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yakni, apakah UU Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini perlu diubah? Apakah perubahan cukup hanya terletak pada pasal yang diajukan para Pemohon yaitu Tuan AM. Putut Prabantoro dan Tuan Letjen TNI (Purn) Kiki Syahnakri, ataukah sebenarnya ada banyak pasal pada UU BUMN yang bermasalah?

Terlepas dari substansi yang dipermasalahkan Pernohon yakni Pasal 2 ayat (1) buruf a dan huruf b serta Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, menurut ahli dari kacamata akademisi. UU BUMN harus direvisi atau dijudicial review untuk mencapai kepastian hukum serta sekaligus melaksanakan amanat Pasal 33 UUD 1945.

**Hal ini terlihat dari polemik yang terjadi akibat diterapkannya UU a quo, antara lain:**

Kelemahan atau permasalahan yang ada di UU BUMN tersebut sudah ditegaskan sendiri oleh Kementerian BUMN melalui Staf Ahli Menteri BUMN bidang DSM dan Teknologi Wahyu Hidayat dalam seminar "RUU Perubahan UU BUMN" di Hotel Aryaduta di Jakarta, pada 4 April 2011.

Ada 22 poin yang menjadi permasalahan dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Ke-22 masalah (kelemahan) itu muncul karena UU BUMN dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan perekonomian yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional.

Ke-22 Masalah itu adalah:

1. Pengertian kekayaan negara yang dipisahkan,
2. Modal perum tidak terbagi atas saham,
3. Pengertian Menteri. Maksudnya, menimbulkan kerancuan karena secara prinsip kedudukan menteri dapat sebagai pemegang saham dan sekaligus

sebagai pejabat publik,

4. Rumusan pengertian persero,
5. Istilah Privatisasi. Maksudnya, privatisasi diartikan sebagai penyerahan kepemilikan saham kepada masyarakat. Hal ini kurang sejalan dengan protokol pasar modal yang mengartikan *go private* sebagai pengembalian saham,
6. Maksud dan tujuan pendirian BUMN,
7. Perlakuan khusus terhadap BUMN dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang ikut mengatur BUMN,
8. Sumber penyertaan modal negara terhadap BUMN,
9. Penegasan pemberlakuan sistem pengelolaan PT terhadap pengelolaan Persero,
10. Penegasan menteri sebagai wakil negara selaku pemegang saham,
11. Calon anggota direksi dan internal perusahaan,
12. Larangan jabatan rangkap dalam kampanye pemilu,
13. Banyak ketidakjelasan dalam pengaturan perum,
14. Saham BUMN menjadi penyertaan modal pemerintah pusat dalam rangka pendirian BUMN,
15. Penetapan unit instansi pemerintah sebagai BUMN,
16. Ketentuan PSO (*Public Service Obligation*),
17. Pemeriksaan eksternal,
18. Karyawan BUMN yang diangkat menjadi direksi,
19. Kedudukan direksi, dewan komisaris, Dewan pengawas dan karyawan bukan sebagai penyelenggara negara dan pemerintah,
20. Penegasan piutang BUMN, bukan piutang negara,
21. Sinergi BUMN, dimana dalam UU BUMN belum mengatur masalah ini,
22. Permohonan pailit terhadap BUMN.

Banyaknya kelemahan UU Nomor 19 Tahun 2003 juga diungkapkan dalam Seminar "Quo Vadis BUMN?" yang diadakan di Bali pada 19 - 20 April 2018. Dalam flyer promosi seminar tertulis:

*"Wacana untuk mengubah UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha*

*Milik Negara telah mengemuka beberapa waktu belakangan ini. Bila perubahan undang-undang tersebut jadi dilaksanakan sudah tentu akan berdampak dalam pengelolaan BUMN di Indonesia. Terlebih secara faktual telah banyak terjadi pergeseran-pergeseran kebijakan terkait BUMN, misalnya soal holdingisasi. Pertanyaan yang mengemuka apa saja hal-hal urgen yang harus diakomodasi dalam Undang-undang yang baru andai perubahan dilakukan?"*

Seminar yang disponsori oleh Pertamina, Bank Mandiri, Telkom Indonesia, Jasa Raharja, Jasindo dan PT Wijaya Karya, menghadirkan Hambra SH, MH (Deputi Bidang Infrastruktur Bisnis Kementerian BUMN RI), Ir. H. Azam Azman Natawijana (Wakil Ketua Komisi VI DPR RI), DR. Refly Harun, SH, MH, LLM (Ahli Hukum Tata Negara/Komisaris Utama PT Jasa Marga (Persero) Tbk.), Gatot Trihargo Ale M.A.F.I.S (Deputi Bidang Usaha Keuangan, Jasa Survei dan Konsultan Kementerian BUMN RI), dan Panji Irawan (Direktur Keuangan PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk.), sebagai pembicara.

Dalam paparannya pada seminar di Bali itu, Deputi Bidang Infrastruktur Bisnis Kementerian BUMN, Hambra SH, MH juga mengakui kelemahan yang terdapat pada UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Presentasinya yang berjudul "Arah Pengaturan Badan Usaha Milik Negara" dalam sub judul "ARAH DAN JANGKAUAN" ada 4 (empat) poin penting yang ditunjuk yakni:

1. Mengatasi kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 sehingga pengelolaan, pengawasan, dan pembinaan dapat berjalan lebih optimal;
2. Mengatasi tumpang tindih berbagai peraturan perundang-undangan yang menimbulkan ketidakpastian dalam pengelolaan, pengawasan, dan pembinaan BUMN;
3. Mengatasi kelemahan pengelolaan, pengawasan, dan pembinaan BUMN yang terjadi selama ini;
4. Menambah beberapa aturan-aturan baru yang mendasar dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja dan integritas, profesionalitas, serta akuntabilitas dalam sistem pengelolaan, pengawasan, dan pembinaan;

Dalam konteks ini, sebagai akademisi, Ahli melihat sulit dipahami oleh mahasiswa tentang pelaksanaan ekonomi konstitusi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, berikut ahli sampaikan analisa dan kajian sistem perekonomian terkait dengan gugatan Pemohon tentang UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN:

Ahli mengajak kita bersama untuk menengok kembali sejarah konstitusi ekonomi Indonesia. Konstitusi Ekonomi Indonesia lahir bersamaan "sedarah-sekandung" dengan Konstitusi Negara RI yaitu UUD 1945. Konstitusi ekonomi terletak pada Pasal 33 UUD 1945, disusun oleh para Pendiri Negara dapat diyakini oleh karena konstitusi ekonomi Indonesia akan berada di garis luar aliran liberalisme dan sosialisme. Siapa saja filsuf ekonomi Indonesia pada zaman itu adalah para tokoh di lingkungan Pendiri Negara. Di Indonesia ilmu pengetahuan ekonomi sendiri baru mulai dikembangkan setelah 5 (lima) tahun kemerdekaannya. Kita dapat melacak lahirnya Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia oleh Profesor Sumitro Djojohadikusumo pada 18 September 1950 (Raharjo, 2000).

Saat ini ahli berasumsi, nampaknya ada **gap generasi ekonom** yaitu antara generasi yang kosen pada ekonomi konstitusi dengan yang condong pro inkonstitusional berekonomi. Oleh sebab itu dua kelompok yang berbeda akan menggunakan argumentasi ekonomi sesuai dengan paradigma masing-masing. Tanpa disadari bahwa paradigma setiap orang tidak lepas dari cara berfikir mereka, yang secara alamiah terbentuk dalam kognitif selama menimba ilmu pengetahuan, serta praktik kehidupannya. Secara teoretis disebut *noumena* atau maku dibalik fenomena yang terkontruksi dalam benak setiap orang (Trihatmoko, 2016, Fatchan, 2011). Sementara itu para Sarjana Ekonomi semenjak tahun 70-an, basis pengetahuannya hampir 90% mengacu kepada tinjauan literatur dari dunia Barat yang nota bene konstitusi ekonominya lebih ke arah neo-liberalisme.

*"Sejak menempuh Diploma 3 hingga selesai studi Pascasarjana S3 di Perguruan Tinggi yang berbeda-beda, saya tidak pernah menemukan literatur ekonomi dan manajemen, serta sub-sub bidang ekonomi dari luar negeri untuk kepentingan studi yang mengajarkan praktik ekonomi berbasis kekeluargaan dengan cara gotong royong. Saya berani memprediksikan hal itu terjadi juga*

kepada para Sarjana Ekonomi di Indonesia. Oleh sebab itu sejak awal abad 21 ini, seminar-seminar bertajuk tentang strategi ekonomi dan bisnis dalam persaingan global merifadi kebanggaan dan membombastiskan peserta diskusi”.

Ahli berpandangan akan perjalanan sejarah ilmu pengetahuan ekonomi di Indonesia ini yang pada akhirnya menjadi akar masalah untuk dipecahkan agar konstitusi ekonomi Indonesia kembali kepada kithohnya yaitu Pasal 33 UUD NRI 1945. Pendekatan Uji Materi atas perundang-undangan yang terkait dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak serta merta hanya ditengahi oleh bukti matematis dan empirikal. Oleh karena perhitungan matematis bisnis ranahnya hanya pada peran manajemen (*corporate management*) dalam konteks BUMN adalah manajemen publik. Turunan *corporate management* yaitu strategi manajemen (*corporate strategies*) yang diperankan secara subjektif dan bersifat insidentil atau dalam durasi waktu pendek-menengah oleh setiap pemimpin manajemen. Di sisi lain perundang-undangan adalah merupakan payung hukum yang diperankan secara objektif dan bersifat jangka panjang “turun-temurun” oleh siapapun pemimpin/pengendali pihak manajemen (konsep *corporate* atau *publict governance*).

Kajian teoretis antara posisi perundang-undangan “*governance*” dengan manajemen mengarahkan keterangan Ahli hari ini untuk menyampaikan yaitu sejauhmana manajemen publik “BUMN” telah sesuai dengan konstitusi ekonomi? Sekali lagi melihat kaca mata ekonomi konstitusi tidak serta merta menggunakan asumsi matematis bisnis tetapi **filosofi “teori ekonomi”**.

Kajian Ahli terhadap Risalah Sidang Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018 pada Selasa, 10 April 2018 memberikan pandangan bahwa keterangan dari pihak Kuasa Presiden RI atau Kuasa Pemerintah, sama sekali tidak menyebutkan tentang filosofi teori ekonomi. Sementara itu, Konstitusi Ekonomi Indonesia menyatakan secara filosofis atau abstraksi dari sebuah **paradigma ekonomi**. Untuk itu ahli percaya kepada Para Hakim Konsitusi akan memberikan pengujian secara substansif terhadap keterangan Kuasa Presiden RI tersebut. Menurut hemat Ahli keterangan Kuasa Presiden RI/Kuasa Pemerinah justru memberikan kepastian bahwa manajemen pemerintahan terhadap BUMN telah bersifat **kapitalis** karena terseret oleh sistem ekonomi **liberalis**. Hal tersebut dapat diduga sebagai akibat diterapkannya UU Nomor 19 Tahun 2003 pada

Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b. Untuk itu Ahli memberikan pandangan bahwa substansi UU Nomor 19 *a quo* termaksud telah **menyimpang** dari substansi Konsitusi Ekonomi Indonesia, karena sudah bersifat kapitalistik dan liberalistik atau **berpadigma neo-liberalisme**.

Pendapat Ahli sebagai ahli ini telah Ahli lepaskan dari kepentingan sempit oleh karena Ahli ditunjuk sebagai ahli dalam Sidang ini, atas rekomendasi Pihak Pemohon yaitu Tuan Albertus Magnus Putut Prabantoro dan Tuan Letjen TNI (Pum) Kiki Syahnakri. Objektivitas keterangan yang Ahli sampaikan kepada Yang Mulia di hadapan semua yang hadir dalam Sidang ini di dukung oleh 3 (tiga) pokok argumentasi yaitu berikut ini:

### 1. Paradigma Ekonomi

Ijinkan Ahli untuk membuka paradigma ekonomi neo-klasik (*neoclassical economics*) dari Paul A. Samuelson (1980) dalam lampiran diskusi ilmiah oleh Prof. Dr. Sri-Edi Swasono (2017) di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sebelas Maret.

Ekonomi neo-klasik mulai diajarkan oleh Adam Smith (1776) yang mengikuti ajaran Filsuf sebelumnya, dan secara ringkas pangkalnya pada Aristotle, 350 SM. Adam Smith kemudian diteruskan oleh T.R. Maltus (1798) dan David Richard (1817), dan seterusnya kepada J.M, Keynes (1936). Namun pada perjalanannya David Richard (1817) dikembangkan oleh Karl Marx (1867), kemudian V. Lenin (1914). Secara umum dapat ditelusuri bahwa Keynes's dan Lenin's induknya sama-sama Adam Smith (1976).

Dalam konteks sejarah aliran ekonomi tersebut Keynes's merefleksikan kepada ajaran ekonomi neo-klasik konvensional yaitu neo-liberalisme dan kapitalisme. Sementara itu Demokrasi Ekonomi Indonesia yaitu Pancasila atau Kontemporer: Pasal 33 UUD 1945. Masalahnya adalah bagaimana situasi perekonomian Indonesia terkait dengan BUMN, masih dalam koridor konstitusi ekonomi berbasis pada Pasal 33 UUD 1945 atukah liberalis dan kapitalis "**Keynesan**"? Untuk mengetahui hal tersebut, pertama-tama perlu dideskripsikan "*aple to aple*" antar paradigma ekonomi, seperti pada tabel berikut ini:

No	Keterangan	Neo-Klasik Konvensional	Pasal 33 UUD NRI 1945
1.	Arah Paradigma	Kompetitivisme- perekonomian	Kooperativisme - perekonomian
2.	Asas-asas	Liberalisme: Kebebasan pribadi	Mutualisme:

		Individualistik: Perseorangan	Keluargaan
3.	Kekuatan	Daya-saing	Daya-kerjasama "gotong-
4.	Tumpuan	Pasar-bebas "Daulat-pasar"	Intervensi negara pada "Daulat Rakyat"
5.	Pusat kekuatan	<i>Homo-Economicus</i> "kepetingan pribadi"	<i>Homo-Humanus, Socius,</i>
6.	Orientasi	Kapital	Manusia
		Maksimum Keuntungan	Maksimum
		Eksplorasi Ekonomi	Partisipasi-emansipasi
		Pemilikan bisnis berbasis Individual "kelompok"	Pemilikan bisnis berbasis publik

Sumber: Dmngkas dar1 Makalah D1skus1 Ilm1ah Prof. Dr. Sn Edi Swasono (2017).

Ringkasan pada tabel tersebut di atas dapat digunakan sebagai **alat penguji** Materi UU Nomor 19 Tahun 2003 pada Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta Pasal 4 ayat (4). Interpretasi masing-masing pada *a quo* yang dimaksudkan secara teori ekonomi sebagai berikut:

- Pasal 2 ayat 1 (a): ... **penerimaan negara pada khususnya**: bahwa sesungguhnya negara memiliki orientasi untuk mengeksploitasi ekonomi melalui peran "BUMN" yang setara atau tidak ubahnya seperti kelompok *homo-economicusism* yang bersifat individualistik "pemerintah yaitu APBN". Pada poin ini bertentangan dengan sifat emansipasi dan partisipasi setiap elemen pelaku ekonomi "masyarakat" secara filosofis pada asas **kekeluargaan dan kebersamaan**.
- Pasal 2 ayat 1 (b): **mengejar keuntungan** ...: bahwa BUMN itu sendiri lebih mengutamakan orientasinya pada keuntungan atas pemodalan "**kapitalistik**" melalui kepemilikan bisnis "kelompok" pemerintah. Pada poin ini bertentangan dengan sifat yang berorientasi kepada kepemilikan publik "rakyat". Dalam hal kepemilikan publik atas saham sementara berikut ini: pada perusahaan terbuka akan dijelaskan pada sub fenomenologi, sedikit sebagai pembuktian kita dapat melakukan observasi singkat, berikut ini:

*Di antara kita yang hadir dalam ruangan Sidang hari ini, berapa banyak yang memiliki saham BUMN dari bursa saham? Berapa banyak individual keluarga yang memiliki saham BUMN dari bursa saham di lingkungan Rukun Tetangga (RT) kita masing-masing sekarang? Kita dapat memperkirakan adakah seorangpun masyarakat di pedesaan*

yang memiliki saham BUMN? dan selanjutnya, sudahkah “Pemerintah” untuk melakukan pengaturan agar **partisipasi** masyarakat dalam **beremansipasi** terhadap kepemilikan saham BUMN?

Contoh reflektif kepada setiap warga dan kita semua sebagai warga negara tersebut, Ahli maksudkan benar bahwa Pemerintah menjadi kelompok penguasa bisnis BUMN secara “kapitalisme” tanpa partisipasi masyarakat sebagai tumpuan ekonomi untuk ikut berdaulat (daulat rakyat). Mengejar keuntungan dan kemudian dipusatkan pada keuangan pemerintah sendiri “APBN” secara filosofis bukan kepentingan bersama. Kesimpulan dari sudut paradigma ekonomi cukup jelas bahwa Pasal UU Nomor 19 *a quo* telah menyimpang kepada substansi filosofi dari Konstitusi Ekonomi Indonesia yang berparadigma **kooperatisme** sesuai Pasal 33 UUD NRI 1945.

## 2. Tinjauan Riset

- Pasal 2 ayat 1 (b) **mengejar keuntungan**, : dapat diinterpretasikan bahwa mengejar keuntungan akan selalu berkait langsung pada nilai investasinya. Dalam manajemen keuangan dikenal dengan konsep perhitungan *Return on Investment (ROI)* dan *Return on Asset (ROA)*, serta perhitungan elemen-elemen *profitabilitas*, *likuiditas* dan *solvabilitas*. Secara logikal sebuah korporasi “BUMN” dibangun dan dikembangkan **jikalau** perhitungan aspek-aspek analisis manajemen keuangan layak (*feasible*). Sementara itu pada awal penjelasan Ahli bahwa ranah manajemen dan strategi- strateginya bersifat subjektif, artinya setiap manajemen dapat menyimpulkan tentang kelayakan proyek mereka. Sifat subjektifitas ini jelas memberikan peluang kepada Pemerintah sebagai pemilik aset negara untuk mengatakan/menilai sebuah aset negara khususnya Sumber Daya Alam (SDA) **layak atau tidak layak** ataupun dari prespektif investasi “**mampu atau tidak mampu**” dibangun dan dikembangkan oleh BUMN.

Kausalitas teoretis antara keuntungan dan investasi dengan kelayakan sebuah bisnis yang bersifat subjektif selama ini telah mendorong liberalisasi tata-kelola SDA di Indonesia. Pendapat ahli hari ini memberikan asumsi bahwa UU Nomor 19 *a quo* telah mendorong secara subjektif (keuntungan dan investasi, mampu dan tidak mampu) kepada beberapa periode rezim pemerintahan Indonesia hingga sekarang ini untuk memberikan perizinan

atau menyerahkan tata-kelola aset negara "SDA" kepada kelompok kapitalis swasta dan asing. Hasil penelitian kami (Trihatmoko dan Susilo, 2018: Terlampir, *The Concept of Indonesia Raya Incorporated Conforms The Constitution of Economics: ...*) menunjukkan hasil yaitu telah terjadi **kesenjangan kepemilikan aset negara** antara BUMN, BUMD dengan swasta. Dalam diskusi artikel tersebut mengidentifikasi tentang bagaimana kekuasaan kelompok swasta nasional dan asing mendominasi wilayah daratan di beberapa daerah di Indonesia. Hal tersebut terdorong oleh karena telah **terjadi leberalisasi** tata-kelola SDA di Indonesia. Sementara itu dalam diskusi artikel ditunjukkan pula angka-angka kemiskinan di wilayah kekuasaan operasional bisnis yang selama ini dilakukan oleh kelompok kapitalis.

*"Pertanyaan saya selama ini yaitu bagaimana hal itu bisa terjadi dan mengapa hal itu tidak melibatkan emansipasi masyarakat termasuk BUMD, jikalau memang negara tidak memiliki kemampuan berinvestasi? Bahkan saya pernah menyatakan nada sindiran saat berbicara di stasiun TA TV Solo: Mengundang investor asing itu sama saja memberi obat "**panadol perekonomian**" oleh karena pada akhirnya perekonomian Indonesia akan dikuasi oleh pihak asing yang dalam hal ini tidak sesuai dengan konstitusi ekonomi Indonesia. Ternyata dalam menyiapkan materi keterangan sebagai saksi ahli pada Sidang ini, setidaknya saya memperoleh jawaban yaitu pemerintah dapat berlindung pada UU No. 19 a quo secara subjektif yaitu tentang masalah keuntungan dan investasi, serta mampu atau tidak mampu".*

*"Dalam sebuah seminar "Jurnal KPK" di Universitas Sebelas Maret tahun 2017 saya memberikan pandangan bahwa korupsi terbesar bukan hanya masalah tangkap tangan uang APBN, tetapi hilangnya aset negara (SDA) oleh oknum yang memberikan perizinan kepada pihak kapitalis swasta. Atas pernyataan tersebut hari ini saya memperoleh perspektif jawaban yaitu subjektifitas tentang keuntungan dan investasi, serta mampu atau tidak mampu mengelola SDA memberikan peluang secara subjektif kepada Pemerintah Pusat ataupun Daerah menyerahkan eksplorasi "eksploitasi" SDA kepada kapitalis swasta, sehingga "bukan rakyat yang berdaulat".*

Bagi Ahli (dan kita) artikel ilmiah Trihatmoko dan Susilo (2018) memang **mencemaskan**, karena menggambarkan hubungan variabelitas secara holistik pada ujung variabel dependennya adalah **Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)**. Dengan segala hormat Ahli memohon kepada Pemerintah Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia agar kiranya lebih terbuka memandang secara objektif bahwa apa yang menjadi permohonan Tuan Albertus Magnus Putut Prabantoro dan Tuan Letjen TNI (Purn) Kiki Syalrnakri refleksinya bukan lagi sekedar masalah mereka berdua dirugikan dalam hal apa? Tetapi ini menyangkut masalah nasib semua bangsa Indonesia secara **turun-temurun**. Termasuk siapapun di antara kita dan keturunan kita apabila memahami substansi Uji Materi UU Nomor 19 *a quo* pada sidang ini akan mengerti apa yang sebenarnya terjadi dan apa saja kemungkinan yang akan terjadi di kemudian waktu.

*“Jikalau artikel Trihatmoko dan Susila (2018) sekarang belum berarti bagi bangsa Indonesia, bagi saya itu sudah menjadi perkiraan sebelum artikel tersebut kami susun. Memang hingga sekarang respon dunia akademik ataupun Pemerintah dan DPR belum serius terhadap artikel Trihatmoko dan Susilo (2018). Meskipun artikel tersebut mengangkat kajian tentang Konsep Indonesia Raya Incorporated (Prabantoro, 2014) yang pada awal tahun 2017 Dewan Pertimbangan Presiden telah menyambut konsep tersebut, tetapi hingga waktu sekarang belum ada tindaklanjutnya. Di sisi lain hal yang justru di luar dugaan antusiasme dunia Internasional terhadap artikel tersebut sangat atraktif. Hal itu diindikasikan oleh mengalirnya surat melalui e-mail saya baik itu dari Jurnal Internasional atau bahkan Penerbit Buku dari Eropa ‘akan segera memasarkan di toko-toko buku ternama di penjuru dunia’, pasca terbitnya artikel Indonesia Raya Incorporated (copy buku terlampir)”*

Keterangan Ahli dari paparan tentang riset Indonesia Raya Incorporated memberikan alasan kuat bahwa secara umum di luar konteks BUMN bahwa tata-kelola SDA Indonesia juga telah terbawa arus liberalisme ekonomi (lihat, *overview* dampak liberalisasi ekonomi di bawah ini). Pandangan Ahli mengarah kepada penyebab liberalisasi ekonomi adalah Pasal dalam UU Nomor 19 *a quo* tidak sesuai dengan konstitusi ekonomi Pasal 33 UUD

1945. Hormat Ahli sampaikan, sehingga hanya sidang oleh Hakim Konstitusi yang menjadi “Jembatan Berlian” untuk mengembalikan BUMN terhadap tata-kelola SDA dan Negara terhadap Perekonomian Strategis ke Konstitusi Ekonomi Indonesia seperti diamanatkan oleh para Pendiri Bangsa Indonesia tercinta.

### 3. Fenomena Lapangan

#### 3.1. Overview Dampak Leberilasi Ekonomi

Riset Trihatmoko dan Susilo (2018) terbatas pada tata-kelola aset negara pada SDA, di sisi lain perekonomian nasional secara strategis tidak hanya konteks SDA. Pasal 33 UUD 1945 ayat (2) **Cabang-cabang produksi** yang penting bagi negara dan **menguasai hajat hidup** orang banyak dikuasai oleh negara. Ahli memberikan pandangan bahwa Perumus UUD 1945 telah memberikan sinyal penting bahwa kelak di kemudian waktu sesuai zamannya akan banyak cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pertanyaan selanjutnya secara total rata-rata berapa persen cabang-cabang produksi tersebut dikuasai oleh negara “BUMN”? Produksi barang-barang non-SDA, misalnya: telekomunikasi, otomotif, elektronik, *fast moving consumer goods* (barang konsumtif), farmasi, properti dan lain-lain; Produksi Jasa: penerbangan, perhotelan, properti, perbankan, asuransi, dan lain-lain.

Sementara itu barang dan jasa tersebut menyangkut hajat hidup orang banyak pada zaman sekarang, tetapi pada masa Kemerdekaan RI barang dan jasa tersebut belum penting karena rakyat belum mampu memiliki dan perusahaan belum menyediakannya. Kesimpulannya perspektif tata kelola non-SDA situasinya sama dengan SDA (cabang produksi pada ekonomi strategis) diserahkan kepada pihak kapitalis swasta nasional dan asing. *Trend* sistem ekonomi ini akan berlanjut sebagai akibat dari paradigma Pemerintah dalam mengelola BUMN jika hanya memikirkan keuntungan dan investasi, serta mampu dan tidak mampu secara subjektif. Oleh sebab situasi perekonomian yang demikian, maka dengan segala hormat kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk Menguji kembali UU BUMN *a quo* seperti

harapan di depan (tata kelola SDA).

### 3.2. Overview Holdingisasi BUMN

UU BUMN *a quo* telah digunakan oleh Pemerintah melalui Kementerian BUMN dan Keuangan dalam kewenangan manajemennya “secara subjektif” yaitu melakukan holdingisasi BUMN. Sangat terang dan gamblang isu holdingisasi BUMN oleh pihak Kementerian BUMN sebagai kebijakan strategis untuk meningkatkan rasio kapital secara konsolidasi holding. Tujuannya antara lain agar perusahaan BUMN mampu bersaing secara global yang mengacu pada perusahaan-perusahaan besar di luar negeri. Cukup jelas holdingisasi merupakan tindakan berorientasi kapitalistik eksploitasi ekonomi, sementara itu konstitusi ekonomi “sekali lagi” menyangkut unsur manusia “rakyat” dan partisipasi dan emansipasi mereka. Kesimpulannya, holdingisasi didorong “terlindungi oleh” atau “berlindung pada” Pasal UU BUMN *a quo* yang telah dinilai menjadi akar masalah permohonan pada Uji Materi dalam sidang ini.

*“Siapa yang bertanggung jawab jika kelak terjadi krisis ekonomi global, oleh karena banyak pengalaman mengingatkan bahwa krisis ekonomi nasional diakibatkan oleh kelompok kapitalis (Krisis Ekonomi 1998) dan krisis ekonomi global (2008) oleh kelompok ekonomi kalipitalis ‘raksasa multinational corporation’. Artinya, secara strategik bisnis hingga sekarang sebuah holding perusahaan besar belum membuktikan anti krisis, bahkan menjadi **biang kerok krisis ekonomi**. Sebaliknya, kelompok UMKM lebih tahan terhadap imbas krisis ekonomi, .... namun situasi Wirausaha Indonesia 99% dari jumlah 56 jutaan adalah UMK .... artinya mereka belum masuk kategori kelompok kewirausahaan tetapi kelompok usaha ‘kepepet’ (Trihatmoko dan Harsono, 2018). Jika perekonomian Indonesia dijalankan sesuai amanat konstitusi ekonomi, mestinya UMK dan UMM menjadi gerbong-gerbong penggerak dan pengangkut ekonomi nasional, sehingga kekuatan mereka secara kolektif diharapkan mampu meredam kemungkinan gejala ekonomi”.*

Resiko holdingisasi selanjutnya yaitu oleh sifat beralihnya saham pemerintah atas BUMN “anak perusahaan” terholding akan sangat subjektif oleh kekuasaan manajemen untuk diprivatisasikan kepada

swasta. Meskipun Pemerintah telah mengatur dengan yang namanya Saham Dwi Warna, tetapi justru hal ini memberikan perlindungan secara subjektif dan diktatoristik kepada Kementerian BUMN. Oleh sebab Saham Dwi Warna, masih “berwarna abu-abu” oleh sentuhan pihak publik dalam hal ini DPR RI. Perspektif penjelasan perusabaan terholding “anak perusahaan” tersebut mengindikasikan terdapat potensi/peluang besar kepada Pemerintah untuk **melakukan privatisasi** BUMN di luar kontrol/persetujuan publik “DPR RI”.

Dalam kacamata politik ekonomi, holdingisasi BUMN menimbulkan ketidakpastian hukum karena membuka potensi pemerintah yang sedang berkuasa, secara langsung ataupun secara tidak langsung, tergantung pada peran lingkaran politik itu sendiri. Jika lingkaran politik tidak melakukan perubahan atas pasal UU *a quo* dengan berbagai alasannya, hal ini dimungkinkan dilakukannya perubahan oleh sebuah pemerintahan yang baru.

*“Pasal 33 UUD 1945 tidak anti besar, namun menghendaki yang besar itu hendaknya dimiliki oleh banyak pihak. Misalnya, saham **Indosat** sebagai usaha nasional seharusnya tidak dijual ke pihak swasta (asing), tetapi co-ownership mendahulukan kepentingan pelanggan ‘untuk memilikinya’. Dengan demikian terjadi kepemilikan bersama dan pemerataan pemilikan. ... Demikian pula BUMN-BUMN strategis tidak seharusnya dijual ke usaha swasta asing, tetapi dimiliki oleh rakyat dan negara. Untuk cabang-cabang produksi yang strategis bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak kita harus mengatakan dengan tegas **‘Indonesia is not for sale’**” ... BNI jangan diprivatisasi, saham disediakan dulu ke nasabah-nasabah nasional .... GIA jangan pula dijual ke pihak asing, melainkan ditawarkan dulu ke penumpang pelanggan dan karyawannya, atau jangan dijual ke BUMN-BUMN lain” (Swasono, 2017)*

Dalam perspektif manajemen kepemilikan aset negara, perusahaan-perusahaan yang dilepas sahamnya oleh pemerintah kepada sebuah *holding* perusahaan mengakibatkan kerugian langsung kepada negara, antara lain:

(1) Rakyat “Negara” kehilangan *economic gain* secara langsung karena

*value of asset* berpindah ke sebuah holding. Laporan Keuangan Holding konsolidasi tidak akan mampu mengidentifikasi hal ini karena PSAK Indonesia menganut Standar Umum Akuntansi Amerika yaitu *historical cost based*. Dalam sebuah kasus holding dan/atau *sisters company* yang merugi, maka *gain economic* yang dimiliki sebuah anak perusahaan akan tersedot/berfusi ke kerugian/keuntungan konsolidasi Holding. Bahkan sebuah *holding* dapat melakukan kamufase strategis dengan menjual asset ataupun kepemilikan sahamnya ke pihak lain untuk tujuan penampilan nilai keuntungan perusahaan.

- (2) Rakyat “Negara” kehilangan hak langsung atas deviden sebuah perusahaan terholding, seperti halnya kasus *gain economic* poin di atas. Contoh skenario buruk di atas dimaksudkan bahwa holdingisasi BUMN di kemudian waktu berpotensi terhadap **terjadinya kegaduhan ekonomi politik**, manakala sebuah rezim pemerintahan berganti. Oleh sebab itu, Ahli tekankan kembali sifat holdingisasi adalah strategi manajemen secara subjektif yang terlindungi oleh pasal UU Nomor 19 *a quo*. Artinya, revisi atau istilahnya mengembalikan pasal UU Nomor 19 *a quo* ke Ekonomi Konstitusi, otomatis menguatkan bahwa bermacam-macam Peraturan Pemerintah tentang holdingisasi tidak sesuai dengan konstitusi. Meskipun ahli mengerti ibarat “nasi menjadi bubur”, tetapi akan lebih baik di daur ulang daripada risiko sangat mungkin terjadi ke depan istilahnya “barji barbeh - bubar siji bubar kabeh (bermasalah bubar-satu akan menimbulkan masalah besar-bubar ke semuanya)”.

Sejak awal paparan hingga akhir pendapat Ahli dalam sidang ini mengedepankan pendekatan teoretis dan filosofis untuk menunjukkan kepada sebuah fakta dan fenomena perekonomian Indonesia. Pada kesempatan hari ini, ahli sangat menaruh harapan besar kepada Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menguji materi yang disampaikan oleh para Pemohon dengan perspektif teoretis dan filosofis ilmu hukum ekonomi. Harapan besar Ahli yaitu sudah sepatutnya pasal UU Nomor 19 *a quo* direvisi agar kembali konsisten sesuai dengan Konstitusi Ekonomi Pasal 33 UUD 1945.

### 3.3. “Tampak di Depan Mata”

Terakhir keterangan Ahli yaitu bersifat testimonial terhadap fakta yang tampak di depan mata ahli (kita).

*“Domisili saya di Colomadu-Karanganyar, sehingga tidak jauh dari lokasi Pabrik Gula (PG) Colomadu. Saya sering berkegiatan pulang-pergi Solo-Yogyakarta, sehingga selain PG Colomadu juga melintas di depan PG Gondang Winangun - Klaten. Setiap melintas di depan kedua PG tersebut, dalam hati saya selalu bertanya ‘mengapa terjadi semua kebodohan ini?’. Oleh sebab PG tersebut kedua-duanya sudah dinon-aktifkan, bahkan sudah dialihfungsikan sebagai musium dan wisata. Terbaru, yang membuat saya semakin sedih PG Colomadu menjadi mercusuar musium PG dengan nama De **Tjolomadu**. Bagaimana dengan PG di Indonesia lainnya, hadirin yang saya hormati kami persilahkan memberikan testimonialnya? Termasuk bagaimana industrialisasi perkebunan lainnya oleh PTP semakin berkembang atau surut dan mati, dan selanjutnya siapa penguasanya lahan-lahan perkebunan sekarang?”*

Hari ini ahli setidaknya memperoleh sebuah jawaban mengapa “kebodohan ini” terjadi, yaitu **“pemerintah tersandera dalam perlindungan”** Pasal UU Nomor 19 *a quo*, yaitu untuk berinvestasi memulihkan fungsi PG hitungannya bisa jadi subjektif pada untung dan rugi BUMN PG, oleh karena hanya mementingkan kapitalisme “pemerintah” sendiri. Namun jawaban akan sebaliknya, jika menggunakan filosofi konstitusi ekonomi, maka PG tersebut harusnya akan berkembang pesat. Sejarah VOC “Belanda” telah membuktikan kolonialisme kejayaan PG tersebut, padahal pasar gula belum sebesar hari ini.

Sesuai filosofi ekonomi konstitusi pengembangan PG dimaksud, misalnya: (1) BUMN PG “Inkorporasi” dengan Pemerintah Daerah “BUMD”; (2) Kelompok-kelompok Petani Tebu diberi kesempatan untuk memiliki saham di PG; (3) Masyarakat non-Petani Tebu di Kabupaten Karanganyar dan Klaten ikut andil saham di PG daerah mereka, karena mereka konsumen gula; (4) Koperasi Unit Desa (KUD) dipercaya sebagai Agen di wilayah operasinya, dari pada sekarang KUD dibiarkan “sedang

sekarat". Gagasan pola yang demikian sangat jelas mengandung unsur pemberdayaan ekonomi, kesejahteraan rakyat, kedualatan rakyat melalui usaha bersama "gotong-royong", yang semuanya telah diamankan oleh konstitusi ekonomi. Pemerintah berperan sebagai pengatur "intervensi- otoritative" melalui kewenangannya baik itu Pemerintah Pusat "Menteri BUMN dan Menteri Keuangan" maupun Pemerintah Daerah "Bupati". Model ekonomi konstitusi terhadap SDA (Cabang-cabang produksi ...) telah di angkat dalam konsepsi **Indonesia Raya Incorporated** oleh Prabantoro (2014) dan Trihatmoko dan Susilo (2018). Selain itu pula Swasono (2017) telah memberikan kajian seperti Ahli paparkan di depan untuk Non- SDA (Cabang-cabang produksi ...).

Menutup uraian-pandangan ahli, berikut ini tambahan keterangan kritikal tentang fenomenologi kepemilikan saham BUMN melalui bursa saham.

Hampir semua BUMN yang *go public*, sahamnya dikuasi oleh individual dan korporasi kapitalis swasta nasional, dan mayoritas swasta asing. Jika individu 'masyarakat' ikut memiliki saham-saham BUMN di bursa sifatnya adalah bukan investment tetapi sekedar *trading*. Misalnya, bagaimana sektor perbankan 65% nasional dikuasai oleh swasta asing (Swasono, 2017). Salah satu penyebabnya yaitu saham-saham Bank BRI dan Bank Mandiri di bursa saham bukan dimiliki oleh mayoritas rakyat 'marginal'. Keterangan tambahan ini, ahli maksudkan untuk memastikan bahwa cara *go public* itu bukan kepemilikan rakyat tetapi pola anutan kapitalisme. Oleh sebab itu, dampaknya secara makro mengarahkan perekonomian nasional dalam kekuasaan (*hegemoni*) kapitalis dan asing.

Marilah kita bersama-sama melepas sejenak akal dan pikiran kita yang hanya berbicara tentang kalah menang atas perkara pada sidang ini, tetapi budi dan hati nurani kitalah yang perlu kita pegang teguh **demi masa depan NKRI**. Pilihan kita sekarang adalah kita nanti akan menjadi bagian sejarah yang "dihormati anak-cucu" atau "disesalkan anak cucu" bangsa Indonesia tercinta? Sepenuhnya Ahli menyerahkan kepada Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan dengan penuh arif dan bijaksana bagi kepentingan bangsa dan negara Indonesia.

Sebagai akhir kata, Ahli mengajak semua yang hadir di sini untuk bersama bahu-membahu mengembalikan perekonomian Indonesia sesuai dengan amanat yang termuat dalam Pasal 33 UUD 1945.

#### 4. Yohanes Usfunan

##### 1. Isu Hukum.

1. Apakah rumusan norma dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara secara substansial sudah jelas dan menjamin kepastian hukum?
2. Apakah secara hierarkis delegasi wewenang mengatur dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi?

##### 2. Analisis.

Deskripsi dan analisis dalam bagian ini terkait dua bagian yaitu:

*Pertama*, rumusan norma dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara

*Kedua*, delegasi wewenang mengatur dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang tentang BUMN.

##### I. Ketentuan Pasal ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang tentang BUMN

- > Pasal 2 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menentukan, "Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah: 'memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya'; (Penjelasannya, 'BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara'."

Dari perspektif *legislative drafting* dan bahasa hukum, substansi ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a tersebut, norma hukumnya kabur (*vague norm/unclear norm*), sehingga berpotensi

menimbulkan multi tafsir. Hal tersebut tercermin dari rumusan, *memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional* pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. Formulasi norma hukumnya yang kabur itu, dipahami dari penggunaan frasa *sumbangan dan perkembangan*. Kata *Sumbangan* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya, suatu pemberian sebagai bantuan, bantuan, sokongan. Sedangkan kata, *perkembangan* artinya proses, cara, perbuatan mengembangbiakan.

Dengan demikian rumusan, *memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian*, merupakan rumusan yang tidak jelas, kerana kata *sumbangan* itu sifatnya sukarela, tidak merupakan suatu kewajiban (*tidak mengikat, tidak memaksa, tidak ada target*). Seharusnya, rumusan yang jelas, yaitu "*mendorong peningkatan kemajuan perekonomian*" nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. Rumusan frasa "*memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian ...*" kemungkinan berpeluang menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

**Pertama**, kesewenang-wenangan, penyalahgunaan wewenang dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme yang merugikan kepentingan umum (masyarakat, bangsa dan negara).

**Kedua**, dapat dipergunakan sebagai justifikasi terhadap ketidakberhasilan suatu kegiatan BUMN. Sebaliknya kesuksesan kegiatan BUMN bisa saja dilaporkan seakan-akan mengalami ketugian (kegagalan).

**Ketiga**, karena sifatnya hanya *memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian*, maka kemungkinan dapat disalahgunakan sebagai alasan oleh oknum tertentu pengelola BUMN, untuk mengelak dari kemungkinan suatu "tuduhan", bahwa BUMN tidak/kurang berhasil.

Penjelasan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a, "BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan

pertumbuhan ekonomi nasional dan *membantu* penerimaan keuangan negara. Frasa *diharapkan dapat* (*sinonim dengan semoga, moga-moga*) sifatnya fakultatif tidak mewajibkan apalagi ditambah kata *membantu* penerimaan keuangan Negara. Jadi penjelasan ketentuan ini semakin tidak jelas (semakin kabur).

Seharusnya rumusan yang jelas adalah, BUMN *wajib* (*menggantikan diharapkan dapat*) meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan *meningkatkan* (*menggantikan membantu*) penerimaan keuangan negara.

> **Substansi ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf b.**

Rumusan huruf b adalah mencari keuntungan.

(Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b menentukan, “mengejar keuntungan”; Penjelasan sbb.: “Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.....)”

Rumusan ketentuan huruf b Pasal 2 ayat (1) tersebut, secara eksplisit jelas mengenai eksistensi BUMN, yaitu untuk mencari keuntungan. Dengan rumusan seperti itu, kemungkinan BUMN mengabaikan (tidak memprioritaskan) kepentingan umum yaitu kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Apalagi kegiatan mencari keuntungan oleh BUMN seperti itu tanpa pengawasan DPR, maka tidak menutup kemungkinan menimbulkan tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang “*abuse of authority*” yang merugikan hak-hak konstitusional masyarakat (termasuk para Pemohon) dan merugikan Negara.

Sebaliknya, rumusan penjelasan ketentuan tersebut juga kabur, karena tidak sepenuhnya BUMN memperhatikan kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hal tersebut

dapat dipahami dari rumusan, "*Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum,*" Ini berarti perhatian BUMN terhadap kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tidak seutuhnya "*perhatian setengah hati*".

Konsekuensinya, bertentangan dengan konsep Indonesia Raya Incorporated (IRI) dari para Pemohon, yang menginginkan "adanya pemerataan kemakmuran rakyat yang dicapai melalui pembangunan ekonomi nasional terintegrasi", sebagai gabungan BUMN Pusat dan BUMD serta BUMdes dalam suatu sumber ekonomi yang melibatkan penyertaan modal dari BUMD/ BUMDes seluruh Indonesia". Konsep IRI berkaitan dengan pemerataan kemakmuran ekonomi yang merupakan pengejawantahan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dengan demikian, tujuan mengejar penerimaan negara dan keuntungan dari suatu pendirian Badan Usaha Milik Negara, untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur

dalam undang-undang.

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, Nomor 012/PUU-2003 dan Nomor 21-22/PUU-V/2007 secara garis besar menyatakan, Pasal 33 ayat (2) dan (3) tentang pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuurdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Karenanya, jelas bahwa sumber daya alam yang penting bagi negara dan mengnasai hajat hidup orang banyak, harus dikuasai negara untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Eksistensi Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 erat kaitannya dengan implementasi dan pemenuhan hak asasi manusia rakyat Indonesia, sebagaimana diatur dalam, Pasal 28C ayat (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Pasal 28D ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Pasal 28H ayat (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan

khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Keseluruhan Hak Asasi Manusia (HAM) yang telah dipaparkan terkait HAM Sipil Dan Politik (HAM generasi pertama), HAM Ekonomi, Sosial, Budaya (HAM generasi kedua) dan HAM Pembangunan (HAM generasi ketiga), yang apabila pemenuhan dan pengembangannya dilakukan dengan baik, maka hal tersebut sebagai wujud implementasi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang dicita-citakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dipahami dari perspektif karakter HAM, ada jenis HAM yang dikategori sebagai HAM kontekstual yang penggunaan dan pengembangannya dapat dibatasi. Sebaliknya jenis HAM berkarakter absolut dalam keadaan apapun tidak bisa dikurangi atau dilanggar.

Keberlakuan Pasal 2 huruf a, huruf b dan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, melanggar ham absolut sebagaimana diatur Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan, *Hak untuk hidup*, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, *hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum*, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut *adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.* " Dengan demikian, keberlakuan Pasal 2 huruf a, huruf b dan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara melanggar ham absolut yaitu, *hak untuk hidup (kehidupan yang layak, hidup sejahtera) dan hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum jaminan kepastian hukum.*

Terjadinya pelanggaran HAM absolut semacam itu, karena tidak terpenuhinya jaminan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hingga kini masih ada kesengsaraan hidup di tanah air

yang memprihatinkan seperti, “masih ada rakyat kecil yang menderita kelaparan, masih ada rakyat kecil yang meninggal karena tak mampu membeli obat, masih ada rakyat kecil yang terpaksa tinggal di kolong jembatan dan pelbagai kesengsaraan lainnya. Seandainya, *mayoritas* BUMN secara sungguh-sungguh diarahkan untuk memberi perhatian terhadap kesejahteraan dan kemakmuran, maka kemiskinan dan kesengsaraan rakyat dapat diatasi. Portofolio BUMN sampai dengan akhir 2016 (sesuai catatan Para Pemohon), dari sebanyak 118 BUMN yang ada hanya sebanyak 14 BUMN yang tercatat sebagai Perusahaan Umum (Perum) dengan tujuan utama menyelenggarakan kemanfaatan umum. Sebaliknya, 104 BUMN sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) termasuk 20 BUMN diantaranya sebagai perusahaan publik.

Dengan demikian, pengaturan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b bertentangan dengan sejumlah pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, asas *Lex Superior Derogat Legi inferiori*, PW Brower dan teori penjenjangan norma hukum, Hans Kelsen (termasuk Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

## II. Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN.

Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang tentang BUMN menjadi salah satu obyek dalam perkara ini, karena berkaitan dengan wewenang delegasi mengatur dengan *Peraturan Pemerintah*. Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN menentukan: “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.*”

(Penjelasan Pasal 4 ayat (4), “Untuk memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN dan perseroan terbatas, termasuk penambal1an dan pengurangan dari kekayaan negara tersebut serta perubalian struktur kepemilikan negara sebagai

akibat adanya pengalihan saham milik negara atau penerbitan saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara, perlu *ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*"

Konsekuensi delegasi wewenang mengatur dengan *Peraturan Pemerintah* sesuai Pasal 4 ayat (4) terkait penyertaan modal BUMN, yaitu:

**Pertama**, tidak melibatkan DPR sebagai representasi rakyat pada umumnya dan Para Pemohon khususnya. Padahal fungsi legislasi, penyusunan anggaran melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan pengawasan DPR sangat dibutuhkan dalam kaitan dengan kegiatan Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

**Kedua**, konsekuensi lain yaitu pelaksanaan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang tidak dilakukan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, *bertentangan* dengan Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 yang menentukan: bahwa penyertaan modal negara pada suatu Badan Usaha Milik Negara dan/atau Perseroan Terbatas merupakan kewenangan konstitusional Pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara *yang hanya dapat dilakukan dengan:*

- (i) persetujuan DPR baik melalui mekanisme APBN atau persetujuan secara spesifik;
- (ii) secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan
- (iii) di bawah pengawasan DPR.

**Ketiga**, pertentangan lain yaitu, dengan keterangan Pemerintah pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 48/PUU-XI/2013 dan Nomor: 62/PUU-XI/2013 yang menyatakan, bahwa pelaksanaan investasi maupun divestasi penyertaan modal negara pada BUMN harus mendapatkan persetujuan DPR.

**Keempat**, Pasal 10 “UU” Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan:

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
  - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
  - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
  - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a dan huruf d tersebut, maka jelas konsekuensi, delegasi wewenang mengatur BUMN (penyertaan modal) dengan Peraturan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang BUMN selain bertentangan “antiomi” dengan Putusan Mahkamah Konstitusi [sesuai Pasal 10 ayat (1) huruf d] juga bertentangan dengan sejumlah Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 [sesuai Pasal 10 ayat (1) huruf a] yaitu:

1. Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan, “hal-hal mengenai kenangan Negara diatur dengan Undang-Undang”.

(Keuangan Negara, menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah, semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut).

Dengan demikian, jelas bahwa delegasi wewenang mengatur BUMN (penyertaan modal) dengan Peraturan Pemerintah, bertentangan dengan Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan:

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan

undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Oleh sebab itu, pengelolaan BUMN yang melibatkan DPR secara optimal melalui fungsi legislasi, fungsi anggaran akan mewujudkan sistem pengelolaan BUMN yang efektif sehingga mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

3. Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan,

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.
- (2) dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Delegasi wewenang mengatur dengan, *Peraturan Pemerintah* sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang BUMN (terkait penyertaan modal), melemahkan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan anggaran (melalui RUU APBN) oleh DPR.

Delegasi wewenang mengatur dengan, *Peraturan Pemerintah*, berpeluang menimbulkan kesewenang-wenangan dan

penyalahgunaan wewenang seperti, korupsi, kolusi dan nepotisme karena pengelolaan BUMN (penyertaan modal) tanpa pengawasan DPR. Padahal, sekiranya melibatkan DPR karena menggunakan fungsi dan hak-hak DPR, maka eksistensi BUMN untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat akan terus ditingkatkan. Untuk terus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, pengelolaan BUMN ke depan perlu menjunjung tinggi prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih sesuai Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Syarat-syarat pemerintahan yang bersih meliputi, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*the governance by law*), transparansi, akuntabilitas (*responsibility*), pengawasan dan partisipasi. 2. Pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua makna, yaitu:

“Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional kemandirian pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.

Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan pembangunan untuk mencapai tujuan tersebut. Wujud *good governance* adalah, penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang konstruktif diantara domain negara, sector swasta dan masyarakat”.

Penyelenggaraan pemerintahan (termasuk BUMN) yang sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan bersih berdasarkan pengaturan yang menjamin kepastian hukum dan keadilan mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa. Atas dasar itu, delegasi wewenang mengatur BUMN hanya dengan Peraturan Pemerintah, merugikan hak konstitusional para Pemohon dan rakyat pada umumnya karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini

sesuai asas legalitas dalam konsep Negara hukum bahwa, “setiap tindak pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wettelijke gronslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formil dan Undang-Undang Dasar sendiri merupakan tumpuan dasar bagi tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini, pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.

Dengan dasar ini, maka ketentuan Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 terkait delegasi mengatur (penyertaan modal BUMN) yang hanya dengan *Peraturan Pemerintah*, bertentangan dengan asas legalitas dan asas perlindungan Hak Asasi Manusia dalam konsep Negara hukum dan *bertentangan* dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

5. Pendelegasian wewenang mengatur dengan, *Peraturan Pemerintah* juga bertentangan dengan cita hukum (*rechts idee*). Menurut *Gustav Radbruch*, 5 *rechts idee* meliputi, kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Berdasarkan cita hukum tersebut, maka delegasi wewenang mengatur penyertaan modal BUMN dengan, *Peraturan Pemerintah* tidak menjamin kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Fungsi cita hukum sebagai parameter substansi hukum, bentuk hukum dan prosedur pembentukan hukum. Cita Hukum Indonesia dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi:
- Idee Pengayoman
  - Idee Keadilan Sosial.
  - Idee Demokrasi.
  - Idee Kemanusiaan
  - Idee Moral Berdasarkan Ke Tuhanan Yang Maha Esa. D Negara Hukum (Asas Legalitas).
6. Dari persepektif Filsafat dan dasar Negara Indonesia Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara

(sesuai Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), maka Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf b dan Pasal 4 ayat (4), *bertentangan* dengan nilai-nilai Pancasila yaitu, Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila persatuan Indonesia.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pengaturan Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN bertentangan dengan sejumlah Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan secara *spesifik* bertentangan dengan *ham absolut* sesuai Pasal 28I ayat (1), yaitu *hak hidup dan hak persamaan dihadapan hukum (kepastian hukum)* merupakan *hak yang tidak bisa dilanggar dalam keadaan apapun*.

Sedangkan pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b UU tentang BUMN selain *bertentangan* dengan sejumlah Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga *bertentangan* dengan dengan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, dari *PW Brower* dan teori penjenjangan norma hukum, *Hans Ke/sen*.

### 3. Penutup

#### 1. Kesimpulan

- > Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN secara eksplisit norma hukumnya kabur sehingga menimbulkan multi tafsir dan *bertentangan* dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28C ayat (1), 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- > Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN secara eksplisit nonna hukumnya kabur sehingga menimbulkan multi tafsir dan tidak menjamin kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, karena *bertentangan* dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Pertentangan tersebut dengan: Pasal 23C, Pasal 23 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20A

ayat (1), Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang tentang BUMN juga *bertentangan* dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012, tanggal 31 Juli 2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.

Secara akademik ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf b dan Pasal 4 ayat (4) UU tentang BUMN *bertentangan* dengan cita hukum, Pancasila, Negara hukum, Ham absolut, teori penjenjangan norma hukum dan asas hukum *Lex Superior Derogaat Legi Inferiori*.

## **2. Saran.**

Oleh karena, ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf b dan Pasal 4 ayat (4) Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, nonnanya kabur dan *bertentangan* secara hierarkis dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan Mahkamah Konstitusi, Pancasila, cita hukum dan pembenaran teoritis lainnya, maka ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf b dan Pasal 4 ayat (4) Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, *perlu diamandemen atau dicabut dan diganti* dengan delegasi wewenang mengatur penyertaan modal BUMN *dengan Undang-undang karena ketentuan-ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat*.

## **5. Tulus T.H. Tambunan**

Selama ini pandangan masyarakat Indonesia terhadap keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia, terutama jika dikaitkan dengan kesejahteraan masyarakat, ada dua jawaban yang berbeda: ada yang menilai positif dan banyak juga yang memberi kesan yang kurang positif. Bagi kelompok kedua ini, BUMN dianggap belum berperan optimal dalam meningkatkan kesejahteraan mereka atau mewujudkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Penilaian ini terutama jika dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan masyarakat di sekitar wilayah beroperasinya BUMN. Bahkan tidak hanya kemiskinan, kesenjangan, tetapi masih banyak masyarakat khususnya di wilayah timur Indonesia yang masih sulit mendapatkan air bersih dan listrik. Misalnya, data tahunan dari Badan Pusat Statistik (sumber: BPS: [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)) menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Indonesia Marer 2017 sekitar 10,64 %. Namun di wilayah-

wilayah di mana terdapat banyak BUMN di sektor pertambangan (khusus batu bara) dan sektor perkebunan (khususnya kelapa sawit) seperti Aceh, Sumatera Selatan, Papua dan Papua Barat, tingkat kemiskinannya jauh diatas rata-rata nasional, yakni, masing-masing, 16,89%, 13,19%, 25,10% dan 27,62%.

Selain itu ada beberapa penelitian yang menyimpulkan bahwa BUMN belum berperan optimal dalam upaya pengurangan kemiskinan. Misalnya, Hersugondo dalam karya ilmiahnya yang diterbitkan di Fokus Ekonomi, Vol.8, No.2, 2009 (<https://media.neliti.com/media/publications/24401-ID-veran-dunia-usaha-dalam-mengurangi-angka-kemiskinan-di-indonesia.pdf>)

menegaskan sebagai berikut: *bahwa potensi besar yang dimiliki oleh BUMN tidak tergarap dengan baik. Program "bapak angkat" yang diemban BUMN yang sudah dicanangkan sejak Orde Baru belum membuahkan hasil. Bahkan terkesan program bapak angkat hanya program bagi bagi dana yang belum mengena dari tujuan utamanya.* Sedangkan menurut Ekonom UGM Prof. Mudrajat Kuncoro, PhD dalam sebuah ulasannya di media Republika, 8 Juni 2009 ([www.republika.co.id/kanal/kolom/wacana](http://www.republika.co.id/kanal/kolom/wacana)), mengatakan bahwa dana yang disisihkan 1-3 % dari keuntungan BUMN dinilai sampai kini belum efektif dalam pengembangan usaha kecil dan menengah (UKM).

Memang harus diakui bahwa, paling tidak secara teori, penyebab masih tingginya kemiskinan di banyak wilayah di Indonesia, termasuk dimana terdapat banyak BUMN pertambangan dan perkebunan, tidak hanya karena BUMN belum berperan optimal tetapi juga karena banyak faktor penyebab lainnya. Namun pertanyaannya adalah: dimana peran BUMN selama ini di provinsi- provinsi tersebut tetap relevan? Sementara itu, menurut organisasi Water Credit ([www.water.org/our-impact/indonesia](http://www.water.org/our-impact/indonesia)), bahwa hingga saat ini sekitar 27 juta penduduk di Indonesia mengalami krisis air bersih, dan menurut UNICEF Indonesia ([www.unicef.org/indonesia/wes.html](http://www.unicef.org/indonesia/wes.html)), 1 dari 8 rumah tangga di Indonesia tidak punya akses ke air minum bersih. Pertanyaannya: dimana peran PAM selama ini tentu sangat relevan.

Pertanyaan besarnya sekarang adalah kenapa demikian? Mengapa banyak kalangan masyarakat menganggap BUMN belum berperan optimal sesuai yang diharapkan selama ini? Bukankah semua pasal dan kandungan

ayat-ayat di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sudah sangat jelas, khususnya Pasal 2 Ayat (1) mengenai apa yang diharapkan atau misi dari BUMN?

Mari kita melihat kembali Pasal 2 ayat (1) tersebut mengenai maksud dan tujuan pendirian BUMN. Pasal tersebut memiliki lima (5) sub-ayat atau huruf yang masing-masing intinya adalah sebagai berikut:

*huruf a: perannya di dalam perekonomian nasional (terutama sebagai salah satu motor penggerak pertumbuhan Produk Domestik Bruto/PDB dan salah satu sumber penciptaan kesempatan kerja) dan sebagai salah satu sumber penerimaan negara;*

*huruf b: kegiatan yang berorientasi keuntungan;*

*huruf c: penyediaan barang dan jasa bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;*

*huruf d: menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum ada (atau Belum Ada Badan Usaha Milik Swasta/BUMS yang melakukannya); dan*

*huruf e: memberikan bimbingan dan bantuan kepada UKM, Koperasi dan masyarakat.*

Dari kelima sub-ayat di atas, huruf "a, c, d, dan e" dapat dikategorikan sebagai sub-ayat berorientasi sosial yang mana sesuai dengan tujuan dari Pasal 33 UUD 1945, bahkan juga dengan Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 yang intinya adalah kesempatan kerja dan Pasal 34) UUD 1945 yang intinya adalah menghilangkan kemiskinan atau membantu orang miskin. Walaupun kadar sosial dari huruf "a" boleh dikatakan lebih rendah dari kadar sosial dari huruf "c, d dan e", karena untuk menjadi salah satu sumber pertumbuhan ekonomi, akumulasi modal untuk meningkatkan produktivitas dan/atau volume produksi menjadi salah satu hal penting yang harus dilakukan oleh semua BUMN (seperti halnya yang juga dilakukan oleh Badan Usaha Milik Swasta (BUMS)), dan untuk mendanai akumulasi modal tersebut tentu diperlukan dana investasi yang bersumber dari antara lain keuntungan.

Sedangkan huruf "b" dapat dikategorikan sebagai sub-ayat berorientasi kapitalisme, yang mana sama sekali tidak sejalan dengan Pasal 33) UUD 1945; apalagi jika huruf "b" ini sifatnya berdiri sendiri, tidak terintegrasi dengan huruf-huruf lainnya tersebut.

Memang sering kali muncul masalah apabila sebuah kegiatan, baik itu kegiatan bisnis, atau kegiatan mahasiswa, atau kegiatan agama, atau kegiatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), atau lainnya, memiliki lebih dari satu (1) tujuan, seperti halnya BUMN yang pendiriannya memiliki 5 tujuan. Masalah utamanya adalah penentuan prioritas. Pertanyaan disini adalah: tujuan yang mana yang harus didahulukan atau diberikan perhatian khusus? walaupun mungkin latar belakang pemikiran pada saat perumusan Pasal 2 ayat (1) huruf “b” tersebut adalah bahwa semuanya sama pentingnya.

Secara eksplisit atau di atas kertas, mungkin hal tersebut bukan sebuah masalah, karena Ahli memastikan bahwa Menteri BUMN atau bahkan Bapak Presiden pasti akan mengatakan semuanya sama pentingnya. Sebagai ilustrasi; sama halnya dengan Pancasila. Kita tidak pernah mendengar ada pernyataan pemerintah yang mengatakan bahwa diantara lima sila tersebut, ada sila yang paling penting; artinya semua lima tersebut sama pentingnya. Namun pada aplikasinya, kita melihat berbagai praktik yang menonjolkan salah satu sila dibanding sila yang lain.

Sama halnya dengan BUMN. Meskipun semuanya penting, secara implisit, di lapangan akan muncul kecenderungan untuk membuat prioritas terutama pada saat segala sumber daya yang diperlukan terbatas. Sebagai satu contoh, pada pemberian “*BUMN Performance Excellence Award 2017*”, yang dinilai hanyalah manajemen dan kinerja perusahaan (*Good Corporate Governance*) dan posisi di dalam industri (*industry leader*). Tidak ada penilaian khusus mengenai pencapaian khususnya tujuan-tujuan dari huruf “c, d dan e” ([www.bumn.go.id/berita/1-BUMN-Performance-Excellence-Award-2017](http://www.bumn.go.id/berita/1-BUMN-Performance-Excellence-Award-2017)). Dan kalau pun *award* ini ditujukan kepada BUM Swasta, penilaian tersebut sudah tepat. Namun BUMN berbeda dengan BUM Swasta.

BUMN memiliki tanggung jawab sosial yang dinyatakan secara eksplisit. Demikian juga dalam Catatan Akhir BUMN 2017 oleh Menteri BUMN, Rini Soemarno, yang dibicarakan hanyalah jumlah BUMN yang membuat keuntungan dan jumlah BUMN yang merugi selama tahun 2017. Tidak ada penjelasan mengenai kegiatan-kegiatan BUMN terkait tujuan sebagai mana yang digarisbawahi dalam huruf “c, d dan e” sepanjang tahun 2017 ([www.news.detik.com/kolom/d-3791836/catatan-akhir-bumn-2017](http://www.news.detik.com/kolom/d-3791836/catatan-akhir-bumn-2017)).

Dapat dibayangkan, apabila Menteri Keuangan R.I mendesak semua BUMN harus membukukan keuntungan tahun ini karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sedang mengalami defisit yang mengkuatirkan, sangatlah mungkin semua direksi dari semua BUMN, secara eksplisit atau implisit, akan mendahulukan tujuan huruf “b” tersebut dengan mengorbankan terutama huruf “c, d dan e” untuk sementara waktu.

Perkenankan ahli membahas Pancasila disini hanya sebagai sebuah contoh. Pancasila memiliki 5 sila yang diawali dengan Sila Pertama 'Ketuhanan Yang Maha Esa' dan seterusnya. Ahli yakin bahwa yang diinginkan oleh Bung Kamo dan Bung Hatta waktu itu saat merumuskan Pancasila adalah bahwa semua sila tersebut sama pentingnya agar Negara Republik Indonesia dapat bertahan dan masyarakat Indonesia bisa mendapatkan keadilan dan kesejahteraan. Secara eksplisit kita tidak bisa mengatakan bahwa Sila Ketuhanan Yang Maha Esa lebih penting dari empat sila lainnya, walaupun Sila Ketuhanan Yang Maha Esa disebut sebagai Sila Pertama. Namun secara *implicit*, di lapangan, prakteknya sering kali berbeda. Ada dua hal yang dapat memperkuat *argument* ahli ini. Pertama, jika masyarakat diminta untuk menyebut sila-sila Pancasila, dapat dipastikan bahwa semuanya akan mengawali dengan menyebut “Sila Pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan lupa akan sila-sila berikutnya, atau tidak sempumah menyebutnya atau menyebut nomornya salah. Mungkin karena Sila Pertama ini lebih mudah dihafal, atau mungkin karena masyarakat menganggap sila ini adalah yang terpenting. Kedua, Indonesia merupakan sebuah negara yang sangat religious, dan bahkan agama menjadi sebuah isu yang sangat sensitif Sedangkan isu-isu lainnya, misalnya ketidakadilan tidak mendapat banyak perhatian dari masyarakat luas. Terus terjadinya praktik-praktik korupsi, ketimpangan cenderung semakin besar, terus berlangsungnya pengalihan ‘secara paksa’ lahan milik masyarakat kecil dan masyarakat adat, penggusuran kaki lima dan gubuk-gubuk warga miskin, dan terus berlangsungnya pemiskinan petani kecil tidak menimbulkan demonstrasi besar-besaran atau kemarahan masa, seperti hal yang sering terjadi akibat adanya isu-isu agama. Padahal perihal keadilan disebut di Sila Kelima, yakni Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Kembali ke soal BUMN, Pertanyaanya sekarang adalah, dari 5 (lima) tujuan pendirian BUMN tersebut dalam praktiknya mana yang menjadi

prioritas? Di atas kertas semuanya sama pentingnya, namun di lapangan pelaksanaannya bisa berbeda, karena kelima tujuan pendirian BUMN tersebut tidak mudah diterapkan secara bersamaan.

Seorang eksekutif BUMN akan dihadapkan pada suatu dilema yang menekannya, seperti misalnya, harus mengejar keuntungan dengan target tertentu, namun disisi lain pada waktu yang bersamaan sang eksekutif tersebut juga harus punya tanggung jawab terhadap masyarakat dalam bentuk misalnya stok barang harus selalu tersedia dengan kualitas terjaga dan harganya terjangkau. Ahli sadar bahwa yang bisa menjawab ini hanyalah direktur atau manajer atau para direksi BUMN itu sendiri. Namun, seperti yang dikatakan di dalam teori tentang hukum ekonomi dalam psikologi yang dikembangkan oleh Thibaut dan Kelley pada dekade 50-an (dikutip dari Sarwono, Sarlito Wirawan, *Teori-teori Sosial*, Jakarta: CV Rajawali, 1995) bahwa hakikat manusia adalah manusia sebagai pencari keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk keluarga atau kelompok kecilnya sendiri bukan untuk kepentingan seluruh umat. Maka sangatlah mungkin sekali terjadi di sebuah BUMN, khususnya Persero Terbuka, cenderung **mendahulukan tujuan huruf 'b'** yakni mengejar keuntungan karena, paling tidak secara teori, dua alasan utama berikut ini:

1. Temtama Persero Terbuka memiliki tanggung jawab langsung ke para pemegang saham, atau bahkan bisa mendapat desakan dari pemegang saham khususnya dari pihak swasta untuk menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya. Setiap tahun laporan keuangannya hams menunjukkan angka profit yang besar untuk menyenangkan hati para pemegang saham. Di dalam bisnis mumi, ini adalah ha! yang sangat lumrah. Namun apakah filosofi ini cocok untuk diterapkan pada BUMN yang sebenarnya tidak masuk di dalam kategori bisnis murni karena BUMN juga memiliki peran-peran sosialnya?
2. Mengejar atau melakukan kegiatan untuk mendapatkan keuntungan jauh lebih mudah karena kegiatan ini bersifat jangka pendek yang dapat langsung dirasakan positifnya bagi BUMN dibandingkan mewujudkan tujuan-tujuan sosialnya yang lebih bersifat jangka panjang dan yang lebih dirasakan oleh masyarakat daripada oleh BUMN itu sendiri. Misalnya apabila harga jual batu hara di pasar intemasional sangat tinggi yang

berarti sangat menguntungkan BUMN di sektor tersebut, maka sangat mungkin BUMN tersebut akan lebih bersemangat menggali tanah atau lebih memfokuskan pada penjualan batu bara dibandingkan menjalankan kewajiban-kewajiban sosialnya. Ini sudah merupakan salah satu sifat alami manusia, tergiur oleh uang. Apa mungkin sebuah perusahaan yang sedang semangat-semangatnya menggali tanah untuk mendapatkan batu bara sebanyak mungkin dalam waktu sesingkat-singkatnya saat harga jual lagi tinggi-tingginya, namun pada waktu bersamaan perusahaan tersebut memikirkan akibat-akibat negatif terhadap masyarakat sekitarnya dari kemsakan lingkungan akibat penggalian tersebut? Di atas kertas tentu sangat mungkin, namun dalam praktik tidak terjadi. Lihatlah hutan kita semakin habis karena kita begitu semangat menghasilkan kelapa sawit karena sangat menguntungkan, juga industri kayu dan batu bara. Menurut data Bank Dunia, selama periode 1990-2015, luas hutan di Indonesia berkurang dari sekitar 1.300.000 km<sup>2</sup> menjadi 930.000 km<sup>2</sup> ([www.pri.org/stories/2016-12-30/indonesia-s-rapidly-disappearing-forests-four-charts](http://www.pri.org/stories/2016-12-30/indonesia-s-rapidly-disappearing-forests-four-charts)). Dan berdasarkan laporan dari *World Resource Institute* ([www.wri.org/blog/2017/07/drivers-deforestation-indonesia-inside-and-outside-concessions-areas](http://www.wri.org/blog/2017/07/drivers-deforestation-indonesia-inside-and-outside-concessions-areas)), dari tahun 2000 hingga 2015, sekitar 55 persen dari hilangnya hutan (lebih dari 4,5 juta hektar atau lebih dari 11 juta are) diakibatkan oleh konsesi antara lain kelapa sawit, penebangan kayu, dan pertambangan. Memang tidak mudah memadukan antara kegiatan komersial dengan kegiatan sosial.

Kalau kita semua sepakat bahwa keuntungan per definisinya adalah penghasilan lebih besar daripada pengeluaran atau omset lebih besar daripada biaya, sudah sangat logis bahwa jika setiap kegiatan bisnis dalam bentuk apapun, baik itu BUMN maupun Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), termasuk Usaha Kecil Menengah (UKM) atau koperasi, ingin bertahan hidup atau berkembang harus mengenyahkan penghasilan lebih besar dari pada biaya karena alasan-alasan berikut ini:

1. Untuk investasi, misalnya menambah jumlah mesin, mengganti mesin lama dengan mesin baru, memperluas pabrik, menambah alat transportasi, dan lain-lainnya.
2. Untuk dana penyusutan.

3. Untuk membayar pajak, royalti, dan kewajiban lainnya,
4. Jika punya pemegang saham, untuk membayar dividen,
5. Jika punya pinjaman bank, untuk membayar cicilan dan bunganya; dan
6. Untuk pengeluaran lainnya seperti pelatihan pegawai.

Jadi, membuat pendapatan atau omset lebih besar daripada pengeluaran atau biaya sudah merupakan sesuatu yang sifatnya *given*, atau sudah seharusnya atau lebih tepat dikatakan sebagai salah satu syarat atau bahkan syarat utama bagi keberlangsungan sebuah kegiatan usaha. Dalam perkataan lain, membuat penghasilan lebih besar dari pada pengeluaran bukan merupakan sebuah tujuan dari pembentukan sebuah BUMN. Perguruan Tinggi, baik negeri (PTN) maupun swasta (PTS), tidak menyebutkan secara eksplisit mencari keuntungan sebagai salah satu tujuannya, tetapi Tri Danna, yakni memberikan pendidikan, melakukan penelitian dan pengabdian masyarakat. Tetapi sudah pasti bahwa setiap perguruan tinggi harus membukukan keuntungan jika ingin bertahan, atau ingin meningkatkan kualitas pelayanan, atau meningkatkan kesejahteraan karyawan dan dosen, dan atau ingin mengembangkan kampus. Demikian juga dengan rumah sakit, tidak akan pernah menyebut mencari keuntungan sebagai tujuannya, namun pemasukan rumah sakit harus lebih besar dari pada pengeluarannya jika ingin, paling tidak tetap eksis.

Perkenankan ahli membandingkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Di dalam "UU" Perkoperasian tersebut, di Pasal 4 mengenai tujuan mendirikan koperasi dinyatakan sebagai berikut: *"Koperasi bertujuan meningkatkan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya"*.

Di dalam pasal ini tidak disebut bahwa tujuan koperasi "mencari keuntungan". Namun dengan pemahaman bahwa keuntungan adalah selisih positif antara penjualan dan biaya, tidak mungkin sebuah koperasi bisa bertahan hidup atau bisa meningkatkan kesejahteraan anggota- anggotanya apabila tidak menghasilkan selisih positif antara penjualan dengan biaya, yang dalam Pasal "78" di dalam "UU" Perkoperasian disebut sebagai 'Sisa Hasil Usaha' (SHU).

Logikanya, apabila tujuan utama mendirikan koperasi ingin tercapai, yakni kesejahteraan anggota-anggotanya meningkat, setiap koperasi harus menghasilkan SHU yang positif walaupun itu bukan tujuan dari mendirikan sebuah koperasi.

Menurut laporan berjudul *The 6th Annual World Co-operative Monitor* yang diluncurkan pada pertemuan Aliansi Koperasi Internasional (ICA) di Kuala Lumpur, Malaysia pada tahun 2017 lalu ([www.ica.coop/](http://www.ica.coop/)), di dunia ada 30 koperasi 'raksasa' dengan omset dan nilai asset mencapai ratusan milyar dollar Amerika Serikat (AS) di sektor-sektor seperti perbankan, asuransi, simpan-pinjam (*credit union*), pertanian dan perdagangan; dan sebagian besar berada di negara-negara kapitalisme seperti AS dan Kanada, dan negara-negara semi kapitalisme atau yang lebih dikenal sebagai *welfare states* seperti di Skandinavia dan Eropa Barat. Tanpa menyebut secara eksplisit 'mencari keuntungan' sebagai tujuannya, koperasi-koperasi ini tidak beda dengan perusahaan-perusahaan non-koperasi skala besar, dan bahkan banyak yang sudah menjadi perusahaan-perusahaan koperasi multinasional.

Demikian juga hal dengan perusahaan-perusahaan sosial yang berkembang pesat dalam 2 (dua) dekade belakangan ini yang tujuan utamanya bukan mencari keuntungan melainkan memberi kebaikan kepada masyarakat sekitarnya dalam berbagai bidang seperti pemberdayaan wanita, penciptaan kesempatan kerja bagi anak-anak muda yang putus sekolah, pengolahan limbah menjadi produk bernilai tinggi dan banyak lagi. Banyak sekali perusahaan-perusahaan seperti ini yang sangat terkenal dalam inovasi seperti misalnya *Groundswell* ([www.groundswell.org](http://www.groundswell.org)) yang membuat energi terbarukan yang lebih murah yang dapat diakses oleh banyak rumah tangga, dan *Compreneurship* ([www.compreneurship.net.sitesexplorer.com](http://www.compreneurship.net.sitesexplorer.com)) yang memanfaatkan mahasiswa dan orang yang kurang beruntung yang tidak punya tempat tinggal untuk mendirikan bisnis surat kabar. Biasanya pada jangka pendek, perusahaan-perusahaan seperti ini sangat tergantung pada bantuan dari pihak ketiga. Namun pada jangka menengah dan panjang mereka harus mandiri, dan untuk mandiri mereka juga harus menghasilkan pendapatan yang lebih besar daripada biaya, ali'as keuntungan. Tetapi bagi orang yang mendirikannya, tujuan atau motivasinya bukan mencari keuntungan tetapi kemanusiaan.

Berdasarkan uraian Ahli di atas, untuk menghindari kecenderungan BUMN mendahulukan atau memfokuskan perhatiannya kepada pengejaran keuntungan, walaupun keuntungan penting bagi semua kegiatan bisnis termasuk BUMN, tujuan huruf 'b' ini sebaiknya ditiadakan. Bagi sebuah perusahaan swasta berorientasi bisnis murni, jadi bukan perusahaan sosial atau koperasi atau BUMN, mengejar keuntungan adalah tujuannya. Sedangkan bagi BUMN yang pendiriannya adalah konsekuensi logis atau implikasi dari adanya Pasal 33 UUD 1945 yang memiliki tujuan sosial, membuat keuntungan bukan merupakan tujuan melainkan kondisi atau syarat untuk mencapai tujuan tersebut.

Karena mengejar atau menghasilkan keuntungan bukan merupakan tujuan dari pendirian BUMN, namun sangat penting agar BUMN dapat berperan optimal sesuai tujuan-tujuan sosialnya, maka seperti halnya "UU" Perkoperasian yang punya pasal tersendiri mengenai SHU, aspek keuntungan di dalam "UU" BUMN dapat dicantumkan di pasal tersendiri. Selain itu, kata 'mengejar', rasanya "bermakna" terlalu serakah atau sangat berbau kapitalisme. Oleh karena itu, kata "mengejar" diubah dengan nada yang lebih positif dari perspektif sosial.

Sebagai usulan, misalnya, cukup dengan kata 'keuntungan usaha', yang isi *Pasal 2 ayat (1) huruf 'a'* adalah kurang lebih sebagai berikut: *'Demi menunjang BUMN untuk dapat berperan optimal sesuai dengan tujuan-tujuan pendiriannya, BUMN harus dikelola secara profesional layaknya sebuah perusahaan swasta modern agar efisiensi usaha tercapai yang selanjutnya menghasilkan keuntungan usaha. Pasal 2 ayat (1) huruf 'b' barn dijabarkan penggunaan dari keuntungan tersebut.*

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 10 April 2018 yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis dan keterangan tambahan, yang pada pokoknya sebagai berikut:

## I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

a. Bahwa para Pemohon mendalikan hak konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan dengan keberlakuan pasal *a quo* dengan alasan sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon pada intinya menganggap pasal *a quo* menyebabkan kesalahan arah dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut **BUMN**), karena dengan orientasi untuk mencari keuntungan sebagai tujuan utama, khususnya yang berbentuk perusahaan Perseroan dibandingkan dengan tujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum, maka konsep BUMN tersebut akan terus merugikan kepentingan bangsa dalam hal penyelenggaraan kepentingan umum, hal ini menurut para Pemohon dapat dilihat dari data mengenai portofolio BUMN sampai dengan 2016, yaitu dari 118 (seratus delapan belas) BUMN hanya menyisakan 14 (empat belas) BUMN yang menyandang status Perusahaan Umum, selebihnya 104 (seratus empat) BUMN menyandang status sebagai Persero dengan tujuan utama mencari keuntungan dan 20 (dua puluh) BUMN diantaranya sudah perusahaan publik, sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, dan juga bertentangan dengan makna “penguasaan negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) yang telah ditafsirkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi.
2. Bahwa para Pemohon dirugikan karena frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang menyebabkan adanya penyelewengan dalam peraturan turunan yang mendegradasi peran Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut **DPR**) sebagai representasi para Pemohon dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Terbukti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut **PP 72/2016**) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2A ayat (1) yaitu Penyertaan

Modal Negara (selanjutnya disebut **PMN**) kepada BUMN atau Perseroan Terbatas tidak dilakukan dengan mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut **APBN**), hal ini telah mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 dan Keterangan Pemerintah pada perkara 62/PUU-XI/2013 tanggal 3 Juni 2013 tentang keharusan bagi Pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa PMN kepada perusahaan negara, sehingga pasal *a quo* bertentangan dengan **Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**.

- b. Bahwa pembentukan *holding* BUMN akan kembali dilakukan pemerintah pada sektor lainnya. Pemerintah dalam hal ini mengesampingkan rekomendasi DPR yang merupakan representasi para Pemohon untuk tidak membentuk *holding* BUMN. Salah satu dampak dari pembentukan perusahaan *holding* BUMN yang dilakukan secara tidak hati-hati dan tanpa persetujuan DPR, terlihat dari performa keuangan PT PN III (Persero) (selanjutnya disebut **PTPN III**) yang merupakan *holding* BUMN sektor perkebunan yang mengalami kerugian setelah menjadi *holding*. Kondisi yang sama juga terjadi pada Perum Perhutani setelah menjadi *holding* BUMN sektor kehutanan.
- c. Bahwa para Pemohon mengajukan provisi kepada Mahkamah Konstitusi dengan alasan bahwa pembentukan *holding* BUMN diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN. Bahwa sampai dengan tanggal 31 Desember 2016, terdapat 118 (seratus delapan belas) BUMN dengan aset Rp 6.325 Triliun. Adapun total aset BUMN lainnya yang akan dilakukan *holdingisasi* seperti sektor keuangan, pangan, tol dan konstruksi perumahan adalah sebesar Rp 3.183 Triliun. Selain itu, proses pembentukan perusahaan induk masih terkendala dengan ketentuan Pedoman Standar Akuntansi Keuangan 65 (selanjutnya disebut **PSAK 65**) mengenai konsolidasian. Dengan tidak dilakukannya konsolidasi atas BUMN yang bertransformasi menjadi anak perusahaan dengan induk (BUMN *holding*), maka akan terdapat penurunan nilai aset negara sebesar Rp 2.919 Triliun yang akan bertransformasi. Sehingga, menurut para Pemohon Putusan Provisi diperlukan untuk mencegah kemungkinan kerugian konstitusional para Pemohon apabila

Pemerintah tetap melakukan *holdingisasi* BUMN, padahal dasar hukum atau pasal tersebut sedang diuji di Mahkamah Konstitusi.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah perlu mempertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan *a quo* UU BUMN. Karena menurut Pemerintah, para Pemohon dalam hal ini tidak dalam posisi dirugikan, dikurangi, atau setidaknya tidaknya dihalang-halangi hak konstitusionalnya dengan keberlakuan ketentuan *a quo* UU BUMN, dengan alasan sebagai berikut:

- A. Bahwa para Pemohon menurut Pemerintah hanya berasumsi saja mengenai pengelolaan BUMN telah salah arah dan terus merugikan kepentingan bangsa apabila tujuannya adalah mencari keuntungan tanpa melihat BUMN secara keseluruhan.
- B. Bahwa dalil permohonan para Pemohon juga mengkait-kaitkan PP 72/2016 sebagai peraturan pelaksana dari pasal *a quo* yang dianggap merugikan para Pemohon, yang hal tersebut bukan merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi untuk mengujinya. Sehingga permasalahan yang diajukan untuk diuji dalam permohonan *constitutional review* ini lebih merupakan *constitutional complaint* daripada *constitutional review*, namun tidak ada kerugian yang bersifat spesifik maupun aktual terhadap diri Para Pemohon serta tidak terdapatnya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya ketentuan *a quo* yang dimohonkan untuk diuji.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) berdasarkan ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah

Konstitusi terdahulu (vide putusan Nomor: 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007).

Oleh karena itu, menurut Pemerintah adalah tepat dan beralasan dan sudah sepatutnyalah jika Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon **tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)**.

### III. KETERANGAN PEMERINTAH ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIMOHONKAN UNTUK DIUJI

A. Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait norma materi muatan yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

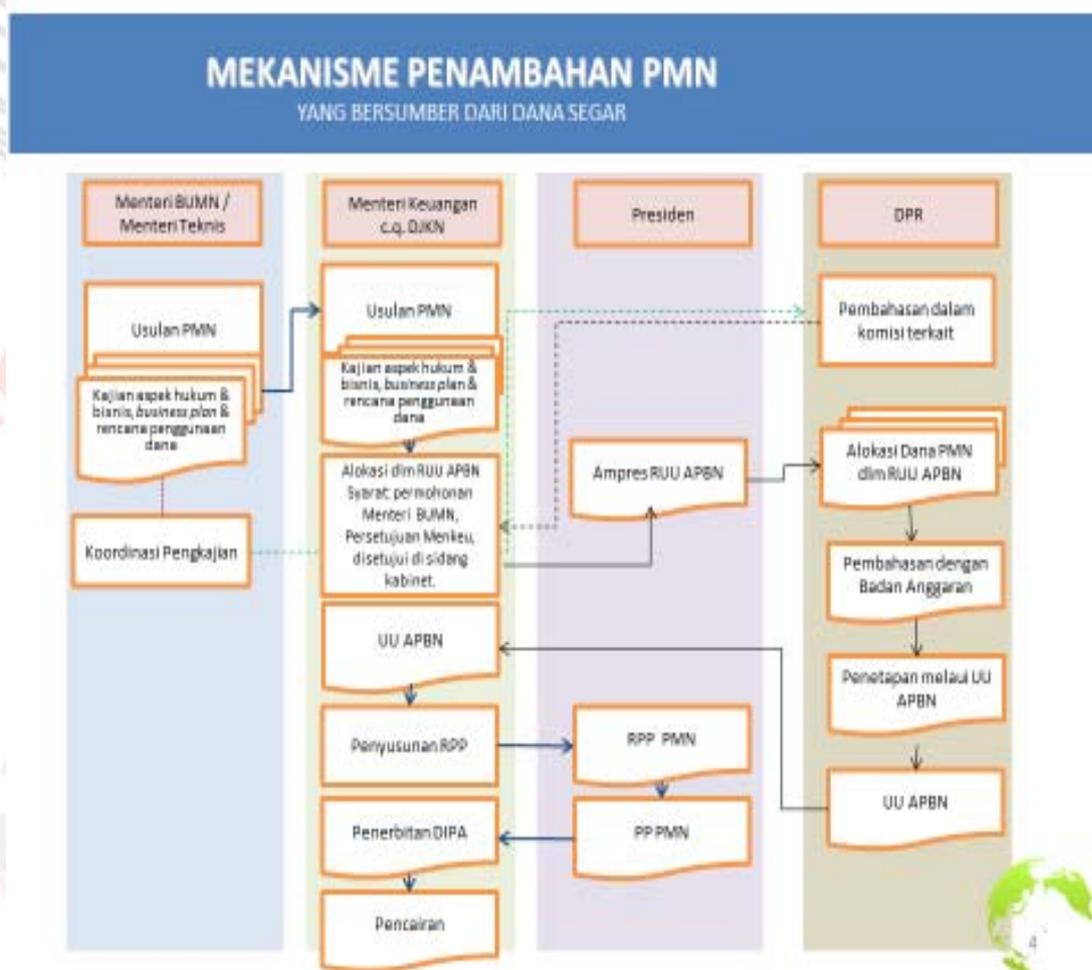
1. Landasan filosofis penyusunan UU BUMN, sesuai dengan penjelasan angka I UU BUMN menyatakan bahwa *“pembentukan BUMN dilakukan dalam rangka memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Dalam kaitan di atas, dirasa perlu untuk meningkatkan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.*

*Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi.”*

2. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan *“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”*, negara diminta untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi

negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam pelaksanaannya, salah satu yang melaksanakan penguasaan cabang-cabang produksi dimaksud adalah BUMN. Hal ini sejalan dengan Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang menyatakan “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.”

3. Pelaksanaan fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) yang dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, tercermin dalam proses pendirian BUMN atau penambahan Penyertaan Modal Negara (selanjutnya disebut **PMN**) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut **APBN**), dimana Pemerintah terlebih dahulu melakukan pembahasan dengan DPR dalam kerangka penyusunan Undang-Undang APBN. Hal tersebut dapat dilihat dari **alur PMN** baik dalam bentuk penambahan maupun pendirian BUMN, sebagaimana tabel berikut:



Tata cara PMN diatur dalam Peraturan Pemerintah 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut **PP 44/2005**) sebagaimana telah diubah dengan PP 72/2016:

- a. Rencana PMN dalam rangka pendirian BUMN atau penambahan modal BUMN dapat dilakukan atas inisiatif Menteri Keuangan, Menteri BUMN atau Menteri Teknis. Dalam hal inisiatif berasal dari Menteri BUMN atau Menteri Teknis, maka inisiatif tersebut disampaikan kepada Menteri Keuangan untuk dikoordinasikan pengkajiannya, baik dari aspek hukum dan bisnis, rencana bisnis (*business plan*), dan rencana penggunaan dananya (Pasal 10 ayat (2) PP 44/2005 dan Penjelasannya).
- b. Pengkajian bersama atas rencana PMN dikoordinasikan oleh Menteri Keuangan [Pasal 10 ayat (3) PP 44/2005].
- c. Pengkajian tersebut dapat mengikutsertakan Menteri lain dan/atau pimpinan instansi lain yang dianggap perlu dan/atau menggunakan konsultan independen [Pasal 10 ayat (4) PP 44/2005].
- d. Berdasarkan usulan PMN tersebut, Menteri Keuangan menetapkan alokasi dalam Rancangan Undang-Undang APBN (selanjutnya disebut **RUU APBN**) disertai dengan syarat permohonan Menteri BUMN/Menteri Teknis, persetujuan Menteri Keuangan dan disetujui dalam sidang kabinet.
- e. Kemudian Presiden mengajukan usulan alokasi RUU APBN tersebut kepada DPR, selanjutnya dibahas dengan Komisi DPR terkait.
- f. Setelah alokasi PMN dalam RUU APBN dibahas dan disetujui oleh Komisi DPR terkait, melalui Amanat Presiden selanjutnya ditetapkan dalam RUU APBN.
- g. Selanjutnya alokasi PMN dalam RUU APBN tersebut dilakukan pembahasan dengan Badan Anggaran DPR. Setelah disetujui oleh Badan Anggaran DPR, RUU APBN tersebut ditetapkan menjadi UU APBN.

Dengan telah ditetapkannya UU APBN yang memuat alokasi APBN untuk pendirian BUMN, maka DPR telah melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap PMN yang bersumber dari APBN.

Selanjutnya, Pemerintah menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut **RPP**) tentang PMN dalam rangka pendirian BUMN

atau penambahan modal BUMN dimaksud, yang dibahas bersama antara Menteri BUMN, Menteri Keuangan, Menteri Teknis, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut **Menteri Hukum dan HAM**), Menteri Sekretariat Negara, dan instansi-instansi terkait lainnya [Pasal 4 ayat (2) UU BUMN *jo* Pasal 3 ayat (1) PP 44/2005], dengan tahapan penyusunan sebagai berikut:

- 1) Menteri Keuangan dan Menteri BUMN bersama-sama dengan Menteri Teknis menyusun materi RPP mengenai PMN, sesuai dengan hasil kajian dan persetujuan anggaran dari DPR.
- 2) Terhadap RPP mengenai PMN tersebut, Menteri Keuangan/Menteri BUMN mengusulkan kepada Menteri Hukum dan HAM yang untuk selanjutnya melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsep RPP [Pasal 22 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rencana Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden].
- 3) RPP dalam rangka PMN untuk pendirian BUMN maupun penambahan modal BUMN sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, sekurang-kurangnya memuat:
  - a) penetapan pendirian BUMN;
  - b) maksud dan tujuan pendirian BUMN; dan
  - c) penetapan besarnya PMN dalam rangka pendirian BUMN atau penambahan modal BUMN.
- 4) Berdasarkan hasil pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsep RPP yang telah dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM, Menteri Keuangan/Menteri BUMN menyampaikan RPP kepada Presiden untuk ditetapkan.
- 5) Pelaksanaan pendirian BUMN setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut **PP**), dilakukan oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 12 PP 44/2005). Kewenangan Menteri Keuangan

untuk melakukan pendirian BUMN dapat dikuasakan kepada Menteri BUMN (Pasal 13 PP 44/2005).

- 6) Setelah terbitnya PP PMN, untuk pendirian persero dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Menteri Keuangan/Menteri BUMN (berdasarkan kuasa dari Menteri Keuangan) selaku pendiri melakukan hal-hal sebagai berikut:

**Untuk pendirian Persero:**

- a) Pembuatan akta pendirian yang memuat Anggaran Dasar dan keterangan lainnya berkaitan dengan pendirian Perseroan (Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut **UU PT**).
- b) Untuk pertama kali pengangkatan anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris dilakukan oleh pendiri dalam akta pendirian [Pasal 94 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (2) UU PT].
- c) Mengajukan permohonan pengesahan badan hukum Perseroan melalui SISMINBAKUM kepada Menteri Hukum dan HAM (Pasal 9 ayat (1) UU PT).
- d) Persero memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM [Pasal 7 ayat (4) UU PT].
- e) Menyelenggarakan RUPS pertama dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Persero memperoleh status badan hukum [Pasal 13 ayat (2) UU PT].

**Untuk pendirian Perum:**

- a) Perum memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya PP tentang pendiriannya [Pasal 35 ayat (2) UU BUMN].
- b) Menteri BUMN selaku Pemilik Modal Perum menetapkan pengangkatan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas Perum (Pasal 44 dan Pasal 56 UU BUMN).

Dengan terbitnya PP mengenai pendirian/penambahan PMN pada BUMN, maka kekayaan negara yang bersumber dari APBN beralih

mejadi kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN yang untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat [Pasal 4 ayat (1) UU BUMN beserta Penjelasan].

4. Sesuai dengan angka IV Penjelasan Umum UU BUMN yang dinyatakan: *“Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (good corporate governance).*

*Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.”*

Berdasarkan angka IV Penjelasan Umum UU BUMN tersebut di atas, sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan produktifitas BUMN,

dapat dilakukan restrukturisasi dan privatisasi. Salah satu bentuk restrukturisasi perusahaan dilakukan melalui pembentukan *holding* BUMN, yaitu mengalihkan kepemilikan negara pada satu atau beberapa BUMN menjadi tambahan modal saham negara pada satu BUMN lainnya, sehingga BUMN tersebut menjadi *holding* (induk). Sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan sebagai berikut:

*“Menimbang bahwa Mahkamah berpendapat pembuat undang-undang juga menilai bahwa tenaga listrik hingga saat ini masih merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga oleh karenanya menurut pasal 33 ayat (2) UUD 1945 harus tetap dikuasai oleh negara, dalam arti harus dikelola oleh negara melalui perusahaan negara yang didanai oleh pemerintah (negara) atau dengan kemitraan bersama swasta nasional atau asing yang menyertakan dana pinjaman dari dalam dan luar negeri atau dengan melibatkan modal swasta nasional/asing dengan sistem kemitraan yang baik dan saling menguntungkan. Hal ini berarti bahwa hanya BUMN yang boleh mengelola usaha tenaga listrik, sedangkan perusahaan swasta nasional atau asing hanya ikut serta apabila diajak kerjasama oleh BUMN, baik dengan kemitraan, penyertaan saham, pinjaman modal dan lain-lain. Persoalannya adalah apakah yang dimaksud dengan perusahaan negara pengelola tenaga listrik hanyalah BUMN, dalam hal ini PLN, ataukah bisa dibagi dengan perusahaan negara yang lain, bahkan dengan perusahaan daerah (BUMD) sesuai dengan semangat otonomi daerah? Mahkamah berpendapat, jika PLN memang masih mampu dan bisa lebih efisien, tidak ada salahnya jika tugas itu tetap diberikan kepada PLN, tetapi jika tidak, dapat juga berbagi tugas dengan BUMN lainnya atau BUMD dengan PLN sebagai “holding company”.”*

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, maka pembentukan ***holding company*** adalah salah satu bentuk penguatan BUMN, khususnya dalam rangka melaksanakan penugasan yang diberikan oleh Pemerintah kepada BUMN selaku

**agen pembangunan** (*agent of development*), dimana penguatan BUMN tersebut dapat mempergunakan potensi BUMN lain dengan bersinergi, sehingga tidak lagi membebani APBN.

Mengingat untuk pembentukan *holding* merupakan pengalihan saham milik negara pada BUMN lain (kekayaan negara yang sudah dipisahkan), sehingga tidak lagi membebani APBN atau tidak ada lagi pemisahan kekayaan negara dari APBN, maka untuk melakukan pembentukan *holding* tidak lagi dilakukan melalui mekanisme APBN. Namun demikian, pembentukan *holding* tetap harus melalui kajian Pemerintah dan ditetapkan melalui PP (Pasal 2A, Pasal 3 PP 44/2005 jo. PP 72/2016).

Sedangkan privatisasi semata-mata bukan dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan alat dan cara pembenahan BUMN dengan kepesertaan modal mitra strategis atau investor lainnya, termasuk investor finansial, manajemen dan/atau karyawan BUMN.

Namun demikian tidak semua BUMN dapat diprivatisasi. Privatisasi menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) (selanjutnya disebut **PP 33/2005**) diartikan sebagai penjualan saham persero baik sebagian atau seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi masyarakat serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

BUMN yang akan diprivatisasi haruslah dipastikan tidak termasuk dalam BUMN yang dilarang privatisasinya oleh ketentuan peraturan perundangan-undangan sektoral, (yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN yang bersangkutan). Peraturan perundang-undangan sektoral tersebut tentunya ditetapkan berdasarkan kewenangan Pemerintah (Menteri Teknis/Sektoral dalam hal berbentuk PP atau Peraturan Menteri), atau berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dengan DPR selaku pembuat Undang-Undang. Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa Menteri BUMN tidak dapat dengan semena-mena menetapkan

privatisasi suatu BUMN. Pasal 77 UU BUMN mengatur bahwa:

*“Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah:*

- a. Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN;*
- b. Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;*
- c. Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;*
- d. Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.”*

Untuk melakukan privatisasi, usulan privatisasi harus dibahas dalam komite privatisasi yang beranggotakan menteri-menteri terkait dan dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagaimana Pasal 79 yang menyatakan:

- “(1) Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite privatisasi sebagai wadah koordinasi.*
- (2) Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota, yaitu Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis tempat Persero melakukan kegiatan usaha.*
- (3) Keanggotaan komite privatisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.”*

Dalam Pasal 82 UU BUMN disyaratkan pula untuk melakukan privatisasi harus disosialisasikan dan konsultasikan kepada DPR. Hal ini sejalan dengan Penjelasan Pasal 75 UU BUMN yang menegaskan bahwa *“Pelaksanaan privatisasi dilakukan secara transparan, baik dalam proses penyiapannya maupun dalam pelaksanaannya. Proses privatisasi dilaksanakan dengan berpedoman pada prosedur privatisasi yang telah ditetapkan tanpa ada intervensi dari pihak lain di luar*

*mekanisme korporasi serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Proses privatisasi juga dilakukan dengan berkonsultasi secara intensif dengan pihak-pihak terkait, sehingga proses dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.”*

Bahwa keterlibatan DPR dalam pelaksanaan privatisasi telah di atur secara tegas dalam ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam PP 33/2005, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 3 ayat (1), menyatakan bahwa Pemerintah dapat melakukan privatisasi setelah DPR memberikan persetujuan atas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut **RAPBN**) yang didalamnya terdapat target penerimaan negara dari hasil privatisasi.
- b. Pasal 12 ayat (7), menyatakan bahwa Menteri mengkonstultasikan program tahunan privatisasi kepada DPR.
- c. Pasal 12 ayat (9), menyatakan bahwa dalam kondisi tertentu Menteri dapat mengusulkan privatisasi yang belum dimasukkan dalam program tahunan privatisasi setelah terlebih dahulu diputuskan oleh komite privatisasi dan dikonsultasikan dengan DPR.
- d. Pasal 25 angka 1 menyatakan bahwa rencana privatisasi yang belum disetujui DPR sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini pelaksanaannya dilakukan setelah memperoleh persetujuan DPR dalam forum konsultasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (7).

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka secara nyata dan tersurat usulan privatisasi haruslah melalui pembahasan lintas kementerian/lembaga, dan harus mendapat persetujuan DPR. Dengan demikian, pengusulan privatisasi dilakukan melalui proses yang hati-hati (*prudent*) dan melalui persetujuan dan pengawasan DPR, sehingga kontrol negara dalam proses privatisasi tetap selalu ada.

Dalam melaksanakan privatisasi BUMN, Pemerintah juga berkewajiban untuk sedapat mungkin tidak menimbulkan keresahan bagi karyawan, mengupayakan tidak terjadi Pemutusan Hubungan Kerja (selanjutnya disebut **PHK**), dan melakukan sosialisasi secara terarah dan konsisten.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Paragraf 3 Penjelasan Pasal 74 UU BUMN menyatakan sebagai berikut:

*“Meskipun privatisasi bertujuan untuk melakukan efisiensi, sedapat mungkin tidak sampai menimbulkan keresahan bagi karyawan. Oleh karena itu dalam melaksanakan privatisasi sejauh mungkin perlu diupayakan agar tidak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK). PHK hanya dapat dilakukan setelah jangka waktu tertentu setelah pelaksanaan privatisasi, kecuali karyawan melakukan tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan hukum. Selanjutnya apabila PHK terjadi pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan itu, dalam upaya agar karyawan dan serikat pekerja maupun masyarakat dapat memahami manfaat privatisasi pemerintah perlu melakukan sosialisasi tentang manfaat privatisasi secara terarah dan konsisten.”*

**B. Sehubungan dengan dalil Para Pemohon yang menyatakan sebagai berikut:**

1. Bahwa Para Pemohon mendalikan hak konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan dengan keberlakuan pasal *a quo* dengan alasan sebagai berikut:
  - a. Bahwa para Pemohon pada intinya menganggap pasal *a quo* menyebabkan kesalahan arah dalam pengelolaan BUMN karena dengan orientasi untuk mencari keuntungan sebagai tujuan utama, khususnya yang berbentuk perusahaan Perseroan, dibandingkan dengan tujuan untuk menyelenggarakan kemandirian umum, maka konsep BUMN tersebut akan terus merugikan kepentingan bangsa dalam hal penyelenggaraan kepentingan umum. Hal ini menurut Para Pemohon dapat dilihat dari data mengenai portofolio BUMN sampai dengan 2016, yaitu dari 118 (seratus delapan belas) BUMN hanya menyisakan 14 (empat belas) BUMN yang menyanggah status Perum. Selebihnya, 104 (seratus empat) BUMN menyanggah status sebagai Persero dengan tujuan utama mencari keuntungan dan 20 (dua puluh) BUMN diantaranya sudah merupakan perusahaan publik, **sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD**

**1945** dan **Pasal 28H ayat (1) UUD 1945**, dan juga bertentangan dengan makna “penguasaan negara” dalam **Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945** yang telah ditafsirkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi.

Terhadap dalil Para Pemohon tersebut di atas, Pemerintah menyampaikan keterangan sebagai berikut:

Sebelum disampaikan keterangan Pemerintah, dapat diinformasikan bahwa BUMN telah menjalankan peran dan memberikan kontribusi antara lain:

- 1) Peran BUMN sebagai agen pembangunan, antara lain melakukan kegiatan operasional yang bersentuhan langsung dengan pelayanan masyarakat dan tugas-tugas perintis (*public service*) melalui pelaksanaan kegiatan usaha yang tidak *feasible*/tidak diminati oleh swasta, adapun peran dan kontribusi BUMN sebagai agen pembangunan, misalnya membangun jalan Tol Sumatera oleh PT Hutama Karya, peningkatan rasio elektrifikasi oleh PT PLN yang per 31 Desember 2017 telah mencapai sebesar 93%, kebijakan Bahan Bakar Minyak satu harga diseluruh Indonesia yang dilakukan oleh PT Pertamina, pembangunan *Light Rail Transit* yang dilakukan oleh PT Adhi Karya, pembukaan cabang-cabang oleh PT BRI di daerah-daerah pelosok antara lain untuk mendukung program inklusi keuangan, pembangunan *Base Transceiver Station* oleh PT Telkom di daerah-daerah pelosok dan penyediaan bahan pangan pokok diseluruh Indonesia dengan harga yang ditetapkan oleh Pemerintah yang dilaksanakan oleh Perum BULOG.
- 2) BUMN telah memberikan kontribusi kepada negara berupa dividen dan pajak 3 (tiga) tahun terakhir sebagai berikut\*:

(Rp Triliun)

Tahun	2015	2016	2017
Dividen	37	36	43
Pajak	165	167	194
Jumlah	202	203	237

- 3) BUMN telah memberikan kontribusi terhadap perekonomian nasional berupa *capital expenditure* (capex) sebagai berikut\*:

(Rp Triliun)

Tahun	2015	2016	2017
Capex	215	298	320

- 4) BUMN telah memberikan kontribusi kepada masyarakat melalui Program Kemitraan (PK) dan Bina Lingkungan (BL), serta *Corporate Social Responsibility* (CSR) sebagai berikut\*:

(Rp Miliar)

Tahun	2015	2016	2017
Penyaluran PK	1.490	1.709	1.943
Penyaluran BL	947	1.329	1.607
CSR	-	-	735,85

\*Sumber: Kementerian BUMN

Peran dan kontribusi BUMN tersebut di atas pada dasarnya telah sejalan dengan angka II penjelasan umum UU BUMN yang menyatakan bahwa “*Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah*

*satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi.*

*Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.”*

Bahwa tujuan BUMN untuk mengejar keuntungan bukanlah berada di atas tujuan BUMN lainnya. Keuntungan yang diperoleh BUMN diperlukan, untuk keberlanjutan usaha dan utamanya dalam rangka peningkatan pelayanan serta kontribusi terhadap kemakmuran rakyat.

Mengenai Persero dan Perum, pada intinya perbedaan keduanya terletak pada dasar hukum yang berlaku dan fokus bisnis bagi masing-masing bentuk badan hukum tersebut. Bagi Persero, tunduk sepenuhnya ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Perseroan Terbatas. Sedangkan bagi Perum, tidak ada dasar hukum lain selain UU BUMN. Walaupun peran Persero sebagai Perseroan Terbatas yang merupakan persekutuan modal mempunyai karakter memupuk keuntungan, namun Persero juga diberikan kewajiban untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban Pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebaliknya untuk Perum, walaupun keberadaannya untuk melaksanakan kemanfaatan umum, namun sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan sehingga Perum harus diupayakan juga untuk mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan.

Hal tersebut di atas secara tegas dinyatakan dalam angka VII Penjelasan Umum UU BUMN yang pada intinya menyebutkan bahwa *“Memperhatikan sifat usaha BUMN yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum maka bentuk BUMN dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu perusahaan perseroan (persero) yang tunduk kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun*

1995 tentang Perseroan Terbatas dan Perusahaan Umum (Perum) yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk bentuk usaha Perum, walaupun keberadaannya untuk melaksanakan kemanfaatan umum, namun demikian sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum harus diupayakan juga untuk mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan.”

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka peran BUMN sebagai agen pembangunan pelaksana tugas perintis, penyedia barang dan/atau jasa, yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat, memberikan kontribusi kepada negara dan perekonomian nasional, merupakan fokus utama dari tujuan pendirian BUMN.

Agar kontribusi dan peran BUMN tersebut dapat tetap dilaksanakan oleh BUMN, maka BUMN harus sehat dan hidup berkelanjutan (*sustainable*). *Sustainability* hanya dapat dicapai apabila BUMN mendapatkan keuntungan dari kegiatan usahanya. Mengingat BUMN sebagai badan usaha memiliki kompetitor disektornya masing-masing, maka meskipun disatu sisi BUMN dituntut untuk dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat semaksimal mungkin pada sisi lainnya BUMN harus tetap dapat bertahan dalam kompetisi dengan pelaku usaha lainnya. Untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut, BUMN harus dapat hidup berkelanjutan, sehingga BUMN harus tetap berupaya mengejar/memupuk keuntungan dengan berlandaskan prinsip efisiensi dan produktivitas.

- b. Bahwa para Pemohon menyatakan merasa dirugikan karena frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang menyebabkan adanya penyelewengan dalam peraturan turunan yang mendegradasi peran DPR sebagai representasi para Pemohon dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Terbukti dengan PP

72/2016 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2A ayat (1), yaitu PMN kepada BUMN atau Perseroan Terbatas tidak dilakukan dengan mekanisme APBN, sehingga telah mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 dan Keterangan Pemerintah pada perkara 62/PUU-XI/2013 tanggal 3 Juni 2013 tentang keharusan bagi Pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa PMN kepada perusahaan negara, **sehingga pasal a quo bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.**

Terhadap dalil Para Pemohon yang merasa dirugikan karena frasa "*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*" dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang menyatakan bahwa "*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*".

Berdasarkan pasal tersebut bahwa dalam hal untuk perubahan penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas maka peraturan pelaksana/instrument peraturan yang digunakan adalah dalam bentuk PP.

- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa PP mengandung materi muatan untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya.
- 3) Bahwa pengaturan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sejalan dengan Pasal 41 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa "*Penyertaan Modal Negara Pemerintah Pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.*"

4) Bahwa PP dalam rangka PMN sebagaimana Pasal 4 ayat (4) UU BUMN dan Pasal 41 ayat (4) UU Perbendaharaan Negara dimaksudkan sebagai tindakan penatausahaan/administratif Pemerintah. Sedangkan pengawasan DPR telah dilakukan pada saat penyusunan UU APBN dalam rangka penetapan alokasi PMN pada BUMN/Perseroan Terbatas.

Hal ini sesuai dengan:

a) Penjelasan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang berbunyi

*“Untuk memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN dan perseroan terbatas, termasuk penambahan dan pengurangan dari kekayaan negara tersebut serta perubahan struktur kepemilikan negara sebagai akibat adanya pengalihan saham milik negara atau penerbitan saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara, perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”*

b) Pendapat para anggota Panitia Khusus RUU BUMN (selanjutnya disebut **Pansus RUU BUMN**) dalam Risalah Pansus RUU BUMN halaman 69-71, antara lain:

- Anggota Fraksi Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia (Christina M. Rantetana, SKM, MPh) menyatakan: *“Kami setuju teman-teman tadi, terutama dari FKB, bahwa memang kalau kita bicarakan APBN itu pasti ada persetujuan DPR, karena itu dituangkan dalam UU BUMN. Untuk penetapannya, tentunya kan penetapannya kan kemudian, apakah bentuknya seperti apa, itu harus dengan Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, kami disini tetap sesuai dengan usulan Pemerintah”*.
- Anggota Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (selanjutnya disebut **F-PPP**) (Drs. Barlianta Harahap, MBA) menyatakan: *“Jadi Saudara Ketua, pada tanggal 1 Januari 2005 sebagai contoh ini, kita melaksanakan APBN 2005, andai kata ada pendirian persero atau*

perum sebelum itu, misalnya ini, untuk tahun-tahun berikutnya bisa terjadi. Apakah kita memasukan kepada APBN itu, atau kepada APBN tambahan/perubahan atau cukup peraturan pemerintah. Kalau ini yang dikatakan oleh pemerintah, kalau yang sudah ditetapkan APBN, memang cukup peraturan pemerintah, jadi APBN itu hanya penyertaan saham untuk persero tapi is't all banyak persero, jadi pelaksanaanya itu peraturan pemerintah, itu sudah benar”.

- Anggota Fraksi Partai Bulan Bintang (selanjutnya disebut **F-PBB**) (Drs. Abdullah Al Wahdi) menyatakan: “Sebenarnya sudah benar ini, jadi berdasarkan APBN, APBN itu kan sudah berupa Undang-undang, sedangkan APBN yang sekarang sudah kita bahas sampai sautan-3 itu sudah teknis, jelas dipersero mana yang membutuhkan, cuma karena selama ini komisi V tidak pernah membahas secara teknis bersama pemerintah, artinya kita tidak tahu, kalau komisi lain membahas. Ini sudah benar saya piker. Cuma antara apakah itu PP yang diminta oleh BUMN ini atau dengan keputusan Presiden, barangkali PP lebih tinggi, saya pikir saya setuju demikian”.
- Anggota FPPP (Drs. Barlianta Harahap, MBA) menyatakan: “Dalam rangka, jadi masih ada keinginan untuk mendirikan, tapi kalau yang sudah dianggarkan, itu PP memang, yang saya tanya tadi, apakah ada dari Pemerintah, sebelum APBN misalnya mengalokasikan dana untuk dipisahkan dari ini tidak boleh kita memikirkan atau membentuk satu perseroan atau yang penting, yang nanti mungkin bisa kita masukan kepada APBN tambahan, ada tidak kira-kira pikiran pemerintah begitu. Jadi ada fleksibilitas, kalau dipemerintah itu ada anggaran induk ada anggaran tambahan, kalau di Jepang itu ada general budget ada special budget, jadi itu masuk special

*budget, seperti kereta api jadi ada keleluasaan itu, jadi ini sudah betul kalau ini di sahkan oleh APBN ya peraturan yang pendek peraturan pemerintah bahkan ini sudah bagus Kepres itu makin rendah. Hanya pertanyaan bisa tidak APBN tambahan”.*

- 5) Bahwa terkait dalil Para Pemohon yang menyatakan “*beberapa norma-norma yang terkandung dalam UU a quo mempunyai makna yang dapat diselewengkan pelaksanaannya dalam peraturan turunan, sehingga ketidadaannya kepastian hukum dalam beberapa norma yang termaktub di dalam UU BUMN menghilangkan hak konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945*”, menurut Pemerintah, **Para Pemohon telah tidak jelas dalam menyebutkan ketentuan mana saja yang dimaksud yang dapat diselewengkan pelaksanaannya dengan peraturan turunan?** sehingga dalil permohonan Para Pemohon tersebut tidak jelas dan tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- 6) Mengingat penetapan PMN dalam PP adalah dalam rangka memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN/Perseroan Terbatas, dan pengawasan DPR dilakukan pada saat penyusunan UU APBN dalam rangka alokasi dana PMN, maka tidak dapat dikaitkan relevansinya dengan dalil para Pemohon yang menyalahkan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU a quo sebagai penyebab “*arah pengelolaan BUMN yang semakin meninggalkan tugas utama untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum dan alat (tools) negara dalam pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945*”. Dengan demikian, **penetapan PMN dalam Peraturan Pemerintah tidak ada relevansinya dengan “hak Para Pemohon dalam rangka membangun masyarakat bangsa dan negara sebagaimana dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945”.**
- 7) Bahwa terkait dengan dalil Para Pemohon yang menyatakan pasal a quo bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 tersebut, menurut Pemerintah

Para Pemohon telah salah menggunakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 tersebut sebagai acuan dalam menyampaikan permohonan uji materiil atas pasal *a quo*. Hal ini mengingat bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 tersebut sama sekali tidak menyebut dan menyinggung BUMN.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, perlu Pemerintah tegaskan **tidak terkait dengan BUMN** tetapi **terkait dengan rencana Pemerintah untuk melakukan pembelian 7% saham PT Newmont Nusa Tenggara** dalam bentuk investasi jangka panjang non permanen dengan menggunakan anggaran negara yang bersumber dari mata anggaran **Pusat Investasi Pemerintah** (selanjutnya disebut **PIP**) yang merupakan **Badan Layanan Umum** (selanjutnya disebut **BLU**) pada Kementerian Keuangan. **Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan, berbeda dengan BUMN yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.** Dana investasi yang ditempatkan sebagai modal PIP tersebut adalah uang negara yang berasal dari APBN yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara (Pendapat MK poin 3.15 dan 3.16 dalam Putusan Nomor 2/SKLN-X/2012).

Dengan demikian Pemerintah tetap konsisten dengan keterangan Pemerintah yang disampaikan dalam perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 yang menyatakan:

*“Pada saat Pemerintah melakukan investasi berupa Penyertaan Modal Negara kepada perusahaan negara, keputusan investasi tersebut harus melalui persetujuan DPR RI yang merupakan representasi dari rakyat dan alokasinya tercantum dalam UU APBN serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, begitu pula dengan divestasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah.”*

Pemerintah juga konsisten dengan keterangan Pemerintah dalam perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 Halaman 88-89 yang menyatakan:

*“Selain itu, tujuan negara melakukan pemisahan kekayaan negara adalah untuk menempatkan kekayaan negara, sehingga dapat dikelola secara korporasi yang nantinya menjadi salah satu upaya yang dapat menjaga potensi penerimaan yang telah menjadi hak negara, sehingga menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian negara serta meningkatkan kesejahteraan, dan kecerdasan masyarakat. Bahwa proses pelaksanaan hak-hak tersebut harus mendapat persetujuan dari seluruh rakyat Indonesia yang terwakili melalui persetujuan DPR Republik Indonesia, sehingga pemisahan kekayaan negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Keuangan Negara telah mewakili semangat pengelolaan APBN dan distribusi keuangan negara yang efisien, sehingga dapat digunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*

*Pada saat Pemerintah melakukan investasi berupa penyertaan modal negara kepada perusahaan negara, keputusan investasi tersebut harus melalui persetujuan DPR yang merupakan representasi dari rakyat, dan alokasinya tercantum dalam Undang-Undang APBN, serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, begitu pula dengan divestasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah.”*

2. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa **pembentukan holding BUMN** akan kembali dilakukan pemerintah pada sektor lainnya Pemerintah dalam hal ini **mengkesampingkan rekomendasi DPR** yang merupakan representasi para Pemohon untuk tidak membentuk *holding* BUMN. Salah satu dampak dari **pembentukan perusahaan holding BUMN** yang dilakukan **secara tidak hati-hati dan tanpa persetujuan DPR terlihat dari performa keuangan PT PN III (Persero)** yang merupakan *holding* BUMN sektor perkebunan yang mengalami kerugian setelah menjadi *holding*. Kondisi yang sama juga

terjadi pada Perum Perhutani setelah menjadi *holding* BUMN sektor kehutanan.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut di atas, Pemerintah menyampaikan keterangan sebagai berikut:

Terlebih dahulu perkenankan Pemerintah mengutip pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, halaman 348 sebagai berikut:

*“Menimbang bahwa Mahkamah berpendapat pembuat undang-undang juga menilai bahwa tenaga listrik hingga saat ini masih merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga oleh karenanya menurut Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 harus tetap dikuasai oleh negara, dalam arti harus dikelola oleh negara melalui perusahaan negara yang didanai oleh pemerintah (negara) atau dengan kemitraan bersama swasta nasional atau asing yang menyertakan dana pinjaman dari dalam dan luar negeri atau dengan melibatkan modal swasta nasional/asing dengan sistem kemitraan yang baik dan saling menguntungkan. Hal ini berarti bahwa hanya BUMN yang boleh mengelola usaha tenaga listrik, sedangkan perusahaan swasta nasional atau asing hanya ikut serta apabila diajak kerjasama oleh BUMN, baik dengan kemitraan, penyertaan saham, pinjaman modal dan lain-lain. Persoalannya adalah apakah yang dimaksud dengan perusahaan negara pengelola tenaga listrik hanyalah BUMN, dalam hal ini PLN, ataukah bisa dibagi dengan perusahaan negara yang lain, bahkan dengan perusahaan daerah (BUMD) sesuai dengan semangat otonomi daerah? **Mahkamah berpendapat, jika PLN memang masih mampu dan bisa lebih efisien, tidak ada salahnya jika tugas itu tetap diberikan kepada PLN, tetapi jika tidak, dapat juga berbagi tugas dengan BUMN lainnya atau BUMD dengan PLN sebagai “holding company”.**”*

Berdasarkan pertimbangan dari Mahkamah tersebut bahwa salah satu opsi penguatan suatu BUMN untuk mengemban tugas yang diberikan negara adalah dengan berbagi tugas dengan BUMN lain/BUMD melalui pembentukan *holding company*. Dengan demikian,

pembentukan *holding company* bukan merupakan hal yang dilarang.

Bahwa dalil yang disampaikan Para Pemohon terkait dengan penurunan kinerja BUMN setelah pembentukan perusahaan *holding* merupakan kekhawatiran yang berlebihan. Pada umumnya pembentukan *holding* yang efektif dan efisien pada umumnya memerlukan waktu beberapa tahun. Sedangkan pembentukan kedua BUMN tersebut baru dilakukan pada akhir Tahun 2014. Secara umum kinerja kedua *holding* BUMN tersebut dapat kami gambarkan sebagai berikut:

- **PTPN III:**

PTPN III (Persero) *holding* mulai terbentuk pada akhir tahun 2014, dengan perolehan laba pada awal pembentukan sebesar Rp 443,6 Miliar (hasil audit tahun buku 2017). Dalam perjalanan *holding* PTPN III terdapat kondisi yang mempengaruhi kinerja perusahaan yaitu:

1. Penerapan ketentuan baru pada standar akuntansi pencatatan aset tetap yang menyebabkan perusahaan harus mencatat biaya *impairment* yang sangat material.
2. Penurunan harga jual kelapa sawit dan karet yang merupakan komoditas utama perusahaan.
3. Faktor cuaca antara lain *El Nino* tahun 2015 dan *El Nina* tahun 2016 yang berdampak pada penurunan produktivitas tanaman.
4. Pengaruh pemeliharaan dan pemupukan yang dilakukan masing-masing anak perusahaan pada tahun-tahun sebelumnya yang masih belum terealisasi sesuai dengan standar yang baik.

Hal-hal tersebut mengakibatkan kerugian PTPN III *holding* pada tahun buku 2015 dan tahun 2016 sebesar Rp 1,08 T dan Rp 1,38 T. Namun demikian, pada tahun buku 2017, PTPN III (Persero) *holding* telah mampu memperoleh laba sebesar Rp1,2 Triliun (*unaudited*).

Dalam tahapan awal operasional *holding*, terdapat beberapa dampak positif pada perusahaan, yaitu:

1. Perolehan sumber pendanaan yang lebih efisien, antara lain melalui pemberian *corporate guarantee* serta penerusan

pinjaman dengan biaya yang lebih murah dari PTPN III (Persero) *holding* kepada anak perusahaan.

2. Efisiensi pengadaan barang khususnya pupuk, dimana dengan pengadaan bersama seluruh PTPN diperoleh nilai yang lebih rendah.
3. Penyusunan standarisasi proses produksi (*on farm dan off farm*) serta pengawasan dari *holding* yang dilakukan bulanan.
4. Koordinasi pengembangan sektor perkebunan yang lebih baik, misalnya dalam penyusunan *road map* pengembangan gula.

- **Perum Perhutani:**

Pada tahun buku 2016, secara konsolidasi Perum Perhutani mengalami kerugian akibat dari kegiatan operasional Perum Perhutani sendiri (bukan dari anak perusahaannya), yang disebabkan oleh:

- 1) Melemahnya pasar kayu bulat pada tahun 2016, sehingga Perum Perhutani harus menjual kayu dengan harga diskon menyesuaikan dengan kondisi pasar yang mengakibatkan kerugian sebesar Rp 357,32 miliar.
- 2) Keterlambatan penjualan kayu pada awal 2016 yang disebabkan oleh tidak lancarnya pemberlakuan Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan *On line* oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sejak bulan Maret 2016.
- 3) Melemahnya pasar Industri kayu di luar negeri pada tahun 2016, yang berimbas pada menurunnya penjualan *finished product* kayu ke luar negeri.
- 4) Menurunnya permintaan pasar dan harga produk industri non kayu utama gondorukem pada tahun 2016, sehingga tidak dapat membantu pendapatan perusahaan.

Sedangkan kinerja *holding* BUMN lainnya yang telah terlebih dahulu berdiri dapat kami sampaikan sebagai berikut:

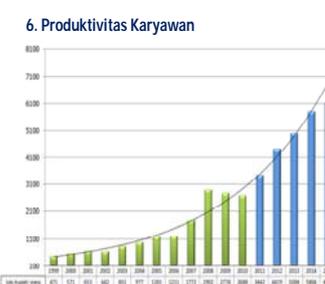
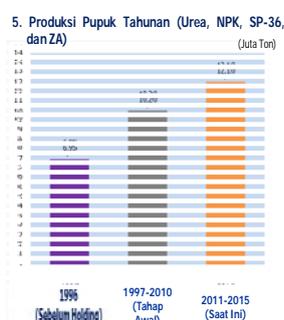
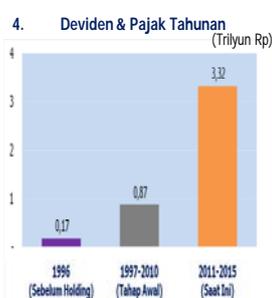
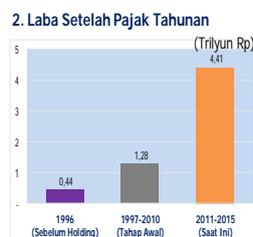
- PT Semen Indonesia (Persero) Tbk.



Volume produksi semen sebelum dilakukan *holding* adalah 7,1 juta ton. Sedangkan setelah dilakukan *holding*, sesuai data tahun 2015 volume produksi semen meningkat menjadi sebesar 28,9 Juta ton. Dari data tersebut terlihat kenaikan volume produksi sebesar 3 (tiga) kali lipat. Kenaikan produksi ini disesuaikan dengan kebutuhan dan pertumbuhan pasar. Meskipun volume produksi hanya naik 3 (tiga) kali lipat, namun pertumbuhan pendapatan tercatat naik signifikan sebesar 86,2 kali lipat serta laba bersih dapat tumbuh sebesar 77,6 kali lipat. Hal ini memperlihatkan bahwa dengan adanya *holding* tercipta sinergi dan tercipta nilai (*value creation*) yang antara lain, berasal dari pengendalian biaya (efisiensi), investasi yang lebih terarah, dan posisi tawar perusahaan yang lebih tinggi.

## - PT Pupuk Indonesia *Holding Company*

### PENCAPAIAN KINERJA SEBELUM & SETELAH HOLDING



www.pupuk-indonesia.com

0

Sebelum dilakukan *holding*, volume produksi perusahaan pupuk di tahun 1996 hanya sebesar 6,96 juta ton, sedangkan setelah *holding*, sesuai data tahun 2015 produksi mengingkat menjadi 18,6 juta ton.

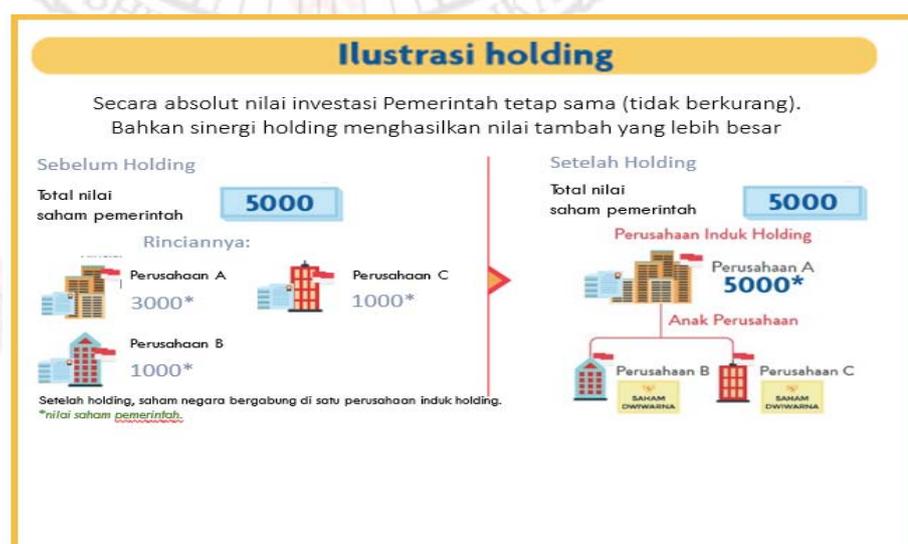
Pendapatan yang pada tahun 1996 hanya sebesar Rp 4,69 triliun, di tahun 2015 melonjak menjadi Rp 66,22 triliun, atau terjadi peningkatan 14,11 kali lipat. Sedangkan aset yang pada tahun 1996 hanya sebesar Rp 5,24 triliun, pada tahun 2015 tumbuh menjadi Rp 89,90 triliun atau terjadi pertumbuhan 16,97 kali lipat. Dari pertumbuhan pendapatan dan aset ini, terlihat bahwa *holding* telah menjadi akselerator pertumbuhan terhadap BUMN pupuk. Apabila tidak dilakukan *holding*, sulit kiranya untuk dapat tumbuh secara signifikan sebagaimana yang terjadi saat ini.

3. Terhadap Provisi para Pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan *holding* BUMN diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN. Bahwa sampai dengan tanggal 31 Desember 2016 terdapat 118 (seratus delapan belas) BUMN dengan aset Rp 6.325 Triliun. Adapun total aset BUMN lainnya yang akan dilakukan *holdingisasi* seperti

sektor keuangan, pangan, tol dan konstruksi perumahan adalah sebesar Rp 3.183 Triliun. Selain itu proses pembentukan perusahaan induk masih terkendala dengan ketentuan PSAK 65 mengenai konsolidasian. Dengan tidak dilakukannya konsolidasi atas BUMN yang bertransformasi menjadi anak perusahaan dengan induk (*BUMN holding*), maka akan terdapat penurunan nilai aset negara sebesar Rp 2.919 triliun yang akan bertransformasi, Pemerintah menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- a. Terkait dengan dalil pembentukan *holding* mengakibatkan penurunan aset negara.

Dapat dijelaskan bahwa pembentukan *holding* BUMN dilakukan dengan cara mengalihkan saham negara pada satu atau beberapa BUMN menjadi modal saham negara pada BUMN lain. BUMN yang sahamnya dialihkan akan menjadi anak perusahaan, sedangkan BUMN yang menerima pengalihan saham akan menjadi induk/*holding*. Dengan pengalihan saham yang merupakan aset milik negara tersebut, maka secara absolut nilai aset milik negara tidak berubah/tidak mengalami penurunan. Bahkan pembentukan *holding* menciptakan nilai tambah yang lebih besar. Untuk lebih jelasnya dapat kami sampaikan ilustrasi sebagai berikut:



Dalam rangka memperkuat dan melindungi kepentingan Pemerintah, melalui pengendalian penuh terhadap BUMN yang menjadi anak perusahaan, mempertahankan peran-peran dan keistimewaan BUMN yang selama ini telah diberikan/dimiliki BUMN

yang bertransformasi menjadi anak perusahaan BUMN sebagai agen pembangunan, maka Pemerintah memiliki saham Dwi Warna pada BUMN yang telah menjadi anak perusahaan. Selain itu, terdapat kewajiban BUMN induk memiliki mayoritas saham (lebih dari 50%) pada anak perusahaan BUMN dimaksud dan tetap memperlakukan anak perusahaan eks BUMN tersebut sama dengan BUMN, yaitu tetap dapat melaksanakan penugasan Pemerintah.

- b. Terhadap kekhawatiran Para Pemohon mengenai pembentukan *holding* BUMN akan terkendala oleh ketentuan PSAK 65 yang mengharuskan konsolidasian, dapat kami sampaikan bahwa kekhawatiran tersebut sepenuhnya tidak benar dan tidak beralasan. Pada kenyataannya, *holding* BUMN yang baru dibentukpun telah memiliki laporan keuangan konsolidasian sesuai dengan PSAK 65, misalnya sebagaimana laporan keuangan konsolidasian PT Inalum (Persero) Tahun buku 2017.

Dengan demikian, dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa dengan tidak dapat dilaksanakannya konsolidasian akan menurunkan aset negara, adalah dalil yang tidak benar dan tidak terbukti.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan frasa “*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN 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 onvankelijk verklaard*);

3. menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
4. menyatakan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN **tidak bertentangan** dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal, 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945,

atau dalam hal Majelis Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Selain itu, Presiden juga menyerahkan keterangan tambahan, yang pada pokoknya sebagai berikut:

Menindaklanjuti persidangan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut **Mahkamah Konstitusi**) pada tanggal 10 April 2018 dengan agenda mendengarkan Keterangan Presiden dan Keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut **DPR**) atas permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut **UU BUMN**) terhadap Pasal 20A ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal, 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut **UUD 1945**), yang dimohonkan oleh Sdr. Albertus Magnus Putut Prabanto dan Letjen TNI (Purn) Kiki Syahnakri, (selanjutnya disebut **para Pemohon**) sesuai registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018 tanggal 19 Februari 2018 dan perbaikan permohonan para Pemohon tanggal 16 Maret 2018, berikut Pemerintah sampaikan keterangan tambahan tertulis yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Keterangan Pemerintah yang telah disampaikan terdahulu, sebagai berikut:

#### **I. Terhadap Pertanyaan Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi Prof. Saldi Isra, S.H., MPA.**

1. Sekalipun tadi sudah dijelaskan bahwa Pemerintah akan menyampaikan risalah terkait dengan pembahasan pasal *a quo* UU BUMN tersebut, tapi

juga ada penjelasan mengiringi apa yang terjadi dalam risalah itu. Oleh karena itu, yang ada dalam risalah itu mohon nanti diberikan keterangan tambahan dari Pemerintah.

**Jawaban:**

Riwayat penyusunan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, yaitu sebagai berikut:

**a. Riwayat Penyusunan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU BUMN**

1) Bahwa Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU BUMN menyatakan sebagai berikut:

*“(1) Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:*

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

2) Pemerintah dalam keterangan mengenai Rancangan Undang-Undang BUMN (selanjutnya disebut **RUU BUMN**) yang disampaikan kepada DPR pada tanggal 2 Juli 2002, menegaskan kembali maksud dan tujuan pendirian BUMN yaitu untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, mengejar keuntungan, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, dan turut aktif memberikan bimbingan kegiatan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah. (Selengkapnya Keterangan Pemerintah dalam penyusunan RUU BUMN adalah sebagaimana dimaksud pada Lampiran 1)

3) Sehubungan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b RUU BUMN tersebut, para anggota Panitia Khusus (selanjutnya disebut **Pansus**) RUU BUMN, telah memberikan pendapat antara lain:

- a) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (selanjutnya disebut **FPDIP**) menyampaikan usulan:

*“Berperan serta langsung memberikan sumbangan terhadap pengembangan perekonomian masyarakat dan negara, terutama melalui kontribusi-nya dari keuntungan bagi penerimaan Negara.”*

**Tanggapan Pemerintah terhadap pandangan FPDIP:**

*“- kontribusi BUMN pada perekonomian Negara dapat secara langsung maupun tidak langsung.*

- Sumbangan BUMN yang bersifat langsung berupa pembayaran pajak dan dividen/Dividen per Shares (DPS), penyerapan tenaga kerja, penyediaan barang dan jasa, community development dan program pembinaan usaha kecil.*
- Sedangkan sumbangan tidak langsung berupa multiplier effect terhadap perekonomian nasional yang di dalamnya termasuk perekonomian daerah.”*

- b) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (selanjutnya disebut **FPPP**) menyampaikan usulan:

*“Apakah realistis menyamaratakan maksud dan tujuan pendirian BUMN padahal PERUM dan PERSERO berbeda satu sama lain? Sementara pada tujuan PERSERO dan PERUM dalam Pasal 12 dan 36 RUU ini dirumuskan secara spesifik. Oleh karena itu, mengingat bentuk BUMN yang tersisa dalam RUU ini adalah PERSERO dan PERUM sehingga tidak ada lagi bentuk BUMN yang lain maka perumusan tujuan BUMN ini seharusnya langsung dituangkan dalam Pasal 12 yang menyangkut maksud dan tujuan pendirian PERSERO dan Pasal 36 menyangkut maksud dan tujuan pendirian PERUM. Sehingga dengan demikian Pasal 2 ini di drop, namun huruf a, c, d dan e dimasukkan dalam perumusan Pasal 12 dan 36. Demikian pula ayat (2)-nya.”*

**Tanggapan Pemerintah terhadap pandangan FPPP:**

*“Terhadap usulan FPPP, dapat dijelaskan bahwa pada dasarnya maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (1) ini. Mengenai perbedaan antara*

*PERSERO dan PERUM, terlihat pada titik beratnya adalah pada tujuan usahanya yaitu: PERSERO bertujuan untuk memupuk keuntungan, sedangkan PERUM bertujuan untuk kemanfaatan umum.”*

- c) Fraksi Partai Bulan Bintang (selanjutnya disebut **FPBB**) menyampaikan usulan:

*“Terbinanya kerjasama yang saling menguntungkan dengan pelaku ekonomi lainnya, yaitu koperasi dan swasta.”*

**Tanggapan Pemerintah terhadap pandangan FPBB:**

*“Menanggapi usulan FPBB, dapat dijelaskan bahwa suatu kerjasama dengan sendirinya akan terjadi apabila terdapat kepentingan yang saling menguntungkan (mutual benefit). Dengan demikian, menurut hemat Pemerintah usulan tersebut tidak perlu dirumuskan secara spesifik dalam RUU BUMN.”*

(Selengkapnya proses pembahasan RUU BUMN terdiri dari Buku I (Lampiran 2) Buku II (Lampiran 3) dan Daftar Inventaris Masalah (Lampiran 4).

- b. Mengenai hal-hal yang disampaikan anggota Pansus dari berbagai fraksi, dalam Risalah Pansus RUU BUMN tersebut di atas, dapat Pemerintah sampaikan pandangan bahwa pengaturan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a, sejalan dengan keberadaan BUMN dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yaitu melalui sumbangan BUMN terhadap perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. Sedangkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf b, sejalan dengan filosofi BUMN dalam bentuk Persero yang diarahkan untuk mengejar keuntungan sebagai implementasi lebih lanjut dari bentuk sumbangan BUMN bagi penerimaan negara.

**c. Riwayat Penyusunan ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN**

- 1) Bahwa Pasal 4 ayat (4) UU BUMN menyatakan, *“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”*.

2) Penjelasan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN selanjutnya menyatakan *“Untuk memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN dan perseroan terbatas, termasuk penambahan dan pengurangan dari kekayaan negara tersebut serta perubahan struktur kepemilikan negara sebagai akibat adanya pengalihan saham milik negara atau penerbitan saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara, perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”*

3) Sehubungan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN tersebut, para anggota Pansus RUU BUMN dalam Risalah Pansus RUU BUMN halaman 69-71, telah memberikan pendapat antara lain:

- Anggota Fraksi Tentara Nasional Indonesia/Polisi Republik Indonesia (Christina M. Rantetana, SKM, MPh):

*“Kami setuju teman-teman tadi, terutama dari FKB, bahwa memang kalau kita bicarakan APBN itu pasti ada persetujuan DPR, karena itu dituangkan dalam UU BUMN. Untuk penetapannya, tentunya kan penetapannya kan kemudian, apakah bentuknya seperti apa, itu **harus dengan PP**. Oleh karena itu, kami disini tetap sesuai dengan usulan Pemerintah.”*

- Anggota Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (selanjutnya disebut **FPPP**) (Drs. Barlianta Harahap, MBA):

*“Jadi saudara Ketua, pada tanggal 1 Januari 2005 sebagai contoh ini, kita melaksanakan APBN 2005, andai kata ada pendirian persero atau Perum sebelum itu, misalnya ini, untuk tahun-tahun berikutnya bisa terjadi. Apakah kita memasukan kepada APBN itu, atau kepada APBN tambahan/perubahan atau cukup PP. Kalau ini yang dikatakan oleh pemerintah, **kalau yang sudah ditetapkan APBN, memang cukup PP**, jadi APBN itu hanya penyertaan saham untuk persero tapi is't all banyak persero, **jadi pelaksanaanya itu PP, itu sudah benar.**”*

- Anggota FPBB (Drs. Abdullah Al Wahdi):

*“Sebenarnya sudah benar ini, jadi berdasarkan APBN, APBN itu kan sudah berupa Undang-Undang, sedangkan APBN yang*

*sekarang sudah kita bahas sampai sautan-3 itu sudah teknis, jelas dipersero mana yang membutuhkan, cuma karena selama ini komisi V tidak pernah membahas secara teknis bersama pemerintah, artinya kita tidak tahu, kalau komisi lain membahas. Ini sudah benar saya pikir. Cuma antara apakah itu **PP yang diminta oleh BUMN** ini atau dengan **keputusan Presiden, barangkali PP lebih tinggi**, saya pikir saya setuju demikian.”*

- Anggota FPPP (Drs. Barlianta Harahap, MBA):

*“Dalam rangka, jadi masih ada keinginan untuk mendirikan, tapi kalau yang sudah dianggarkan, itu PP memang, yang saya tanya tadi, apakah ada dari Pemerintah, sebelum APBN misalnya mengalokasikan dana untuk dipisahkan dari ini tidak boleh kita memikirkan atau membentuk satu perseroan atau yang penting, yang nanti mungkin bisa kita masukan kepada APBN tambahan, ada tidak kira-kira pikiran pemerintah begitu. Jadi ada fleksibilitas, kalau di pemerintah itu ada anggaran induk ada anggaran tambahan, kalau di Jepang itu ada general budget ada special budget, jadi itu masuk special budget, seperti kereta api jadi ada keleluasaan itu, jadi ini sudah betul kalau ini di sahkan oleh APBN ya peraturan **yang pendek PP bahkan ini sudah bagus** Kepres itu makin rendah. Hanya pertanyaan bisa tidak APBN tambahan.”*

**(Pembahasan selengkapnya adalah sebagaimana dimaksud pada Lampiran 2, Lampiran 3 dan Lampiran 4)**

- d. Mengenai hal-hal yang disampaikan anggota Pansus dari berbagai fraksi, dalam Risalah Pansus RUU BUMN tersebut di atas, dapat Pemerintah sampaikan pandangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa pengaturan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sejalan dengan Pasal 41 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut **UU Perbendaharaan Negara**) yang menyatakan bahwa *“Penyertaan Modal Negara Pemerintah Pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.”*

- 2) Bahwa Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut **PP**) dalam rangka Penyertaan Modal Negara (selanjutnya disebut **PMN**) sebagaimana Pasal 4 ayat (4) UU BUMN dan Pasal 41 ayat (4) UU Perbendaharaan Negara, dimaksudkan sebagai tindakan penatausahaan/administratif Pemerintah. Sedangkan pengawasan DPR telah dilakukan pada saat penyusunan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut **APBN**) dalam rangka penetapan alokasi dana PMN pada BUMN/Perseroan Terbatas. Hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat (8) dan Pasal 24 ayat (2), serta Penjelasan Umum angka 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut **UU Keuangan Negara**).
- 3) Penyelesaian pembahasan RUU BUMN hampir bersamaan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut **RUU Keuangan Negara**). Hal-hal yang diatur dalam RUU BUMN memang ditujukan lebih spesifik pada BUMN, sehingga ketentuan yang mengatur mengenai mekanisme APBN tidak diatur dalam RUU BUMN, karena sudah dicakup dalam RUU Keuangan Negara.
- 4) Seperti tercermin dalam pendapat para anggota Pansus RUU BUMN yang kami uraikan di atas, para anggota Pansus tersebut telah menyadari adanya ketentuan mengenai pengelolaan APBN yang mengatur mekanisme pengawasan DPR dalam rangka pengalokasian dana APBN untuk PMN pada BUMN/Perseroan Terbatas. Sehingga, pengawasan DPR dalam rangka PMN (termasuk pendirian BUMN) telah cukup diatur dalam ketentuan mengenai APBN dan hal tersebut tidak perlu lagi diatur dalam Pasal 4 UU BUMN.

Dengan demikian, kekhawatiran Para Pemohon yang menyalahkan Pasal 4 ayat (4) UU BUMN sebagai penyebab **adanya penyelewengan dalam peraturan turunan yang mendegradasi peran DPR** sebagai representasi Para Pemohon dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, sangatlah tidak berdasar.

2. Pemerintah perlu memberikan penjelasan yang lebih komprehensif terkait privatisasi dengan restrukturisasi, karena pada dua Keterangan Pemerintah sebelumnya ini belum elaboratif. Tolong dijelaskan lagi bagaimana privatisasi itu sendiri? Bagaimana restrukturisasi itu sendiri? Bahwa privatisasi itu berbeda baik secara teori maupun praktik? dan bagaimana perbedaan itu diterapkan di dalam pengelolaan *holding* beberapa BUMN?

**Jawaban:**

Penjelasan terkait dengan restrukturisasi dan privatisasi BUMN adalah sebagai berikut:

**a. Restrukturisasi**

- 1) Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 11 UU BUMN restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan. Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 72 ayat (1) UU BUMN, restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien dan profesional.
- 2) Sesuai dengan ketentuan Pasal 73 UU BUMN, restrukturisasi meliputi:
  - a) restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - b) restrukturisasi perusahaan/korporasi yang meliputi:
    - (1) Peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor sektor yang terdapat monopoli, baik yang diregulasi maupun monopoli alamiah.
    - (2) Penataan hubungan fungsional antara Pemerintah selaku regulator dan BUMN selaku badan usaha termasuk di dalamnya penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban publik.
    - (3) Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi/manajemen, operasional, sistem, dan prosedur.

3) Selanjutnya, Angka IV Penjelasan Umum UU BUMN menyatakan:

*“Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (good corporate governance).*

***Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.”***

4) Berdasarkan Angka IV Penjelasan Umum UU BUMN tersebut di atas, restrukturisasi dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan produktifitas BUMN. Dalam prakteknya, salah satu bentuk restrukturisasi perusahaan dilakukan melalui pembentukan *holding* BUMN, yaitu dengan mengalihkan kepemilikan negara pada satu

atau beberapa BUMN menjadi tambahan modal saham negara pada satu BUMN lainnya sehingga BUMN tersebut menjadi *holding* (induk).

**Pembentukan *holding* tersebut selaras dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan:**

*“Menimbang bahwa Mahkamah berpendapat pembuat undang-undang juga menilai bahwa tenaga listrik hingga saat ini masih merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga oleh karenanya menurut Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 harus tetap dikuasai oleh negara, dalam arti harus dikelola oleh negara melalui perusahaan negara yang didanai oleh pemerintah (negara) atau dengan kemitraan bersama swasta nasional atau asing yang menyertakan dana pinjaman dari dalam dan luar negeri atau dengan melibatkan modal swasta nasional/asing dengan sistem kemitraan yang baik dan saling menguntungkan. Hal ini berarti bahwa hanya BUMN yang boleh mengelola usaha tenaga listrik, sedangkan perusahaan swasta nasional atau asing hanya ikut serta apabila diajak kerjasama oleh BUMN, baik dengan kemitraan, penyertaan saham, pinjaman modal dan lain-lain. Persoalannya adalah apakah yang dimaksud dengan perusahaan negara pengelola tenaga listrik hanyalah BUMN, dalam hal ini PLN, ataukah bisa dibagi dengan perusahaan negara yang lain, bahkan dengan perusahaan daerah (BUMD) sesuai dengan semangat otonomi daerah? **Mahkamah berpendapat, jika PLN memang masih mampu dan bisa lebih efisien, tidak ada salahnya jika tugas itu tetap diberikan kepada PLN, tetapi jika tidak, dapat juga berbagi tugas dengan BUMN lainnya atau BUMD dengan PLN sebagai “holding company”.**”*

- 5) Secara ilustrasi, perpindahan saham dengan pembentukan *holding* BUMN adalah sebagai berikut:



6) Sebagai contoh restrukturisasi yang sudah dilakukan Pemerintah adalah pembentukan *holding* BUMN Pertambangan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero).

Untuk memberikan gambaran umum kinerja keuangan *Holding* BUMN yang sudah ada, terlampir kami sampaikan:

- Neraca Perum Perutani dan Anak Perusahaan (Lampiran 7)
- Laporan Posisi Keuangan Konsolidasian PTPN III dan Entitas Anaknya (Lampiran 8)
- Laporan Keuangan Konsolidasian PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) dan Entitas Anak (Lampiran 9)
- Laporan Keuangan Konsolidasian PT Pupuk Indonesia (Persero) dan Entitas Anak (Lampiran 10)
- Laporan Keuangan Konsolidasian PT Semen Indonesia (Persero) dan Entitas Anak (Lampiran 11)

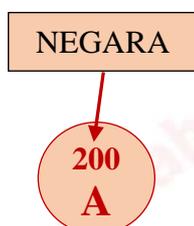
Bahwa dengan demikian, maka maksud dan tujuan restrukturisasi telah sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu dalam rangka penguatan BUMN.

## b. Privatisasi

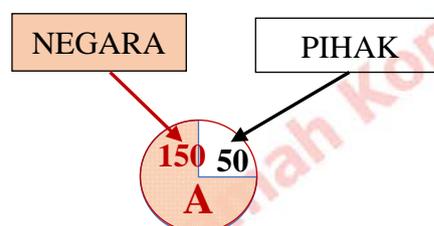
- 1) Privatisasi sesuai ketentuan Pasal 1 angka 12 UU BUMN adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.
- 2) Privatisasi semata-mata bukan dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan alat dan cara pembenahan BUMN dengan kepesertaan modal mitra strategis atau investor lainnya, termasuk investor finansial, manajemen dan/atau karyawan BUMN.
- 3) Tidak semua BUMN dapat dilakukan privatisasi. **BUMN yang akan diprivatisasi haruslah dipastikan tidak dilarang privatisasinya oleh ketentuan peraturan perundangan-undangan sektoral (yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN yang bersangkutan).** Peraturan perundang-undangan sektoral tersebut tentunya ditetapkan berdasarkan kewenangan Pemerintah (Menteri Teknis/Sektoral dalam hal berbentuk PP atau Peraturan Menteri), atau berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dengan DPR selaku pembuat undang-undang.
- 4) Dalam proses privatisasi, dapat dipastikan bahwa Menteri BUMN tidak dapat dengan semena-mena menetapkan privatisasi suatu BUMN. Hal ini sesuai dengan Pasal 74 (Penjelasan), Pasal 77, Pasal 79, dan Pasal 82 UU BUMN, serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero).

Ilustrasi Privatisasi:

Semula:



Menjadi:



Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, privatisasi adalah penjualan saham persero dalam rangka meningkatkan nilai kinerja dan nilai perusahaan, dimana penyertaan negara menjadi berkurang. Namun demikian, kriteria BUMN yang dapat diprivatisasi telah sangat ketat diatur dalam UU BUMN, dan Menteri BUMN tidak dapat semena-mena melakukan privatisasi suatu BUMN.

3. Tolong dilampirkan putusan-putusan Mahkamah Agung yang terkait dengan permohonan pengujian PP yang terkait dengan *holding*.

**Jawaban:**

Terkait dengan pertanyaan Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi Prof. Saldi Isra, S.H., MPA. mengenai putusan-putusan Mahkamah Agung, dapat disampaikan bahwa terhadap uji material tentang PP pembentukan *holding* sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 21P/HUM/2017 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 7P/HUM/2018, Mahkamah Agung **menolak secara keseluruhan permohonan uji material PP a quo** (Salinan Putusan Mahkamah Agung Putusan Mahkamah Agung Nomor 21P/HUM/2017 sebagaimana dimaksud dalam Lampiran 5 dan *screenshot website* Putusan Mahkamah Agung Nomor 7P/HUM/2018 sebagaimana dimaksud dalam Lampiran 6).

4. Bagaimana Pemerintah mengendalikan tugas PSO (*Public Service Obligation*) dan penugasan-penugasan Pemerintah lainnya sebagai bagian dari strategi mengimbangi kewajiban mendapatkan keuntungan bagi suatu BUMN. Dijelaskan juga yaitu bahwa ada kewajiban mendapatkan keuntungan, lalu di sisi lain ada tugas juga PSO (*Public Service Obligation*) dan penugasan-penugasan lain yang diberikan oleh Pemerintah. Bagaimana itu bekerjanya di dalam BUMN sendiri yang menjalankan fungsi pengaturan dan segala macam yang terkait dengan lima fungsi pengelolaan sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 itu?

**Jawaban:**

Sehubungan dengan strategi Pemerintah dalam mengendalikan tugas *Public Service Obligation* (PSO) dan penugasan-penugasan Pemerintah lainnya sebagai bagian dari strategi mengimbangi kewajiban mendapatkan keuntungan bagi suatu BUMN, dapat kami sampaikan terlebih dahulu

mengenai peranan BUMN terkait dengan pelaksanaan kewajiban umum berdasarkan UU BUMN, yaitu sebagai berikut:

- a. **Angka II Penjelasan Umum UU BUMN menyatakan** *“Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi.”*
- b. **Angka VII Penjelasan Umum UU BUMN menyatakan** *“Memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum maka bentuk BUMN dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu perusahaan perseroan (persero) yang tunduk kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Perusahaan Umum (Perum) yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk bentuk usaha Perum, walaupun keberadaannya untuk melaksanakan kemanfaatan umum, namun demikian sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum harus diupayakan juga untuk mendapat laba agar bisa hidup berkelanjutan.”*
- c. **Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU BUMN menyatakan:**  
*“Huruf a:*  
*BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.*  
*Huruf b:*

Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, **Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.** Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.”

- d. Kepada BUMN dapat diberikan penugasan khusus oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan Pasal 66 UU BUMN dan Penjelasannya yang menyatakan:

“(1) Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

Penjelasan ayat (1)

Meskipun BUMN didirikan dengan maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak, BUMN diberikan penugasan khusus oleh pemerintah. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

(2) Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri.

Penjelasan ayat (2)

Karena penugasan pada prinsipnya mengubah rencana kerja dan anggaran perusahaan yang telah ada, penugasan tersebut harus diketahui dan disetujui pula oleh RUPS/Menteri.”

- e. Dapat diinformasikan bahwa untuk melaksanakan Penjelasan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN, sebelum memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan, Pemerintah melakukan terlebih dahulu verifikasi yang dilakukan oleh BPKP atau Satuan Kerja.

- f. Dalam Pasal 66 UU BUMN dan Penjelasannya tersebut, diatur kendali Pemerintah atas pemberian penugasan tersebut, yaitu:
- 1) Adanya kajian atas penugasan khusus.
  - 2) Apabila berdasarkan kajian secara finansial tidak *feasible*, maka Pemerintah harus memberikan kompensasi dan margin yang diharapkan.
  - 3) Penugasan khusus oleh Pemerintah kepada BUMN harus mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri, karena pada prinsipnya penugasan tersebut mengubah rencana kerja dan anggaran perusahaan BUMN yang bersangkutan.
- g. Untuk memperkuat efektivitas dan efisiensi penugasan, pengendaliannya, kewajaran, dan *sustainability* BUMN pelaksana penugasan, melalui Pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, telah diatur ketentuan sebagai berikut:
- “(1) Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN.*
- (2) Rencana penugasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikaji bersama antara BUMN yang bersangkutan, Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan tersebut yang dikoordinasikan oleh Menteri Teknis yang memberikan penugasan.*
  - (3) Apabila penugasan tersebut secara finansial tidak menguntungkan, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut, termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkat kewajaran sesuai dengan penugasan yang diberikan.*
  - (4) Setiap penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS untuk Persero dan Menteri untuk Perum.*
  - (5) BUMN yang melaksanakan penugasan khusus Pemerintah, harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai*

*penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan.*

*(6) Setelah pelaksanaan kewajiban pelayanan umum, Direksi wajib memberikan laporan kepada RUPS/Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis yang memberikan penugasan.”*

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- bahwa fokus utama dari tujuan pendirian BUMN diantaranya adalah sebagai agen pembangunan/implementasi kewajiban pemerintah, pelaksana tugas perintis, penyedia barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat, memberikan kontribusi kepada negara dan perekonomian nasional. Namun, disisi lain BUMN juga dituntut untuk mengejar keuntungan.
- Bahwa agar kontribusi dan peran BUMN tersebut dapat tetap dilaksanakan oleh BUMN, maka Pemerintah dalam memberikan penugasan khusus pada BUMN tetap harus memperhatikan margin yang diperoleh BUMN dari penugasan tersebut, meskipun besarnya ditentukan sendiri oleh Pemerintah, sehingga dengan penugasan khusus tersebut tidak menyebabkan kerugian BUMN.

## **II. Terhadap Pertanyaan Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi Dr. Suhartoyo, S.H., M.H.**

1. Bahwa yang belum tergambarkan adalah dampak kalau dihapuskannya maksud dan tujuan pendirian BUMN itu, kemudian dihilangkannya (Pasal 2) angka a dan b itu. Apa dampak yang kemudian bisa ditimbulkan jika dihilangkan Pasal 2 angka a itu mesti yang dijawab.

Kemudian Pasal 2 angka b yaitu mengejar keuntungan. orientasi mengejar keuntungan ini apa? Untuk apa hakikat daripada BUMN yang kemudian diberi mandat oleh negara untuk didirikan, tetapi kemudian dikunci tidak boleh berorientasi kepada, meskipun ini berkorelasi dengan dengan huruf a nya?

**Jawaban:**

Mengenai dampak seandainya Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU BUMN dihapuskan, Pemerintah menyampaikan terlebih dahulu mengenai esensi keberadaan BUMN yang tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b tersebut, yaitu sebagai berikut:

- a. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a sangat tegas menyatakan bahwa BUMN mempunyai 2 (dua) peran yang harus sekaligus dilaksanakan, yaitu meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat dan memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional dan penerimaan keuangan negara.
- b. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b menyatakan bahwa terhadap Persero dan Perusahaan Umum (selanjutnya disebut **Perum**) tidak ada perbedaan prinsip dalam melaksanakan penugasan Pemerintah. Dalam memperhitungkan pembiayaan (kompensasi) atas penugasan yang diberikan kepada BUMN, Pemerintah diminta untuk memperhatikan **perhitungan** bisnis, agar pelaksanaan penugasan tersebut tidak menyebabkan BUMN menjadi perusahaan yang tidak sehat.
- c. Selain hal-hal yang diuraikan dalam angka II dan angka VII Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b UU BUMN, di dalam angka IV Penjelasan Umum UU BUMN juga dinyatakan bahwa:  
*“Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (good corporate governance).*

*Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan*

*perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.”*

- d. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, khususnya terkait dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Penjelasannya, BUMN mempunyai kewajiban ganda, yaitu untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, dan sekaligus memberikan kontribusi kepada perekonomian nasional dan penerimaan keuangan negara. Dengan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, BUMN memberikan kontribusi kepada perekonomian nasional. Hal ini dapat terlihat misalnya dari belanja modal (*capital expenditure*) dan belanja operasional (*operational expenditure*) yang dikeluarkan oleh BUMN secara tidak langsung, dan pelaksanaan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan yang dilakukan oleh BUMN. Kegiatan/program tersebut merupakan kegiatan yang menggerakkan roda perekonomian nasional (*multiplier effect*). Secara langsung, BUMN akan memberikan kontribusi kepada penerimaan negara apabila dalam melaksanakan tugasnya BUMN memberikan kontribusi pajak dan dividen kepada negara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tujuan pendirian pada Pasal 2 ayat (1) huruf a merupakan kondisi yang diharapkan atas pelaksanaan tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e.
- e. Berdasarkan penjelasan-penjelasan UU BUMN tersebut, apabila dikaitkan dengan frasa “mengejar/memupuk keuntungan” maka sama sekali tidak dimaksudkan sebagai tujuan tunggal semata atas suatu

pendirian BUMN. Tujuan “mengejar/memupuk keuntungan” dimaksudkan agar semua pemangku kepentingan BUMN memahami bahwa sebagai suatu perusahaan, BUMN dituntut hidup berkelanjutan agar tujuan-tujuan BUMN yang diuraikan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf e dapat senantiasa dilakukan.

Dengan demikian, apabila ketentuan *a quo* di atas dihapus, maka menurut Pemerintah akan menyebabkan hal-hal sebagai berikut:

- Jika ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a UU BUMN dihapus akan menyebabkan hilangnya esensi tujuan pendirian BUMN yang komprehensif/menyeluruh.
- Jika ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf b UU BUMN dihapus, akan menyebabkan esensi BUMN sebagai perusahaan yang ditugaskan sebagai agen pembangunan, kepanjangan tangan Pemerintah untuk melaksanakan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 melalui suatu “usaha” akan musnah. Dengan demikian implementasi Pasal 2 ayat (1) huruf c, huruf d, dan huruf e tidak dapat dilakukan secara berkesinambungan.
- Jika ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU BUMN dihapus, maka Pemerintah dituntut untuk melakukan penguasaan secara langsung terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pengelolannya bukan dengan pendekatan secara korporasi namun secara birokrasi/mekanisme pengelolaan instansi Pemerintah, dan dengan beban APBN sepenuhnya.

**Dengan perkataan lain, keberadaan Pasal *a quo* menjadi *conditio sinne qua non* bagi keberadaan BUMN.**

2. Ini ada permohonan provisi, tadi juga tidak dijawab. Apakah benar provisi yang diajukan oleh Pemohon ini? ada kekhawatiran Pemerintah akan membentuk perusahaan induk, *holding-holding* baru, kemudian, kalau benar, data-datanya ada berapa? agar kekhawatiran itu bisa kita rujuk dengan data dan kemudian Mahkamah jelas di dalam mengambil sikap terhadap permohonan provisi dari Pemohon ini.

**Jawaban:**

Mengenai tanggapan terhadap provisi para Pemohon, dengan alasan bahwa pembentukan *holding* BUMN diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU

BUMN, dan rencana pembentukan *holding* BUMN ke depan, dapat Pemerintah jelaskan bahwa berdasarkan Pasal 63 UU MK menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara **pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan** sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.” Kemudian dalam Penjelasan Pasal 63 UU MK dinyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “pelaksanaan kewenangan” adalah **tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum yang merupakan pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan**. Dalam mengeluarkan penetapan Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan.” (vide Putusan MK Nomor 133/PUU-VII/2009).

Berdasarkan ketentuan tersebut Pemerintah berpendapat bahwa penetapan Mahkamah Konstitusi adalah sebatas pada penghentian sementara **terkait dengan sengketa pelaksanaan kewenangan**. Selain itu dalam mengeluarkan penetapan, Mahkamah Konstitusi juga mempertimbangkan **dampak yang ditimbulkan** oleh penghentian sementara terkait dengan pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan. Dengan demikian, permohonan putusan Provisi Para Pemohon tidak berdasar.

### III. Terhadap Pertanyaan Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi Dr. I Dewa Gede Palguna, S.H., M.Hum.

1. Berkenaan dengan *holding*, tadi sudah dijawab, bahwa itu persoalan restrukturisasi. Selanjutnya, perlu diberikan keterangan juga, mengapa tindakan untuk melakukan *holding* itu diperlukan? Pertimbangannya? Jangan-jangan ini berkait juga dengan penghapusan Pasal 2 huruf a dan huruf b itu. Nah kalau dilihat ketentuan maksud dan tujuan BUMN (sebagaimana Pasal 2 huruf a dan b) itu dua yang dipersoalkan. Apakah restrukturisasi dalam bentuk *holding* itu berkait dengan ini juga atau bagaimana?

#### **Jawaban:**

Berkenaan dengan *holding*, Pemerintah telah menguraikan secara lengkap sebagaimana (vide) halaman 7 s.d. 11 Keterangan Tambahan Pemerintah ini.

2. Ini yang agak unik di Indonesia, BUMN tanpa memedulikan bentuknya atau jenisnya, melihat kepada ketentuan Pasal 2, itu dua-duanya diberikan dibebankan fungsi itu kan? sebenarnya menurut Pemerintah, cocok enggak sih keduanya diberikan fungsi itu? sementara di lain pihak, BUMN juga mempunyai fungsi *Public Service Obligation*. Apakah terhadap BUMN yang berbentuk Persero itu gradasi PSO-nya bagaimana kalau dibandingkan yang berbentuk Perum?

**Jawaban:**

Mengenai bentuk Persero dan Perum terkait dengan PSO/Kewajiban Pelayanan Umum/Penugasan Khusus, dapat Pemerintah jelaskan sebagai berikut:

- a. Pemerintah telah menyampaikan penjelasan bahwa Persero dan Perum sama-sama mengemban tugas untuk melakukan pelayanan kebutuhan masyarakat sesuai dengan kegiatan usahanya, dan keduanya perlu mendapatkan keuntungan dari kegiatan usahanya tersebut agar mampu melaksanakan tugasnya secara berkelanjutan.
- b. Selain melaksanakan pelayanan kebutuhan masyarakat tersebut, Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus/pelayanan kewajiban umum/PSO kepada BUMN berdasarkan kajian yang cermat, memperhatikan feasibilitas atau kelayakan bisnis dari penugasan tersebut (Pasal 66 UU BUMN dan Penjelasannya). Sesuai dengan ketentuan Pasal 66 UU BUMN, tidak diatur mengenai gradasi penugasan khusus kepada Persero dan Perum. Dalam praktek selama ini juga tidak ada perbedaan/gradasi penugasan khusus kepada Persero dan Perum baik dari segi kapasitas, prioritas, maupun proses penugasan khusus tersebut, termasuk pengenaan kompensasi atas penugasan khusus. Penugasan kepada BUMN didasarkan pada kebutuhan masyarakat yang dijalankan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Untuk mendukung keterangannya, Presiden mengajukan lampiran yang diberi tanda Lampiran 1 sampai dengan Lampiran 11,

1. Lampiran 1 Keterangan Menteri BUMN mewakili Pemerintah mengenai RUU BUMN;
2. Lampiran 2 Buku I Proses Pembahasan RUU BUMN;

3. Lampiran 3 Buku II Risalah Rapat Panitia Khusus RUU BUMN;
4. Lampiran 4 Daftar Inventaris Masalah RUU BUMN;
5. Lampiran 5 Salinan Putusan Mahkamah Agung Nomor 21P/HUM/2017;
6. Lampiran 6 Screenshot Website Putusan Mahkamah Agung Nomor 7P/HUM/2018;
7. Lampiran 7 Neraca Perum Perutani dan Anal Perusahaan;
8. Lampiran 8 Laporan Posisi Keuangan Konsolidasian PTPN III dan Entitas Anaknya;
9. Lampiran 9 Laporan Keuangan Konsolidasian PT Indonesia Asahan Alumunium (Persero) dan Entitas Anak;
10. Lampiran 10 Laporan Keuangan Konsolidasian PT Pupuk Indonesia (Persero) dan Entitas Anak;
11. Lampiran 11 Laporan Keuangan Konsolidasian PT Semen Indonesia (Persero) dan Entitas Anak;

Selain itu, Presiden juga mengajukan dua orang ahli yang memberi keterangan di bawah sumpah pada persidangan tanggal 26 Juni 2018, serta dua orang ahli yang menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan pada tanggal 4 Juli 2018 dan 9 Juli 2018, sebagai berikut:

#### 1. Revrisond Baswir

##### **BUMN dan Badan Hukum**

“Badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hakim.” (R. Subekti dalam Chidir Ali, Badan Hukum, Alumni, 1987, Hlm. 19)

##### **Konsekuensi BUMN sebagai Badan Hukum**

1. Kekayaan (asset) BUMN adalah kekayaan yang berdiri sendiri, terpisah dari kekayaan para pemilik modalnya;
2. Kewenangan terhadap kekayaan BUMN berada ditangan para pengurus BUMN, bukan ditangan para pemilik modal BUMN; dan
3. Kewenangan pemilik modal BUMN terhadap kekayaan BUMN terbatas dalam lingkup kewenangan sebagai pemilik modal perusahaan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

##### **BUMN dan Keuangan Negara**

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

**(g) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.”**

**Konsekuensi BUMN sebagai Badan Hukum yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara**

1. Walaupun perdefinisi BUMN dinyatakan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara [Pasal 1 angka (1) UU No. 19/2003], namun kekayaan (asset) BUMN bukan kekayaan negara;
2. Kepemilikan negara terhadap BUMN tidak dalam bentuk kepemilikan kekayaan BUMN, melainkan dalam bentuk kepemilikan modal BUMN; dan
3. Kewenangan negara terhadap BUMN terbatas dalam bentuk kewenangan sebagai pemilik modal BUMN.

**Perbedaan Prinsip Kepemilikan BUMN, Koperasi dan Perusahaan Swasta**

1. Koperasi dimiliki oleh para anggotanya. Sesuai dengan prinsip koperasi, keanggotaan koperasi bersifat sukarela dan tidak dapat dipaksakan;
2. Perusahaan swasta dimiliki oleh para pemilik modalnya;
3. BUMN dimiliki oleh negara sebesar kepemilikan modal negara. Sesuai keputusan MK atas Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 sebagaimana diimut dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2005 terbit hari Selasa tanggal 04 Januari 2005. Hal 208 – 209, kepemilikan negara terhadap BUMN adalah konsekuensi dari mandat rakyat kepada negara untuk menyelenggarakan BUMN.

**Konsekuensi Perbedaan Prinsip Kepemilikan BUMN, Koperasi dan Perusahaan Swasta sehubungan dengan hasil usaha**

1. Hasil usaha koperasi adalah milik para anggota koperasi tersebut;
2. Hasil usaha perusahaan swasta adalah milik para pemilik modal perusahaan swasta tersebut; dan
3. Sesuai dengan besaran kepemilikan modal negara, seluruh atau sebagian besar hasil usaha BUMN adalah milik negara. Setiap hasil usaha BUMN yang dibagikan dan diterima oleh negara akan masuk ke kas negara dan dikembalikan oleh negara kepada warga negara melalui mekanisme APBN.

**Maksud dan tujuan BUMN**

- 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.

(Lihat Pasal 2 angka 1 UU No. 17/2003)

#### **Memaknai “keuntungan” BUMN**

- a. Bagi BUMN sendiri, keuntungan akan memperkuat likuiditas perusahaan, meningkatkan kemampuan dalam membayar utang, dan mengurangi ketergantungan terhadap pembuatan utang baru;
- b. Bagi negara, karena kepemilikan negara terhadap BUMN terbatas sebesar kepemilikan modal BUMN, dan karena sumbangan langsung BUMN terhadap penerimaan negara sangat tergantung pada tingkat keuntungan BUMN, maka memiliki BUMN yang mampu memperoleh keuntungan sangat penting artinya bagi negara;
- c. Hanya BUMN yang untung yang mampu melaksanakan keseluruhan maksud dan tujuan pendirian BUMN. BUMN yang merugi, selain tidak dapat melaksanakan maksud dan tujuan pendirian BUMN secara menyeluruh, justru akan menjadi beban negara karena terus menerus membutuhkan suntikan penyertaan modal dari negara.

#### **Fungsi DPR**

##### **Fungsi anggaran**

1. Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden);
2. Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama;
3. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
4. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara

### **Fungsi pengawasan**

1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah;
2. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

### **Pasal 4 angka (2) dan (4) UU Nomor 17/2003**

- (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;
- (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.

### **Kewenangan DPR dalam Penyelenggaraan BUMN**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak memiliki kewenangan langsung terhadap penyelenggaraan BUMN. Fungsi pengawasan DPR terhadap penyelenggaraan BUMN dilakukan melalui berbagai mekanisme tidak langsung seperti melalui perantaraan Pemerintah, BPK, KPK dan aparat penegak hukum lainnya. Walaupun Pasal 82 angka (2) UU Nomor 17/2003 mewajibkan Pemerintah untuk berkonsultasi dengan DPR, namun hal itu terbatas sejauh menyangkut pelaksanaan privatisasi BUMN.

## **2. Refly Harun**

Pendapat hukum (*legal opinion*) ini disampaikan atas permintaan dari Pemerintah dalam perkara pengujian (*judicial review*) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) (selanjutnya "UU BUMN") terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya "UUD 1945") dengan perkara Nomor 14/PUU-XVI/2018. Permohonan pengujian undang-undang *a quo* dimohonkan oleh Albertus Magnus Putut Prabantoro

dan Letjen TNI (Purn) Kiki Syahnakri yang mempersoalkan keberlakuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN.

Sebelum lebih jauh menguraikan konstitusionalitas UU BUMN, terlebih dahulu Ahli sampaikan bahwa *holding* BUMN bukan merupakan bentuk privatisasi dan tidak berarti melepaskan tanggung jawab pemerintah terhadap pengawasan BUMN. Selain itu, mengingat pula fungsi pengawasan DPR sejatinya ditujukan kepada kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh pemerintah dalam rangka menegajawantahkan prinsip *check and balances*.

Lebih lanjut, argumentasi di atas dielaborasi secara sistematis sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon menganggap hak konstitusionalnya dirugikan dengan keberlakuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, yang berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b UU BUMN:**

*“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 ayat (4) UU BUMN:**

*“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.”*

2. Bahwa menurut Para Pemohon, ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 20A ayat (1) UUD 1945:**

*“DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”*

**Pasal 33 ayat (2) UUD 1945:**

*“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”*

**Pasal 33 ayat (3) UUD 1945:**

*“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

3. Bahwa Para Pemohon dalam petitumnya memohon agar Mahkamah Konstitusi (*selanjutnya* “Mahkamah”) menyatakan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b dan frasa “*ditetapkan dengan peraturan pemerintah*” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atau memberikan putusan alternatif, yaitu menyatakan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU BUMN *conditionally unconstitutional* sepanjang tidak dimaknai sebagai maksud dan tujuan utama pendirian BUMN yang utama adalah mengejar keuntungan dan baru kemudian tujuan untuk kemanfaatan umum dalam berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi sebagai tujuan berikutnya dan “*ditetapkan dengan peraturan pemerintah*” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN *conditionally unconstitutional* selama tidak dimaknai sebagai “*dengan persetujuan DPR*”.
4. Bahwa terhadap petitum Para Pemohon tersebut, Ahli akan menakar konstitusionalitas Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN dengan mengajukan 2 (dua) pertanyaan sebagai berikut:
  - a. Apakah *holding* BUMN merupakan bentuk privatisasi dan pelepasan kontrol negara terhadap BUMN?
  - b. Apakah BUMN dan *holding* BUMN termasuk ke dalam objek pengawasan DPR berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945?
5. Bahwa untuk menjawab kekhawatiran pemohon tentang tujuan BUMN, pada pokoknya, BUMN memiliki dua kedudukan. *Pertama*, sebagai kepanjangan tangan negara untuk mencapai tujuan negara, yakni mensejahterakan rakyat, sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat 3) UUD 1945. *Kedua*, sebagai entitas bisnis yang bertujuan memperoleh keuntungan. Kedudukan ini disarikan dari maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU BUMN, yang berbunyi:

**Pasal 2 ayat (1) UU BUMN:**

“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.”

**Pasal 2 ayat (2) UU BUMN:**

“Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.”

6. Bahwa tujuan BUMN untuk memajukan perekonomian nasional demi kesejahteraan rakyat dan mengejar keuntungan bagaikan satu keping mata uang dengan dua sisi yang tidak bisa dibedakan satu sama lain. Di satu sisi, BUMN hadir sebagai *agent of development*, tetapi di sisi lain, BUMN juga mengejar keuntungan. Hal inilah yang membedakan BUMN dengan perusahaan yang sepenuhnya swasta.
7. Bahwa sebagaimana dikemukakan Mahkamah dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2008 paragraf [3.10] hlm. 81, maksud dan tujuan BUMN telah sejalan salah satu tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, khususnya tujuan memajukan kesejahteraan umum. Hal ini 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, Mahkamah menegaskan, secara konstitusional, dibentuknya BUMN dengan maksud dan tujuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU BUMN, justru merupakan bagian dari upaya mewujudkan tujuan negara sebagaimana ditegaskan baik dalam Pembukaan maupun Pasal 33 UUD 1945.
8. Bahwa dengan demikian, tujuan BUMN untuk mengembangkan perekonomian nasional sekaligus mencari keuntungan adalah konstitusional dan tidak menegasikan satu sama lain. Pun kedua tujuan tersebut bersifat setara dan tujuan satu tidak mengungguli tujuan lainnya.

9. Bahwa selanjutnya ahli akan membahas tentang pembentukan holding BUMN yang sejatinya dilakukan untuk menjalankan BUMN yang lebih kuat, stabil, berdaya saing tinggi, sekaligus dapat mengembangkan kemampuan perekonomian dan pencapaian kesejahteraan rakyat. Berdasarkan *Black's Law Dictionary* (2009), perusahaan *holding* dapat didefinisikan sebagai: "A company formed to control other companies, usually confining its role to owning stock and supervising management." Artinya, suatu perusahaan *holding* merupakan perusahaan yang dibentuk untuk mengontrol perusahaan lain, biasanya perannya terbatas untuk memiliki saham dan mengawasi manajemen perusahaan lainnya. Perusahaan *holding* juga disebut sebagai *parent company* atau perusahaan induk, sebagaimana dikemukakan Yahya Harahap, dalam struktur *holding company*, dikehendaki penciptaan perseroan yang khusus disiapkan memegang saham perseroan lain untuk tujuan investasi, baik tanpa maupun dengan kontrol yang nyata (*without or with actual control*) (M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
10. Bahwa dengan membentuk *holding company*, berarti pada BUMN terdapat konsentrasi saham-saham dengan tujuan untuk mencapai pengaruh pada perusahaan anak atau perusahaan cabang dengan maksud untuk mengendalikan dan mengoordinasikannya dalam satu kesatuan ekonomi. Pengelompokan *holding* BUMN didasari pada *business corridor* atau koridor bisnis yang sejenis.
11. Bahwa pembentukan perusahaan *holding* merupakan strategi bagi perusahaan negara untuk memiliki kebebasan operasional yang lebih besar. Pemerintah memerlukan perusahaan *holding* untuk membantu proses restrukturisasi perusahaan milik negara, meningkatkan daya saing, meningkatkan potensi pendapatan negara atas kepemilikan saham pada perusahaan milik negara, dan mendorong lingkungan bisnis perusahaan negara yang lebih kompetitif.
12. Bahwa dengan meninjau sejarah, konsep *holding* BUMN telah dicanangkan sejak tahun 1998, tepatnya di bawah kepemimpinan Menteri BUMN Tanri Abeng. Pada masa itu, pembentukan *holding* BUMN dilakukan dengan mengelompokkan BUMN ke dalam 5 (lima) *holding*,

yakni (1) *holding* BUMN energi dan tambang; (2) *holding* BUMN infrastruktur, seperti pelabuhan, bandara, transportasi, dan telekomunikasi; (3) *holding* BUMN di sektor finansial, seperti lembaga bank dan non-bank; (4) *holding* BUMN semen dan konstruksi; dan (5) *holding* BUMN pupuk dan perkebunan.

13. Bahwa *holding* yang telah terealisasi baru 4 (empat), di antaranya (1) *holding* BUMN semen melalui Surat Menteri Keuangan Nomor S-326/MK.016/1995 tertanggal 5 Juli 1995; (2) *holding* BUMN pupuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1997 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pupuk Sriwijaya; (3) *holding* BUMN di bidang pengelolaan, pengolahan, dan pemasaran hasil perkebunan dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 468/KMK.06/2014 tentang Penetapan Nilai Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saha PTPN III; dan (4) *holding* Perum Perhutani melalui Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2014 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara.

14. Bahwa secara yuridis, proses pembentukan perusahaan *holding* tersebut dilakukan dengan melakukan pergeseran/inbreng investasi pemerintah (saham) dari suatu BUMN ke BUMN lainnya. Kemudian, BUMN yang sahamnya diinbrengkan (BUMN Inbreng) menjadi anak perusahaan BUMN. Sementara itu, BUMN penerima pergeseran/inbreng (BUMN Penerima Inbreng) memberikan tambahan modal/saham kepada negara sebesar nilai BUMN Inbreng. Dalam hal ini, BUMN berkedudukan sebagai induk perusahaan yang mengendalikan anak perusahaan BUMN dan berperan selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk mengendalikan dan mengarahkan kegiatan usaha anak perusahaan dalam mendukung tujuan kolektif perusahaan. Baik anak perusahaan maupun induk perusahaan, keduanya merupakan badan hukum, sehingga masing-masing berhak melakukan perbuatan hukum secara mandiri dan terpisah (*separate legal entity*).

15. Bahwa pertanyaan yang kemudian timbul, seperti yang juga dikhawatirkan oleh para Pemohon adalah apakah praktik *holding* BUMN berarti negara

telah menghilangkan pengawasan terhadap perusahaan tersebut. Hal ini memang menjadi perdebatan dan mendapatkan penolakan dari DPR melalui surat Wakil Ketua DPR Nomor AG/09727/DPR RI/IX/2014 tertanggal 30 September 2014 perihal Laporan Panja Aset Komisi VI DPR. Isi dari surat tersebut adalah merekomendasikan Kementerian BUMN untuk menghentikan pembentukan *holding* BUMN yang berpotensi untuk menghilangkan BUMN dan mengakibatkan terbentuknya anak perusahaan yang berasal dari induk BUMN (Persero).

16. Bahwa atas rekomendasi tersebut, Kementerian BUMN meminta *legal opinion* dari Kejaksaan Agung dalam hal mengambil kebijakan dan keputusan dalam melakukan pembinaan dan pengelolaan BUMN. Menurut Kejaksaan Agung, BUMN yang seluruh atau sebagian modalnya bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari rezim keuangan negara, sehingga BUMN tunduk terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (*selanjutnya* "UU Keuangan Negara"). Namun demikian, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pengelolaan BUMN, termasuk di bidang pengelolaan aset, piutang, utang, kerja sama, dan penyertaan modal kepada anak perusahaan berupa inbreng aset BUMN tidak dilakukan berdasarkan sistem APBN, melainkan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat atau tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance / business judgement rules*).

17. Bahwa pengelolaan yang demikian sudah ditegaskan Mahkamah pada Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 dan Nomor 62/PUU-XI/2013. Lengkapnya, Mahkamah mengungkapkan:

**Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 [3.17] hlm. 71:**

*"Menimbang bahwa berdasarkan UU BUMN, Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan odal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian, BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya, "UU Perseroan Terbatas")*

**Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 [3.25] hlm. 233:**

*“Bahwa benar, kekayaan negara tersebut telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (business judgement rules) ... paradigma pengawasan negara dimaksud harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintah (government judgement rules), melainkan berdasarkan paradigma usaha (business judgement rules).”*

18. Bahwa Kejaksaan Agung juga menegaskan, pembentukan *holding* berbeda dengan tindakan privatisasi, sebab merupakan tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah (Negara) selaku pemilik saham dalam suatu BUMN untuk mengalihkan saham negara yang akan menjadi anak perusahaan dan dimasukkan sebagai inbreng saham pada BUMN yang ditunjuk sebagai induk perusahaan dan dilakukan tanpa adanya suatu transaksi jual beli (tidak terjadi pengalihan kepemilikan saham BUMN), tidak seperti halnya yang terjadi pada proses penjualan/privatisasi, yakni terjadi pengalihan saham yang mengakibatkan perubahan kepemilikan sehingga memerlukan adanya persetujuan dari DPR.
19. Bahwa selain itu, Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 21 P/HUM/2017 (selanjutnya “Putusan MA Nomor 21 P/HUM/2017”) menegaskan perbedaan antara proses privatisasi dan holdingisasi dengan menyatakan: *“... holdingisasi tidaklah sama dengan privatisasi karena privatisasi bertujuan salah satunya adalah memperluas kepemilikan masyarakat, tetapi dalam holdingisasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya “PP No. 72/2016”), kepemilikan saham mayoritas masih di tangan negara melalui BUMN induk dan dalam praktiknya holdingisasi beberapa BUMN pernah dilakukan pemerintah terhadap beberapa BUMN yang sejenis.”*
20. Bahwa saat ini, *holding* BUMN telah memiliki dasar hukum yang kuat, yakni PP Nomor 72/2016. Melalui peraturan ini, dapat dilihat masih terdapatnya pengawasan atau kontrol negara terhadap BUMN.

21. Bahwa pada Pasal 2A ayat (2) dijelaskan bahwa “*Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.*” Dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar antara lain hak untuk menyetujui: (a) pengangkatan anggota direksi dan anggota komisaris; (b) perubahan anggaran dasar; (c) perubahan struktur kepemilikan saham; dan (d) penggabungan, peleburan, pemisahan, pembubaran, serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain.
22. Bahwa ketentuan dalam Pasal 2A ayat (2) PP Nomor 72/2016 tersebut berarti mengonfirmasi bahwa meskipun BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain dan menjadi anak perusahaan (*subsidiary*) pada BUMN lain, statusnya tetap sebagai perusahaan negara, mengingat masih terdapat kepemilikan negara berupa saham dengan hak istimewa (saham seri A dwiwarna) dan tidak terlepas dari rezim keuangan negara. Ketentuan ini dimaksudkan agar negara tetap memiliki kontrol terhadap hal-hal yang bersifat strategis. Dengan demikian, hal tersebut tidak menghilangkan kontrol pemerintah terhadap anak perusahaan *holding* BUMN.
23. Bahwa melihat pula Pasal 2A ayat (6) PP Nomor 72/2016, yang berbunyi: “*Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut.*” Dalam penjelasannya, “kepemilikan mayoritas” berarti BUMN induk tetap memiliki lebih dari 50% saham pada perusahaan anak eks BUMN. Hal ini dimaksudkan agar negara tetap dapat melakukan kontrol melalui BUMN Induk serta terkait pula dengan perlakuan “disamakan dengan BUMN”.
24. Bahwa ketentuan lain yang harus diperhatikan adalah Pasal 2A ayat (7) PP Nomor 72/2016 yang berbunyi: “*Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut: (a) mendapatkan penugasan pemerintah atau*

*melaksanakan pelayanan umum; dan/atau (b) mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.*" Dalam penjelasannya, dituliskan bahwa yang termasuk dalam perlakuan yang sama dalam kebijakan khusus negara dan/atau pemerintah antara lain terkait dengan proses dan bentuk perizinan, hak untuk memperoleh HPL, kegiatan perluasan lahan dan/atau keikutsertaan dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan atau pemerintahan yang melibatkan BUMN.

25. Bahwa ketentuan Pasal 2A ayat (7) PP Nomor 72/2016 tersebut dimaksudkan agar eks BUMN tetap dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukannya dan tetap dapat menjalankan penugasan selayaknya BUMN, sehingga perubahan status ini tidak mempengaruhi fungsi BUMN sebagai alat negara untuk mencapai kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.
26. Bahwa dengan merujuk pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Ketenagalistrikan, Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 terkait Pengujian Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Mahkamah menafsirkan hak menguasai negara mencakup lima pengertian, yakni: (i) negara merumuskan kebijakan (*beleid*); (ii) melakukan pengaturan (*regelendaad*); (iii) melakukan pengurusan (*bestuurdaad*); (iv) melakukan pengelolaan (*beheerdaad*); dan (v) melakukan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
27. Bahwa dengan adanya PP Nomor 72/2016, penguasaan negara melalui *holding* BUMN dan anak perusahaan *holding* BUMN adalah konstitusional, sebab tetap mengandung unsur merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), dan melakukan supervisi terhadap BUMN dan anak perusahaan *holding* BUMN.

28. Bahwa pertanyaan yang juga timbul kemudian adalah mengenai pengawasan DPR, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, terhadap BUMN dan *holding* BUMN. John Lees, sebagaimana dikutip dari Rick Stapenhurst (ed) dalam *Legislative Oversight and Budgeting a World Perspective* (2008), mendefinisikan pengawasan badan legislatif secara luas sebagai tindakan anggota legislatif sebagai individu maupun kolektif yang mempengaruhi tindakan pemerintah. Hal ini merupakan konsekuensi dari melekatnya fungsi pembentukan undang-undang dan anggaran negara pada lembaga legislatif, sebab legislatif membutuhkan mekanisme untuk memastikan bahwa undang-undang dan APBN yang dibentuknya dilaksanakan secara tepat dan efisien (Arthur M. Schlesinger Jr. dan Roger Burns (ed), *Congress Investigates: A Documented History, 1792-1974*, 1975; Andrew Beale, *Essential Constitutional Law*, second edition, 1997).

29. Bahwa secara teoritis, apabila dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan sebagai berikut: (Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, 2006)

- a. pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- b. pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- c. pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- d. pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- e. pengawasan terhadap kinerja pemerintah (*control of governemtn performances*);
- f. pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Keenam fungsi tersebut seluruhnya merujuk kepada fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan eksekutif. Melekatnya fungsi ini merupakan cerminan dari prinsip *check*

*and balances* agar kekuasaan pemerintah tidak terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya, yakni menjadi sewenang-wenang.

30. Bahwa apakah BUMN dan perusahaan *holding* BUMN termasuk ke dalam pengawasan DPR? Jawabannya adalah tidak termasuk. Meskipun BUMN dan *holding* BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, tidak berarti keduanya menjadi objek pengawasan DPR. Perlu dilakukan pemisahan antara tindakan pemerintahan dengan tindakan korporasi. Bisnis yang dijalankan oleh BUMN dan holdingisasi BUMN murni merupakan tindakan korporasi, tidak memiliki sangkut paut dengan tindakan penyelenggaraan pemerintahan.

31. Bahwa DPR tidak dapat secara langsung menyentuh penyelenggaraan perseroan BUMN dan *holding* BUMN dengan fungsi pengawasan, sebab fungsi pengawasan ditujukan kepada Pemerintah. DPR hanya dapat berhubungan dengan BUMN dan *holding* BUMN apabila dikaitkan dengan fungsi anggaran. Dengan catatan, sepanjang kegiatan BUMN dan *holding* BUMN melibatkan perubahan postur APBN. Sementara itu, pada Pasal 2A ayat (1) PP Nomor 72/2016 telah jelas dikatakan bahwa holdingisasi dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa melalui mekanisme APBN. Hal ini disebabkan saham milik negara pada BUMN pada hakikatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN, sehingga pengalihan saham sebagai penyertaan pada BUMN tidak dilakukan melalui mekanisme APBN.

32. Bahwa holdingisasi yang tidak memerlukan mekanisme APBN memiliki justifikasi yuridis, yakni sebagaimana ditegaskan dalam *ratio decidendi* Putusan MA Nomor 21 P/HUM/2017, yakni:

*“... Penyertaan Modal Negara (PMN) yang telah berbentuk saham milik negara pada BUMN yang akan ditempatkan sebagai PMN pada BUMN atau Perseroan Terbatas lainnya maka tidak perlu lagi melalui mekanisme APBN, dapat dibenarkan, karena pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuan DPR. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) UU Keuangan Negara,*

*namun karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, maka pengalihannya kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambilalihan) berada di lapangan hukum privat, maka tidak perlu lagi persetujuan lebih lanjut dari DPR melalui mekanisme APBN, melainkan cukup dengan keputusan RUPS/Menteri.”*

33. Bahwa perlu juga mengamati Pasal 14 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU BUMN, yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 14 ayat (1) UU BUMN:**

*“Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh saham dimiliki oleh negara.”*

**Pasal 14 ayat (2) UU BUMN:**

*“Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.”*

**Pasal 14 ayat (3) UU BUMN:**

*“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; dan (h) pengalihan aktiva.”*

Dengan menggunakan penafsiran *argumentum a contrario*, dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3) dapat disimpulkan bahwa RUPS, yang dalam hal ini termasuk Menteri di dalamnya, berhak membuat keputusan 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; dan (h) pengalihan aktiva.

34. Bahwa keberadaan Pasal 14 UU BUMN tersebut tidak terlepas dari Pasal 11 UU BUMN yang 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 (saat ini UU Perseroan Terbatas).”* Hal ini menunjukkan bahwa secara *mutatis mutandis*, prinsip-prinsip yang terdapat dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 juga berlaku pada BUMN,

termasuk tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Oleh karena itu, tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN dapat digolongkan sebagai tindakan atau aksi korporasi yang berdasarkan *business judgment rules*.

35. Bahwa hal ini telah diperkuat dengan *ratio decidendi* Mahkamah dalam Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, sebagaimana telah Ahli elaborasikan pada poin 17.
36. Bahwa dengan demikian, sebagaimana juga telah ditegaskan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2018 pada paragraf **[3.11] hlm. 86**, adalah tidak relevan melibatkan DPR dalam aksi atau tindakan korporasi –dalam hal ini pembentukan anak perusahaan (*holding*) atau penyertaan– yang dilakukan oleh BUMN Persero, sebab DPR bukan bagian dari RUPS maupun Dewan Komisaris.
37. Bahwa masih dalam putusan yang sama, yakni Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2018 pada paragraf **[3.11] hlm. 87**, Mahkamah menegaskan bahwa fungsi pengawasan DPR terhadap BUMN telah terlaksana dan sebatas kepada fungsi anggaran atau *budgeter*, yaitu ketika Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, yang merupakan sumber modal BUMN. 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.
38. Bahwa tidak termasuknya BUMN dan *holding* BUMN sebagai objek fungsi pengawasan DPR tidak berarti penyelenggaraan BUMN dan *holding* BUMN dilakukan secara bebas tanpa batas. Pemerintah melalui Menteri BUMN melakukan kontrol atas penyelenggaraan korporasi dan anggaran BUMN dengan memberikan pengusulan, persetujuan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian organ BUMN, pengalihan saham untuk penyertaan kepada BUMN lain, dan sebagainya.
39. Bahwa adapun keterlibatan Menteri BUMN tersebut dapat ditemukan di UU BUMN dalam pasal:

**a. Pasal 10 ayat (1):**

*“Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan”*

**b. Pasal 10 ayat (2):**

*“Pelaksanaan pendirian Persero dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

**c. Pasal 14 ayat (1):**

*“Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara”*

**d. Pasal 14 ayat (2):**

*“Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.”*

**e. Pasal 14 ayat (3):**

*“Pihak yang menerima kuasa, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai:*

- i. perubahan jumlah modal;*
- ii. perubahan anggaran dasar;*
- iii. rencana penggunaan laba;*
- iv. penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero;*
- v. investasi dan pembiayaan jangka panjang;*
- vi. kerja sama Persero;*
- vii. pembentukan anak perusahaan atau penyertaan;*
- viii. pengalihan aktiva.*

**f. Pasal 15 ayat (2):**

*“Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri”*

**g. Pasal 27 ayat (2):**

*“Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Komisaris ditetapkan oleh Menteri”*

**h. Pasal 35 ayat (1):**

*“Pendirian Perum diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan”*

**i. Pasal 36 ayat (2):**

*“Untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.*

**j. Pasal 38 ayat (1):**

*“Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi”*

**k. Pasal 43:**

*“Penggunaan laba bersih Perum termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ditetapkan oleh Menteri”*

**l. Pasal 44:**

*Pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

**m. Pasal 46**

*“Anggota Direksi sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan Keputusan Menteri dengan menyebutkan alasannya”*

**n. Pasal 49**

*“Rancangan rencana jangka panjang yang telah ditandatangani bersama dengan Dewan Pengawas disampaikan kepada Menteri untuk mendapatkan pengesahan”*

**o. Pasal 50**

*“Direksi wajib menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan”*

**p. Pasal 51**

*“Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahun buku Perum ditutup, Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan”*

**q. Pasal 55 ayat (1)**

*“Direksi hanya dapat mengajukan permohonan ke pengadilan negeri agar Perum dinyatakan pailit berdasarkan persetujuan Menteri”*

**r. Pasal 56**

*“Pengangkatan dan pemberhentian anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan”*

**s. Pasal 58**

*“Dewan Pengawas sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan Keputusan Menteri dengan menyebutkan alasannya”*

**t. Pasal 66**

*“Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri”*

**u. Pasal 70 ayat (3)**

*“Selain komite audit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Komisaris atau Dewan Pengawas dapat membentuk komite lain yang ditetapkan oleh Menteri”*

**v. Pasal 71 ayat (1)**

*“Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum”*

40. Bahwa secara internal, BUMN memiliki organ Komisaris dan Dewan Pengawas yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Persero dan Perum (Pasal 1 angka 7 dan angka 8 serta Pasal 6 UU BUMN). BUMN juga dilengkapi dengan satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawasan intern perusahaan [Pasal 67 ayat (1) UU BUMN] dan komite audit yang berfungsi membantu Komisaris dan Dewan Pengawas dalam menjalankan tugasnya, khususnya pengawasan keuangan [Pasal 70 ayat (1) UU BUMN]. Selain itu, BUMN juga memiliki pemeriksaan

eksternal, khususnya dalam hal keuangan, yang dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum serta BPK [Pasal 71 ayat (1) dan (2) UU BUMN];

41. Bahwa terkait dengan intervensi DPR terhadap BUMN, perlu mengingat dengan baik keberadaan Pasal 91 UU BUMN, yang berbunyi: “Selain organ BUMN, pihak lain manapun dilarang campur tangan dalam pengurusan BUMN.” Adapun penjelasan pasal ini mengandung arti bahwa supaya direksi dapat melaksanakan tugasnya secara mandiri, pihak-pihak luar manapun, selain orang BUMN tidak diperbolehkan ikut campur tangan terhadap pengurusan BUMN. Termasuk dalam pengertian campur tangan adalah tindakan atau arahan yang secara langsung memberi pengaruh terhadap tindakan pengurusan BUMN atau terhadap pengambilan keputusan oleh direksi. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mempertegas kemandirian BUMN sebagai badan usaha agar dapat dikelola secara profesional, sehingga dapat berkembang dengan baik sesuai dengan tujuan usahanya. Hal ini berlaku pula bagi departemen dan instansi pemerintah lainnya karena kebutuhan dana departemen dan instansi pemerintah lainnya telah diatur dan ditetapkan secara tersendiri, departemen dan instansi pemerintah tidak dibenarkan membebani BUMN dengan segala bentuk pengeluaran dan sebaliknya BUMN tidak dibenarkan membiayai keperluan pengeluaran departemen dan instansi pemerintah dalam pembukuan.
42. Bahwa dengan mengamati ketentuan di dalam UU BUMN tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan penyelenggaraan korporasi dan pengelolaan keuangan, BUMN tidak bersifat bebas tanpa pengawasan. Pengawasan terhadap BUMN bersifat berlapis, baik secara internal maupun eksternal.
43. Bahwa BUMN pun dalam menjalankan pengurusan bisnisnya harus menjunjung tinggi prinsip-prinsip independen dan profesionalitas dengan menutup pintu bagi adanya intervensi dari pihak lain dalam pengurusan BUMN, termasuk dari DPR, agar tujuan usaha BUMN dapat tercapai sebagaimana mestinya yang berpegangan pada paradigma usaha (*business judgement rules*).

### 3. Nindyo Pramono (keterangan tertulis)

Ada 2 (dua) hal yang ingin Ahli tanggapi dalam Keterangan Ahli pada siang kali ini, sebagai berikut:

#### I. Bahwa Para Pemohon mendalilkan hak konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan dengan berlakunya pasal *a quo* dengan alasan sebagai berikut:

1. Bahwa Para Pemohon pada intinya menganggap pasal *a quo* menyebabkan kesalahan arah dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut **BUMN**), karena dengan orientasi untuk mencari keuntungan sebagai tujuan utama, khususnya yang berbentuk perusahaan Perseroan dibandingkan dengan tujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum, maka konsep BUMN tersebut akan terus merugikan kepentingan bangsa dalam hal penyelenggaraan kepentingan umum. , sehingga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, dan juga bertentangan dengan makna "**penguasaan negara**" dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) yang telah ditafsirkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi.
2. Bahwa para Pemohon merasa dirugikan karena frasa "*ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*" dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN yang menyebabkan adanya penyelewengan dalam peraturan turunan yang mendegradasi peran Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut **DPR**) sebagai representasi para Pemohon dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Terbukti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut **PP 72/2016**) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2A ayat (1) yaitu Penyertaan Modal Negara (selanjutnya disebut **PMN**) kepada BUMN atau Perseroan Terbatas tidak dilakukan dengan mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut **APBN**), hal ini telah mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 dan Keterangan Pemerintah pada perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 tanggal 3 Juni 2013 tentang keharusan bagi Pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa PMN kepada perusahaan negara, sehingga pasal *a quo* bertentangan dengan **Pasal 20A ayat (1) UUD 1945** dan **Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**.

## II. Pendapat Sebagai Ahli Hukum Bisnis sebagai berikut:

### 1. Tanggapan atas dalil Pemohon yang pertama.

Dengan telah ditetapkannya UU APBN yang memuat alokasi APBN untuk pendirian BUMN, maka DPR telah melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap PMN yang bersumber dari APBN. Mekanisme persetujuan DPR sudah terjadi di sini. Tidak tepat jika hal ini kemudian dimaknai sebagai mendegradasi kewenangan DPR dalam fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Tidak tepat pula jika hal ini kemudian dikatakan bahwa Pemerintah telah mengingkari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 dan Keterangan Pemerintah pada perkara 62/PUU-XI/2013 tanggal 3 Juni 2013 tentang keharusan bagi Pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa PMN kepada perusahaan Negara. Dengan telah dialokasikan pembentukan BUMN dalam UU APBN, langkah selanjutnya dibuatlah PP Tentang PNM, dalam rangka pendirian BUMN atau penambahan modal BUMN dimaksud, yang dibahas bersama antara Menteri BUMN, Menteri Keuangan, Menteri Teknis, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut **Menteri Hukum dan HAM**), Menteri Sekretariat Negara, dan instansi-instansi terkait lainnya [Pasal 4 ayat (2) UU BUMN *jo.* Pasal 3 ayat (1) PP 44/2005].

**Khusus untuk pendirian Persero**, kemudian berturut-turut:

- a) Dibuat akta pendirian yang memuat Anggaran Dasar dan keterangan lainnya berkaitan dengan pendirian Perseroan, mengacu pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut **UU PT**).
- b) Untuk pertama kali pengangkatan anggota Direksi dan anggota

Dewan Komisaris dilakukan oleh pendiri dalam akta pendirian [Pasal 94 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (2) UU PT].

- c) Mengajukan permohonan pengesahan badan hukum Perseroan melalui SISMINBAKUM kepada Menteri Hukum dan HAM [Pasal 9 ayat (1) UU PT].
- d) Persero memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM [Pasal 7 ayat (4) UU PT].
- e) Menyelenggarakan RUPS pertama dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Persero memperoleh status badan hukum [Pasal 13 ayat (2) UU PT].

**Untuk pendirian Perum:**

- a) Perum memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya PP tentang pendiriannya [Pasal 35 ayat (2) UU BUMN].
- b) Menteri BUMN selaku Pemilik Modal Perum menetapkan pengangkatan anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas Perum (Pasal 44 dan Pasal 56 UU BUMN).

Dengan terbitnya PP mengenai pendirian/penambahan PMN pada BUMN, maka kekayaan negara yang bersumber dari APBN beralih mejadi kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN yang untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat [Pasal 4 ayat (1) UU BUMN beserta Penjelasannya].

**2. Tanggapan atas dalil Pemohon Yang Kedua Terkait Hal Holdingisasi dan Privatisasi**

Menurut Ahli Pemohon kurang tepat dalam memahami perbedaan antara privatisasi dengan holdingisasi atau restrukturisasi. Ijinkan Ahli menjelaskan dahulu tentang apa yang dimaksud dengan Privatisasi. Ahli tidak dalam kapasitas sebagai Ahli yang dapat mengkritisi terkait dengan persoalan PSAK 65.

Menurut Pasal 1 angka 12 UU BUMN jo Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi

Perusahaan Perseroan (Persero) (selanjutnya disebut **PP 33/2005**), Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat. Sebagai contoh awalnya persentase kepemilikan Pemerintah Republik Indonesia di PT (Persero) PLN 100 persen, kemudian saham Pemerintah di PLN dijual ke masyarakat atau investor strategis, maka persentase kepemilikan Pemerintah Republik Indonesia di PLN akan berubah tidak lagi 100 persen. Pertimbangan untuk melakukan privatisasi bukan merupakan hal yang mudah. Diantaranya adalah pertimbangan kebutuhan dana yang besar untuk pengembangan usaha tetapi terhalang keterbatasan dana Pemerintah dan untuk mendorong kelanjutan pengembangan aset korporasi melalui kerjasama dengan mitra strategis. Pemerintah tidak bisa semena-mena melakukan privatisasi, bahkan Ahli katakan tidak mungkin semena-mena melakukan privatisasi. Sebelum diputuskan adanya kebijakan privatisasi, wajib dilakukan analisis menyeluruh terkait dengan rencana privatisasi tersebut. Pemerintah tidak akan mungkin memutuskan melakukan kebijakan privatisasi, jika dari hasil analisis menyeluruh atas rencana privatisasi tidak akan diperoleh nilai tambah bagi Negara dan masyarakat. Dampak adanya privatisasi nilai BUMN tersebut justru akan meingkat sesuai dengan tujuan yang dipersyaratkan oleh undang-undang, sehingga privatisasi tidak akan menimbulkan kerugian bagi Pemerintah dan masyarakat. Sebaliknya dengan privatisasi nilai investasi Pemerintah di BUMN justru bertambah seiring dengan kemajuan BUMN setelah diberikan dana dan bantuan dari investor strategis tersebut. Seperti inilah kita seharusnya memahami apa itu privatisasi dan manfaatnya bagi Negara dan masyarakat.

Selanjutnya, Ahli jelaskan bahwa privatisasi juga bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas BUMN dan pengurangan peran Negara dalam mekanisme pengelolaan BUMN. Sejarah kebijakan privatisasi BUMN telah dilakukan hampir di semua Negara, baik Negara maju maupun Negara sedang berkembang, sejak decade

1980-an (Amiruddin Ilmar, 2012; Prasetio, 2014). Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa tujuan utama privatisasi ada dua: Pertama, untuk mengurangi deficit fiscal dan/atau menutupi kewajiban-kewajiban (utang-utang) pemerintah yang jatuh tempo. Kedua, untuk mendorong kinerja ekonomi makro atau efisiensi makro. Tujuan pertama umumnya diadopsi oleh negara-negara maju (industry) dan tujuan kedua umumnya diadopsi oleh Negara-negara berkembang, utamanya dalam kerangka tujuan jangka pendek (Ika Syahrir dan Agunan P Samosir, dalam Prasetio, 2014).

Dari perspektif Pemerintah, privatisasi diinterpretasikan sebagai metode restrukturisasi pelayanan publik (Goodman & Loveman, 1991 dalam Bastian, 2002). Restrukturisasi itu meliputi desentralisasi, pengendalian dan optimalisasi kapasitas ekonomi melalui *multiply ecdonomi growth*, artinya bagaimana kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi menjadi lebih baik. Ini berarti, privatisasi adalah kebijakan untuk mengatur kebutuhan masyarakat (*need*) (Bastian, 2002).

Di dalam praktek pengelolaan BUMN, terdapat mekanisme restrukturisasi BUMN yang tidak sepenuhnya bermakna privatisasi. Restrukturisasi PT (Persero) seperti yang dilakukan oleh PT (Persero) Pertamina, PT (Persero) Pertambangan, PT. (Persero) Perkebunan, dalam teori hukum perseroan lebih merupakan mekanisme penyelenggaraan BUMN dengan metode restrukturisasi – bukan privatisasi --. Restrukturisasi bisa dengan cara penggabungan (merger), peleburan (konsolidasi), pengambilalihan (akuisisi) atau pemisahan (*spin off*). Mekanisme demikian disebut sebagai holdingisasi. Holdingisasi tidak perlu dikawatirkan akan berdampak pada penguasaan swasta atau hilangnya penyertaan Pemerintah pada BUMN dan hilangnya control DPR terkait dengan kekayaan Negara yang dipisahkan menjadi penyertaan modal di BUMN dan pada cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, yang wajib dikelola oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

*Holding Company* atau Perusahaan Kelompok adalah susunan perusahaan-perusahaan yang secara yuridis mandiri dalam suatu susunan erat antara satu dengan yang lain, sebaliknya dari sudut

pandang ekonomi, perusahaan holding dipandang sebagai satu kesatuan di bawah pimpinan sentral satu perusahaan induk (Emmy Pangaribuan, 1994; Jose Engracia, 1994).  *Holding Company*  merupakan satu kesatuan ekonomi yang tersusun dari perusahaan-perusahaan berbadan hukum mandiri yang dipandang sebagai induk dan anak perusahaan. Dulu disebut swastanisasi, sekarang dicampur-adukkan dengan privatisasi. Kepemilikan saham induk terhadap anak, baik melalui akuisisi atau pengambilalihan (*take over*), penggabungan (*merger*), peleburan (*consolidasi*) atau pemisahan (*spin off*), merupakan sebab timbulnya keterkaitan induk dan anak, sehingga induk memiliki kekuasaan sentral yang mengendalikan dan mengkoordinasikan anak-anak perusahaan dalam mendukung tercapainya tujuan kolektif perusahaan group sebagai satu kesatuan ekonomi

Holdingsasi, swastanisasi ataupun privatisasi merupakan mekanisme yang lazim dalam dunia hukum korporasi. Mekanisme kontrol diberikan oleh pembentuk UU dengan memberikan hak-hak istimewa kepada Pemegang Saham Pemerintah, jika Pemegang Saham Pemerintah dalam BUMN akan memutuskan untuk melakukan restrukturisasi atau holdingsasi atau privatisasi. Dalam kedudukannya sebagai Pemegang Saham Pemerintah yang mempunyai hak-hak istimewa, dalam Forum RUPS sebagai pemegang kekuasaan “tertinggi”– dalam arti kekuasaan yang tidak diberikan kepada Direksi dan Dewan Komisaris , Pembentuk UU (DPR dan Pemerintah) mengatur kemungkinan Menteri selaku Pemegang Saham Pemerintah mewakili atau memberi kuasa kepada seseorang atau Pejabat bawahan Menteri untuk hadir dalam RUPS PT (Persero). Aturan demikian adalah mekanisme yang lazim dalam sebuah perseroan terbatas, termasuk PT (Persero), sebagaimana hal itu diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UU BUMN tersebut. Justru hadirnya Pasal 14 ayat (3) UU BUMN jo PP Nomor 72 Tahun 2016 itulah sebuah pasal untuk memitigasi kebijakan privatisasi atau lebih tepat Ahli katakan holdingsasi atau restrukturisasi melalui mekanisme pemisahan atau penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan saham perusahaan dalam

BUMN dalam satu rumpun, untuk direstrukturisasi menjadi perusahaan induk dan perusahaan anak.

Secara yuridis, sesuai dengan angka IV Penjelasan Umum UU BUMN yang dinyatakan: *“Untuk dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (goodcorporate governance).*

*Peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan. Privatisasi bukan semata-mata dimaknai sebagai penjualan perusahaan, melainkan menjadi alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk didalamnya adalah peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan, perbaikan struktur keuangan dan manajemen, penciptaan struktur industri yang sehat dan kompetitif, pemberdayaan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik. Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena sebagaimana dinyatakan di atas, negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral dimana BUMN yang diprivatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.”*

Namun demikian tidak semua BUMN dapat diprivatisasi. BUMN yang akan diprivatisasi haruslah dipastikan tidak termasuk dalam BUMN yang dilarang privatisasinya oleh ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral, (yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN yang

bersangkutan). Peraturan perundang-undangan sektoral tersebut tentunya ditetapkan berdasarkan kewenangan Pemerintah (Menteri Teknis/Sektoral dalam hal berbentuk PP atau Peraturan Menteri), atau berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dengan DPR selaku pembuat Undang-Undang. Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa Menteri BUMN tidak dapat dengan semena-mena menetapkan privatisasi suatu BUMN. Pasal 77 UU BUMN mengatur bahwa:

*“Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah:*

- a. Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN;*
- b. Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;*
- c. Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;*
- d. Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.”*

Untuk melakukan privatisasi, usulan privatisasi harus dibahas dalam komite privatisasi yang beranggotakan menteri-menteri terkait dan dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sebagaimana Pasal 79 UU BUMN. yang menyatakan:

- (1) Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite privatisasi sebagai wadah koordinasi.*
- (2) Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota, yaitu Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Teknis tempat Persero melakukan kegiatan usaha.*
- (3) Keanggotaan komite privatisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.”*

Dalam Pasal 82 UU BUMN disyaratkan pula untuk melakukan privatisasi harus disosialisasikan dan konsultasikan kepada DPR. Hal

ini sejalan dengan penjelasan Pasal 75 UU BUMN yang menegaskan bahwa *“Pelaksanaan privatisasi dilakukan secara transparan, baik dalam proses penyiapannya maupun dalam pelaksanaannya. Proses privatisasi dilaksanakan dengan berpedoman pada prosedur privatisasi yang telah ditetapkan tanpa ada intervensi dari pihak lain di luar mekanisme korporasi serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Proses privatisasi juga dilakukan dengan berkonsultasi secara intensif dengan pihak-pihak terkait, sehingga proses dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.”*

Bahwa keterlibatan DPR dalam pelaksanaan privatisasi telah di atur secara tegas dalam ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam PP 33/2005, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 3 ayat (1), menyatakan bahwa Pemerintah dapat melakukan privatisasi setelah DPR memberikan persetujuan atas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut **RAPBN**) yang di dalamnya terdapat target penerimaan negara dari hasil privatisasi.
- b. Pasal 12 ayat (7), menyatakan bahwa Menteri mengkonstultasikan program tahunan privatisasi kepada DPR.
- c. Pasal 12 ayat (9), menyatakan bahwa dalam kondisi tertentu Menteri dapat mengusulkan privatisasi yang belum dimasukkan dalam program tahunan privatisasi setelah terlebih dahulu diputuskan oleh komite privatisasi dan dikonsultasikan dengan DPR.
- d. Pasal 25 angka 1 menyatakan bahwa rencana privatisasi yang belum disetujui DPR sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini pelaksanaannya dilakukan setelah memperoleh persetujuan DPR dalam forum konsultasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (7).

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka secara nyata dan tersurat usulan privatisasi haruslah melalui pembahasan lintas kementerian atau lembaga dan harus mendapat persetujuan DPR. Dengan demikian, pengusulan privatisasi dilakukan melalui proses yang hati-hati (*prudent*) dan melalui persetujuan dan pengawasan DPR, sehingga kontrol negara dalam proses privatisasi tetap selalu ada.

Dalam melaksanakan privatisasi BUMN, Pemerintah juga berkewajiban untuk sedapat mungkin tidak menimbulkan keresahan bagi karyawan, mengupayakan tidak terjadi Pemutusan Hubungan Kerja (selanjutnya disebut **PHK**), dan melakukan sosialisasi secara terarah dan konsisten. Hal ini sesuai dengan ketentuan Paragraf 3 Penjelasan Pasal 74 UU BUMN menyatakan sebagai berikut:

*“Meskipun privatisasi bertujuan untuk melakukan efisiensi, sedapat mungkin tidak sampai menimbulkan keresahan bagi karyawan. Oleh karena itu dalam melaksanakan privatisasi sejauh mungkin perlu diupayakan agar tidak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK). PHK hanya dapat dilakukan setelah jangka waktu tertentu setelah pelaksanaan privatisasi, kecuali karyawan melakukan tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan hukum. Selanjutnya apabila PHK terjadi pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan itu, dalam upaya agar karyawan dan serikat pekerja maupun masyarakat dapat memahami manfaat privatisasi pemerintah perlu melakukan sosialisasi tentang manfaat privatisasi secara terarah dan konsisten.”*

Dengan demikian, tidak ada yang perlu dikawatirkan dengan restrukturisasi atau holdingisasi dan privatisasi dalam pengelolaan BUMN, karena negara (Pemerintah) tetap mempunyai mekanisme control yang tidak akan kehilangan kendali. Justru *holdingisasi* atau privatisasi dimaksudkan untuk tujuan efisiensi dalam mekanisme pengelolaan BUMN untuk tercapainya tujuan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

#### **4. Lita Tyesta ALW (keterangan tertulis)**

Sebelum lebih jauh menguraikan konstitusionalitas UU BUMN, terlebih dahulu Ahli sampaikan bahwa dalam suatu undang-undang yang terdiri dari pasal-pasal dan pasal terdiri dari ayat-ayat sampai pada butir-butir adalah merupakan satu kesatuan untuk mengatur materi muatan yang menginduk pada tujuan dibentuknya suatu undang-undang. Di samping itu hasil Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan pengujian suatu undang-undang tertentu sejatinya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari materi muatan suatu

undang-undang tersebut, artinya hasil Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi dasar acuan manakala undang-undang tersebut dilakukan pengujian kembali untuk pasal yang berbeda.

Lebih lanjut, argumentasi di atas dielaborasi secara sistematis sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon menganggap hak konstitusionalnya dirugikan dengan keberlakuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, yang berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b UU BUMN:**

*“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 ayat (4) UU BUMN:**

*“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. ”*

2. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 20A ayat (1) UUD 1945:**

*“DPR memiliki fungsi /egislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”*

**Pasal 33 ayat (2) UUD 1945:**

*“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”*

**Pasal 33 ayat (3) UUD 1945:**

*“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

3. Bahwa para Pemohon dalam petitumnya memohon agar Mahkamah Konstitusi (selanjutnya “Mahkamah”) menyatakan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan frasa “ditetapkan dengan peraturan pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atau memberikan putusan alternatif, yaitu menyatakan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b UU BUMN *conditionally unconstitutional* sepanjang tidak dimaknai sebagai maksud

dan tujuan utama pendirian BUMN yang utama adalah mengejar keuntungan dan baru kemudian tujuan untuk kemanfaatan umum dalam berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi sebagai tujuan berikutnya dan *“ditetapkan dengan peraturan pemerintah”* dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN *conditionally unconstitutional* selama tidak dirnaknai sebagai *“dengan persetujuan DPR”*.

4. Bahwa secara Filosofis yuridis, Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa: *“... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang dasar Negara Indonesia, ...”*. Pembentukan pemerintahan Negara Indonesia dengan suatu tujuan, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah Negara Indonesia itu terbentuk dalam susunan Negara republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Susunan Negara Republik Indonesia dibentuk berdasarkan kepada apa yang kemudian disebut Dasar Negara Indonesia Pancasila, yaitu KeTuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dasar Negara Pancasila merupakan perwujudan atau pengkaidahan cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Dasar Negara Pancasila dalam pembukaan itu kemudian dikaidahkan atau diwujudkan menjadi hukum dasar ke dalam pasal-pasal UUD 1945.

Hukum dasar atau pasal-pasal dikaidahkan menjadi norma hukum ke dalam undang-undang dan dalam peraturan pengganti undang-undang manakala dalam kegentingan yang memaksa.

Undang-undang sebagai norma hukum dikaidahkan menjadi norma hukum pelaksanaan dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berupa peraturan pemerintah sampai dengan peraturan daerah.

Dengan demikian keberadaan cita hukum Pancasila, Dasar Negara Pancasila, Hukum Dasar (pasal-pasal UUD 1945); UU/Perpu, PP di bawah UU sampai Peraturan Daerah Provinsi mempunyai hubungan fungsional. Peraturan perundang-undangan itu semua harus disusun sebagai upaya mewujudkan cita hukum Pancasila atau Dasar Negara Pancasila. Di samping itu juga harus berlandaskan UUD 1945 sebagai landasan hukum tertinggi.

Dasar Negara Pancasila merupa kan pokok-pokok pikiran dalam “Pembukaan”. Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam “Pembukaan” UUD itu kemudian dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945. Selanjutnya Penjelesan tersebut menyatakan: *“Undang-undang Oasar mencipt akan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembuk aan dalam pasal-pasalnya“*.

Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis.

*“Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalnya.”* Dari kutipan Penjelasan tersebut dapat dinyatakan bahwa Dasar Negara Pancasila sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan merupakan pengkaidahan cita hukum (*rechtsidee*), dan cita hukum itu dengan demikian adalah cita hukum Pancasila. Selanjutnya Dasar Negara Pancasila dikaidahKan menjadi Hukum Dasar dalam bentuk pasal-pasal. Pasal-pasal atau Hukum Dasar kemudian dituangkan ke dalam undang-undang yang mudah membuat, merubah, dan atau mencabut. Undang-undang itu merupakan Norma Hukum. Peraturan pelaksanaan undang-undang sebagai Norma Hukum dijalankan oleh Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Undang-Undang. Peraturan Perundang-undangan Di Bawah Undang-Undang merupakan Norma Hukum Pelaksanaan, berupa Peraturan Pemerintah sampai dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.

Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa terdapat hubungan fungsional antara Cita Hukum Pancasila, Dasar Negara Pancasila, Hukum

Dasar dalam bentuk pasal, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah sampai dengan Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan kedua Pasal 33 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut mengandung makna bahwa sumber-sumber yang ada harus dialokasikan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional secara sehat dan sekaligus untuk mencapai keadilan. Kemajuan ekonomi di seluruh wilayah tanah air harus diperhatikan keseimbangannya dan dalam pelaksanaan otonomi daerah harus pula dijaga kesatuan ekonomi nasional. Pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 ini selanjutnya dilaksanakan dengan undang-undang, salah satunya adalah UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

5. Bagir Manan selanjutnya menyatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 seharusnya dipahami dengan perangkat pikiran yang komprehensif, sejalan dengan pemikiran-pemikiran yang melatarbelakangi penyusunannya. Pasal 33 merupakan salah satu karakteristik dari sistem konstitusi dan kenegaraan yang ingin diwujudkan setelah Indonesia merdeka. Pasal tersebut bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang Pemerintah untuk turut serta dalam kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, keyakinan dan pandangan kenegaraan yang dianut, dipegang dan diperjuangkan secara konsisten oleh para pemimpin pergerakan nasional. Artinya, dalam memahami isi Pasal 33, pemaknaan ayat-ayatnya pun harus secara utuh sebagai satu kesatuan, bukan sebagai norma yang berdiri sendiri-sendiri.
6. Dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut pada pokoknya, BUMN memiliki dua kedudukan. *Pertama*, sebagai kepanjangan tangan negara untuk mencapai tujuan negara, yakni mensejahterakan rakyat, sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD

1945. *Kedua*, sebagai entitas bisnis yang bertujuan memperoleh keuntungan. Kedua kedudukan tersebut untuk memperkuat tujuan BUMN, yaitu memajukan perekonomian nasional demi kesejahteraan rakyat, sehingga makna memajukan kesejahteraan rakyat dan mengejar keuntungan adalah merupakan satu kesatuan yang saling terkait, tidak dapat dipisahkan pengertiannya karena bagaimana mungkin memajukan perekonomian tanpa adanya keuntungan dari suatu usaha atau sebaliknya bahwa BUMN dalam mengejar keuntungan pada prinsipnya bertujuan untuk memajukan perekonomian nasional. Disinilah bedanya BUMN dengan perusahaan swasta lainnya dalam hal mengejar keuntungan. Hal ini sejalan dengan dasar pertimbangan pembentukan BUMN yang merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi yang mendasarkan pada demokrasi ekonomi yang mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

7. Bahwa sebagaimana dikemukakan Mahkamah dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/201 dalam 8 paragraf [3.10] hlm. 81, maksud dan tujuan BUMN telah sejalan salah satu tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, khususnya tujuan memajukan kesejahteraan umum. Hal ini 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, Mahkamah menegaskan, secara konstitusional, dibentuknya BUMN dengan maksud dan tujuan sebagai mana termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU BUMN, justru merupakan bagian dari upaya mewujudkan tujuan negara sebagaimana ditegaskan baik dalam Pembukaan maupun Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, tujuan BUMN untuk mengembangkan perekonomian nasional sekaligus mencari keuntungan adalah konstitusional dan kedua tujuan tersebut saling

melengkapi.

8. Pernyataan ini sejalan dengan apa yang tertuang dalam Pasal 1 Butir 2 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, bahwa yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang **tujuan utamanya mengejar keuntungan**. Jadi tujuan utama dari UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN memang mencari keuntungan. Namun keuntungan yang dimaksud lebih dipertegas lagi dalam **Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b**, dimana dalam pasal tersebut mengatur tentang maksud dan tujuan BUMN, yaitu:
  - a. **memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;**
  - b. **mengejar keuntungan;**

Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) tidak dapat diartikan dan dibaca bahwa antara huruf a dan huruf b terlepas secara sendiri-sendiri tetapi merupakan satu kesatuan dalam pasal, bahkan sampai pada ketentuan pada Pasal 2 ayat (2). Adapun argumentasi ini di dasarkan pada ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pedoman baku bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan, khususnya pada Lampiran II tentang UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan. Dalam angka 77 menyatakan bahwa Pasal merupakan satuan aturan dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas. Selanjutnya dalam angka 78 Materi muatan Peraturan Perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Dari ketentuan angka 77 dan angka 78 dapat disimpulkan bahwa ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b

jelas tidak dapat diartikan terpisah bahkan sampai pada ketentuan huruf di bawahnya (c, d, e) dan ayat (2) nya. Sehingga ketentuan di Pasal 2 ayat (1) huruf b yang berbunyi, “mengejar keuntungan” harus dihubungkan dengan ketentuan pada ayat (2) yang berbunyi bahwa “kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan”. Jadi BUMN dalam mengejar keuntungan tetap ada batasan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan. Untuk lebih jelasnya secara lengkap disebutkan dalam:

**Pasal 2 ayat (1) UU BUMN:**

*“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.”*

**Pasal 2 ayat (2) UU BUMN:**

*“Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.”*

Dengan demikian tidaklah pengertian dari mengejar keuntungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b terlepas dari bagian dari huruf a, c, d, dan e termasuk di dalamnya ada pembatasan dari makna mengejar keuntungan.

9. Untuk lebih memperjelas makna pasal, maka dalam penjelasan dari Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b adalah sebagai berikut:

**Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a:** BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat serta memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.

**Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf b:** Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Walaupun penjelasan bukan merupakan norma, namun dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 pada Lampiran II, angka 176 disebutkan bahwa penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi Pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

10. Terkait dengan Ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan bahwa 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.

Sedangkan dalam Penjelasan Pasal tersebut: Untuk memonitor dan penatausahaan kekayaan negara yang tertanam pada BUMN dan perseroan terbatas, termasuk penambahan dan pengurangan dari kekayaan negara tersebut serta perubahan struktur kepemilikan negara sebagai akibat adanya pengalihan saham milik negara atau penerbitan saham baru yang tidak diambil bagian oleh negara, perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Untuk menjelaskan hal ini, perlu dipahami terlebih dahulu ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Jelas bahwa

pemegang kekuasaan pemerintahan di Republik ini adalah Presiden. Mengapa hal ini perlu diuraikan karena menyangkut kewenangan Presiden dalam membentuk PP sebagai mana diatur dalam Pasal 5 ayat (2).

Sementara makna dari pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Jellinek mengandung 2 segi, yaitu: segi formal mengandung kekuasaan mengatur (*Verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutuskan (*Entscheidungsgewalt*) dan pemerintahan dalam arti materiil berisi unsur memerintah dan melaksanakan *das Element der Regierung und das der Vollziehung*).

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa kekuasaan Pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Bahkan pendapat van Wijk dan W. Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh A. Hamit S. Attamimi menyatakan bahwa pelaksanaan (*uitvoering*) dapat berarti pengeluaran penetapan-penetapan atau berupa perbuatan nyata lainnya ataupun berupa pengeluaran peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedeegeerde wetgeving*)

A. Hamid. S. Attamimi mempertegas pengertian pemerintahan sebagaimana ketentuan dalam UUD 1945, bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah (*regeling*) ialah organ yang dipimpin oleh Presiden RI sebagai penyelenggara yang tertinggi, dengan bagian-bagiannya terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II. Dengan demikian ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mengandung arti bahwa Presiden RI, selain memegang kekuasaan pemerintahan, ia juga penyelenggara tertinggi Pemerintahan Negara. Dengan demikian, seluruh tugas dan fungsi *staatsregering* dari Negara Republik Indonesia berada di tangan Presiden, dan Presiden juga Penyelenggara Tertinggi *organ staatsregering* tersebut.

Selanjutnya terkait dengan **frasa ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah**, maka sudah selayaknya suatu UU menghendaki adanya delegasi kewenangan sebagai peraturan pelaksana supaya suatu undang-undang mampu untuk berlaku efektif. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut Undang-undang mendelegasikan dengan Peraturan Pemerintah

(PP) dan hal ini menjadi kewenangan Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Maria Farida, menjelaskan bahwa pengaturan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 merupakan Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang memiliki makna adanya pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Dengan demikian kiranya tidaklah mungkin suatu PP akan menyimpang dari UU, melihat pada fungsi PP sebagai aturan pelaksana dari UU. Apalagi dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang hierarki dan tata urutan peraturan di Indonesia kedudukan PP ada di bawah UU itu mengandung arti bahwa UU sebagai sumber dari pembentukan PP, dan PP tidak boleh bertentangan dengan UU sebagai peraturan di atasnya yang sekaligus sebagai sumber pembentukannya. Hal ini senada dengan penjelasan dalam Pasal 1 angka 5 tentang PP, bahwa PP ditetapkan untuk melaksanakan UU atau untuk menjalankan UU sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan.

11. Pasal 33 ayat (2): “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”

Pasal 33 ayat (3): “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan **untuk** sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Frasa yang tertera dalam Pasal 33 ayat (2) adalah “*dikuasai*” bukan “*dimiliki*” sehingga makna menguasai tersebut tidak dapat diartikan dengan kepemilikan negara secara mutlak. Konsep penguasaan tersebut kemudian dijabarkan dalam ayat (4), yakni “...*dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Artinya orientasi penguasaan Negara pada akhirnya adalah untuk kemakmuran rakyat. Lantas pertanyaannya sangat

sederhana. Bagaimana ketika Negara tidak dapat mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat secara sendiri di tengah keterbatasannya? Artinya, Negara tetap butuh peran serta dari pihak lain. Justru ketika kesepahamannya terletak pada kemakmuran rakyat, seharusnya upaya yang dilakukan adalah bagaimana mendorong banyak pihak untuk turut serta membantu Negara untuk mencapai tujuan tersebut. Sebaliknya, ketika penguasaan negara selalu dipahami secara mutlak dan menutup peran dari pihak lain justru inilah awal kehancuran karena kondisi pun telah menunjukkan Negara tidak dapat menanggung segala sesuatunya sendiri.

12. Ketentuan Umum UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menegaskan bahwa Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Artinya, perubahan penyertaan modal yang di khawatirkan karena ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sesungguhnya bukan hal yang substansial, karena pada akhirnya keberadaan dari Peraturan Pemerintah pun harus mengikuti dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya termasuk dalam hal ini adalah Undang-Undang.

13. **Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 [3.17] hlm. 71 memutuskan:**

*“bahwa berdasarkan UU BUMN, Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan odal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian, BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya, “UU Perseroan Terbatas”)*

14. Kedudukan BUMN yang sudah di dominasi dalam bentuk Persero maupun

Perusahaan Publik sejatinya bukanlah suatu permasalahan yang berarti. Pasal 10 UU BUMN telah menegaskan bahwa:

- (1) Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.
- (2) Pelaksanaan pendirian Persero dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Hal ini menunjukkan, bahwa peran sentral masih berada pada Pemerintah yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Menteri sekalipun bentuk BUMN tersebut Persero atau bahkan Perusahaan Publik sehingga konsep tersebut tetap konstitusional karena masih menghadirkan bentuk penguasaan Negara. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU BUMN:

- (1) Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara. Hal ini telah mengisyaratkan bahwa pada akhirnya, keuntungan yang diperoleh pun akan masuk ke Kas Negara dan diperuntukkan kembali bagi kesejahteraan masyarakat sehingga tidak terdapat satu pun permasalahan atas keberadaan BUMN dalam bentuk apapun karena orientasi akhirnya tetaplah untuk kemakmuran rakyat.

15. Bahwa dengan demikian, sebagaimana juga telah ditegaskan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2018 pada paragraf **[3.11] hlm. 86**, adalah tidak relevan melibatkan DPR dalam aksi atau tindakan korporasi -dalam hal ini pembentukan anak perusahaan (*holding*) atau penyertaan- yang dilakukan oleh BUMN Persero, sebab DPR bukan bagian dari RUPS maupun Dewan Komisaris.

16. Bahwa masih dalam putusan yang sama, yakni Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2018 pada paragraf **[3.11] hlm. 87**, Mahkamah menegaskan bahwa fungsi pengawasan DPR terhadap BUMN telah terlaksana dan sebatas kepada fungsi anggaran atau *budgeter*, yaitu ketika Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, yang merupakan sumber modal BUMN. 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.

17. Dengan adanya argumentasi secara teknik perundang-undangan maupun beberapa hasil Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu yang dapat dianalogkan dengan permohonan Pemohon, maka ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN sangatlah tepat bahwa Pemerintahlah yang akan mengatur persoalan setiap perubahan penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas.

[2.4] Menimbang bahwa baik para Pemohon maupun Presiden telah menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah masing-masing pada tanggal 5 Juli 2018, pada pokoknya para pihak tetap dengan pendiriannya masing-masing:

[2.5] 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

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 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), 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), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir

yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297, selanjutnya disebut UU BUMN) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

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

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya 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 terlebih dahulu:

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

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September

2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para 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 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;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, yang rumusannya masing-masing sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b:

(1)Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. ....
- b. Mengejar keuntungan

Pasal 4 ayat (4):

- (1)....
- (2)....
- (3)....
- (4) Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas nama Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan **Peraturan Pemerintah**.

2. Bahwa Pemohon I (Albertus Magnus Putut Prabantoro) dan Pemohon II (Letjen TNI Purn. Kiki Syahnakri), yang selanjutnya disebut para Pemohon, mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang menganggap telah dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian. Hak-hak konstitusional dimaksud, menurut para Pemohon, adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Para Pemohon menganggap ada kerugian hak konstitusional dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dikaitkan dengan fungsi DPR sebagai representasi rakyat, baik dalam kaitannya dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran, maupun fungsi pengawasan yang menurut para Pemohon telah dieliminasi oleh berlakunya norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian. Adapun kerugian hak konstitusional yang dikaitkan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 karena norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian, menurut para Pemohon, dianggap makin meninggalkan tugas utama BUMN untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum dan alat negara dalam pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945. Sementara itu, kerugian hak konstitusional yang dikaitkan dengan 28D ayat (1) UUD 1945, para Pemohon menjelaskan bahwa norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian mengandung makna yang dapat diselewengkan pelaksanaannya dalam peraturan turunannya. Sedangkan kerugian hak konstitusional yang dikaitkan dengan Pasal 33 UUD 1945, para Pemohon menguraikan bahwa norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon dianggap menjadikan mencari keuntungan sebagai orientasi tujuan utama BUMN. Sementara itu, kerugian hak konstitusional yang dikaitkan dengan Pasal 28H ayat (1), menurut anggapan para Pemohon, karena norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian menghambat hak masyarakat untuk hidup sejahtera lahir dan batin.

Berdasarkan pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka 2 di atas, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon telah secara spesifik menguraikan hak-hak konstitusionalnya yang menurut anggapannya dirugikan dan telah tampak pula adanya hubungan kausal antara kerugian dimaksud dengan berlakunya norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian serta kerugian itu tidak lagi terjadi

jika Permohonan *a quo* dikabulkan. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil para Pemohon perihal inkonstitusionalnya norma UU BUMN yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### **Dalam Permohonan Provisi**

[3.7] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan permohonan provisi para Pemohon yang isinya:

1. memerintahkan kepada Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia untuk menghentikan proses pembentukan perusahaan induk (*holding*), setidaknya-tidaknya sampai adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo* yang berkekuatan hukum tetap;
2. memerintahkan kepada Presiden Republik Indonesia untuk tidak menerbitkan peraturan pemerintah mengenai penambahan penyertaan modal negara dalam suatu perusahaan perseroan dalam rangka pembentukan perusahaan induk (*holding*) BUMN atau peraturan pemerintah lainnya yang serupa dengan itu, setidaknya-tidaknya sampai adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo* yang berkekuatan hukum tetap.

Terhadap permohonan provisi demikian, Mahkamah mempertimbangkan bahwa meskipun Mahkamah dalam beberapa putusannya pernah menjatuhkan putusan provisi, hal demikian pada dasarnya tidak dikenal dalam proses beracara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Putusan provisi demikian dijatuhkan oleh Mahkamah dengan mempertimbangkan urgensinya yang berdampak langsung terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara terlepas dari dikabulkan atau tidaknya pokok permohonan (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/2009), sedangkan dalam permohonan *a quo* dengan merujuk beberapa Putusan Mahkamah, antara lain, Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, bertanggal 25 Juli 2006, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-VI/2008, bertanggal 21 Oktober 2008, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010, bertanggal 2 Maret 2011, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIII/2015, bertanggal 31 Mei 2016, menurut Mahkamah, tidak terdapat alasan yang urgen untuk itu. Apatah lagi, substansi permohonan provisi para Pemohon dalam permohonan *a quo* berkait langsung dengan pokok permohonan. Dengan demikian permohonan provisi para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum.

### **Dalam Pokok Permohonan**

[3.8] Menimbang bahwa dalam mendalilkan pertentangan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan Pasal 4 ayat (4) frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” UU BUMN dengan UUD 1945, para Pemohon mengemukakan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut (alasan-alasan para Pemohon selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara Putusan ini):

- a. Bahwa uraian para Pemohon pada bagian awal dalil-dalilnya (huruf A, halaman 21 sampai dengan halaman 24) lebih merupakan “pendahuluan” yang menguraikan pandangan para Pemohon 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;
- b. Bahwa, sementara itu, uraian dalil para Pemohon pada huruf B (halaman 24 sampai dengan halaman 25) pada pokoknya adalah penegasan para Pemohon perihal kekayaan/keuangan BUMN, yang berdasarkan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), adalah keuangan negara dan hal itu telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013;

- c. Bahwa, selanjutnya, uraian dalil-dalil para Pemohon pada huruf C (khususnya, angka 15 sampai dengan angka 30, halaman 29) pada pokoknya menekankan pentingnya pengawasan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UUD 1945, khususnya terkait dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. Bahwa para Pemohon selanjutnya mendalilkan, dengan mengacu pada Bab VIII, Pasal 23 UUD 1945, hubungan hukum antara legislatif dan eksekutif dalam pengelolaan keuangan negara dalam rangka membiayai kegiatan pemerintahan bukan saja menyangkut sisi politis melainkan juga sisi administratifnya. Oleh karena itulah, menurut para Pemohon, lahir beberapa undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu UU Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- e. Bahwa, menurut para Pemohon, dengan tetap mengacu pada Pasal 23 dan Pasal 23C UUD 1945, walaupun pengelolaan keuangan negara di masing-masing subbidang, seperti subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, memiliki perbedaan, pengawasan DPR baik bersifat *pre* maupun *post* mutlak diperlukan. Pengawasan DPR bukan hanya terbatas pada pengelolaan di masing-masing subbidang, mutasi keuangan negara dari subbidang ke subbidang lainnya, secara prinsip memerlukan persetujuan DPR;
- f. Bahwa, menurut para Pemohon, persetujuan DPR atas APBN yang didasarkan atas Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja;
- g. Bahwa, menurut para Pemohon, memisahkan keuangan negara keluar dari APBN/APBD tidak diatur dalam UU Perbendaharaan Negara melainkan dalam UU Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Oleh karena itu, pengelolaan investasi oleh Pemerintah pada BUMN haruslah dibaca dalam konteks APBN/APBD, bukan dalam konteks pemisahan keuangan negara ke perusahaan negara;
- h. Bahwa, menurut para Pemohon, sebagai keuangan negara maka penyertaan modal negara, penambahan maupun pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN harus melalui mekanisme yang diatur dalam UU Keuangan

Negara dan berdasarkan mekanisme APBN juga harus dengan persetujuan DPR sebagai representasi rakyat yang mempunyai fungsi anggaran dan pengawasan. Oleh sebab itu, penyertaan modal negara, penambahan maupun pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN yang tidak melalui mekanisme APBN dan persetujuan DPR, menurut para Pemohon, merupakan pelanggaran terhadap undang-undang dan UUD 1945;

- i. Bahwa, menurut para Pemohon, dalil sebagaimana diuraikan pada huruf h di atas sesuai dengan posisi pemerintah sebagaimana disampaikan dalam proses persidangan perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 dan sesuai pula Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013;
- j. Bahwa diajukannya pengujian terhadap Pasal 2 ayat (1) huruf a dan huruf b dan frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN adalah karena, menurut para Pemohon, UU BUMN *a quo* telah diselewengkan secara normatif yang juga akan berdampak dalam teknis dan pelaksanaannya. Hal ini, menurut para Pemohon, terbukti dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas [PP 72/2016]. Dalil para Pemohon ini merujuk pada ketentuan dalam Pasal 2A ayat (1) dan Penjelasan Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 tersebut serta dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-X/2012 serta rekomendasi DPR No.AG/09727/DPR RI/IX/2014 tanggal 30 September 2014 terkait dengan penyertaan modal negara di BUMN sesuai dengan hasil Panitia Kerja Aset Komisi VI DPR;
- k. Bahwa, menurut para Pemohon, implementasi frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, Pasal 2A ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan PP 72/2016 *juncto* Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 menunjukkan bahwa akibat penyertaan modal negara (berupa saham milik negara) pada BUMN lain maka BUMN tersebut menjadi anak dari perusahaan BUMN lainnya. Hal ini, menurut para Pemohon, telah terjadi penghilangan BUMN atau terjadi “privatisasi model baru” karena transformasi bentuk BUMN menjadi anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN dan persetujuan DPR, sebab anak perusahaan BUMN bukan

merupakan perusahaan BUMN sebab menurut Pasal 1 angka 1 UU BUMN, “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”;

- I. Bahwa, menurut para Pemohon, dengan bertransformasinya BUMN menjadi anak perusahaan BUMN maka beralih juga kewenangan Pemerintah yang sebelumnya sebagai pemegang saham menjadi kewenangan BUMN induknya. BUMN yang saham milik pemerintahnya berubah menjadi milik BUMN penerima pengalihan saham maka kepemilikan dominan saham pada BUMN tersebut bukan lagi di tangan pemerintah tetapi di tangan BUMN penerima. Konsekuensinya, menurut para Pemohon, BUMN tersebut tidak lagi berstatus sebagai BUMN namun berubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- m. Bahwa, menurut para Pemohon, transformasi BUMN sebagaimana diuraikan di atas merupakan bentuk penghapusan BUMN menjadi Perseroan Terbatas secara langsung tanpa melalui persetujuan DPR dan cara baru pelaksanaan privatisasi di luar yang diatur dalam UU BUMN;
- n. Bahwa, dengan merujuk beberapa pendapat ahli, para Pemohon menyatakan DPR memiliki posisi yang kuat sebagai wujud kedaulatan rakyat dan fungsi *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara dan bahwa ajaran pemisahan kekuasaan negara bertujuan membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas-batas cabang kekuasaan masing-masing. Dengan demikian, menurut para Pemohon, frasa “ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah” dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN adalah bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai sebagai (i) tanpa persetujuan DPR melalui mekanisme APBN; (ii) tidak secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan (iii) tidak di bawah pengawasan DPR.

[3.9] Menimbang bahwa untuk mendukung permohonannya, para Pemohon mengajukan alat bukti yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-17, serta mengajukan lima orang ahli bernama Bernaulus Saragih, Koerniatmanto

Soetoprawiro Agus Trihatmoko, Yohanes Usfunan, dan Tulus T.H. Tambunan, keterangan selengkapnya termuat pada bagian duduk perkara;

[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 konstusionalitasnya, Mahkamah telah pernah menyatakan pendiriannya sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/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-XVI/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 Komisaris 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. Komisaris 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. Andaiatapun 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 berkait 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 (*shareholding*) 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 konstitusionalitas 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, andapun 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 konstitusional Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional – 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.

#### 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 memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan provisi para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.
- [4.4] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 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,**

##### **Dalam Provisi:**

Menolak permohonan provisi para Pemohon;

##### **Dalam Pokok Permohonan:**

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Aswanto selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **delapan**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu delapan belas** dan pada hari **Jumat**, tanggal **dua puluh tiga**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **November**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan pukul **14.11 WIB**, oleh sembilan Hakim

Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.

**KETUA,**

ttd.

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

ttd.

**Aswanto**

**I Dewa Gede Palguna**

ttd.

ttd.

**Manahan M.P. Sitompul**

**Wahiduddin Adams**

ttd.

ttd.

**Suhartoyo**

**Enny Nurbaningsih**

ttd.

ttd.

**Arief Hidayat**

**Saldi Isra**

**PANITERA PENGANTI,**

ttd.

**Cholidin Nasir**