



PUTUSAN

Nomor 21 P/HUM/2017

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materiil terhadap 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6006), pada tingkat pertama dan terakhir telah memutuskan sebagai berikut, dalam perkara:

I. MAJELIS NASIONAL KORPS ALUMNI HIMPUNAN

MAHASISWA ISLAM (KAHMI), badan hukum perkumpulan

yang telah disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor C-321.HT.01.03.TH 2003, berkedudukan di Jl. Turi 1 Nomor 14, Rawa Barat, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, dalam hal ini diwakili oleh Prof. Dr. Moh Mahfud, MD., jabatan Koordinator Presidium Majelis Nasional KAHMI;

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon I;

II. YAYASAN RE-IDE INDONESIA, badan hukum yayasan

yang telah disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-297.AH.01.04 Tahun 2009, berkedudukan di Komplek Bela Casa Blok A3 No. 06. Lt. 2 Depok, Jawa Barat, dalam hal ini diwakili oleh Budi Retno Minulyo, S.IP., M.E., jabatan Ketua Pengurus Yayasan;

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon II;

III. Dr. AHMAD REDI, S.H., M.H., kewarganegaraan Indonesia,

tempat tinggal di Kav. DKI BLK B 1 No. 6 RT.003/RW.009, Malaka Sari, Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur, pekerjaan dosen;

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon III;

IV. Dr. SUPARJI, S.H., M.H., kewarganegaraan Indonesia,

tempat tinggal di Jl. Kp. Melayu Kecil No. 2 RT.010/RW.009, Bukit Duri, Kecamatan Tebet, pekerjaan Dosen;

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon IV;



V. Dr. M. ALFAN ALFIAN, M., kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal di Jl. Matahari No. 76 RT.005/RW.011, Jatibening, Kecamatan Pondokgede, Kota Bekasi, Jawa Barat, pekerjaan Dosen;

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon V;

Selanjutnya memberi kuasa kepada :

1. Bisman Bhaktiar, S.H., M.H., M.M.;
2. Veri Junaidi, S.H., M.H.;
3. Jamil B., S.H.;
4. Ikhwan Fahrojih, S.H.;
5. Wahyu Iswantoro, S.H.;

Kesemuanya Para Advokat dan Konsultan Hukum yang tergabung dalam "Tim Hukum KAHMI Penyelamat Aset Negara", beralamat di Jl. Turi 1 Nomor 14 Senopati Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 2 Maret 2017;

Selanjutnya Pemohon I, II, III, IV dan V disebut sebagai Para Pemohon;

melawan:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, tempat kedudukan Jalan Medan Merdeka Utara, Jakarta Pusat;

Selanjutnya disebut sebagai Termohon;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

DUDUK PERKARA

Menimbang, bahwa Para Pemohon dengan surat permohonan yang tertanggal 9 Maret 2017 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada Tanggal 14 Maret 2017 dan diregister dengan Nomor 21 P/HUM/2017 telah mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6006) dengan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:



A. Kewenangan Mahkamah Agung;

1. Bahwa berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Agung mempunyai kewenangan konstitusional untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sebagaimana dinyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”;
2. Bahwa kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan:
 - a. Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;
 - b. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
 - c. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada Tingkat Kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung;
 - d. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Bahwa kewenangan tersebut juga diatur dalam Pasal 20 ayat (2) huruf (b) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”;
4. Bahwa kedudukan/hierarki setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU



Pembentukan PUU, ditentukan sebagai berikut:

“Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”;

Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan: “Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”;

Dalam bagian penjelasan dari Pasal 7 ayat (2) UU Pembentukan PUU dinyatakan bahwa “Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”;

Dengan demikian, sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, maka setiap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Bilamana terdapat ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang bertentangan dengan Undang-Undang, maka ketentuan tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

5. Bahwa lebih lanjut dalam Pasal 9 ayat (2) UU Pembentukan PUU menegaskan kewenangan Mahkamah Agung dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana dinyatakan “Dalam hal suatu peraturan perundangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”;
6. Bahwa secara *hierarki* kedudukan Peraturan Pemerintah adalah di bawah UUD 1945 dan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), sehingga didalam pembentukan maupun muatan materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 dan Undang-Undang/Perpu. Jadi apabila suatu Peraturan Pemerintah



- bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka dapat dimohonkan untuk diuji melalui uji materiil kepada Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku;
7. Bahwa kewenangan untuk melakukan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang secara teknis telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (selanjutnya disebut "Perma 1/2011"), yang juga menegaskan dalam Pasal 1 butir ke-1 sebagai berikut "Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
 8. Bahwa Permohonan uji materiil yang diajukan dalam permohonan ini adalah pengujian PP 72/2016, dengan alasan dan keberatan karena beberapa pasal/ayat dan ketentuan dalam PP 72/2016 bertentangan dengan Undang-Undang yang kedudukannya lebih tinggi, yakni:
 - a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) (Bukti P-2);
 - b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) (Bukti P-3);
 - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan PUU) (Bukti P-4);
 9. Bahwa yang dimohonkan untuk diuji dalam permohonan ini adalah Peraturan Pemerintah yang secara hierarkhis berada di bawah undang-undang, sehingga dengan demikian Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan uji materiil PP 72/2016 *a quo*;
 10. Bahwa dengan demikian berdasarkan seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah disampaikan sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah Agung berwenang untuk memeriksa dan memutus Permohonan Uji Materiil terhadap PP 72/2016 serta mengingat permohonan *a quo* diajukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam Perma 1/2011, maka Permohonan Uji Materiil terhadap PP 72/2016 yang diajukan oleh Para Pemohon, sepatutnya dapat diterima oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia;



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

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 31 A ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, menyatakan sebagai berikut:
 - 1) Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan langsung oleh Pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam Bahasa Indonesia;
 - 2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah 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 RI yang diatur dalam undang-undang; atau
 - c. Badan hukum publik atau badan hukum privat;
 - 3) Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:
 - a. Nama dan alamat Pemohon;
 - b. Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa:
 1. Materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
 2. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku; dan
 - c. Hal-hal yang diminta untuk diputus;
 - 4) Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Permohonan;"
2. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 4 Perma 1/2011 menyebutkan bahwa Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang, maka dengan demikian Pemohon



termasuk dalam kualifikasi yang telah ditentukan dalam Perma 1/2011 sehingga dapat dinyatakan mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengajuan perkara ini;

3. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II adalah subjek hukum yang telah berbadan hukum di Indonesia yang mempunyai maksud dan tujuan di bidang sosial untuk memantapkan visi keislaman, kebangsaan dan kecendikiaan yang dalam kegiatannya dapat dilakukan melalui berbagai usaha-usaha pembinaan, pengembangan, advokasi, pemberdayaan masyarakat, peran politik kebangsaan, dan sebagainya. Pengajuan permohonan pengujian terhadap PP 72/2016 merupakan mandat organisasi dalam melakukan peran kebangsaan sebagai upaya perwujudan masyarakat masyarakat adil dan makmur yang diridhoi oleh Allah SWT melalui penegakan hukum dan keadilan. Hal ini tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian organisasi. (Bukti P-6 dan P-7);
4. Bahwa organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan publik/umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu berbentuk badan hukum atau kelompok masyarakat dan organisasi tersebut telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
5. Bahwa Pemohon III, Pemohon IV dan Pemohon V merupakan warga negara Indonesia dalam kapasitasnya sebagai Pemohon perorangan yang oleh Undang-Undang Dasar 1945 diberikan hak-hak konstitusional antara lain tetapi tidak terbatas pada:
 - a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum";
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya";
6. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat dan perorangan yang dirugikan hak hukumnya atas berlakunya pasal/ayat/rincian huruf dalam PP 72/2016 sebagai berikut:
 - a. Pasal 2 ayat (2) huruf b PP 72/2016: "barang milik negara";
 - b. Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016: "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”;
- c. Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016: “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”;
 - d. Pasal 2A ayat (6) PP 72/2016: “anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut”;
 - e. Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016: “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;
7. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat dan perorangan yang dirugikan atau potensial dirugikan hak hukumnya atas berlakunya PP 72/2016 sebagaimana yang dimohonkan dalam uji materi ini yang bertentangan dengan undang-undang di atasnya, karena dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan mereduksi hak hukum para Pemohon dalam memperoleh jaminan dan perlindungan hukum serta keadilan dan kesejahteraan selaku warga negara;
8. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon uji materiil PP 72/2016 dan mempunyai hubungan hukum (*causal verband*) terhadap pengujian PP 72/2016 *a quo*;
9. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas keseluruhan Para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon pengujian PP 72/2016 sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Perma 1/2011. Oleh karena itu, jelas pula keseluruhan para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian PP 72/2016 *a quo* terhadap UU BUMN, UU Keuangan Negara, dan UU Pembentukan PUU;

C. Alasan Dan Pokok Permohonan;

Pendahuluan;

Bahwa keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam sistem perekonomian nasional merupakan implementasi dari amanat konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945 khususnya Pasal 33 ayat (2) yang menyatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan ayat (3) yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hubungan antara BUMN dengan konsep penguasaan negara juga tercantum dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi, diantaranya Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 (hal. 208) (Bukti P-8):

“... 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”;

Penguasaan negara melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara juga ditegaskan oleh Prof. Bagir Manan (dalam Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, 1995, hal. 12.) yang merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) termasuk di dalamnya melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara;

Maksud dan tujuan keberadaan BUMN sebagaimana ditegaskan dalam UU BUMN 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;

Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik dan dapat berfungsi sebagai penyeimbang kekuatan-kekuatan ekonomi swasta besar. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, penerimaan bukan pajak (PNBP) dan hasil privatisasi. 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;

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. Oleh karena itu, perlu ada upaya menghindari 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;

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 UU 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". Kekayaan/keuangan BUMN yang merupakan keuangan negara juga telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 (Bukti P-9) dan Nomor 62/PUU-XI/2013 (Bukti P-10) yang pada pokoknya menegaskan bahwa ketentuan tentang kekayaan/keuangan BUMN merupakan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara telah tepat dan konstitusional;

Konsekuensi bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara, maka penyertaan modal negara dan penambahan maupun pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN harus melalui mekanisme yang diatur dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara serta berdasarkan mekanisme Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) termasuk juga harus dengan persetujuan DPR RI sebagai lembaga representasi rakyat yang mempunyai fungsi anggaran dan pengawasan. Oleh karena itu, penyertaan modal negara, penambahan maupun pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN yang tidak melalui mekanisme APBN dan persetujuan DPR RI jelas merupakan pelanggaran terhadap undang-undang;

Berdasarkan uraian singkat pendahuluan ini dan bahwa pada tanggal 30 Desember 2016 Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP 72/2016), maka dengan hormat bersama ini kami menyampaikan pokok-pokok permohonan dan alasan sebagai berikut:

- I. Pasal 2 ayat (2) huruf b PP 72/2016 bertentangan dengan UU BUMN
 1. Bahwa Pasal 2 ayat (2) huruf b PP 72/2016 berbunyi “barang milik negara” (Bukti P-1);
 2. Bahwa Pasal 2 ayat (2) huruf b tersebut di atas tidak dapat dipisahkan dengan keseluruhan isi dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) PP 72/2016 secara lengkap berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas bersumber dari:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - b. kapitalisasi cadangan, dan/atau;
 - c. sumber lainnya;
 - (2) Sumber Penyertaan Modal Negara yang berasal dari Anggaran pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi kekayaan negara berupa:
 - a. dana segar;
 - b. barang milik negara;
 - c. piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas;
 - d. saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, dan/atau;
 - e. aset negara lainnya;
 3. Bahwa jika dijelaskan lebih lanjut Pasal 2 ayat (2) PP 72/2016 *a quo* merupakan perubahan dari pasal yang sama dalam peraturan pemerintah sebelumnya, yaitu PP 44/2005 (Bukti P-1A) yang berisi sebagai berikut:

Sumber yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah:

 - a. dana segar;
 - b. proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - c. piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, dan/atau;
 - d. aset-aset negara lainnya;
 4. Bahwa apabila dimasukkan dalam tabel persandingan, maka akan tampak perbedaan PP 44/2005 dengan PP 72/2016 sebagai berikut:

Halaman 12 dari 43 halaman. Putusan Nomor 21 P/HUM/2017

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan.

Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :

Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id

Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Pasal 2 ayat (2) PP 44/2005	Pasal 2 ayat (2) PP 72/2016
<p>Sumber yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah:</p> <ul style="list-style-type: none">a. dana segar;b. proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;c. piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas; dan/ataud. aset-aset negara lainnya.	<p>Sumber Penyertaan Modal Negara yang berasal dari Anggaran pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi kekayaan negara berupa</p> <ul style="list-style-type: none">a. dana segar;b. barang milik negara;c. piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas;d. saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas; dan/ataue. aset negara lainnya.

5. Bahwa dengan perubahan tersebut telah terdapat perubahan isi Pasal 2 ayat (2) huruf b, yang sebelumnya di PP 44/2005 berbunyi “proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” dihapus dan diubah menjadi berbunyi “barang milik negara”;
6. Bahwa perubahan Pasal 2 ayat (2) huruf b dengan menghapus isi huruf b “proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” dan mengganti dengan “barang milik negara” bertentangan dengan Pasal 4 ayat (2) UU BUMN yang berbunyi sebagai berikut:

Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:

 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - b. kapitalisasi cadangan;
 - c. sumber lainnya;

Penjelasan huruf a;

Termasuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu meliputi pula proyek-proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara;
7. Bahwa UU BUMN telah menyatakan bahwa “proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”



merupakan bagian dari APBN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) UU BUMN, namun dalam PP 72/2016 dihapus dan digantikan dengan frasa “barang milik negara”. Hal ini merupakan pelanggaran berupa penghapusan dan perubahan norma yang ada di UU BUMN melalui PP 72/2016, sehingga jelas ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf b PP 72/2016 bertentangan dengan UU BUMN sepanjang tidak dimaknai “Proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”;

8. Bahwa dengan dihapusnya ketentuan huruf b atau tidak dicantumkannya ketentuan “proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” yang digantikan dengan frasa “Barang Milik Negara” akan memiliki risiko terbukanya mekanisme pencucian aset negara menjadi aset badan usaha lain karena terdapat degradasi dalam proses maupun pengawasannya. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pada saat suatu barang masih berstatus sebagai Barang Milik Negara, maka pemindahtanganannya memerlukan persetujuan DPR RI atau Menteri Keuangan sesuai dengan batas kewenangannya (*vide* Pasal 4 ayat (2) huruf d dan g Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Bukti P-11). Namun, apabila Barang Milik Negara tersebut dijadikan penyertaan modal pada BUMN, maka akan bertransformasi menjadi aktiva/aset dari BUMN. Selanjutnya, apabila dikemudian hari akan dilakukan pemindahtanganan barang milik negara tersebut yang telah menjadi barang milik BUMN ke badan usaha lain, maka persetujuan untuk pemindahtanganan aktiva/aset BUMN cukup dengan persetujuan RUPS/Menteri atau Dewan Komisaris (*vide* Pasal 25 Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: PER-02/MBU/2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap BUMN (Bukti P-12);

9. Bahwa dari penjelasan tersebut di atas, tampak jelas telah terjadi degradasi dalam proses persetujuan untuk pemindahtanganan suatu Barang Milik Negara yang bertransformasi menjadi aktiva/aset BUMN sebagai akibat penyertaan modal pemerintah, yang sebelumnya saat masih status “Barang Milik Negara” pemindahtanganannya harus melalui persetujuan Menteri Keuangan dan DPR RI, namun saat sudah berubah menjadi “Barang Milik



BUMN” pemindahtanganannya cukup melalui RUPS atau persetujuan Dewan Komisaris BUMN tersebut;

10. Bahwa karena terjadi degradasi dalam proses persetujuan pemindahtangan atau pelepasan “barang Milik Negara”, akibat dari transformasi Barang Milik Negara menjadi aktiva/aset BUMN karena penyertaan modal negara, maka memiliki risiko dan berpotensi terbukanya mekanisme pencucian aset negara tanpa mekanisme pengawasan DPR RI atau Menteri Keuangan (sesuai dengan batasan yang menjadi kewenangannya);
11. Bahwa dengan perubahan isi Pasal 2 ayat (2) huruf b PP 72/206 *a quo*, yang tidak lagi mencantumkan “proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, maka perjanjian penerusan pinjaman yang diperoleh negara/pemerintah dari lembaga-lembaga donor (skema konversi *two step loan* atau *subsidiary loan agreement*) yang selama ini kerap dilakukan untuk pembangunan infrastruktur (seperti dari Japan Bank for International Corporation/JBIC, Asian Development Bank/ADB, International Bank for Reconstruction and Development/IBRD), yang umumnya memberikan pinjaman lunak dan dengan bunga rendah tidak dapat lagi dilakukan;
Kalaupun *toh* dapat dilakukan, proyek-proyek yang dibiayai dari APBN tersebut harus berwujud dahulu dan menjadi Barang Milik Negara baru kemudian dapat dilakukan penyertaan modal negara kepada BUMN yang bersangkutan dan hal ini akan memperpanjang proses dan birokrasi;
12. Bahwa penghapusan kalimat “proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” yang digantikan dengan frasa “Barang Milik Negara” tidak sesuai dengan norma yang ada di UU BUMN, karena pengaturan dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada dalam Undang-Undang. Hal ini juga ditegaskan oleh Prof. Dr. A. Hamid Attamimi (dalam Maria Farida Indriati S. Ilmu Perundang-undangan; Jenis, fungsi, dan materi muatan, Kanisius. 1996, hal. 45), yang menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan atau yang menjadi dasar pembentukkannya. Dengan demikian cukup beralasan untuk menyatakan bahwa Pasal 2 ayat (2) huruf b PP



72/2016 bertentangan dengan Pasal 4 ayat (2) UU BUMN;

II. Pasal 2A ayat (1) dan ayat (2) PP 72/2016 bertentangan dengan UU Pembentukan PUU, UU Keuangan Negara, dan UU BUMN;

1. Bahwa Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 berbunyi 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”;

Bagian Penjelasan:

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. (Bukti P-1);

Terdapat Pertentangan Antar Pasal dalam PP 72/2016 (Pasal 2A Ayat (1) Bertentangan dengan Pasal 2 Ayat (2));

2. Bahwa Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 *a quo* merujuk atau merupakan penjabaran lebih lanjut dari pasal sebelumnya, yaitu Pasal 2 ayat (2) PP yang sama yang berbunyi sebagai berikut:

“Sumber Penyertaan Modal Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi kekayaan negara berupa:

- a. dana segar;
- b. barang milik negara;
- c. piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas;
- d. saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, dan/atau;
- e. aset negara lainnya”;

Dari kutipan isi pasal/ayat di atas, dapat dijelaskan bahwa ketentuan pada Pasal 2 ayat (2) huruf d “saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas” merupakan rincian dari sumber Penyertaan Modal Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diantaranya adalah saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas;



Jadi jelas bahwa apabila menurut Pasal 2 ayat (2) “saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas” merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

Namun, dalam Pasal 2A ayat (1) di PP yang sama diatur tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jadi dengan sendirinya ketentuan dalam Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (2) di PP yang sama;

Bagaimana mungkin sesuatu yang merupakan bagian atau rincian dari APBN, tetapi di pasal berikutnya diatur tidak melalui mekanisme APBN? Dari uraian di atas telah jelas terdapat pertentangan antar pasal/ketentuan dalam PP 72/2016;

3. Bahwa pertentangan isi atau ketidaksesuaian pasal satu dengan yang lainnya dalam sebuah peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan UU Pembentukan PUU (Bukti P-4) karena melanggar “Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik”, yaitu: “kejelasan rumusan” (Pasal 5) dan melanggar “asas ketertiban dan kepastian hukum” (Pasal 6). Berdasarkan hal tersebut, maka ketidaksesuaian/pertentangan antara Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 dengan Pasal 2 ayat (2) di PP yang sama merupakan pelanggaran dan bertentangan dengan UU Pembentukan PUU;

Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 Bertentangan dengan UU Keuangan Negara;

4. Bahwa Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 yang lengkapnya berbunyi “Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” bertentangan dengan UU Keuangan Negara. (Bukti P-3);
5. Bahwa ketentuan Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 tersebut di atas yang menyatakan bahwa “tanpa melalui mekanisme Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara” bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara yang menyatakan “Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD”;



Berdasarkan ketentuan tersebut, penyertaan modal negara kepada BUMN mensyaratkan ditetapkan terlebih dahulu dalam APBN. Dengan ditetapkan dalam APBN, maka melalui proses pembahasan dan memerlukan persetujuan DPR sesuai tahapan pembahasan RAPBN. Hal ini juga telah pernah ditegaskan oleh Pemerintah sesuai dengan Keterangan Pemerintah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 (hal. 112) [Bukti P-9] yang menyatakan "...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 RI 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;

6. Bahwa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas pada hakekatnya merupakan kekayaan negara/keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1 menyatakan "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". Lebih lanjut dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara menyatakan "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". Jadi berdasarkan ketentuan dalam UU Keuangan Negara kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN merupakan keuangan negara, sehingga kebijakan dan perlakuannya harus melalui mekanisme APBN;

7. Bahwa 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 dijelaskan oleh Pemerintah sesuai dengan Keterangan Pemerintah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 (hal. 88-89 dan 108) (Bukti P-10) 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 perundang-undangan yang berlaku, begitu pula dengan divestasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah";

Masih dalam Putusan yang sama di bagian yang berbeda (hal. 105), 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";

Dari uraian tersebut di atas, maka jelas bahwa ketentuan Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 bertentangan dengan Keterangan Pemerintah sendiri yang telah disampaikan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi. Hal ini semakin memperkuat alasan untuk menyatakan Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 bertentangan dengan UU Keuangan Negara;

Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 Mengkerdilkan Fungsi DPR RI dan Bertentangan dengan Rekomendasi DPR RI;

8. Bahwa Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 yang menyatakan "Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham



milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, maka dengan sendirinya proses penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN tidak melalui proses pembahasan dan persetujuan DPR RI sebagai lembaga representasi rakyat;

Jadi ketentuan *a quo* yang menyatakan “...tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” telah dengan jelas menghilangkan peran dan fungsi DPR RI;

9. Bahwa dengan adanya Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016, secara nyata telah mengkerdilkan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai lembaga representasi rakyat *in casu* para Pemohon dan rakyat Indonesia, baik pada tataran pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan;

10. Bahwa terkait dengan penyertaan modal negara di BUMN *a quo*, DPR RI pada tahun 2014 juga telah menyampaikan rekomendasi sesuai hasil Panitia Kerja (Panja) Aset Komisi VI DPR RI sebagaimana surat Nomor No.AG/09727/DPR RI/IX/2014 tanggal 30 September 2014 (Bukti P-13) yang berisi sebagai berikut:

a. Panja Aset BUMN Komisi VI DPR RI 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 RI 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);

Dari hasil Panja Aset BUMN Komisi VI DPR RI tersebut, jelas bahwa Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016 telah mengkerdilkan fungsi DPR RI



dan juga telah tidak mengindahkan rekomendasi DPR RI;

Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016 Bertentangan dengan UU BUMN;

11. Bahwa Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016 yang lengkapnya berbunyi

“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”. Ketentuan dalam ayat ini melanggar Pasal 1 angka 1 UU BUMN (Bukti P-2), yang menyatakan “BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Oleh karena menjadi anak perusahaan dan sahamnya tidak dimiliki oleh negara, sebuah BUMN yang sebelumnya “berstatus BUMN” menjadi “tidak berstatus BUMN” karena saham milik negara dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain. Konsekuensinya, BUMN tersebut tidak lagi berstatus sebagai BUMN namun berubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) biasa yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;

12. Bahwa Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016 menunjukkan bahwa akibat dari penyertaan modal negara pada BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN lainnya. Melalui ketentuan ini berarti telah terjadi penghilangan BUMN atau terjadi “privatisasi model baru” karena terjadi transformasi bentuk BUMN menjadi anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN dan tanpa persetujuan DPR RI. Perlu ditegaskan bahwa sesuai UU BUMN anak perusahaan BUMN bukan merupakan BUMN, sehingga Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016 merupakan ketentuan yang melegitimasi penghilangan BUMN atau privatisasi yang bertentangan dengan undang-undang, oleh karena itu cukup beralasan untuk menyatakan bahwa Pasal 2A ayat (2) PP 72/2016 bertentangan dengan UU BUMN;

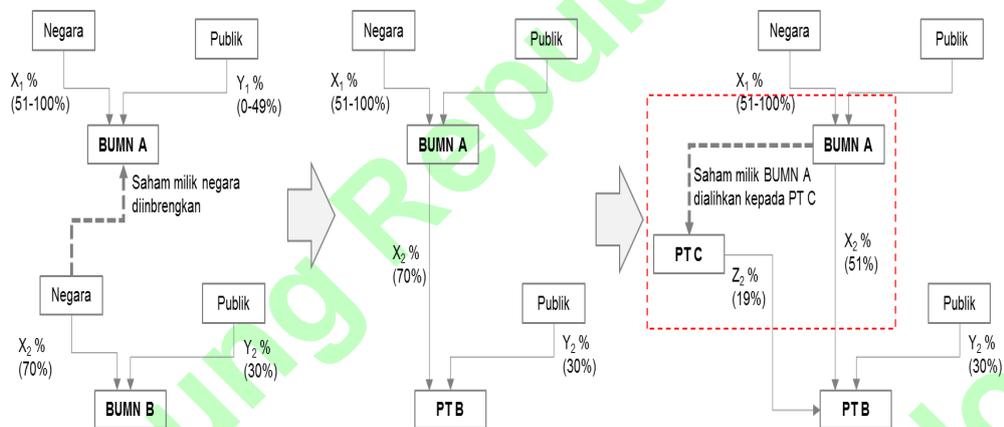
III. Pasal 2A ayat (6) PP 72/2016 bertentangan dengan UU BUMN;

1. Bahwa Pasal 2A ayat (6) menyatakan “anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar



saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa definisi dari “sebagian besar” adalah 50% + 1 sampai dengan 100%. Pada saat saham tersebut masih dimiliki oleh negara, maka pengalihan 1 lembar saham negara harus dengan persetujuan DPR. Namun, apabila saham yang semula dimiliki oleh negara tersebut bertransformasi menjadi saham milik BUMN induknya, maka pengalihan atas sisa saham dapat dilakukan dengan menggunakan mekanisme korporasi sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan/atau Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal apabila dilakukan diluar mekanisme pasar modal sepanjang masih memenuhi klasifikasi sebagian besar dimiliki oleh BUMN induknya;

Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Pada diagram di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

Gambar Kiri:

- Terdapat BUMN A yang sahamnya dimiliki oleh negara (51-100%) dan publik (0-49%);
- Terdapat BUMN B yang sahamnya dimiliki oleh negara (70%) dan publik (30%);
- Saham milik negara di BUMN B (70%) diinbrogkan ke BUMN A;

Gambar Tengah:

- maka jadinya saham negara di BUMN B dimiliki oleh BUMN A dan BUMN B menjadi PT B (sudah bukan BUMN - Privatisasi Jilid I), sementara itu publik masih tetap memiliki saham (30%) di PT B;

Gambar Kanan:

- BUMN A dapat melakukan pengalihan saham yang semula milik negara kepada PT C (maksimal 19%, agar tetap BUMN A memiliki



minimal 51%), yang selanjutnya PT C akan menjadi pemegang saham PT B (d/h BUMN B - Privatisasi Jilid II);

Dari Gambar Kanan di atas, Pasal 2A ayat (6) PP 72/2016 memperbolehkan BUMN A untuk melepas atau menjual saham PT B kepada PT C sampai paling banyak 19 % karena BUMN A masih memiliki sisa sebagian besar/mayoritas saham pada anak perusahaan BUMN (PT B) yaitu sebesar 51%;

2. Bahwa dari gambaran dan penjelasan tersebut di atas, tampak dengan jelas ketentuan Pasal 2A ayat (6) PP 72/2016 menimbulkan konsekuensi dapat dilakukannya Privatisasi Jilid II atau penjualan kembali saham BUMN yang telah menjadi anak perusahaan yang prosedurnya cukup melalui mekanisme RUPS dan tanpa memerlukan persetujuan DPR, dengan demikian cukup beralasan apabila Pasal 2A ayat (6) PP 72/2016 dinyatakan bertentangan dengan UU BUMN;

IV. Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 bertentangan dengan UU BUMN;

1. Bahwa Pasal 2 ayat (7) PP 72/2016 yang menyatakan:
"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";Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN (Bukti P-2) menyatakan "Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN". Artinya, hanya BUMN yang dapat diberikan penugasan khusus oleh Pemerintah;
2. Bahwa Pasal 1 angka 1 UU BUMN menyebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha dengan sebagian besar modalnya dimiliki negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Artinya menyamakan anak perusahaan yang notabene bukan BUMN dipersamakan dengan BUMN merupakan pelanggaran terhadap UU BUMN;
3. Bahwa BUMN dapat saja memiliki tugas tertentu dan diberikan



keistimewaan tertentu misalkan saja dapat melakukan kegiatan *Public Service Obligation* (PSO), mendukung Pemerintah melakukan tugas umum Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat dan layanan publik, atau distribusi barang penting secara monopoli seperti diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Selain itu, juga dapat melakukan pengelolaan sektor strategis seperti pengelolaan sumber daya alam, karena sesuai konstitusi harus dikelola oleh negara sebagai bentuk penguasaan negara dalam aspek pengelolaan dan dilakukan melalui BUMN. Pengaturan dalam Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 yang menyebutkan bahwa pengelolaan aset strategis dapat dilakukan oleh Perseroan Terbatas biasa (bukan Persero/BUMN), maka bertentangan dengan konstitusi Pasal 33 UUD 1945 (Bukti P-14) karena penguasaan negara dalam aspek pengelolaan harus dilakukan oleh BUMN;

4. Bahwa UU BUMN menegaskan bahwa konsep mengenai BUMN harus dimiliki mayoritas oleh negara melalui penyertaan langsung, maka pengelolaan aset strategis oleh anak perusahaan BUMN yang berstatus bukan BUMN tidak dibenarkan. Pengelolaan aset strategis oleh anak perusahaan BUMN tidak dibenarkan karena anak perusahaan sahamnya tidak dimiliki secara langsung negara/pemerintah, sehingga apabila anak perusahaan BUMN dipersamakan dengan BUMN dan dapat mengelola sektor strrtagis dan sumber daya alam, maka terjadi degradasi penguasaan negara sebagaimana ditentukan oleh konstitusi Pasal 33 UUD 1945 (Bukti P-14);
5. Bahwa dari argumentasi hukum di atas telah jelas dan cukup beralasan apabila Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 dinyatakan bertentangan dengan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN dan UUD Negara RI Tahun 1945;
- V. Penjelasan dan Alasan bahwa Pasal 2A PP 72/2016 (secara keseluruhan) Sebagai dasar Hukum Pembentukan Holding BUMN Bertentangan dengan UU Pembentukan PUU, UU Keuangan Negara, dan UU BUMN;
 1. Bahwa pengaturan dalam Pasal 2A PP 72/2016 (secara keseluruhan) yang telah disebutkan dalam bagian alasan



permohonan tersebut di atas (Bukti P-1) ditujukan sebagai payung hukum dari pelaksanaan pembentukan *holding* BUMN di berbagai sektor yang dilakukan melalui mekanisme *inbreng* saham milik Pemerintah di suatu BUMN kepada BUMN lainnya. *Inbreng* dalam hal ini adalah penyertaan modal dalam bentuk pengalihan saham milik Pemerintah di suatu BUMN yang dialihkan kepada BUMN lain yang akan menjadi *holding* BUMN. Selanjutnya, *holding* BUMN menggantikan posisi Pemerintah sebagai pemegang saham pada BUMN yang sahamnya telah dialihkan tersebut;

2. Bahwa tindakan pembentukan *holding* BUMN dapat diartikan sebagai tindakan peralihan/perubahan kepemilikan saham yang semula saham atas suatu BUMN dimiliki oleh Pemerintah menjadi beralih kepemilikannya kepada BUMN lainnya (*holding* BUMN). Dengan beralihnya saham milik pemerintah menjadi milik BUMN lainnya tersebut, maka BUMN yang "*diinbrengkan*" akan menjadi anak perusahaan BUMN yang ditunjuk sebagai induk perusahaan (BUMN *holding*). Konsekuensinya status BUMN yang sahamnya telah "*diinbrengkan*" bukan lagi berstatus BUMN, melainkan menjadi badan usaha biasa atau perseroan terbatas sebagaimana umumnya yang tunduk pada undang-undang perseroan terbatas. Selanjutnya, "*nasib BUMN*" yang telah menjadi anak perusahaan (telah menjadi PT biasa/bukan lagi PT Persero) tersebut berada sepenuhnya ditangan BUMN *holdingnya* (induknya);
3. Bahwa dengan transformasi BUMN menjadi anak perusahaan BUMN, maka beralih juga kewenangan negara/Pemerintah yang sebelumnya sebagai pemegang saham menjadi kewenangan BUMN induknya. Segala kebijakan anak perusahaan tergantung BUMN induknya, Pemerintah (negara) tidak mempunyai akses langsung kepada BUMN yang telah menjadi PT biasa tersebut, sehingga hal ini jelas bertentangan dengan penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud oleh konstitusi Pasal 33 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara". Penguasaan oleh negara tersebut telah diberikan makna oleh Mahkamah Konstitusi salah satunya adalah fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) yang dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dalam suatu badan usaha, secara lengkap sebagai



berikut (Bukti P-8):

“Penguasaan negara dimaknai, rakyat secara kolektif 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 perijinan (*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 sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya 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 sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat”;

4. Bahwa dengan peralihan saham Pemerintah kepada BUMN *holding* sebagaimana dikehendaki Pasal 2A PP 72/2016, maka segala kebijakan anak perusahaan tergantung BUMN induknya, termasuk dalam hal pengalihan asset atau kekayaan. Hal ini membuka peluang dan berpotensi terjadi pengalihan kekayaan anak perusahaan BUMN (yang notabene sebelumnya merupakan BUMN yang kekayaannya dimiliki negara) kepada pihak lain tanpa melalui mekanisme yang diatur dalam UU BUMN maupun UU Keuangan Negara. Sebuah BUMN bisa saja dijual (privatisasi/divestasi) dengan cara dijadikan dulu anak perusahaan BUMN *holding* dan setelah itu kapan saja dapat dijual oleh BUMN induknya tanpa melalui mekanisme yang diatur dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara serta tanpa perlu persetujuan DPR, dengan demikian Pasal 2A PP 72/2016 telah menciptakan mekanisme “privatisasi model baru”;



5. Bahwa Privatisasi adalah apabila:
 - a. Terjadi pengalihan saham negara kepada badan usaha/person lain;
 - b. Berkurangnya penyertaan modal negara secara langsung pada Badan Usaha Milik Negara yang diprivatisasi tersebut;
 - c. Terdapat badan usaha/person yang menggantikan kedudukan negara sebagai pemegang saham pada Badan Usaha Milik Negara yang diprivatisasi tersebut;

Hal ini juga diperkuat dengan pendapat Prof. Dr. Sri Edi Swasono dalam kapasitasnya sebagai ahli dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 (hal.188) (Bukti P-9), menyatakan privatisasi itu sendiri dapat terjadi dalam “bentuk” atau minimal dalam pengambilan keputusan (*decision making*). 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. Dengan demikian, pengalihan saham milik negara kepada BUMN akan berakibat perubahan dalam pengambilan keputusan pada BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham pemerintah tersebut merupakan privatisasi;

6. Bahwa Pasal 2A PP 72/2016 dikehendaki oleh Pemerintah sebagai dasar hukum untuk membentuk *holding* BUMN dengan cara *inbreg* saham negara/pemerintah di suatu BUMN ke BUMN lain tanpa menggunakan mekanisme yang sesuai dengan UU Keuangan Negara dan UU BUMN serta tidak dengan persetujuan DPR RI merupakan langkah untuk privatissi BUMN yang berpotensi merugikan negara. Dengan demikian cukup beralasan apabila keseluruhan isi Pasal 2A PP 72/2016 dinyatakan bertentangan dengan UU BUMN dan UU Keuangan Negara;
7. Bahwa untuk memperkuat dalil-dalil dan mendukung alasan permohonan ini, para Pemohon juga menyertakan keterangan ahli dan bukti dokumen yang dapat menjadi pertimbangan dan memperkuat Permohonan ini sebagai berikut:
 - a. Keterangan Ahli Faisal Basri, SE., MA. (Ahli Ekonomi) tentang Holding BUMN sebagai Jalan Pintas yang Sesat (Bukti P-15);
 - b. Keterangan Ahli Ir. Agus Pambagyo, MEA., CPN. (Ahli Kebijakan Publik) tentang Legalisasi Penghancuran BUMN Melalui PP No.



72/2016 (Bukti P-16);

- c. Keterangan Ahli Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H. (Ahli Hukum Keuangan Negara) tentang Status Hukum Keuangan Dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Badan Usaha Milik Negara Menurut Perspektif Hukum Anggaran Negara Dan Keuangan Publik (Bukti P-17);
- d. Keterangan Ahli Iqbal Tawakal Pasaribu, SH. (Staf Ahli Anggota DPR RI) tentang PP 72/2016 Menghilangkan Kuasa Negara atas BUMN (Bukti P-18);
- e. Keterangan Ahli Apung Widadi, SE. (Koordinator Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran – FITRA) tentang PP 72/2016 bertentangan dengan Peraturan yang Lebih Tinggi (Bukti P-19);

VI. Kesimpulan;

Berdasarkan uraian dan alasan yang telah disampaikan tersebut di atas, maka sampai pada kesimpulan bahwa telah jelas dan nyata-nyata bahwa PP 72/2016 telah mendegradasikan keberadaan negara dalam kepemilikan pada BUMN dan menjauhkan penguasaan negara terhadap BUMN sehingga berpotensi menjadi legitimasi dalam privatisasi atau penghilangan BUMN tanpa melalui ketentuan dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara serta tanpa pengawasan DPR RI;

Oleh karena itu, para Pemohon berharap bahwa palu yang dimiliki oleh Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini diharapkan untuk dapat membatalkan PP 72/2016 yang bertentangan dengan beberapa undang-undang di atasnya;

Provisi (Permohonan Putusan Sela);

1. Bahwa mengingat PP 72/2016 berlaku sejak diundangkan tanggal 30 Desember 2016 dan untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap pelaksanaan PP 72/2016 *a quo*, para Pemohon memohon agar Yang Mulia Majelis Hakim Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini menerbitkan Putusan Sela yang memerintahkan Presiden Republik Indonesia untuk menunda atau menghentikan pelaksanaan PP *a quo* sebelum adanya putusan akhir dalam perkara ini;
2. Permohonan provisi ini penting diajukan oleh para Pemohon untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan menghindarkan kerugian negara yang besar akibat penyertaan modal negara dalam BUMN sebagaimana dikehendaki oleh PP 72/2016 ini. Oleh sebab itu, meskipun



hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam Perma 1/2011 tidak mengatur putusan sela, namun demi keadilan, para Pemohon berpendapat bahwa Majelis Hakim Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini berwenang untuk menjatuhkan putusan provisi dalam perkara *a quo*;

Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, maka selanjutnya Pemohon mohon kepada Ketua Mahkamah Agung berkenan memeriksa permohonan keberatan dan memutuskan sebagai berikut:

DALAM PROVISI:

1. Menerima permohonan Provisi para Pemohon;
2. Memerintahkan kepada Presiden Republik Indonesia untuk menunda atau tidak melaksanakan PP 72/2016 sampai adanya putusan Mahkamah Agung dalam perkara ini yang berkekuatan hukum tetap;
3. Memerintahkan kepada Presiden Republik Indonesia dan pejabat di bawahnya untuk tidak membuat kebijakan, menerbitkan keputusan dan/atau peraturan terkait dengan pelaksanaan PP 72/2016 sampai adanya putusan Mahkamah Agung dalam perkara *a quo* yang berkekuatan hukum tetap;

DALAM POKOK PERKARA:

1. Menerima dan mengabulkan Permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 2 ayat (2) huruf b 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 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara";
3. Menyatakan sekurang-kurangnya Pasal 2A ayat (1), Pasal 2A ayat (2), Pasal 2A ayat (6), dan Pasal 2A ayat (7) 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 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, atau;

Menyatakan 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 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan oleh karenanya tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan;

4. Memerintahkan Termohon untuk mencabut 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;
5. Menghukum Termohon untuk membayar biaya perkara;

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan surat-surat bukti berupa:

1. 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 (Bukti P- 1);
2. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas (Bukti P-2);
3. Fotokopi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Bukti P-3);
4. Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Bukti P-4);
5. Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Bukti P-5)
6. Fotokopi Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor C-321.HT.01.03.TH 2003 dan Akta Notaris Anggaran Dasar KAHMI (Bukti P-6);
7. Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-297.AH.01.04 Tahun 2009 dan Akta Notaris Anggaran Dasar Yayasan Re-ide Indonesia (Bukti P-7);

Halaman 30 dari 43 halaman. Putusan Nomor 21 P/HUM/2017

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan.

Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :

Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id

Telp : 021-384 3348 (ext.318)



8. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 002/PUU-I/2003 (Bukti P-8);
9. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 (Bukti P-9);
10. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 (Bukti P-10);
11. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Bukti P-11);
12. Fotokopi Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: PER-02/MBU/2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap BUMN (Bukti P-12);
13. Fotokopi Surat Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor S-645/MBU/WK/10/2014 tanggal 9 Oktober 2014 tentang Penyampaian Hasil Panja Aset Badan Usaha Milik Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi (Bukti P-13);
14. Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (Bukti P-14);
15. Fotokopi Keterangan Ahli Faisal Basri, SE., MA. (Ahli Ekonomi) tentang Holding BUMN sebagai Jalan Pintas yang Sesat (Bukti P-15);
16. Fotokopi Keterangan Ahli Ir. Agus Pambagyo, MEA., CPN. (Ahli Kebijakan Publik) tentang Legalisasi Penghancuran BUMN Melalui PP No. 72/2016 (Bukti P-16);
17. Fotokopi Keterangan Ahli Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H. (Ahli Hukum Keuangan Negara) tentang Status Hukum Keuangan Dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Badan Usaha Milik Negara Menurut Perspektif Hukum Anggaran Negara Dan Keuangan Publik (Bukti P-17);
18. Fotokopi Keterangan Ahli Iqbal Tawakal Pasaribu, SH. (Staf Ahli Anggota DPR RI) tentang PP 72/2016 Menghilangkan Kuasa Negara atas BUMN (Bukti P-18);
19. Fotokopi Keterangan Ahli Apung Widadi, SE. (Koordinator Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran – FITRA) tentang PP 72/2016 bertentangan dengan Peraturan yang Lebih Tinggi (Bukti P-19);

Menimbang, bahwa permohonan keberatan hak uji materiil tersebut telah disampaikan kepada Termohon pada tanggal 17 Maret 2017 berdasarkan Surat Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor 21/PER-PSG/III/21P/HUM/2017, tanggal 17 Maret 2017;

Menimbang, bahwa terhadap permohonan Para Pemohon tersebut, Termohon telah mengajukan jawaban namun tenggang waktu pengajuan



jawaban telah terlewati, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil;

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan keberatan hak uji materiil dari Para Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas;

Menimbang, bahwa yang menjadi obyek permohonan keberatan hak uji materiil Para Pemohon adalah 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6006)(*vide* Bukti P-1);

Menimbang, bahwa sebelum Mahkamah Agung mempertimbangkan tentang substansi permohonan yang diajukan Para Pemohon, maka terlebih dahulu akan dipertimbangkan apakah permohonan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu apakah Para Pemohon mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil;

Kewenangan Mahkamah Agung:

Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945, Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 A ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materi disebutkan bahwa "Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Menimbang, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara jelas ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;



- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Propinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Menimbang, bahwa objek permohonan keberatan Hak Uji Materiil berupa 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 berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah merupakan jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan oleh karenanya Mahkamah Agung berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*):

Menimbang, bahwa Pasal 31 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa permohonan Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya dapat dilakukan oleh Pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya Peraturan tersebut, 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; atau
- c. Badan hukum publik atau badan hukum privat;

Dalam Penjelasannya ditentukan bahwa yang dimaksud dengan perorangan adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama;

Bahwa lebih lanjut Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 menentukan bahwa Pemohon keberatan adalah kelompok orang atau perorangan yang mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang;

Bahwa dengan demikian Pemohon dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. Kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- b. Kerugian hak yang diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;

Menimbang, bahwa Pemohon I adalah badan hukum perkumpulan *in casu* Majelis Nasional Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) didirikan berdasarkan Akta Pendirian Perkumpulan KAHMI Nomor 13 Tahun 2002 oleh Notaris Muchlis Patahna, S.H., dan mendapatkan pengesahan sebagai badan hukum sesuai Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor C-321.HT.01.03.TH.2003 (bukti P-6), yaitu perkumpulan yang bergerak di bidang Sosial, Kebudayaan dan Idiiil/Profesi, dengan melaksanakan kegiatan memantapkan visi ke-Islaman, kebangsaan, dan kecendikiaan, mengembangkan budaya bangsa untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;

Menimbang, bahwa Pemohon II adalah badan hukum yayasan *in casu* Yayasan Re-ide Indonesia didirikan berdasarkan Akta Pendirian Yayasan Re-ide Indonesia Nomor 02 Tahun 2009 oleh Notaris Indah Prastiti Extensia, S.H., dan mendapatkan pengesahan sebagai badan hukum sesuai Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-297.AH.01.04.Tahun 2009 (bukti P-7), yaitu yayasan yang bergerak di bidang Sosial khususnya mengenai permasalahan energi dan ketahanan pangan serta lainnya yang relevan dalam konteks pembangunan berkelanjutan;

Menimbang, bahwa Pemohon III, IV dan VI adalah perorangan warga Negara Indonesia (WNI) dengan pekerjaan dosen, yang bertindak untuk dan atas nama pribadi;

Menimbang, bahwa dalam permohonannya, pada pokoknya Para Pemohon (Pemohon I, II, III, IV dan V) telah mendalilkan bahwa Para Pemohon mempunyai kepentingan dengan alasan pemberlakuan objek permohonan *a quo* yang substansinya mengatur tata cara penyertaan dan penatausahaan modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan mereduksi hak hukum Para Pemohon dalam memperoleh jaminan dan perlindungan hukum serta keadilan dan kesejahteraan, sehingga Para Pemohon mempunyai kerugian/kepentingan yang dirugikan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil kepada Mahkamah Agung agar Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 yang menjadi obyek permohonan *a quo* dinyatakan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Menimbang, bahwa terhadap kepentingan Para Pemohon Mahkamah Agung berpendapat sebagai berikut :



1. Bahwa Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945 mengatur:
 - (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;
2. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD Tahun 1945 tersebut diatas, rakyat secara kolektif memberikan mandat kepada Negara melalui penyertaan modal dan dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) guna mendayagunakan penguasaan Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sehingga Para Pemohon, baik Pemohon I dan II yang melakukan mandat organisasi dalam melaksanakan peran kebangsaan, untuk memastikan penguasaan Negara dalam tata kelola Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat berjalan menurut UUD 1945 maupun Undang-Undang;
3. Bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 (objek Hak Uji Materiil) adalah menyangkut pengelolaan keuangan Negara, berupa penyertaan modal Negara dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bersifat profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar R.I. Tahun 1945, yang bertujuan mensejahterakan seluruh warga Negara Indonesia, sehingga Para Pemohon sebagai subjek hukum yang memiliki hak atas keuangan Negara serta akses terhadap keterbukaan pengelolaan keuangan Negara yang diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdapat potensi kerugian hak konstitusinya secara langsung;

Menimbang, berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, menurut Mahkamah Agung, Para Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai Badan Hukum dan perorangan yang dapat mengajukan permohonan Hak Uji Materi kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 A ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 dan terdapat hubungan kausalitas antara kepentingan Para Pemohon yang dirugikan dengan terbitnya objek Hak Uji Materi, oleh karenanya Para Pemohon mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materi atas 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



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Terbatas, dengan demikian merujuk ketentuan Pasal 31 A ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011, maka permohonan *a quo* secara formal dapat diterima;

Menimbang, bahwa oleh karena Mahkamah Agung berwenang menguji permohonan keberatan hak uji materiil dan Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan Permohonan *a quo*, maka Permohonan *a quo* secara formal dapat diterima;

Menimbang, bahwa selanjutnya Mahkamah Agung akan mempertimbangkan pokok permohonan, yaitu apakah ketentuan yang dimohonkan uji materiil *a quo* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak;

POKOK PERMOHONAN;

Menimbang, bahwa pokok permohonan keberatan hak uji materiil adalah pengujian 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-1) terhadap:

1. 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);
2. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Menimbang, bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Para Pemohon mengajukan alat bukti Surat/Tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-19;

Menimbang, bahwa berdasarkan dalil-dalil dalam Permohonan Para Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan oleh Para Pemohon, Mahkamah Agung berpendapat bahwa dalil-dalil Para Pemohon tersebut tidak dapat dibenarkan, dengan pertimbangan sebagai berikut:

Bahwa objek permohonan keberatan hak uji materiil tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, karena:

- Bahwa Para Pemohon menganggap Termohon telah melakukan penggantian frasa “proyek-proyek yang dibiayai oleh APBN” menjadi frasa



“barang milik negara (BMN)” dalam ketentuan Pasal 2 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 sehingga telah bertentangan dengan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara;

- Bahwa frasa “proyek-proyek yang dibiayai oleh APBN” secara khusus tidak diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara melainkan ditemukan dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang menjelaskan bahwa proyek-proyek yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari beberapa bagian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dapat dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- Bahwa jika mencermati formulasi dari Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 diketahui bahwa bagian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dapat dijadikan sebagai Penyertaan Modal Negara adalah yang bersumber dari kekayaan negara, yang sejalan dengan maksud ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang juga mencantumkan barang sebagai salah satu jenis kekayaan negara;
- Bahwa sebagaimana dimuat dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur fungsi Penjelasan dalam peraturan perundang-undangan diketahui bahwa penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi dari norma resmi dalam batang tubuh dan kedudukan penjelasan tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut, maka penjelasan dari Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak dapat dijadikan dasar untuk pembentukan Peraturan Pemerintah termasuk Peraturan Pemerintah yang menjadi objek hak uji materiil dan secara *a contrario* tidak dapat pula dijadikan sebagai batu uji atas suatu ketentuan perundang-undangan dibawahnya;
- Bahwa jika mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *juncto* Pasal 2 huruf



g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diketahui bahwa Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah maka dalam pengertian tersebut, proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan bagian dari Barang Milik Negara (BMN), dan bukan satu jenis kekayaan negara tersendiri;

- Bahwa lebih khusus dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2016 mengatur:

- (1) Barang Milik Negara (BMN) yang berasal dari Daftar Isian Kegiatan (DIK)/Daftar Isian Proyek (DIP)/Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kementerian Negara/Lembaga yang dipergunakan dan/atau dioperasikan oleh BUMN dan telah tercatat pada laporan posisi keuangan BUMN sebagai BPYBDS atau akun yang sejenis, ditetapkan untuk dijadikan PMN pada BUMN tersebut;
- (2) BMN yang dihasilkan dari belanja modal pada DIPA Kementerian Negara/Lembaga yang akan dipergunakan oleh BUMN sejak pengadaan BMN dimaksud, ditetapkan menjadi PMN pada BUMN yang menggunakan BMN tersebut;
- (3) Hasil proyek/kegiatan yang bersumber dari Bagian Anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Bendahara Umum Negara (BUN) yang telah digunakan oleh Perum Bulog dan Perum Produksi Film Negara (PFN) sebagaimana telah direviu oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dan tercantum dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) audited Tahun Anggaran 2014, dialihkan menjadi PMN pada BUMN tersebut;
- (4) Pelaksanaan PMN pada BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;

- Bahwa berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tersebut diatas, maka mengenai penetapan Barang Milik Negara (BMN) menjadi Penyertaan Modal Negara di BUMN, serta adanya ketentuan agar penetapan Barang Milik Negara (BMN) menjadi Penyertaan Modal Negara pada BUMN jelas menunjukkan bahwa pencantuman Barang Milik Negara (BMN) pada pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 adalah merupakan amanat dari Undang-undang APBN 2016;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- Bahwa dengan demikian hilangnya frasa proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta masuknya frasa Barang Milik Negara dalam objek HUM *a quo* tidak bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi khususnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara;
- Bahwa Para Pemohon mendalihkan Pasal 2A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- Bahwa ketentuan pasal 2A ayat (1) mengatur “Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas kepada BUMN atau perseroan terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”,
- Bahwa menurut Para Pemohon frasa “tanpa melalui mekanisme APBN” bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang mengatur “Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD”;
- Bahwa menurut Para Pemohon ketentuan *a quo* juga telah menghilangkan peran dan fungsi DPR RI baik dalam tataran fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara diketahui bahwa pinjaman/hibah/penyertaan modal negara dapat dilakukan oleh negara dengan mengambil harta yang bersumber dari kekayaan negara, sehingga berdasarkan prinsip tersebut maka pengelolaannya diperlukan persetujuan dari DPR sebagai representasi perwakilan rakyat melalui mekanisme APBN. Persetujuan DPR tersebut pada prinsipnya adalah persetujuan berupa perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau Perseroan;
- Bahwa setelah persetujuan DPR dalam APBN mengenai perubahan bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN atau Perseroan Terbatas (mekanisme PMN) maka kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham Negara yang dikelola secara korporasi yang sehat (*good corporate*

Halaman 39 dari 43 halaman. Putusan Nomor 21 P/HUM/2017

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan.

Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :

Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id

Telp : 021-384 3348 (ext.318)



governance) yang juga berarti ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik tapi menjadi hukum privat dan negara berperan sebagai pemilik saham dalam lapangan hukum privat (*vide* pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN beserta penjelasannya);

- Bahwa ketentuan pasal 2A ayat 1 objek HUM *a quo* muatan materinya adalah mengenai Penyertaan Modal Negara (PMN) yang telah berbentuk saham milik negara pada BUMN yang akan ditempatkan sebagai Penyertaan Modal Negara (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) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang 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;
- Bahwa dengan demikian dalil Para Pemohon yang menyatakan pasal 2A ayat (1) objek HUM *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak;
- Bahwa demikian pula dalil Para Pemohon yang menyatakan objek HUM *a quo* mengkerdilkan peran DPR tidak beralasan dan harus ditolak, karena menurut pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dihubungkan dengan tugas, kewenangan dan fungsi DPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, tidak terdapat ketentuan yang secara khusus mengatur keterlibatan DPR dalam proses Penyertaan Modal Negara karena telah berada di wilayah hukum privat;
- Bahwa Para Pemohon dalam permohonannya mendalilkan Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 bertentangan dengan



Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN);

- Pada prinsipnya suatu BUMN dapat digabung, dilebur dengan BUMN lainnya maupun diambil alih oleh BUMN lainnya (*vide* Pasal 63 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN);
- Bahwa PMN saham BUMN ke BUMN lainnya yang mengakibatkan BUMN menjadi anak perusahaan dari BUMN induk (*Holding*) dimungkinkan karena tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa terhadap BUMN yang menjadi anak perusahaan dari BUMN induk berubah menjadi Perseroan Terbatas, karena kepemilikan negara melalui perusahaan induk tetap diakui dengan memberikan hak istimewa sehingga kontrol (pengawasan) atas BUMN anak tetap dapat dilakukan oleh negara melalui BUMN induk dan tidak mereduksi maksud dari penguasaan negara dalam pasal 33 ayat (2) UUD 1945 sebagaimana makna penguasaan negara yang ditunjuk dalam Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003 yang merinci bentuk penguasaan negara dalam hal (1) mengadakan kebijakan (*beleid*), (2) melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), (3) melakukan pengaturan (*regelendaad*), (4) melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan (5) melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*);
- Bahwa holdingisasi tidaklah sama dengan privatisasi karena privatisasi bertujuan salah satunya adalah memperluas kepemilikan masyarakat, namun dalam holdingisasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2A ayat (2) kepemilikan saham mayoritas masih di tangan negara melalui BUMN induk dan dalam prakteknya holdingisasi beberapa BUMN pernah dilakukan pemerintah terhadap beberapa BUMN yang sejenis;
- Bahwa dengan demikian pasal 2A ayat (2) tidak bertentangan dengan pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN;
- Bahwa dalam Permohonan Para Pemohon mendalilkan Pasal 2A ayat (6) dan (7) bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara;
- Bahwa sebagaimana telah dipertimbangkan dalam pertimbangan tersebut diatas, bahwa Penyertaan Modal Negara (PMN) saham negara di BUMN kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan bentuk BUMN yang menjadi anak usaha BUMN tidak berubah menjadi Perseroan Terbatas biasa, namun tetap menjadi BUMN maka ketentuan pasal 2A ayat (6) dan ayat (7) objek HUM *a quo* tidak bertentangan dengan Undang-Undang



Nomor 19 Tahun 2003, sehingga berdasarkan hal tersebut, anak usaha BUMN dapat memperoleh penugasan khusus;

- Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 2A objek HUM *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN;
- Bahwa pembentukan Holding Induk (holdingisasi) tidak sama dengan privatisasi karena privatisasi salah satu tujuannya adalah memperluas kepemilikan masyarakat, namun dalam pembentukan perusahaan BUMN induk (holdingisasi) sebagaimana dimaksud Pasal 2A ayat (2) objek HUM *a quo* kepemilikan saham mayoritas masih di tangan Negara melalui BUMN induk;

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dalil permohonan Para Pemohon tidak beralasan hukum;

Konklusi:

Menimbang, bahwa berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah Agung berkesimpulan:

- Mahkamah Agung berwenang untuk mengadili permohonan keberatan hak uji materiil;
- Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*; dan
- Pokok Permohonan dari Para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Oleh karena itu, permohonan keberatan hak uji materiil harus ditolak, dan selanjutnya sebagai pihak yang kalah Para Pemohon dihukum untuk membayar biaya perkara;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

MENGADILI,

Menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Para Pemohon:

MAJELIS NASIONAL KORPS ALUMNI HIMPUNAN MAHASISWA ISLAM (KAHMI), YAYASAN RE-IDE INDONESIA, Dr. AHMAD REDY, S.H.,M.H, Dr. SUPARJI, S.H.,M.H., dan Dr. M. ALFAN ALFIAN, M., tersebut;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Menghukum Para Pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp1.000.000,00 (satu juta Rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Kamis, tanggal 8 Juni 2017, oleh Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum., Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Is Sudaryono, S.H., M.H., dan Dr. H.M. Hary Djatmiko, S.H., M.S., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Adi Irawan, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis :

ttd./Is Sudaryono, S.H., M.H.

ttd./ Dr. H.M. Hary Djatmiko, S.H., M.S.

Ketua Majelis,

ttd./Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum.

Panitera Pengganti,

ttd./Adi Irawan, S.H., M.H.

Biaya-biaya:

1. Meterai	Rp	6.000,00
2. Redaksi	Rp	5.000,00
3. Administrasi	Rp	989.000,00
Jumlah	Rp	1.000.000,00

Untuk Salinan
MAHKAMAH AGUNG RI.
a.n. Panitera
Panitera Muda Tata Usaha Negara

H. Ashadi, SH.
NIP. : 19540827 198303 1 002