



**PUTUSAN
Nomor 2/SKLN-X/2012**

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] **Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono**, berkedudukan di Jalan Medan Merdeka Utara, Jakarta, yang bertindak selaku Presiden Republik Indonesia, berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 27 Desember 2011 memberi kuasa dengan hak substitusi kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Dr. Amir Syamsudin, S.H., M.H. serta Menteri Keuangan Republik Indonesia, Agus D.W. Martowardojo, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Dr. Amir Syamsudin, S.H., M.H. berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 28 Desember 2011 memberi kuasa kepada Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.; Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Dr. Wahiduddin Adams, S.H., M.A.; dan Direktur Litigasi Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Dr. Muallimin Abdi, S.H., M.H., baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Menteri Keuangan Republik Indonesia, Agus D.W. Martowardojo berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor SKU-21/MK.01/2012 bertanggal 25 Januari 2012 memberi kuasa kepada Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, K.A. Badaruddin; Direktur Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Hadiyanto; Inspektur Jenderal Kementerian

Keuangan Republik Indonesia, Sonny Loho; dan Staf Ahli Bidang Organisasi, Birokrasi, dan Teknologi Informasi, Rionald Silaban, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

Terhadap:

[1.3] **Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**, berkedudukan di Jalan Jenderal Gatot Subroto, Jakarta, berdasarkan Surat Tugas Nomor HK.00/02479/DPR RI/2012 bertanggal 14 Maret 2012 menugaskan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yaitu **Dr. H. Aziz Syamsuddin; Drs. M. Nurdin, M.M.; Nusron Wahid; Satya W. Yudha, M.Sc.; Drs. Mohammad Idris Luthfi, M.Sc.; Maruarar Sirait; I G A Rai Wirajaya; Arif Budimanta; Dr. Muhammad Firdaus, M.A.; Muhammad Hatta;** dan **Agus Sulistiono**, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Termohon I;**

[1.4] **Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia**, berkedudukan di Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 31, Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 21 Februari 2012 memberi kuasa kepada Sekretaris Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Hendar Ristriawan; Kepala Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Nizam Burhanuddin; Staf Ahli Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Bambang Pamungkas; Kepala Direktorat Legislasi, Analisis, dan Bantuan Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Akhmad Anang Hernady; Kepala Sub Auditorat II.B.2 Auditorat Utama Keuangan Negara II Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Hasby Ashidiqi; dan Kepala Bagian Persidangan dan Protokol Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Flora Anita Diassari, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Termohon II;**

- [1.5] Membaca permohonan Pemohon;
 Mendengar keterangan Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan tertulis Termohon I dan Termohon II;
 Mendengar keterangan ahli Pemohon, Termohon I, dan Termohon II serta saksi Pemohon;
 Mendengar keterangan ahli dan saksi yang dipanggil oleh Mahkamah;
 Memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon;
 Membaca Kesimpulan Tertulis Pemohon dan Termohon II;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya Januari 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 49/PAN.MK/2012 pada tanggal 7 Februari 2012 dan dicatat dalam Buku Regsitrasasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 2/SKLN-X/2012, pada tanggal 13 Februari 2012. Permohonan tersebut telah diperbaiki dengan permohonan tanpa tanggal yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 5 Maret 2012, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

I. Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi

A. Mahkamah Konstitusi Berwenang Mengadili Perkara *a quo*

1. Bahwa Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyebutkan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Pengaturan lebih lanjut mengenai sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK). Selanjutnya pengaturan mengenai pihak dalam SKLN adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap

kewenangan yang dipersengketakan diatur dalam ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU MK.

2. Bahwa pengaturan lebih lanjut hukum acara SKLN, Mahkamah menerbitkan Peraturan Mahkamah Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara (selanjutnya disebut PMK 8/2006). Dalam Pasal 1 angka (6) PMK 8/2006, Mahkamah memberikan pengertian mengenai kewenangan konstitusional lembaga negara adalah kewenangan yang dapat berupa wewenang/hak dan tugas/kewajiban lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945.
3. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) PMK 8/2006 menyebutkan bahwa "*Lembaga negara yang dapat menjadi Pemohon atau Termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah DPR; DPD; MPR; Presiden; BPK; Pemda; atau Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945*". Dengan demikian, Pemohon dan Termohon I serta Termohon II *expresis verbis* memenuhi kualifikasi sebagai pihak dalam SKLN.
4. Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut Pemohon, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan SKLN yang diajukan oleh Pemohon terhadap Termohon I dan Termohon II.

II. Tentang Kedudukan Hukum (*legal standing*) para Pihak (*subjectum litis*)

A. Presiden, DPR, dan BPK adalah Lembaga Konstitusional (*Constitutional Organ*)

5. Dalam ketentuan Pasal 3 PMK 8/2006, Mahkamah telah menyebutkan syarat *legal standing* dalam mengajukan permohonan SKLN yaitu:
 - a. Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain.
 - b. Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.
 - c. Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan Pemohon.
6. Bahwa Pemohon memiliki kedudukan sebagai lembaga negara dan memperoleh kewenangannya dari UUD 1945. Hal ini dipertegas oleh

pertimbangan hukum Mahkamah pada putusan perkara Nomor 068/SKLN-II/2004. Dalam halaman 16 putusan dimaksud antara lain dinyatakan:

“Menimbang bahwa dalam perkara a quo pihak yang bersengketa adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagai Pemohon dan Presiden sebagai Termohon I dan DPR sebagai Termohon II. Ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara adalah Pasal 22D, 22E, 23F. Sedangkan Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, dan 23F UUD 1945 adalah menunjukkan kedudukan Presiden sebagai lembaga negara. Sementara itu ketentuan yang menunjukkan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara adalah Pasal 19, 20, 20A, 21, 22, 22A, dan 22B UUD 1945. Pasal-pasal UUD 1945 dimaksud sekaligus menunjukkan bahwa ketiga lembaga negara tersebut memperoleh kewenangannya dari UUD 1945;”

7. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 juga telah menunjukan kedudukan Termohon II sebagai lembaga negara.
8. Berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah tersebut dan ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 di atas, maka Pemohon dan Termohon I serta Termohon II telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 2 PMK 8/2006 tersebut di atas.

B. Presiden Merupakan Pemegang Kekuasaan Pemerintahan Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945

9. Pemohon sebagaimana dinyatakan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 kepada Pemohon antara lain kewenangan yang terkait keuangan negara (Pasal 23C UUD 1945) dan mengelola cabang-cabang produksi dan kekayaan alam Indonesia untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan tersebut, Pemohon dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.
10. Sebagai pelaksanaan amanat Pasal 4 ayat (1), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, sebagai pembantu Pemohon berdasarkan ketentuan Pasal

17 ayat (1) UUD 1945, Menteri Keuangan selaku kuasa Pemohon dalam pengelolaan keuangan negara dan Bendahara Umum Negara melalui Pusat Investasi Pemerintah (selanjutnya disebut PIP) telah menandatangani Perjanjian Jual Beli 7% Saham Divestasi PT Newmont Nusa Tenggara Tahun 2010 dengan pemegang saham asing. Pembelian saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara (selanjutnya disebut PT NNT) dimaksud merupakan salah satu cara bagi Pemohon untuk melaksanakan kewenangan konstitusional menguasai cabang-cabang produksi, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, pelaksanaan pembelian saham divestasi PT NNT juga merupakan pelaksanaan Kontrak Karya yang ditandatangani antara Pemerintah dan PT NNT pada tanggal 2 Desember 1986.

11. Dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan, Pemohon melakukan pengelolaan keuangan negara dan pengelolaan investasi *in casu* pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010, yang menurut Pemohon tidak diperlukan lagi persetujuan dari Termohon I.
12. Oleh karena itu, persetujuan yang dikehendaki oleh Termohon I dan kesimpulan dalam LHP Termohon II atas pelaksanaan kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana disebutkan di atas menurut pendapat Pemohon jelas bahwa Termohon I dan Termohon II telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan dan/atau merugikan pelaksanaan kewenangan konstitusional Pemohon.
13. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Pemohon, Termohon I dan Termohon II telah memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara berdasarkan Pasal 3 PMK 8/2006.

III. Tentang Kewenangan Konstitusional yang Dipersengketakan (*Objectum Litis*)

A. UUD 1945 Memuat Prinsip Pemisahan Kekuasaan (*Separation Of Powers*)

14. Perubahan UUD 1945 menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang

diwujudkan dalam pelebagaan institusi yang sederajat sekaligus saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain (*check and balances*). Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara, lembaga negara yang dimaksud adalah Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam hal kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan terdapat empat lembaga yaitu (i) DPR; (ii) DPD; (iii) MPR dan (iv) BPK. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, terdapat dua lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Selain itu ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim yang sifatnya merupakan penunjang terhadap cabang kekuasaan kehakiman.

15. Kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara oleh Presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara. Dalam Bab III UUD 1945 ini berisi 17 pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai Presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah. Namun yang terpenting adalah apa yang ditentukan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Bahwa Pemohon dalam melaksanakan kewenangannya yaitu kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu pemerintahan yang diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 yang pada pokoknya menyatakan Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

B. Presiden Mempunyai Kewenangan Konstitusional Dalam Melakukan Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Bagian Kekuasaan Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945

16. Kewenangan Pemohon sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang termasuk di dalamnya kekuasaan untuk melakukan pengelolaan keuangan negara. Mengingat pentingnya pengaturan mengenai keuangan negara maka UUD 1945 mengatur mengenai keuangan negara tersebut pada bab tersendiri yaitu Bab VIII Hal Keuangan yang mengatur mengenai APBN, pajak dan pungutan lainnya, mata uang, hal-hal lain mengenai keuangan

negara, dan bank sentral. Dalam ketentuan Pasal 23C UUD 1945 telah mengamanatkan pengaturan keuangan negara dengan suatu Undang-Undang. Dalam rangka menjalankan amanat konstitusi tersebut, telah diterbitkan paket perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan negara, antara lain UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.

17. Kewenangan Pemohon atas pengelolaan keuangan negara diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) UU Keuangan Negara. Pemohon selaku kepala pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah telah menguasai kekuasaan dimaksud kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU Keuangan Negara. Dalam menjalankan kuasa pengelola fiskal tersebut, Menteri Keuangan juga melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara.
18. Sebagai Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan mempunyai beberapa tugas dan kewenangan, salah satu kewenangan yang dimilikinya adalah melakukan pengelolaan investasi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) huruf h UU Perbendaharaan Negara. Tujuan pelaksanaan investasi Pemerintah adalah untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya. Adapun ketentuan mengenai pelaksanaan investasi Pemerintah diatur dalam Pasal 41 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Perbendaharaan Negara.

C. Pelaksanaan Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Tahun 2010 Merupakan Perwujudan Kewenangan Konsitusional Presiden Dalam Rangka Mewujudkan Amanat Konstitusi

19. Dengan kewenangan konstitusional dalam bidang pengelolaan keuangan negara yang dimilikinya tersebut, Menteri Keuangan telah melakukan investasi Pemerintah dalam bentuk pembelian 7% saham divestasi PT NNT Tahun 2010.
20. Adapun hak Pemerintah untuk melakukan pembelian 7% saham divestasi PT NNT Tahun 2010 didasarkan pada Kontrak Karya antara Pemerintah dan PT NNT pada tanggal 2 Desember 1986. Dalam Pasal 24 ayat (3) dan ayat (4) kontrak karya dimaksud, pemilik saham asing diwajibkan untuk

pertama-tama melakukan penawaran divestasi saham miliknya dengan besaran tertentu pada tahun tertentu kepada Pemerintah.

21. Pembelian 7% saham divestasi PT NNT dilakukan oleh PIP, satuan kerja di bawah Kementerian Keuangan yang bertugas untuk melakukan investasi Pemerintah (Pasal 41 ayat (3) UU Perbendaharaan Negara *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah *juncto* Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.01/2007).
22. Pelaksanaan pembelian saham divestasi PT NNT merupakan keputusan Pemohon yang sejatinya ditujukan untuk memberikan manfaat seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia untuk mewujudkan tujuan bernegara dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu “memajukan kesejahteraan umum” dan dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 mengenai penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mengenai penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.
23. Mahkamah telah memberikan pengertian atas cabang-cabang produksi yang harus dikuasai negara dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) UUD 1945 pada halaman 335 Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang berbunyi:

“Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”
24. Dengan konsepsi yang telah disampaikan oleh Mahkamah, Pemohon menyatakan bahwa pembelian 7% saham divestasi PT NNT merupakan salah satu cara kepemilikan publik atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara untuk mendapatkan manfaat sebagaimana yang diuraikan lebih lanjut pada paragraf 42 dari permohonan ini.

25. Sedangkan terkait dengan tafsir Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Mahkamah telah mengeluarkan Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Dalam halaman 334 putusan dimaksud antara lain dinyatakan:

“Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian pendapat dan uraian di atas, maka dengan demikian, perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud

benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.”

26. Berdasarkan tafsir Mahkamah tersebut, telah ternyata bahwa konsep dikuasai oleh negara atas kekayaan alam dilakukan melalui 5 (lima) fungsi, yaitu (1) mengadakan kebijakan (*beleid*); (2) tindakan pengurusan (*bestuursdaad*); (3) pengaturan (*regelendaad*); (4) pengelolaan (*beheersdaad*); dan (5) pengawasan (*toezichthoudensdaad*).
27. Dari kelima tafsir dikuasai oleh negara atas kekayaan alam tersebut, telah ternyata bahwa satu-satunya kewenangan yang melibatkan Termohon I hanyalah dalam fungsi pengaturan (*regelendaad*). Bahkan Mahkamah menyatakan bahwa fungsi pengawasan pun dilaksanakan oleh Pemerintah. Hal ini harus dimaknai bahwa yang diawasi oleh Pemerintah tersebut adalah cabang produksi yang mengelola kekayaan alam. Sementara Termohon I karena kewenangan konstitusional yang dimiliki tetap dapat mengawasi Pemohon dalam menjalankan kekuasaan atas sumber daya alam sebagaimana telah ditafsirkan oleh Mahkamah.
28. Dalam proses penyelesaian pembelian 7% saham divestasi PT NNT, Termohon I, dalam hal ini Komisi XI (komisi yang membidangi keuangan dan perbankan) telah mengadakan beberapa kali rapat kerja dengan Menteri Keuangan yaitu pada tanggal 18 Mei 2011, 26 Mei 2011, dan tanggal 1 Juni 2011 dan dalam pertemuan tersebut, terdapat perbedaan pendapat antara Pemohon dengan Termohon I. Termohon I berpendapat bahwa Menteri Keuangan hanya dapat melakukan pembelian saham divestasi PT NNT setelah mendapatkan persetujuan Termohon I terlebih dahulu.
29. Sehubungan dengan adanya perbedaan pendapat tersebut, Termohon I dengan surat Nomor PW.01/5188/DPR RI/VI/2011 tanggal 21 Juni 2011 telah memohon kepada Termohon II untuk melakukan audit dengan tujuan tertentu terhadap proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT. Dengan mendasarkan surat Termohon I dimaksud, Termohon II telah melaksanakan audit dengan tujuan tertentu dan telah menerbitkan LHP.
30. Dalam LHP tersebut, Termohon II pada pokoknya berkesimpulan berdasarkan ketentuan Pasal 24 UU Keuangan Negara dan Pasal 41 UU Perbendaharaan Negara, keputusan Pemerintah untuk melakukan investasi

jangka panjang dalam bentuk penyertaan modal pada perusahaan swasta yaitu pembelian 7% saham PT NNT oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah, harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan DPR sebagai pemegang hak budget, baik mengenai substansi keputusan investasi/penyertaan modal maupun penyediaan anggarannya dalam APBN.

31. Dengan menggunakan dasar LHP Termohon II dimaksud, Termohon I telah mengirimkan surat Nomor PW.01/9333/DPR RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011 dan Nomor AG/9134/DPR RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011 kepada Menteri Keuangan dan Menteri ESDM yang pada pokoknya menyatakan bahwa Termohon I berpendapat bahwa pembelian 7% saham divestasi PT NNT Tahun 2010 harus mendapat persetujuan Termohon I terlebih dahulu. Bahwa surat-surat Termohon I dimaksud merupakan sikap resmi Termohon I, hal ini dikarenakan surat dimaksud disampaikan oleh pimpinan Termohon I yang mempunyai kewenangan dalam melakukan hubungan dengan lembaga negara lainnya.

D. Keharusan Adanya Persetujuan DPR Dalam Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Tahun 2010 Akan Mengakibatkan Terdilusinya Fungsi Pengawasan DPR dan Menciderai Prinsip Pemisahan Kekuasaan Dalam UUD 1945

32. Keharusan adanya persetujuan Termohon I terhadap pembelian 7% saham divestasi PT NNT dengan alasan Termohon I merupakan pemegang fungsi anggaran adalah hal yang tidak berdasar. Sesuai ketentuan Pasal 20A UUD 1945, dinyatakan bahwa memang benar salah satu fungsi Termohon I adalah fungsi anggaran. Namun, ketentuan Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD secara tegas menyatakan:

“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.”

33. Berdasarkan hal tersebut, keharusan adanya persetujuan Termohon I dalam hal pembelian 7% saham divestasi PT NNT tidak termasuk dalam

kewenangan Termohon I dalam menjalankan fungsi anggaran. Pelaksanaan fungsi anggaran Termohon I telah dilakukan dengan memberikan persetujuan rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya.

34. Pembelian 7% saham divestasi PT NNT bersumber dari dana investasi yang dialokasikan dalam APBN Tahun 2011 sebesar Rp1 Triliun, sedangkan sisanya menggunakan keuntungan investasi PIP.
35. Dengan telah disetujuinya APBN Tahun 2011, maka sesungguhnya Termohon I telah melaksanakan kewenangan konstitusionalnya. Adapun pelaksanaan dari APBN Tahun 2011 tersebut merupakan kewenangan konstitusional Pemohon yang tidak seharusnya dicampuri oleh Termohon I.
36. Bahwa apabila dalam pelaksanaan APBN masih diperlukan persetujuan kembali oleh Termohon I maka hal tersebut akan menyebabkan adanya persetujuan berlapis sehingga Termohon I telah memasuki ranah eksekutif dan hal tersebut akan membawa dampak terhadap fungsi pengawasan dari Termohon I yang dengan sendirinya akan terdilusi karena dapat dianggap turut serta menjalankan pemerintahan dalam bentuk persetujuan suatu kebijakan. Lebih dari itu, tindakan tersebut juga menciderai prinsip pemisahan kekuasaan dalam UUD 1945.

E. Surat DPR dan LHP BPK Merupakan Bukti Kewenangan Konstitusional Presiden Telah Diambil, Dikurangi, Dihalangi, Diabaikan, dan/atau Dirugikan Oleh DPR dan BPK

37. Bahwa terhadap pelaksanaan pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 telah timbul sengketa penafsiran antara Pemohon dengan Termohon I dan Termohon II yang menganggap bahwa dalam melaksanakan kewenangan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari Termohon I yang didasarkan pada kesimpulan LHP Termohon II. Dengan demikian, penafsiran yang berbeda antara Pemohon dengan Termohon I dan Termohon II telah menyebabkan kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana dijelaskan di atas telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh Termohon I dan Termohon II. Dengan adanya persetujuan dari Termohon I, maka Pemohon menjadi terhambat dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di bidang pengelolaan keuangan negara berupa

pelaksanaan investasi dalam bentuk pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 sehingga negara tidak dapat segera mendapatkan manfaatnya yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

38. Bahwa berdasarkan uraian di atas, telah terbukti terdapat *objectum litis* sengketa kewenangan lembaga negara berupa surat Termohon I Nomor PW.01/9333/DPR RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011 dan Nomor AG/9134/DPR RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011 serta LHP Termohon II. Karena dengan adanya surat dari Termohon I dan LHP Termohon II dimaksud, kewenangan konstitusional Pemohon telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh Termohon I dan Termohon II.

IV. Tentang Kepentingan Langsung Pemohon Atas Kewenangan Konstitusional Yang Dipersengketakan

A. Tujuan Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Sebagai Pelaksanaan Amanat Konstitusi

39. Pada akhir-akhir ini di berbagai negara terjadi pergeseran paradigma kebijakan atas sumber daya alamnya. Dalam kerangka kebijakan baru peran negara umumnya diberi tempat lebih besar karena pengalaman empiris menunjukkan bahwa pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada kalkulasi dan proses bisnis semata dapat mengakibatkan kepentingan-kepentingan dasar negara/publik terabaikan. Kepentingan-kepentingan negara itu antara lain menyangkut pengamanan terhadap pendapatan negara, kelestarian lingkungan, kebutuhan dalam negeri, dan peningkatan nilai tambah dalam negeri. Pengamanan kepentingan-kepentingan dasar negara tersebut memerlukan keterlibatan negara yang lebih besar daripada sebelumnya. Bentuk keterlibatan negara itu beragam, mulai dari pengenaan pajak/royalti yang lebih tinggi, pengaturan dampak lingkungan yang lebih ketat, persyaratan mendahulukan kebutuhan dalam negeri sebelum ekspor.
40. Di Indonesia pergeseran paradigma seperti ini juga sedang berjalan. Pengambilan oleh negara atas 7% saham divestasi PT NNT adalah upaya untuk mengawal kepentingan negara dalam pemanfaatan sumber daya alam Indonesia. Walaupun penguasaan negara terhadap kepemilikan saham tersebut minimal, namun negara memiliki jaminan untuk masuk ke dalam proses pengambilan keputusan perusahaan, untuk mendapatkan

informasi vital perusahaan sehingga negara dapat lebih baik dalam mengamankan penerimaan negara, dampak lingkungan, dan sebagainya. Akses terhadap operasi perusahaan, khususnya yang bergerak di bidang sumber daya alam, sangat penting bagi pengamanan kepentingan publik. Kebijakan Pemerintah untuk mendapatkan 7% saham divestasi PT NNT didasarkan pada prinsip kebijakan tersebut.

41. Berdasarkan uraian Pemohon di atas, Pemohon berkeyakinan bahwa sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C, dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, Pemohon mempunyai kewenangan konstitusional untuk melakukan investasi pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 tanpa perlu persetujuan Termohon I terlebih dahulu. Pemohon juga mempunyai kepentingan langsung atas kewenangan konstitusional Pemohon yang dikurangi, dihalangi, dan/atau diabaikan oleh Termohon I dengan mengharuskan Pemohon meminta persetujuan terlebih dahulu kepada Termohon I yang didasarkan pada kesimpulan LHP Termohon II.
42. Pembelian 7% saham divestasi PT NNT sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional Pemohon dilakukan dengan pertimbangan negara akan memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya. Adapun manfaat yang diperoleh dari pembelian saham divestasi PT NNT tersebut di atas antara lain:
 - a. Mendukung dan memastikan kepatuhan (*compliance*) perusahaan dalam pembayaran pajak, royalti, dan kewajiban tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*) sehingga efek ganda (*multiplier effect*) dari industri tersebut dapat lebih dirasakan masyarakat sekitar;
 - b. Menjaga kepentingan nasional berdasarkan prinsip-prinsip *international best practice*;
 - c. Membangun tata kelola (*governance*) dan pengawasan yang lebih baik bagi pelaksanaan perusahaan pertambangan di Indonesia sehingga menciptakan iklim bisnis dan mekanisme kerja sama pengelolaan pertambangan di Indonesia yang kondusif, adil dan juga memberikan manfaat yang besar bagi negara;
 - d. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam PT NNT;

- e. Mendorong PT NNT untuk lebih mematuhi ketentuan perundang-undangan di bidang pengelolaan lingkungan hidup;
- f. Menjadi pola pengawasan bagi Pemohon atas kegiatan investasi di industri ekstraktif yang mengelola sumber daya alam, termasuk untuk mendorong renegotiasi kontrak karya sejenis, untuk memenuhi amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

B. DPR dan BPK Salah Dalam Menafsirkan Makna “Persetujuan DPR” Dalam Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara

43. Terhadap Kesimpulan LHP Termohon II dan surat Termohon I tersebut di atas, Pemohon berpendapat bahwa dasar hukum yang digunakan oleh para Termohon tidak tepat. Baik Termohon I maupun Termohon II mendasarkan pendapatnya pada ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara yang selengkapnya berbunyi:

“Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.”

44. Alasan yang mendasari Kesimpulan LHP Termohon II tersebut adalah bahwa pembelian saham PT NNT telah memenuhi ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, yaitu adanya “keadaan tertentu” dan “untuk menyelamatkan perekonomian nasional”, dan PT NNT adalah sebuah “perusahaan swasta”. Unsur “keadaan tertentu” dalam konteks pembelian saham PT NNT menurut Termohon II adalah adanya Perjanjian Kontrak Karya antara Pemerintah dan PT NNT. Unsur “upaya untuk menyelamatkan perekonomian nasional” menurut Termohon II juga telah terpenuhi yaitu berupa adanya upaya untuk mengurangi dominasi asing terutama dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam, agar sumber daya alam Indonesia dikuasai dan dikelola oleh bangsa Indonesia dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.
45. Terhadap pendapat Termohon II tersebut di atas, perlu Pemohon sampaikan bahwa konteks kalimat “Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, ...” haruslah dibaca sebagai satu kesatuan makna sesuai dengan sejarah pembentukan dan dasar filosofi dalam pembentukan (*memorie van toelichting*) yaitu dalam rangka

penyelamatan perekonomian nasional. Pembelian 7% saham divestasi PT NNT dilakukan pada keadaan normal dan bukan dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional. Oleh karena itu, pendapat Termohon I dan kesimpulan LHP Termohon II yang mengkaitkan pembelian saham PT NNT oleh Pemohon dengan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara adalah keliru. Lagipula bukan kewenangan konstitusional Termohon II untuk menafsirkan ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara.

46. Pembelian 7% saham divestasi PT NNT oleh Pemohon merupakan pelaksanaan investasi jangka panjang non-permanen yang merupakan pelaksanaan kekuasaan pemerintah di bidang pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, kembali Pemohon tegaskan bahwa pembelian 7% saham divestasi PT NNT dilakukan dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Pemohon baik berdasarkan UUD 1945 maupun UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.

V. Kesimpulan

47. Sebagaimana dalil-dalil tersebut, dengan ini Pemohon menyatakan:
 - a. Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan sengketa kewenangan lembaga negara *a quo*.
 - b. Pemohon adalah lembaga negara yang diberikan kewenangannya dalam UUD 1945, sehingga mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara.
 - c. Termohon I dan Termohon II adalah lembaga negara yang diberikan kewenangannya dalam UUD 1945, sehingga mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Termohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara *a quo*.
 - d. Pemohon berpendapat terdapat kewenangan konstitusional Pemohon dalam rangka menjalankan amanat Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C, dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 berupa pembelian 7% saham divestasi PT NNT, yang diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh para Termohon.
 - e. Pemohon mempunyai kepentingan langsung atas kewenangan konstitusionalnya dalam rangka menjalankan amanat Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C, dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 berupa pembelian 7% saham divestasi PT NNT.

- f. Pemohon berpendapat bahwa pembelian 7% saham divestasi PT NNT merupakan kewenangan konstitusional Pemohon yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara dan Bendahara Umum Negara dan tidak memerlukan persetujuan Termohon I.
- g. Termohon II telah melampaui kewenangan konstitusionalnya dengan memberikan pemaknaan/penafsiran ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara.

VI. Petitum

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus permohonan sengketa kewenangan lembaga negara *a quo* dengan menyatakan:

1. Menerima permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang diajukan oleh Pemohon seluruhnya.
2. Menyatakan Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan sengketa kewenangan lembaga negara.
3. Menyatakan Pemohon mempunyai kewenangan konstitusional dalam rangka pelaksanaan amanat Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C, dan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 berupa pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 tanpa memerlukan persetujuan Termohon I.
4. Menyatakan Kesimpulan Termohon II dalam Laporan Hasil Pemeriksaan atas Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Tahun 2010, bahwa Pemohon harus mendapatkan persetujuan Termohon I terlebih dahulu dalam pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010, melampaui kewenangan konstitusional Termohon II dan tidak mengikat.

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya Pemohon mengajukan bukti tertulis yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-23, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kontrak Karya Pemerintah Republik Indonesia dengan PT NNT, tanggal 2 Desember 1986;

2. Bukti P-2 : Fotokopi Surat PT NNT Nomor 584/PD-MH/NNT/XI/2010, tanggal 18 November 2010 kepada Pemerintah melalui Menteri ESDM;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Surat Menteri ESDM Nomor 7349/80/MEM.B/2010, tanggal 25 November 2010 kepada Menteri Keuangan;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Surat Menteri Keuangan Nomor S-671/MK.06/ 2010, tanggal 16 Desember 2010 kepada Menteri ESDM;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Surat Menteri ESDM Nomor 7832/80/MEM.B/2010, tanggal 17 Desember 2010 kepada Presiden Direktur PT NNT;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Keputusan Menteri Keuangan Nomor 43/KMK.06/2011, tanggal 1 Februari 2011 tentang Penetapan Pusat Investasi Pemerintah Sebagai Pembeli Saham Divestasi PT Newmont Nusa Tenggara Untuk Tahun 2010;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Surat Menteri Keuangan Nomor S-127/MK.06/ 2011 tanggal 15 Maret 2011 kepada Menteri ESDM;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Surat Menteri ESDM Nomor 1642/80/MEM.B/2011 tanggal 17 Maret 2011 kepada PT NNT;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Perjanjian Jual Beli 7% Saham Divestasi PT NNT Tahun 2010, tanggal 6 Mei 2011;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Surat Menteri Keuangan Nomor S-245/MK.06/2011, tanggal 9 Mei 2011 kepada Pimpinan DPR;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Surat PT NNT Nomor 755/PD-MH/NNT/V/2011, tanggal 10 Mei 2011 kepada Menteri ESDM;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Surat Menteri Keuangan Kepada BPK Nomor S-334/MK.01/2011 tanggal 23 Juni 2011 perihal Penjelasan Atas Pembelian 7% Saham Divestasi PT Newmont Nusa Tenggara Tahun 2010 oleh Pusat Investasi Pemerintah;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Surat Menteri Keuangan Kepada BPK Nomor S-611/MK.01/2011, tanggal 11 Oktober 2011 perihal Tanggapan Atas Penyampaian Konsep Laporan Hasil Pemeriksaan Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT Newmont Nusa Tenggara;

14. Bukti P-14 : Fotokopi Surat BPK Nomor 207/S/I/10/2011 tanggal 19 Oktober 2011 kepada Ketua DPR, yang melampirkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Proses Pembelian 7% Saham PT NNT Dalam Rangka Divestasi Oleh PIP Untuk Dan Atas Nama Pemerintah Nomor 45/LHP/XV/10/2011 tanggal 14 Oktober 2011;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Surat Pimpinan DPR kepada Menteri Keuangan dan Menteri ESDM Nomor PW.01/9333/DPR RI/X/2011, tanggal 28 Oktober 2011 hal Penyampaian Keputusan Rapat Komisi XI DPR RI Terhadap LHP BPK Atas Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Oleh PIP;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Surat Pimpinan DPR kepada Menteri Keuangan dan Menteri ESDM Nomor AG/9314/DPR-RI/X/2011, tanggal 28 Oktober 2011 perihal Saham Divestasi PT Newmont Nusa Tenggara;
17. Bukti P-17 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011;
18. Bukti P-18 : Fotokopi Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 14 Tahun 2011 tentang Anggaran dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012;
20. Bukti P-20 : Fotokopi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 1 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011;
21. Bukti P-21 : Fotokopi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 4 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012;
22. Bukti P-22 : Fotokopi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Barat Nomor 18 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sumbawa Barat Tahun Anggaran 2011;

23. Bukti P-23 : Fotokopi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Barat Nomor 1 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011;

Selain itu, Pemohon juga mengajukan 10 (sepuluh) orang ahli yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 27 Maret 2012, 10 April 2012, 16 April 2012, 24 April 2012, dan 8 Mei 2012; serta mengajukan seorang saksi, Martiono Hadianto, yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 8 Mei 2012, yang pada pokoknya sebagai berikut:

Ahli Pemohon

1. Yusril Ihza Mahendra

- Kewenangan antar lembaga negara yang menangani kekuasaan yudikatif dipisahkan secara tegas. Tetapi dalam hubungan eksekutif dan legislatif tidak terjadi pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan (*division of power*).
- Dalam pembentukan Undang-Undang dan menetapkan APBN, DPR berbagi kewenangan dengan Presiden. Namun dalam menggunakan anggaran negara yang telah disepakati dalam UU APBN, kewenangan Presiden tidak dibagi dengan DPR; dan DPR memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap Presiden.
- Norma Pasal 23 UUD 1945 diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang, antara lain UU 17/2003, UU 1/2004, UU 15/2004, dan UU 33/2004.
- Norma yang mengatur prosedur pengajuan dan pembahasan RUU APBN terdapat dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 15 UU 17/2003.
- Dalam hal Pemerintah melakukan investasi, Menkeu sebagai bendahara umum negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) *juncto* ayat (2) huruf h UU 1/2004, berwenang untuk menempatkan uang negara dalam mengelola/menatausahakan investasi.
- Pengelolaan investasi diatur dalam Pasal 41 UU 1/2004 yang mengatur bahwa Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Investasi dapat dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung yang diatur dengan peraturan pemerintah.

- Pasal 3 ayat (2) huruf a PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah mengatur bahwa salah satu bentuk investasi pemerintah adalah “investasi dengan cara pembelian saham”.
- Pasal 7 PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah mengatur bahwa sumber dana investasi antara lain berasal dari APBN, keuntungan, dan keuntungan investasi terdahulu.
- Investasi dengan cara pembelian saham dapat dilakukan atas saham yang diterbitkan oleh perusahaan [Pasal 15 ayat (1) PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah].
- Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan (PMK) 18/2008 pada mulanya menyebutkan bahwa yang boleh dibeli adalah terbatas pada saham perusahaan terbuka, namun dalam PMK 44/PMK.05/2011 kata-kata “perusahaan terbuka” dihapuskan, sehingga investasi bisa dilakukan terhadap perusahaan tertutup.
- Investasi Pemerintah yang dilakukan oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) harus dilakukan secara terencana yang disusun dalam Rencana Kegiatan Investasi (RKI) yang dituangkan dalam dokumen perencanaan tahunan yang bersumber dari APBN yang berisi kegiatan investasi dan anggaran yang diperlukan untuk tahun anggaran berikutnya (PMK 180/PMK.05/2008).
- Rencana kegiatan investasi juga harus memuat rencana investasi pembelian saham [Pasal 4 ayat (2) PMK 135/PMK.05/2008].
- Usulan penyediaan dana investasi Pemerintah yang berasal dari APBN selanjutnya dibahas bersama-sama dengan DPR sebagai bagian pembahasan RUU APBN.
- Dari perspektif hukum administrasi negara, dalam melakukan investasi, Pemerintah harus melakukannya berdasarkan perencanaan penyediaan anggaran jika dana yang digunakan untuk melakukan administrasi itu berasal dari APBN. Pembahasan tersebut harus dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku wakil pemerintah dalam pembahasan RAPBN dengan DPR.
- Pasal 24 ayat (3) Kontrak Karya antara Pemerintah dengan PT NNT menyatakan kepemilikan saham-saham investor asing setelah melewati jangka waktu tertentu setelah produksi akan ditawarkan pada Pemerintah Indonesia. Dalam hal Pemerintah tidak berminat, maka penawaran harus

dilakukan terhadap perusahaan Indonesia atau perusahaan asing yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia, hingga pihak Indonesia menguasai 51% atau mayoritas.

- Pemerintah yang mendapat prioritas membeli saham divestasi tahun 2006-2009 ternyata mengundurkan diri, sehingga saham tersebut jatuh kepada PT Maju Daerah Bersaing sejumlah 24%.
- Sebanyak 7% saham tersisa ditawarkan kepada Pemerintah melalui Kementerian ESDM. Kemudian 16 Desember 2010 Menteri Keuangan menyampaikan surat kepada Menteri ESDM menyatakan minat membeli 7% saham divestasi PT NNT.
- Tanggal 20 Desember, Kepala PIP menyampaikan kepada Dirjen Kekayaan Negara surat tentang minat membeli saham tersebut.
- Setelah beberapa kali proses perpanjangan waktu pembelian, pada 6 Mei 2011, PIP dan Nusa Tenggara Partnership BV menandatangani Perjanjian Jual-Beli Saham. Setelah penandatanganan perjanjian jual-beli saham divestasi, Menteri Keuangan menyampaikan pemberitahuan pembelian saham divestasi PT NNT kepada DPR.
- Menteri Keuangan tidak pernah mengajukan permintaan persetujuan DPR dalam keputusan membeli 7% saham divestasi PT NNT, sekalipun hal itu berulang kali diminta oleh Komisi XI DPR.
- Perbedaan antara Presiden dan DPR terjadi karena DPR merujuk Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 yang menyatakan, "Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR."
- Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 berada dalam Bab VI "Hubungan Keuangan antara Pemerintah, dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat", sehingga penggunaan pasal ini tidak tepat untuk menilai investasi Pemerintah dalam bentuk pembelian 7% saham devistasi PT NNT.
- Pembelian saham divestasi PT NNT lebih tepat dipahami dalam konteks Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU 1/2004, yakni sebagai investasi Pemerintah dalam keadaan yang normal.

- Apabila dua lembaga negara saling bersikeras mengatakan ada satu bidang atau kegiatan penyelenggaraan negara adalah sepenuhnya kewenangan dirinya, sementara lembaga lain berpendapat kewenangan tersebut berbagi dengan dirinya, maka hal itu adalah sengketa kewenangan antar lembaga negara.
- PIP adalah unit organisasi di bidang pengelolaan investasi Pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. Dengan demikian, dana PIP adalah dana Pemerintah yang bersumber dari APBN, sementara keuntungan PIP seluruhnya adalah keuntungan Pemerintah.
- Jika Menteri Keuangan selaku bendahara negara menyetujui rencana PIP membeli saham divestasi PT NNT dengan menggunakan alokasi dana investasi yang telah tertuang di dalam APBN, hal itu dibenarkan berdasarkan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU 1/2004, dan tidak memerlukan persetujuan DPR. Namun apabila alokasi dana investasi belum tersedia atau telah tersedia namun belum mencukupi, maka penyediaan dana itu harus dibahas lebih dulu dengan DPR dan dituangkan ke dalam APBN atau APBN Perubahan.

2. Saldi Isra

- Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, lembaga negara yang dapat mengajukan sengketa kewenangan ke Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Presiden, DPR, dan BPK adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.
- Paul Christopher Manuel dan Anne M. Camissa (1999) dalam buku "*Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Changed American Politics*" mengatakan bahwa salah satu karakter mendasar dari sistem presidensial adalah *separation of legislative (congressional) and executive (presidential) power*. Pandangan keduanya dapat dikatakan kelanjutan dari Teori Trias Politica Montesquieu yang mengatakan "*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty*".
- Hubungan Presiden dan DPR dalam pengelolaan keuangan negara adalah hubungan yang spesifik. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menunjukkan bahwa

APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan dengan undang-undang. Sekalipun demikian, proses penyelenggaraannya tidak seperti proses atau fungsi legislasi Undang-Undang biasa.

- Usulan RUU APBN yang hanya diperkenankan dari Presiden (Pemerintah) tidak terlepas dari posisi Pemerintah sebagai eksekutor penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan DPR dalam pembahasan dan memberikan persetujuan lebih pada posisi DPR sebagai wakil rakyat. Dalam posisi demikian, menjadi tak masuk akal apabila *policy* keuangan negara tidak memerlukan persetujuan DPR (begitu pula pertimbangan DPD) sebagai wakil rakyat.
- Frasa “setelah mendapat persetujuan DPR” dalam Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 hanya dapat dilakukan jika terlebih dahulu frasa “dalam keadaan tertentu” telah dipenuhi. Tanpa lebih dahulu memenuhi frasa “dalam keadaan tertentu”, DPR menghendaki adanya persetujuan berlapis dalam pengelolaan keuangan negara. Padahal secara normal, semua persetujuan DPR selesai bersamaan dengan persetujuan bersama ketika pembahasan RUU APBN.
- Karena pembelian saham divestasi PT NTT bersumber dari dana investasi yang telah dialokasikan dalam APBN, maka persetujuan DPR tidak diperlukan lagi.
- Pembelian 7% saham divestasi PT NTT merupakan pelaksanaan investasi jangka panjang non-permanen yang merupakan pelaksanaan kewenangan pemerintah di bidang pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, DPR hanya dapat melakukan pengawasan.
- Dalam Risalah Pembahasan RUU Keuangan Negara, frasa “dalam keadaan tertentu” diakui oleh para pembentuk Undang-Undang sebagai keadaan yang eksepsional. Situasi terkecuali tersebut lebih banyak merujuk pada pengalaman pengucuran dana dalam skandal BLBI. Bahkan, Mulia P Nasution (dari Pemerintah) di ujung pembahasan Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 menegaskan bahwa yang dimaksudkan dengan frasa “dalam keadaan tertentu” tersebut adalah “hanya dalam situasi atau keadaan tertentu di luar konteks pembahasan APBN/APBNP”.
- Ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 yang menyatakan bahwa “Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah

Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR”, secara argumentum *a contrario* dapat dibaca menjadi, “apabila tidak terdapat keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta tanpa memerlukan persetujuan DPR”.

3. Robert A. Simanjuntak

- Pembelian 7% saham divestasi PT NNT oleh PIP bisa didekati dari tiga hal strategis, yaitu i) aspek pemerataan fiskal [pusat-daerah terutama antardaerah]; ii) aspek manajemen eksternalitas; dan iii) aspek optimalisasi (dan efisiensi) penerimaan negara.
- Tiga fungsi pokok Pemerintah (Musgrave, 1954, dan Oates, 1956), yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
 - ✓ Alokasi terkait dengan penyediaan barang dan jasa yang terkait layanan publik.
 - ✓ Distribusi menyangkut pemerataan pembangunan, penurunan disparitas pendapatan dan kekayaan masyarakat antar daerah/antar wilayah.
 - ✓ Stabilisasi terkait dengan manajemen makro ekonomi dan stabilitas ekonomi.
- Fungsi alokasi lebih cocok dan efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah karena lebih mengenal apa yang dibutuhkan oleh masyarakat daerahnya.
- Fungsi distribusi dan stabilisasi lebih cocok dan lebih efektif jika dilaksanakan oleh pemerintah pusat.
- Dalam melaksanakan tiga fungsi pokok tersebut dikenal konsep hubungan keuangan pusat dan daerah, yang dianalisis dengan prinsip *finance follows function* atau *money follows function*. Hal ini diatur dalam UU 32/2004 dan UU 33/ 2004.
- Berdasarkan prinsip-prinsip efisiensi, ekonomi, efektivitas, dan kapasitas pengelolaan eksternalitas yang baik, pada umumnya penerimaan negara dari pajak maupun bukan pajak yang potensial, dikuasai oleh pemerintah pusat. Contohnya adalah pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, penerimaan dari sumber daya alam migas, batu bara, tembaga, emas, atau mineral lainnya.

- Apabila Pemerintah lewat PIP ingin memiliki 7% saham divestasi PT NNT, hal itu merupakan hak dari pemerintah pusat sebagai representasi negara sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.
- Pada 2011, PAD seluruh provinsi dan kabupaten/kota yang ada di Nusa Tenggara Barat hanya sekitar Rp.900 miliar. Sementara APBD provinsi maupun kabupaten/kota se-Nusa Tenggara Barat sekitar Rp.4,5 triliun. Divestasi 7% saham PT NNT (sekitar US\$246,8 juta atau sekitar Rp.2,2 triliun) tidak akan mampu dibeli oleh daerah.
- Dari aspek eksternalitas, kepemilikan saham PT NNT oleh pemerintah daerah kurang baik bagi manajemen, karena meskipun SDA-nya berlokasi di NTB dan di kabupaten tertentu, namun eksternalitas negatif pengelolaan SDA tersebut sulit dilokalisir hanya di tingkat provinsi. Akan sangat baik saham dimiliki pemerintah pusat, sehingga pembagian tanggung jawab lebih merata.
- Dari sisi optimalisasi (efisiensi) penerimaan negara, kepemilikan saham oleh pemerintah pusat pada PT NNT diharapkan meningkatkan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak, khususnya yang berasal dari SDA. Karena pembelian saham meningkatkan penerimaan negara melalui peningkatan dividen saham pemerintah lewat PIP.
- Pembelian saham oleh pemerintah pusat akan meningkatkan fungsi pengawasan pada perusahaan yang dilakukan melalui penunjukan komisaris sebagai wakil pemerintah.
- Provinsi dan Kabupaten NTB, sesuai dengan skema kebijakan desentralisasi fiskal, tetap memperoleh bagian yang signifikan dari bagi hasil penerimaan sumber daya alam, serta tetap memperoleh alokasi transfer lainnya, yaitu DAU dan DAK.
- Dari 24% saham PT NNT yang dimiliki oleh konsorsium perusahaan daerah dan swasta nasional sesungguhnya kepemilikan daerah hanya 6% saja, atau hanya 25% dari 24%. Sehingga pembelian 7% saham PT NNT oleh pemerintah pusat akan meningkatkan kepemilikan negara (pusat dan daerah) menjadi 13%.

4. Mulia Panusunan Nasution

- Dahulu, pelaksanaan keuangan negara menggunakan ketentuan perundang-undangan pemerintahan kolonial Belanda, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) yang ditetapkan 1864 dan mulai berlaku 1867.
- ICW memuat asas-asas umum universal pengelolaan keuangan negara, antara lain asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas.
- ICW digantikan oleh 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.
- Peran pemerintah dalam pembangunan menghendaki penyelenggaraan kegiatan baru sebagai bagian dari keuangan negara atau hanya dilaksanakan oleh sektor swasta. Keterbatasan dana Pemerintah dan berkembangnya kemampuan sektor swasta memungkinkan sebagian pembiayaan proyek infrastruktur ditanggung investor swasta (*public private partnership*).
- Paket Undang-Undang bidang Keuangan Negara mengubah ketentuan pengelolaan keuangan negara yang sebelumnya didasarkan pada ICW, dan memperkenalkan asas-asas umum yang baru, yaitu akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, serta pemeriksaan keuangan oleh BPK yang bebas dan mandiri.
- Undang-Undang Keuangan Negara menetapkan Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Selanjutnya menurut Pasal 6 ayat (2) UU 17/2003 sebagian kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.
- Dalam kapasitas tersebut, Menteri Keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* Pemerintah, yang berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional.
- Salah satu tugas Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal adalah melaksanakan fungsi bendahara umum negara, yang berwenang mengelola

keuangan seutuhnya (sebagai kasir, pengawas, sekaligus manajer) yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) UU 1/2004.

- Menteri Keuangan juga merupakan wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.
- UU 17/2003 tidak mendefinisikan kekayaan negara yang dipisahkan. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN mendefinisikan keuangan negara yang dipisahkan sebagai kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya.
- Salah satu kewenangan bendahara umum negara dalam Pasal 7 ayat (2) UU 1/2004 adalah menempatkan uang negara dan mengelola/ menatausahakan investasi.
- Investasi jangka panjang Pemerintah, sebagaimana diatur Pasal 41 UU 1/2004, menyatakan bahwa investasi jangka panjang Pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Investasi jangka panjang Pemerintah dilakukan untuk memperoleh manfaat ekonomi sosial dan/atau manfaat lainnya.
- Sebagai pelaksanaan Pasal 1 ayat (3) UU 1/2004, diterbitkan PP Nomor 8 Tahun 2007 tentang investasi Pemerintah yang kemudian diubah dengan PP Nomor 1 Tahun 2008.
- Untuk melaksanakan Pasal 41 ayat (4) dan ayat (5) UU 1/2004 diterbitkan PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Bidang Negara Pada BUMN dan Perseoran Terbatas. Dalam PP 44/2005, PMN didefinisikan sebagai pemisahan kekayaan negara dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau perseoran terbatas lainnya dan dikelola secara koperasi.
- PP Nomor 71 Tahun 2001 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan mendefinisikan investasi sebagai aset yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi seperti bunga, deviden, dan royalti atau manfaat sosial, sehingga dapat meningkatkan kemampuan Pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat. Bentuk investasi meliputi investasi jangka pendek dan investasi jangka panjang.

- Investasi jangka panjang meliputi investasi jangka panjang permanen dan investasi jangka panjang non permanen. Termasuk sebagai investasi jangka panjang permanen adalah penyertaan modal negara.
- Pasal 10 PP 1/2008 menyatakan kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan investasi Pemerintah hanya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara. Kewenangan dimaksud meliputi regulasi, supervisi, dan operasional.
- Berdasarkan ketentuan perundang-undangan tersebut, Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara dapat melakukan investasi pembelian 7% saham divestasi PT NNT tanpa harus minta persetujuan DPR.
- Terdapat lima perbedaan mendasar antara investasi pemerintah dan penyertaan modal negara:
 - i) pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 adalah investasi jangka panjang bersifat non permanen. Sedangkan penyertaan modal negara adalah investasi jangka panjang permanen.
 - ii) pembelian 7% saham divestasi PT NNT Tahun 2010 adalah investasi Pemerintah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 41 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Perbendaharaan Negara dan PP 1/2008. Sedangkan dalam penyertaan modal negara, dasar hukum yang digunakan adalah Pasal 24 UU 17/2003 dan PP 44/2005.
 - iii) untuk melakukan investasi jangka panjang non permanen tidak diperlukan persetujuan DPR karena bukan merupakan pemisahan kekayaan negara sebagaimana PMN. Sedangkan untuk penyertaan modal negara diperlukan persetujuan DPR, dan berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UU 17/2003 hanya boleh dilakukan kepada perusahaan negara. Namun Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 menyatakan penyertaan modal negara kepada perusahaan swasta dapat dilakukan apabila memenuhi unsur-unsur adanya keadaan tertentu dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional setelah mendapat persetujuan DPR.
 - iv) pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 sebagai investasi pemerintah merupakan pelaksanaan kontrak karya, sehingga tidak menambah modal PT NNT.
 - v) pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 oleh PIP merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan. PIP adalah

kepanjangan tangan pemerintah yang secara struktural berada langsung di bawah Menteri Keuangan (bendahara negara). Status aset yang dijadikan penyertaan modal negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan, yang pengolahannya merupakan kewenangan korporasi, bukan kewenangan Pemerintah secara langsung.

- Kelaziman bisnis, keputusan investasi non permanen memerlukan keputusan segera, bukan keputusan politis yang harus terlebih dahulu memerlukan persetujuan DPR.
- Sumber dana BLU yang berasal dari APBN disalurkan melalui pembiayaan, bukan melalui belanja. Ketentuan Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 mengatur secara eksplisit belanja kementerian negara lembaga, bukan rincian pengeluaran pembiayaan bagi BLU.
- Pada hakikatnya BLU menyelenggarakan kegiatan yang layakanya diselenggarakan oleh industri di sektor swasta.
- Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan. Salah satu kekhususan lain adalah penggunaan pendapatan BLU secara langsung untuk membiayai BLU bersangkutan.
- Pasal 69 ayat (4) UU 1/2004 menyebutkan bahwa pendapatan yang diperoleh BLU sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan pendapatan negara atau daerah. Ayat (6) menyatakan pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU yang bersangkutan.
- Pasal 7 ayat (2) huruf h UU 1/2004 menyebutkan salah satu kewenangan Menteri Keuangan adalah mengelola dan menatausahakan investasi. Pengelolaan investasi tidak dapat dilakukan oleh satuan kerja biasa di lingkungan Kementerian Keuangan, sehingga Pemerintah mendirikan Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai BLU di lingkungan Kementerian Keuangan.
- Sebagai BLU, PIP mempunyai sumber dana investasi yang di antaranya berasal dari APBN, keuntungan investasi terdahulu, dan sumber lain yang sah. Pemerintah memiliki kewenangan menggunakan dana investasi PIP. Pelaksanaan investasi dilaporkan dan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah dalam laporan keuangan pemerintah pusat tiap tahun.

- Berdasarkan uraian di atas, investasi pemerintah dalam bentuk pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 sudah tepat dilakukan oleh PIP sebagai BLU di lingkungan Kementerian Keuangan.

5. Maruarar Siahaan

- Boaventura De Sousa Santos menyatakan, “krisis seringkali timbul karena kegagalan para pengambil keputusan untuk memahami terjadinya perubahan paradigmatik, sehingga melakukan regulasi dan solusi berdasar paradigma lama, yang tidak sesuai dengan perubahan mendasar yang membentuk paradigma baru”.
- Sengketa kewenangan merupakan tugas Mahkamah Konstitusi untuk menjalankan politik hukum.
- Sistem Pemerintahan dalam UUD 1945 adalah sistem Presidensial, dan setelah Perubahan UUD 1945 dimurnikan lagi melalui pemilihan langsung. Supremasi perlemen bergeser ke arah supremasi konstitusi, dengan pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*. Sistem presidensial berbeda secara fundamental dan diametral dengan sistem parlementer.
- Ketika satu norma ditafsirkan dan diberi makna yang tidak serasi (*incompatible – inconsistent*) dengan norma UUD 1945, tetapi dijadikan dasar atau sumber validitas pembentukan kebijakan publik dalam Undang-Undang di bawahnya, maka hakim konstitusi harus melakukan harmonisasi untuk menjaga keutuhan konstitusi.
- LHP BPK memang bersifat final, tetapi tidak dalam konteks menafsirkan suatu norma.
- Sengketa kewenangan terjadi karena ada kewenangan yang terbagi, yaitu beberapa kewenangan dimiliki lembaga negara bersamaan dengan lembaga negara lain, dan kerancuan timbul ketika wilayah kewenangan mulai ditafsirkan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lain. Dengan demikian, sengketa ini adalah sengketa kewenangan lembaga negara yang memperoleh wewenangnya dari UUD 1945.
- Dalam perubahan UUD 1945, Presiden adalah eksekutif tunggal (*the real executive*). Presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Presiden mengangkat menteri sebagai pembantu yang bertanggung jawab kepada Presiden. Anggota parlemen tidak menduduki jabatan eksekutif. Dianut prinsip supremasi konstitusi dan bukan supremasi parlemen.

Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

- UU 1/2004 dianggap perintah dari UU 17/2003. Jika investasi sama dengan penyertaan modal, maka kenapa tidak disebutkan sebagai penyertaan modal juga dalam Pasal 41, dan tidak disebutkan perlunya persetujuan DPR?
- Jika materi Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 sama dengan Pasal 41 UU 1/2004, maka diselesaikan dengan asas *lex posterior derogat legi priori*.
- Penguasaan negara berbentuk i) fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) dengan kewenangan memberi dan mencabut izin (*vergunning, licentie dan concessie*); ii) fungsi pengaturan (*regelendaad*) melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah; iii) pengurusan (*beheersdaad*) melalui kepemilikan saham atau keterlibatan langsung dalam manajemen; iv) pengawasan (*toezichtshoudendaad*) yaitu mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan negara atas cabang produksi penting benar-benar dilakukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Pembelian 7 % saham PT NTT, sesuai dengan kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana disebut dalam Pasal 4 dan Pasal 33 UUD 1945, karena akan membuka akses terhadap data kekayaan negara yang diambil (diekstraksi), sehingga dengan tepat (*toezichtshoudendaad*) dapat diawasi royalti dan pendapatan negara lainnya dalam rangka penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Keharusan meminta persetujuan DPR terhadap pelaksanaan keuangan yang sudah disetujui dalam APBN, termasuk investasi, adalah sistem parlementer.
- Jika setiap saat parlemen harus memberikan persetujuan kepada langkah *the real executive*; atau mengelola pemerintahan berdasarkan pertimbangan *the best interest of the nation*, maka sistem ini adalah sistem parlementer.

6. Arief Hidayat

- Sistem pemerintahan Indonesia tidak menggunakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan tidak menggunakan *distribution-division of power* yang ketat. *Separation of power* digunakan saat memisahkan kekuasaan legislatif, kekuatan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan

distribution of power atau *division of power* dilakukan saat mencari relasi antara kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif.

- Konstitusi dipengaruhi oleh faktor-faktor non hukum, misalnya kepentingan ekonomi, kepentingan politik, dan kepentingan lain di luar hukum.
- Praktik bernegara setelah amandemen konsstitusi melahirkan gejala *legislative heavy* atau *government by the parliament*.
- Terdapat ketidakkonsistenan, yaitu di satu sisi memaksakan permintaan persetujuan DPR dalam kasus kecil divestasi saham 7%, sedangkan DPR memberikan kewenangan kepada Pemerintah dalam kasus BBM di mana muncul Pasal 7 ayat (6a) UU APBNP yang dampaknya luar biasa bagi kepentingan bangsa dan negara.
- Terkait dengan Termohon II (BPK), tidak ada sengketa kewenangan dengan Pemerintah sepanjang menyangkut amanat Undang-Undang, karena fungsi BPK melakukan audit yang disusun dalam LHP (diperintahkan Undang-Undang) dan tidak menafsirkan Undang-Undang mana yang dipergunakan.

7. Erman Rajagukguk

- Pemerintah tidak perlu mendapat persetujuan DPR untuk membeli 7% saham divestasi PT NNT, karena:
 - a. Pembelian saham tersebut merupakan investasi jangka panjang non permanen [Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU 1/2004]
 - b. Pembelian 7% saham PT NNT dalam rangka divestasi perusahaan bukan penyertaan modal negara [Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003]. Pembelian 7% saham divestasi PT NNT bukan dalam keadaan tertentu dan bukan untuk menyelamatkan perekonomian nasional. Hal ini berbeda dengan penyertaan modal negara ke PT Pupuk Iskandar Muda yang memerlukan persetujuan DPR, dan dimasukkan dalam APBN-P; penyertaan modal negara ke PT Danareksa (Persero), PT Bahana (Persero), dan PT Mandiri Sekuritas, yang ketiganya menderita kerugian dalam penjaminan emisi pada saat PT Garuda Indonesia (Persero) menjual saham melalui pasar modal (*go public*).

Pemerintah memerlukan persetujuan DPR karena ingin mengubah peruntukan dana investasi untuk infrastruktur dalam APBN menjadi dana untuk menyelamatkan ketiga BUMN tersebut. Pembelian 7% saham PT NNT bukan karena PT NNT memerlukan modal.

c. Pembelian 7% saham PT NNT adalah dalam rangka memenuhi Kontrak Karya antara Pemerintah dan PT NNT yang ditandatangani 2 Desember 1986, terutama Pasal 24 ayat (3).

Pemerintah yang dimaksud pada Pasal 24 ayat (3) kontrak karya dimaksud adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

d. Pembelian 7% saham PT NNT tersebut termasuk pembiayaan investasi Pemerintah *reguler* dalam UU 10/2010 tentang APBN TA 2011, sehingga tidak memerlukan lagi persetujuan DPR.

Dalam UU 10/2010 telah dicantumkan pos investasi Pemerintah *reguler* sebesar Rp.1 triliun. Kekurangan dana pembelian saham PT NNT diambil dari dana keuntungan pusat investasi Pemerintah yang tidak memerlukan persetujuan DPR.

e. Kewenangan Menteri Keuangan mewakili Pemerintah tercantum dalam i) Pasal 6 ayat (1) UU 17/2003; ii) Pasal 7 ayat (2) huruf h UU 1/2004; iii) Pasal 10 PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah yang menyatakan kewenangan mengelola investasi Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

- DPR tidak dapat mengenyampingkan hak Pemerintah (pusat) untuk membeli 7% saham divestasi PT NNT karena Pemerintah adalah pihak yang menandatangani kontrak karya, sehingga mempunyai hak perdata dalam kontrak karya.
- Pemerintah daerah baru dapat membeli 7% saham PT NNT dalam rangka divestasi, bila pemerintah pusat tidak mau atau tidak bersedia membeli saham tersebut, sebagaimana dicontohkan dalam divestasi 24% saham NNT sebelumnya.
- Dalam divestasi 24% saham PT NNT sebelumnya, Pemda NTB tidak mempunyai dana untuk membeli saham tersebut sehingga membentuk *joint venture* antara BUMD dan swasta nasional. Dalam perusahaan *joint venture* tersebut, BUMD yang mewakili Pemerintah Daerah NTB hanya memiliki 25% saham, dan perusahaan swasta memiliki 75% saham. Perusahaan *joint venture* membeli 24% saham PT NNT dengan meminjam uang dari bank swasta asing. Seluruh saham diagunkan kepada bank, dan pinjaman dibayar dengan dividen.

- Akibat *joint venture* tersebut, pemerintah daerah hanya memiliki 6% saham PT NNT, sedangkan 18% selebihnya dimiliki perusahaan swasta. Padahal, dari sudut bisnis, Pemda NTB seharusnya bisa mendapatkan kredit dari bank dengan agunan seluruh saham 24% tersebut tanpa memberikan sebagian besar saham kepada perusahaan swasta. Seharusnya BPK melakukan audit terhadap transaksi tersebut.
- Laporan hasil pemeriksaan BPK tidak bersifat final karena hanya putusan badan yudikatif, seperti Putusan Mahkamah Agung yang berkekuatan tetap dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final.
- Menurut perkiraan, Pemerintah NTB tidak mempunyai dana sekitar Rp.2,2 Triliun untuk membeli 7% saham divestasi PT NNT. Kemungkinan Pemda NTB akan menyerahkan lagi saham tersebut kepada pihak swasta.
- Kepemilikan Pemerintah (pusat) terhadap 7% saham PT NNT tersebut dapat memastikan PT NNT mematuhi pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dan tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*).
- Dengan kepemilikan 7% saham divestasi PT NNT, Pemerintah (pusat) akan dapat menduduki satu jabatan komisaris PT NNT. Komisaris perusahaan adalah pengawas dan penasihat direksi sebagaimana tercantum dalam Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Jabatan tersebut dapat menjamin terlaksananya ketaatan PT NNT, antara lain, membayar pajak, perlindungan lingkungan hidup, penggunaan sumber daya manusia setempat, keterbukaan, transparansi, dan *accountability*. Hal tersebut adalah penjelmaan hak menguasai negara.

8. H.A.S. Natabaya

- Pemohon (Presiden) sebagai lembaga negara mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, sesuai dengan Pasal 61 ayat (1) UU MK.
- Pasal 24 dalam perjanjian jual beli menyatakan bahwa pemerintah mempunyai hak mendahului untuk membeli saham sesuai dengan kontraknya. Apabila pemerintah menyatakan tidak menggunakan haknya, maka dapat diberikan kepada warga negara Indonesia atau perusahaan Indonesia yang di bawah kontrol warga negara Indonesia.

- Perbuatan hukum Pemerintah membeli saham divestasi PT Newmont bukan penyertaan modal sebagaimana diatur Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003.
- Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 berada dalam Bab VI tentang Hubungan Kewenangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat. Apabila dipilah, unsur dalam Pasal 24 ayat (7) adalah sebagai berikut: i) harus ada keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional; ii) memberikan pinjaman atau melakukan penyertaan modal; dan iii) persetujuan DPR.
- Pembelian saham 7% PT NNT oleh Pemerintah tidak dalam keadaan yang genting/darurat sebagaimana dimaksud Pasal 24 UU 17/2003, yaitu untuk penyelamatan perekonomian nasional.
- Perbuatan hukum Pemerintah adalah divestasi PT NNT, bukan pinjaman atau penyertaan modal.
- Karena tidak dipenuhi unsur pertama dan kedua, maka tidak perlu ada persetujuan DPR dalam pembelian 7% saham PT NNT. Sebaliknya Pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya telah mendasarkan pada Pasal 8 huruf f UU 17/2003 *juncto* Pasal 7 ayat (2) UU 1/2004.
- Sebagai tindak lanjut ketentuan di atas, Presiden mengeluarkan PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah. Pasal 41 ayat (1) menyatakan, “Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, atau manfaat lainnya.” Ayat (2) menyatakan investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dalam bentuk saham, surat hutang, dan investasi langsung; bukan penyertaan modal.
- PP 1/2008 ayat (3) menyatakan, “Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas diatur dengan peraturan pemerintah.” Dengan kata lain tanpa persetujuan DPR.
- BPK menyatakan belum ada alokasi dana pembelian 7% saham PT NNT pada APBN 2011. Padahal pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN Tahun Anggaran 2011, dalam penjelasan Pasal 29 ayat (3) huruf b angka 5, dana investasi telah ditentukan sebesar Rp.1 Triliun.
- Untuk mengantisipasi kekurangan dana, Pemerintah dan DPR menyepakati adanya Badan Layanan Umum (BLU), sebagai jalan keluar untuk memenuhi

kebutuhan yang spesifik dalam penyelenggaraan pemerintah, yang sumber dananya berasal dari pembiayaan, bukan belanja negara.

9. Arifin P. Soeria Atmadja

- *Communis opinio doctorum* menyatakan bahwa negara sebagai subyek hukum *mutatis mutandis* adalah badan hukum. Dalam melaksanakan fungsi publik, negara mendasarkan pada tugas dan kewenangan (*taak en bevoegdheid*), bukan pada hak dan kewajiban.
- Negara didasarkan atas tugas dan wewenang, namun pada saat yang sama dapat melaksanakan fungsinya di bidang hukum perdata atas dasar hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).
- Badan hukum negara disebut badan hukum *sui generis* yang tidak dimiliki oleh lembaga negara yang lainnya.
- Pemerintah selaku Pemohon bertindak untuk atas nama negara di bidang eksekutif, dengan demikian Pemerintah mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*).
- Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 12 ayat (1) UUD 1945 menyatakan Pemohon adalah pemegang kekuasaan pemerintahan dan melaksanakan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.
- Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU 17/2003, Pemerintah memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan.
- Menteri Keuangan berwenang sepenuhnya membeli saham divestasi PT NNT.
- Pembelian saham divestasi tersebut bukan penyertaan modal pemerintah, karena pemerintah bukan subjek hukum. Karena Pemerintah bertindak untuk dan atas nama negara, maka dia diangkat sebagai subjek hukum.
- Pembelian saham divestasi tersebut bukan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga tidak perlu ditetapkan dalam PP apalagi persetujuan DPR.
- Investasi 7% saham PT NNT oleh pemerintah adalah kewenangan pemerintah berdasar Pasal 41 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 1/2004 *juncto* Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UU 17/2003, yang selanjutnya diatur PP.

- Pemerintah yang mewakili negara sebagai badan hukum *sui generis* berwenang sepenuhnya melakukan divestasi, tanpa persetujuan Termohon I karena bukan merupakan PMN (Penyertaan Modal Negara) atau kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak dalam keadaan tertentu.
- Kewenangan Termohon I antara lain dalam fungsi anggaran (hak *budget*). Pengertian hak *budget* tidak bersifat mutlak karena masih memerlukan pembahasan dengan pemerintah.
- Status anggaran merupakan perencanaan pendapatan dan belanja. Belanja menurut D. Simons dalam "*Nederland Herziening van de Comptabiliteitwet*" maupun oleh P. Alons dalam "*Indische Comptabiliteitswet*" adalah bersifat pasti. Namun pendapatan bersifat tidak pasti karena masih memerlukan fakta penerimaan yang terjadi sehari-hari, yang hanya diketahui dan dikelola pemerintah c.q. Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara. Oleh karena itu, hak *budget* sejatinya adalah otorisasi DPR kepada Pemerintah di bidang belanja saja.
- Sifat hukum atau *rechtskarakter van de begrotingswet* menurut Bellefroid dalam *Inleiding van Nederland Administratief Recht*, maupun FAM Stroink dalam *Inleiding tot het Staatsrecht en Administratief Recht*, dan Logemann dalam *Het Staatsrecht Van Indonesie*, hanya merupakan Undang-Undang dalam arti formal yang tidak mengikat umum. Undang-Undang APBN hanya *machtiging* atau pemberi kuasa dari DPR kepada pemerintah untuk melaksanakan APBN yang sudah disepakati bersama, untuk satu tahun anggaran, karena Undang-Undang APBN bersifat *eenmalig*.
- Jesse Burkhead dalam *Government Budgeting*, serta Robert D. Lee, Jr. dan Ronald W. dalam *Public Budgeting Systems*, menyatakan fungsi hak atau fungsi anggaran terbatas pada rencana pendapatan belanja dari organisasi, tidak termasuk program kegiatan dan jenis belanja yang merupakan domain eksekutif.
- Kewenangan Termohon II adalah memeriksa pengelolaan (*beheer*) keuangan negara. BPK tidak *overzichtelijk*, tidak bersifat umum, tidak melihat keseluruhan. Seharusnya BPK melakukan pemeriksaan keuangan negara secara makro strategis dan bukan mikro teknis.

- Pembelian saham divestasi PT NNT oleh Pemerintah bukan masalah makro strategis. Sehingga LHP yang dilakukan oleh BPK atas permintaan DPR terkesan mencari pembenar dasar hukum.
- Kewenangan BPK seperti Algemene Kamer pada zaman Hindia Belanda berdasarkan Pasal 117 ayat (1) Indische Staatsregeling (Stl. 1925: 447) *juncto* Pasal 66 Regering Reglement (Stbl. 1854: 2), sehingga pemeriksaan BPK terkesan mundur 148 tahun ke belakang pada zaman Hindia Belanda.

10. Eddy Suratman

- Pusat investasi Malaysia Khazanah Nasional Berhad pada Januari 2012 mendivestasikan saham di Proton sebesar 42,7% karena pertimbangan ekonomi akan keuntungan yang besar, dan bukan karena penolakan atau persetujuan parlemen.
- Terhadap perusahaan Guthrie Corporation (perusahaan Inggris yang memiliki lahan 800 km²) Pemerintah Malaysia secara cepat memulai kepemilikan saham 25%, kemudian dalam tiga bulan menjadi 51%, dan akhirnya 100%.
- Negara Malaysia adalah negara federal tetapi masih memberikan keleluasaan kepada pemerintahnya untuk mengelola investasi.
- Singapura memiliki pusat investasi pemerintah yang bernama Government of Singapore Investment Corporation (GIC) yang didirikan tahun 1981 dengan kekayaan lebih dari US\$330 Milyar dan investasi tersebar di lebih dari 40 negara.
- Permintaan izin kepada parlemen akan membuat strategi investasi dan/atau divestasi gagal.
- Pemerintah perlu melakukan investasi antara lain karena defisit pada APBN.
- Menurut survey BPS 2011, ruang/kapasitas fiskal Nusa Tenggara Barat masuk dalam 5 besar terendah di Indonesia, sehingga tidak mungkin membiayai pembelian saham divestasi.
- Berdasarkan keterangan Gubernur NTB, dari 24% saham yang dibeli ternyata penguasaannya jauh di bawah itu karena tidak ada biaya. Jika saham 7% kembali dibeli oleh NTB, maka perolehan riil akan jauh lebih kecil.
- PT MDB dan perusahaan swasta nasional multikapital pada 11 Juli 2009 melakukan perjanjian kerja sama untuk membeli 31% saham.

- PT MDB telah mengagunkan saham yang dimilikinya untuk meminjam kepada Credit Suisse Singapore sebesar US\$300.000.000,00. Konsekuensinya, seluruh *income* yang dihasilkan MDB, termasuk dividen Newmont, digunakan untuk membayar kewajiban pinjaman dengan porsi tanggung jawab pemerintah daerah sebesar 25%.
- PIP sebagai BLU harus tunduk pada Pasal 1 ayat (1) PP 23/2005 tentang Pengelolaan BLU. BLU adalah institusi pemerintah yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengutamakan keuntungan. BLU bukan nirlaba. BLU bukan berarti tidak boleh mengambil keuntungan, tetapi keuntungan bukan menjadi tujuan utama.
- Pembelian 7% saham PT NNT tidak mengutamakan keuntungan, tetapi manfaat ekonomi dan sosial lain, yaitu: i) mendukung dan memastikan perusahaan membayar pajak, royalti, CSR; ii) membangun tata kelola dan pengawasan; iii) mendorong transparansi dan akuntabilitas; iv) memastikan perusahaan bekerja dengan memperhatikan undang-undang di bidang lingkungan hidup.
- Perdebatan panjang mengenai perlu atau tidaknya persetujuan DPR, telah membuat Indonesia mengalami *opportunity loss* (kehilangan kesempatan untuk memperoleh manfaat ekonomi dan sosial) dalam setahun ini.
- Keberadaan PIP sejalan dengan UU 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- APBN 2011 memang hanya menganggarkan Rp.1 Triliun tetapi PIP memiliki pendapatan/keuntungan s.d Juni 2011 sebesar Rp.1,6 Triliun, sehingga mampu menutupi kebutuhan dana pembelian 7% yang sebesar Rp.2,2 Triliun.
- Jika persetujuan DPR terkait dengan kecukupan dana, maka PIP memiliki cukup dana. Sementara jika persetujuan DPR terkait dengan kebijakan pembelian saham divestasi, maka pertanyaannya adalah mengapa pembelian saham 24% sebelumnya tidak perlu persetujuan DPR?
- Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 tidak tepat dijadikan dasar pembelian 7% saham PT NNT, yang lebih tepat adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terutama Pasal 41.

- Pembelian 7% saham divestasi PT NNT dapat meningkatkan penerimaan negara dari dividen pajak dan royalti. Selain itu lebih memastikan kepatuhan perusahaan untuk melaksanakan peraturan bidang lingkungan hidup.

Saksi Pemohon

Martiono Hadianto (Presiden Direktur PT NNT)

- Divestasi saham PT NNT adalah bagian dari kontrak karya antara PT NNT dengan Pemerintah, dilaksanakan sejak 2006.
- Penawaran pertama-tama ditujukan kepada Pemerintah, apabila Pemerintah tidak membeli saham dalam 30 hari sejak tanggal penawaran, maka saham dimaksud akan ditawarkan kepada warga negara Indonesia atau perusahaan yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia.
- PT NNT berkewajiban memastikan jumlah saham yang ditawarkan kepada Indonesia adalah: pada akhir 2005 sekurang-kurangnya 15%; pada akhir 2006 sekurang-kurangnya 23%; pada akhir 2007 sekurang-kurangnya 30%; pada akhir 2008 sekurang-kurangnya 37%; pada akhir 2009 sekurang-kurangnya 44%; dan pada akhir 2010 sekurang-kurangnya 51%.
- Pada 2005 PT Pukuafu Indah memiliki 20% saham, sehingga saham yang ditawarkan hanya 3%.
- Pada tahun 2006, 2007, 2008, dan 2009, Pemerintah Pusat mendelegasikan pembelian saham kepada pemerintah daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Kabupaten Sumbawa Barat, dan Kabupaten Sumbawa, dan selanjutnya ketiga pemerintah daerah menggunakan PT Multi Daerah Bersaing untuk melakukan pembelian 24% saham PT NNT. Setelah pembelian tersebut, kepemilikan saham PT NNT adalah: PT Pukuafu Indah sebesar 17,8%; PT Multi Daerah Bersaing sebesar 24%; PT Indonesia Masbaga 2,2%; dan pemegang saham asing sebesar 56%.
- Dari saham yang dimiliki PT MDB, sebesar 75% dimiliki oleh PT Multicapital dan 25% dimiliki oleh PT Daerah Maju Bersaing yang merupakan konsorsium Pemprov NTB, Kabupaten Sumbawa Barat, dan Kabupaten Sumbawa.
- PT MDB telah memberitahukan kepada PT NNT bahwa 24% saham yang mereka miliki telah digadaikan kepada PT Credit Suisse Singapore, sehingga hasil dividen langsung dibayarkan kepada PT. Credit Suisse Singapore.

- Dengan 24% saham, maka PT MDB akan memperoleh dividen US\$ 187.751.655,00 yang disetorkan kepada PT MDB di rekening Credit Suisse Singapore sebagai kreditor PT MDB.
- Mengenai dana US\$ 72.000.000,- yang dikatakan Gubernur NTB telah diterima Pemda, sebenarnya US\$ 38.000.000,- adalah bantuan langsung PT NNT kepada Pemda NTB yang tidak terkait dengan dividen.
- Jika Pemerintah membeli 7% saham dimaksud, maka komposisi pemilikan saham PT NNT menjadi ideal, yaitu dimiliki Pemerintah (pusat), pemerintah daerah, perusahaan swasta nasional yang kuat dan berpengaruh, serta pemegang saham asing yang mempunyai reputasi tinggi.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Termohon I menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 14 Maret 2012 serta keterangan lisan dalam persidangan, yang menyatakan sebagai berikut.

A. Kewenangan Konstitusional yang Dipersengketakan (*objectum litis*)

Pemohon dalam permohonannya mengajukan permohonan SKLN pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon berpendapat selaku kepala pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan telah mengkuasakan kekuasaan dimaksud kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara. Dalam menjalankan kuasa pengelola fiskal tersebut, Menteri Keuangan juga melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara. Sebagai Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan mempunyai wewenang untuk melakukan pengelolaan investasi pemerintah. Fungsi dan kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) huruf h UU Perbendaharaan Negara. Tujuan pelaksanaan investasi pemerintah adalah untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya. Ketentuan mengenai pelaksanaan investasi Pemerintah diatur dalam Pasal 41 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Perbendaharaan Negara. (vide permohonan *a quo* angka 21 halaman 8-9).
2. Bahwa menurut Pemohon pelaksanaan pembelian 7% saham divestasi PT. NNT Tahun 2010 telah timbul sengketa penafsiran antara Pemohon dengan

DPR (Termohon I) dan BPK (Termohon II) yang menganggap bahwa dalam melaksanakan kewenangan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPR (Termohon I) yang didasarkan pada kesimpulan LHP BPK (Termohon II). Pemohon beranggapan penafsiran yang berbeda antara Pemohon dengan DPR (Termohon I) dan BPK (Termohon II) telah menyebabkan kewenangan konstitusional Pemohon telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh DPR (Termohon I) dan BPK (Termohon II). Menurut Pemohon menjadi terhambat dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di bidang pengelolaan keuangan Negara, berupa pelaksanaan investasi dalam bentuk pembelian 7% saham divestasi PT NNT Tahun 2010 sehingga Negara tidak dapat segera mendapatkan manfaatnya yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. (vide permohonan *a quo* angka 35 halaman 13).

3. Bahwa menurut Pemohon telah terdapat *objectum litis* SKLN berupa surat DPR (Termohon I) Nomor PW.01/9333/DPR RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011 dan Nomor AG/9134/DPR RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011 serta LHP BPK (Termohon II). Menurut Pemohon dengan adanya surat dari DPR (Termohon I) dan LHP BPK (Termohon II) dimaksud, kewenangan konstitusional Pemohon telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh DPR (Termohon I) dan BPK (Termohon II). (vide permohonan *a quo* angka 36 halaman 13).
4. Bahwa Pemohon beranggapan DPR (Termohon I) dan BPK (Termohon II) salah menafsirkan makna “persetujuan DPR” dalam Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, yang berbunyi: “*Dalam keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional, pemerintahan pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan pernyataan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR*”. (vide permohonan *a quo* huruf L halaman 16).

B. Keterangan DPR (Termohon I) Terhadap Permohonan SKLN Yang Dimohonkan Oleh Presiden (Pemohon)

Dalam penyampaian keterangan ini, sebelum penyampaian pandangan atas pokok perkara, DPR (Termohon I) terlebih dahulu menyampaikan pandangan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kedudukan hukum (*legal standing*)

Pemohon, karena dua hal ini menjadi penting dalam perkara permohonan SKLN yang perlu dipertimbangkan oleh Ketua/Majelis Hakim Konstitusi yang Mulia.

1. Tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Kewenangan konstitusional Mahkamah menurut Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final diantaranya yaitu, untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangan diberikan oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan tersebut juga ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU MK), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Terkait dengan hal tersebut, mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, berdasarkan ketentuan Pasal 61 UU MK mengatur hal-hal sebagai berikut:

- (1) *Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.*
- (2) *Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.*

Mengacu Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 002/SKLN-IV/2006, tanggal 25 Januari 2006, halaman 19, ketentuan Pasal 61 UU MK tersebut, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) *Bahwa baik Pemohon maupun Termohon harus merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Tahun 1945.*
- 2) *Bahwa harus ada kewenangan konstitusional yang dipersengketakan oleh pemohon dan termohon, di mana kewenangan konstitusional Pemohon diambil alih dan/atau terganggu oleh tindakan Termohon.*
- 3) *Bahwa Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung dengan kewenangan konstitusional yang dipersengketakan.*

Mempedomani Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 5/SKLN-IX/2011, tanggal 8 Februari 2011 halaman 21,

dinyatakan bahwa antara kewenangan Mahkamah dan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon tidak dapat dipisahkan, atas dasar itu DPR (Termohon I) memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulya untuk mempertimbangkan kewenangan Mahkamah tersebut bersamaan dengan pertimbangan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon. (vide Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 027/SKLN-IV/2006, tanggal 12 Maret 2007).

2. Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Bahwa untuk menentukan kewenangan Mahkamah dalam mengadili permohonan Pemohon, serta apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara *a quo*, DPR (Termohon I) berpandangan bahwa mengacu pada UU MK dan mempedomani putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 harus dipenuhi syarat-syarat kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

- 1) para pihak yang bersengketa (*subjectum litis*), yaitu Pemohon dan Termohon, kedua-duanya harus merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- 2) kewenangan yang dipersengketakan (*objectum litis*) harus merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;
- 3) Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 yang dipersengketakan.

Bahwa atas dasar pandangan tersebut, DPR (Termohon I) memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Mulia, dalam memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, dipandang perlu untuk memastikan secara kumulatif hal-hal sebagai berikut:

- a) Apakah Pemohon adalah lembaga negara?
- b) Apakah lembaga negara tersebut kewenangannya diberikan oleh UUD Tahun 1945?
- c) Apakah kewenangan tersebut dipersengketakan antar lembaga negara?

Bahwa apabila tidak terpenuhinya salah satu dari tiga syarat yang bersifat kumulatif tersebut, dalam suatu permohonan menyebabkan Mahkamah tidak

mempunyai kewenangan untuk memeriksa dan mengadili permohonan perkara *a quo*.

Bahwa atas dasar dalil tersebut DPR (Termohon I) berpandangan, bahwa salah satu syarat kumulatif yang tidak dipenuhi Pemohon yaitu syarat huruf c mengenai “*Apakah kewenangan tersebut dipersengketakan antar lembaga negara?*” dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa dalam permohonan Pemohon yang dipersoalkan Pemohon pada pokoknya adalah Pemohon beranggapan bahwa DPR (Termohon I) salah dalam menafsirkan makna “persetujuan DPR” dalam Pasal 24 ayat (7) UU keuangan Negara (*vide* permohonan *a quo* halaman 16 huruf L). Apabila dalil Pemohon demikian, maka Pemohon tidak jelas dalam menguraikan pokok perkaranya, apakah yang menjadi pokok permohonan merupakan pengujian materi terhadap Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara dikarenakan anggapan “salah menafsirkan”, ataukah sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 ?.
- 2) Bahwa mengacu pada hasil pemeriksaan LHP BPK (Termohon II), status pembelian 7% saham PT NNT adalah penyertaan modal kepada perusahaan swasta yang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari DPR sebagaimana dimaksud pada Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara. Oleh karena pembelian saham PT NNT telah memenuhi unsur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, yaitu :
 - a) “keadaan tertentu” yakni adanya kontrak karya antara Pemerintah dan PT NNT tanggal 2 Desember 1986.
 - b) untuk menyelamatkan perekonomian nasional” yakni mengurangi domisili asing terutama dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam.
 - c) “perusahaan swasta” yakni PT NNT.
- 3) Bahwa atas dasar hasil pemeriksaan LHP BPK (Termohon II) tersebut, DPR berpandangan pembelian 7% saham PT. NNT oleh Pemohon adalah penyertaan modal kepada perusahaan swasta yang sesuai Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, sudah jelas dan tegas bahwa DPR (Termohon I) mempunyai kewenangan konstitusional untuk memberikan persetujuan

dalam hal pemerintah melakukan penyertaan modal terhadap perusahaan swasta (*incasu*: pembelian 7% saham PT NNT oleh pemerintah).

- 4) Bahwa berdasarkan uraian tersebut, DPR (Termohon I) berpandangan bahwa dalam permohonan *a quo* sama sekali tidak terdapat persoalan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, karena baik DPR (Termohon I), maupun BPK (Termohon II) terkait dengan kewenangan yang dipersoalkan Pemohon, bahwa DPR (Termohon I) berdasarkan Pasal 23C UUD Tahun 1945 *juncto* Pasal 24 ayat (1), ayat (2), dan ayat (7) UU Keuangan Negara serta Pasal 45, Pasal 46 ayat (1) huruf c, Pasal 68 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan Pasal 69 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara dan BPK (Termohon II) berdasarkan Pasal 23E UUD 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, telah menjalankan fungsinya masing-masing sesuai dengan kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945.
- 5) Bahwa dengan demikian DPR (Termohon I) berpandangan oleh karena tidak terdapat persoalan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, DPR (Termohon I) memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi bahwa sudah sepatutnya Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan *a quo*.

3. Tentang Pokok Perkara

Bahwa pada pokoknya Pemohon beranggapan kewenangan konstitusional Pemohon dalam rangka menjalankan amanat Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C, dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berupa pembelian 7% saham divestasi PT NNT diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh para Termohon.

Bahwa Pemohon juga beranggapan dasar hukum yang digunakan oleh DPR (Termohon I) tidak tepat yang mendasarkan pada ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, sehingga Pemohon berpendapat DPR salah dalam menafsirkan makna “persetujuan DPR” dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara.

Bahwa DPR (Termohon I) tidak sependapat dengan dalil Pemohon tersebut dengan pandangan sebagai berikut:

- a. 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) UUD 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. Dengan demikian, dari sudut politik, anggaran pendapatan dan belanja negara adalah suatu bentuk kesepakatan politik antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif mengenai persetujuan untuk melakukan pengeluaran pada suatu kurun waktu di masa datang untuk membiayai program kerja yang telah disetujui, dan persetujuan untuk mengupayakan pendanaan guna membiayai pengeluaran tersebut pada kurun waktu yang sama.
- b. 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 hakekatnya 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 Tahun 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 Tanggungjawab Keuangan Negara.
- c. 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.

- d. 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.
- e. 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.

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. 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.

Oleh karena itu pengelolaan investasi oleh Pemohon haruslah dibaca dalam konteks APBN/APBD, bukan dalam konteks pemisahan keuangan

negara ke perusahaan swasta. Hal tersebut dapat diketahui dari Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf h Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang berbunyi:

"Dalam rangka pengelolaan kas, investasi yang dimaksud adalah pembelian Surat Utang Negara."

- f. Bahwa berdasarkan BAB XII Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, bahwa kekayaan Badan Layanan Umum (BLU) merupakan kekayaan Negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan. Dalam Pasal 69 Undang-Undang *a quo*, bahwa setiap BLU wajib menyusun rencana kerja, anggaran tahunan, laporan keuangan, dan kinerja BLU untuk disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Kementerian Negara/Lembaga/Pemerintah Daerah. Selanjutnya Pasal 1 ayat (3) PMK Nomor 52/PMK.01/2007 tentang Tata Kerja Pusat Investasi Pemerintah bahwa Pusat Investasi Pemerintah merupakan Badan Layanan Umum. Dengan demikian PIP sebagai BLU harus dituangkan secara rinci dan mendapat persetujuan DPR sebagaimana dimaksud Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara.
- g. Bahwa mutasi unsur-unsur keuangan negara dari sub bidang yang satu ke sub bidang yang lain, terutama kepada sub bidang dengan karakter swasta, memerlukan persetujuan DPR. Secara konkrit mutasi dimaksud dalam konteks umum dikenal dengan istilah hibah, investasi, atau penyertaan modal. Khusus untuk kegiatan investasi atau penyertaan modal, alasan utama yang dapat dikemukakan adalah bersifat konsepsional. Mutasi tersebut akan mengurangi kemampuan Pemerintah untuk membiayai kegiatannya bagi penyelenggaraan layanan kepada masyarakat yang pada hakekatnya merupakan kewajiban Pemerintah. Di sisi lain, mutasi dimaksud dapat mengandung risiko dalam berkurangnya kekayaan negara karena akibat kerugian. Oleh sebab itu, secara khusus, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur masalah penyertaan modal/investasi ini dalam Bab VI Pasal 24. Selanjutnya, secara operasional kemudian mengaturnya di dalam Bab II

Pasal 7 ayat (2) huruf h dan BAB VI Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

- h. Bahwa terkait dengan investasi oleh Pemerintah menurut Pasal 7 ayat (2) huruf h UU Perbendaharaan Negara bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi. Selanjutnya dalam penjelasan pasal *a quo* penempatan uang negara adalah dalam rangka mengelola kas dan investasi yaitu pembelian Surat Utang Negara.
- i. Bahwa ditinjau dari sifatnya, penyertaan modal atau investasi ini sangat berbeda dengan penempatan uang (*placement of fund*). Penempatan uang mutlak merupakan kewenangan pemerintah (Bendahara Umum Negara), karena merupakan bagian dari strategi dalam pengelolaan kas (*cash management*). Tindakan penempatan uang dapat dikategorikan murni sebagai tindakan administratif, khususnya administrasi pengelolaan keuangan (*financial administratif management*). Oleh karena itu, masalah penempatan uang ini hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 TENTANG Perbendaharaan Negara, yaitu dalam Bab IV tentang Pengelolaan Uang.
- j. Bahwa terkait dengan Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan swasta tunduk pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 - (1) BAB VI tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dalam Pasal 24 menentukan:
 - ayat (1):

“Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah”.
 - ayat (2):

Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah/penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.

ayat (7):

Dalam keadaan tertentu, untuk menyelamatkan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

(2) Pasal 41 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004:

“Penyertaan Modal Pemerintah Pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”.

Ketentuan Pasal 41 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Setelah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, penyertaan modal pemerintah pada perusahaan swasta harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

- k. Bahwa untuk memahami makna ketentuan Pasal 24 UU Keuangan Negara, perlu untuk mencermati dan memahami alur pikir penyusunan pasal-pasal UU Keuangan Negara. Sebagaimana umumnya dalam penyusunan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disusun dengan mengikuti pola baku yaitu, setiap ketentuan yang memiliki pengecualian dituangkan dalam pasal dengan pola ketentuan yang bersifat pengecualian (eksepsi) ditempatkan pada ayat terakhir/ menjelang terakhir pasal yang bersangkutan.

Dengan mengacu pada pola tersebut di atas pemahaman terhadap Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dipandang perlu dipahami secara komprehensif mulai dari ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.
- (2) Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/ APBD.

Untuk dapat memahami makna yang terkandung dalam kedua ayat tersebut di atas perlu pemahaman terhadap hal-hal ini:

- Perusahaan negara/daerah merupakan suatu institusi pemerintah dengan karakter khusus yang dibutuhkan dalam rangka layanan kepada masyarakat maupun tujuan tertentu;
- Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyalurkan dana yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan perusahaan negara/daerah dimaksud;
- Pemerintah berkewajiban menuangkan alokasi dana yang akan diberikan kepada perusahaan negara/daerah tersebut dalam APBN/APBD. Penuangan alokasi dana dalam APBN/APBD mencerminkan adanya persetujuan DPR/DPRD.
- Pemberian ini dilakukan secara terencana (dalam kondisi normal), karena mengikuti prosedur baku. Namun demikian, pemberian tersebut dapat pula dilakukan dalam kondisi luar biasa (tertentu), karena pengertian 'dituangkan dalam APBN/APBD' dapat diartikan secara luas, yaitu dalam APBN-P/APBD-P.

Sedangkan terhadap ayat:

- (7) Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/ atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

secara mudah sebenarnya dapat ditangkap adanya nuansa 'darurat' (*sense of crisis*) yang dicerminkan oleh ayat tersebut di atas. Oleh sebab itu, ayat ini dimulai dengan frasa 'dalam keadaan tertentu' yang sekaligus merupakan pengingkaran (pengecualian) terhadap situasi yang dicerminkan oleh ayat (1) dan ayat (2) di atas.

Frasa 'dalam keadaan tertentu' tidak dapat dijelaskan dengan baik, karena bersifat *undetermined*. Oleh karena itu, frasa tersebut membutuhkan penjelasan. Penjelasan tersebut dilakukan oleh anak kalimat yang berbentuk frasa lainnya, yaitu 'untuk penyelamatan perekonomian nasional'. Dengan demikian, frasa pembuka dalam ayat tersebut merupakan kata kunci (*keyword*) terhadap pengecualian yang akan dilakukan oleh Pemerintah.

Selanjutnya, yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa secara prinsip Pemerintah tidak memiliki kepentingan secara langsung terhadap perusahaan swasta. Oleh sebab itu, Pemerintah tidak berkewajiban memberikan pinjaman/menyertakan modal pada perusahaan-perusahaan swasta.

Namun demikian, bila ternyata kondisi yang terjadi akan mengancam perekonomian nasional, Pemerintah tentunya berkepentingan melakukan penyelamatan perekonomian tersebut dengan cara memberikan pinjaman ataupun menyertakan modal kepada perusahaan-perusahaan swasta dimaksud. Keputusan ini bukanlah semata-mata merupakan keputusan eksekutif, akan tetapi harus melibatkan seluruh rakyat melalui para wakilnya di lembaga legislatif.

- l. Bahwa berkaitan dengan itu, keuangan Negara harus dipahami secara komprehensif tidak secara parsial hanya melihat definisi Pasal 1 angka 1, melainkan juga harus dikaitkan dengan Pasal-pasal berikutnya secara mengalir, yaitu dengan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15. Dengan pemahaman yang utuh dan mengalir dapat dipahami bahwa keuangan Negara merupakan asset negara yang bersifat aktif. Oleh karena itu masalah keuangan negara semata-mata hanya didasarkan amanah sebagaimana tertuang dalam Bab VIII Hal Keuangan UUD 1945. Tidak terkait dengan pemahaman tentang kekayaan Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang bersifat potensi (pasif), seperti misalnya kekayaan alam yang berupa deposit tambang, kekayaan di laut dan lain sebagainya.
- m. Bahwa benar Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dan dalam melaksanakan kewenangannya itu Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945. Perlu Pemohon pahami, terkait dengan hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam UU Keuangan Negara *juncto* UU Perbendaharaan Negara telah

jelas dan tegas mengatur kewenangan DPR (Termohon I) dalam memberikan persetujuan terhadap penyertaan modal Pemerintah Pusat kepada perusahaan swasta, [Pasal 24 ayat (1), ayat (2), ayat (7) UU Keuangan Negara *juncto* Pasal 45, Pasal 46 ayat (1) huruf c UU Perbendaharaan Negara]. Terkait dengan kewenangan yang dipersoalkan Pemohon dalam permohonan SKLN ini, sebagaimana telah diuraikan di atas DPR (Termohon I) berpandangan sama sekali tidak ada sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, karena dalam hal ini Pemohon kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1), ayat (2), dan ayat (7) Undang-Undang *a quo*, melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta, dan DPR (Termohon I) menjalankan kewenangan konstitusionalnya *incassu* keharusan pemberian persetujuan DPR (Termohon I) atas pembelian saham 7% kepada PT. NNT oleh Pemerintah Pusat. Hal ini telah dilakukan pembahasan dalam Rapat-Rapat Komisi XI DPR dengan Menteri Keuangan dan juga dengan Komisi VII DPR. Namun tidak ada kesamaan pandangan antara Pemohon dengan DPR (Termohon I) terkait dengan pemahaman atas ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara.

- n. Bahwa yang dinyatakan Pemohon, sebagaimana anggapan Pemohon dalam permohonannya ialah anggapan salah tafsir oleh DPR (Termohon I) atas ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, sehingga seharusnya dalam hal ini Pemohon mengajukan perubahan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara (*legislative review*), bukan permohonan SKLN, karena faktanya sama sekali tidak ada sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, bahwa Pemohon berwenang melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta, dan DPR (Termohon I) berwenang memberikan persetujuan kepada Pemohon selaku Pemerintah Pusat dalam penyertaan modal kepada perusahaan swasta.
- o. Bahwa adanya perbedaan pandangan tersebut juga dapat dilihat dalam LHP BPK (Termohon II) atas proses pembelian 7% saham PT. NNT dalam rangka divestasi tahun 2010 oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) untuk dan atas nama Pemerintah harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah, setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan DPR

(Termohon I) sebagai pemegang hak budget, baik mengenai substansi keputusan investasi/penyertaan modal maupun penyediaan anggarannya dalam APBN.

- p. Bahwa dalam hal ini DPR memandang perlu untuk menegaskan bahwa yang menjadi latar belakang terjadinya perbedaan pandangan antara Pemohon dan DPR (Termohon I) terkait dengan anggapan Pemohon bahwa DPR (Termohon I) keliru dan salah tafsir atas Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, pada pokoknya adalah keinginan Pemohon untuk melakukan Investasi dari dana PIP pada 7% saham PT NNT akan memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan lainnya. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan Menteri Keuangan atas pembelian 7% Saham Divestasi PT Newmont Nusa Tenggara Tahun 2010 oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP), tanggal 1 Juni 2011.
- q. Bahwa perlu dijelaskan mengenai status PIP terkait dengan penggunaan dana PIP untuk pembelian 7% saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara (NNT) sebagai berikut:
- 1) PIP didirikan sebagai pelaksanaan kesepakatan Pemerintah dan Panitia Anggaran DPR dalam Rapat Kerja tanggal 12 Juli s.d. 7 September 2006 dengan tujuan untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur. PIP ditetapkan sebagai BLU pada Kementerian Keuangan berdasarkan KMK Nomor IOOS/KMK.05/2006 yang diubah terakhir dengan KMK Nomor 91/KMK.05/2009 tanggal 27 Maret 2009.
 - 2) Pengertian BLU berdasarkan Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 23 Tahun 2005 adalah:
"Instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas".
 - 3) Tujuan pembentukan BLU itu sendiri sebagaimana ditentukan dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka

- memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dasar filosofi dan semangat pembentukan BLU adalah untuk memberikan pelayanan umum dan memperoleh pendapatan dari pelayanan tersebut secara berkelanjutan.
- 4) Namun dasar filosofi dan semangat pembentukan BLU sebagaimana dikehendaki Pasal 1 angka 23 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 serta PP Nomor 23 Tahun 2005 tidak tercermin dalam PP Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah yang antara lain mengatur tugas dan fungsi PIP sebagai badan usaha yang bergerak di bidang bisnis pembiayaan (*investment bank*) dengan tujuan untuk memupuk keuntungan ekonomi dan manfaat lainnya.
- r. Bahwa terkait dengan pokok persoalan penggunaan dana PIP untuk pembelian saham 7% divestasi PT. NNT yang diuraikan pada huruf d tersebut, dapat diketahui dari hasil keputusan rapat antara Pemohon dengan DPR (Termohon I) yang pada pokoknya yaitu:
- Panitia Anggaran meminta kepada Pusat Investasi Pemerintah (PIP) agar sebelum penempatan investasi dilakukan pembahasan dengan komisi terkait mengenai seluruh rencana penempatan investasi dan rencana bisnis.
 - Disepakati anggaran untuk PIP sebesar Rp.927,5 Milyar, dan pembahasan lebih lanjut dilakukan oleh komisi terkait, serta dengan catatan investasi pemerintah dimaksud tidak diberikan kepada BUMN yang sudah menjadi perusahaan terbuka.
 - Dalam hal penggunaan dana PIP, Pemerintah harus memperhatikan tujuan awal pembentukan badan tersebut yaitu untuk pembiayaan dalam rangka percepatan pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan tol dan perumahan. Hal ini juga sudah tertuang dalam hasil kesimpulan RDP Komisi XI DPR dengan Pemerintah mengenai evaluasi dan kinerja PIP pada tanggal 26 Februari 2009. Oleh karena itu, dalam hal rencana Pemerintah untuk melakukan investasi melalui PIP di PT. Newmont Nusa Tenggara, yang jelas tidak mencerminkan tujuan awal dari pembentukan PIP, maka Pemerintah harus meminta dan mendapatkan persetujuan dari Komisi XI DPR. Hal ini pun pernah dilakukan oleh Pemerintah pada saat akan melakukan

- buyback* saham BUMN pada pasar modal, di mana Pemerintah melalui Menteri Keuangan meminta persetujuan Komisi XI DPR pada Rapat Kerja tanggal 14 Oktober 2008;
- Terkait dengan rencana Pemerintah menggunakan dana PIP untuk pembelian saham-saham perusahaan lainnya, Komisi XI DPR meminta Pemerintah c.q. Kementerian Keuangan melakukan pembahasan dengan Komisi XI DPR untuk mendapatkan persetujuan.
 - Komisi XI DPR berpendapat bahwa dasar hukum Pemerintah melakukan pembelian saham dalam proses divestasi PT Newmont Nusa Tenggara (PT NNT) 2010 melalui PIP sebesar 7 persen, tidak sesuai dengan ketentuan:
 - Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 2 poin g, Pasal 24 ayat (2) dan ayat (7)
 - Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 45 ayat (2), Pasal 46 ayat (1) huruf c, Pasal 68 ayat (2), dan Pasal 69;
 - PP Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Pasal 11 dan Pasal 12;
 - Mengingat Rencana Bisnis dan Rancangan Anggaran (RBA) BLU PIP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam RKAKL Kementerian Keuangan APBN 2011, di mana setiap pengeluaran uang Negara wajib mendapat persetujuan DPR sedangkan RBA PIP tahun 2011 belum mendapat persetujuan Komisi XI DPR.
 - Setelah mendengarkan keterangan PIP, Komisi XI DPR meminta kepada BLU PIP untuk tidak melakukan tindak lanjut dan membatalkan pembelian saham divestasi PT NNT 2010 sebesar 7 persen pada tanggal 6 Mei 2011, karena tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, serta tidak sejalan dengan semangat pembentukan BLU, yakin dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, khususnya melalui investasi di bidang infrastruktur.
 - Komisi XI DPR meminta kepada Pimpinan DPR untuk mengirimkan surat kepada Presiden agar menghentikan transaksi pembelian saham divestasi PT NNT 2010 oleh PIP sebesar 7 persen, mengingat tidak

- sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang ditembuskan kepada Menteri Keuangan, Menteri ESDM, dan BPK
- Komisi XI DPR memberikan kesempatan kepada Pemerintah paling lama 1 (satu) minggu, yakni 1 Juni 2011, untuk mengajukan permohonan izin penggunaan dana PIP dalam pembelian saham disvestasi PT. NNT 2010 sebesar 7%
 - Apabila Menteri Keuangan tidak mengajukan permohonan sebagaimana dimaksud pada poin 1, maka Komisi XI DPR bersikap akan meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (audit investigasi), yang merupakan salah satu hasil kesimpulan Rapat Kerja tanggal 18 Mei 2011.
 - Menindaklanjuti Rapat Kerja Komisi XI dengan Pemerintah tanggal 26 Mei 2011, Komisi XI DPR memberikan kesempatan kembali kepada Pemerintah untuk mengajukan surat permohonan penggunaan dana PIP terkait pembelian saham divestasi PT NNT 2010 sebesar 7 persen kepada Komisi XI DPR sampai dengan hari Selasa, 7 Juni 2011.
 - Apabila Pemerintah tidak melaksanakan keputusan sebagaimana dimaksud pada poin 1, Komisi XI DPR akan mengirimkan permintaan kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu terkait prosedur dan mekanisme pembelian saham divestasi PT NNT 2010 sebesar 7 persen.
 - Komisi XI DPR tidak keberatan apabila pihak Pemerintah mengajukan permasalahan sengketa kewenangan antara Komisi XI DPR dengan Menteri Keuangan terkait pembelian saham divestasi PT. NNT 2010 sebesar 7 persen ke Mahkamah Konstitusi.
- s. Bahwa perlu dipahami ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, yang dijadikan dasar oleh Pemohon dalam melakukan investasi, yang berbunyi:
- (1) *Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.*
 - (2) *Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.*
 - (3) *Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.*

(4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tersebut, keputusan untuk melakukan investasi jangka panjang dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah pada PT NNT (Perusahaan Tertutup) merupakan kewenangan Pemerintah yang harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Sedangkan kewenangan Menteri Keuangan selaku BUN adalah melakukan eksekusi, penyediaan dana, penatausahaan, pengawasan dan pelaporan atas keputusan pemerintah tersebut.

Kewenangan pemerintah maupun Menteri Keuangan selaku BUN tersebut di atas harus dilakukan dalam kerangka APBN yang telah memperoleh persetujuan DPR. Dengan demikian, Pemerintah maupun Menteri Keuangan tidak dapat melakukan penyertaan modal pada PT NNT (Perusahaan Tertutup) apabila belum dialokasikan dalam APBN.

Bahwa alokasi anggaran untuk investasi pada APBN Tahun Anggaran 2006-2007 secara jelas disebutkan penggunaannya untuk dana dukungan infrastruktur, sedangkan pada APBN Tahun Anggaran 2009-2011 tidak dijelaskan penggunaannya. Artinya sampai dengan APBN Tahun Anggaran 2011, belum ada dana APBN yang secara khusus dialokasikan untuk pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup). Dengan demikian Pemohon tidak dapat melaksanakan pembelian saham tersebut karena belum memperoleh persetujuan DPR.

- t. Bahwa Pemohon mendalilkan kewenangan konstitusional untuk melakukan pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) bukan merupakan penyertaan modal pemerintah, melainkan investasi jangka panjang non-permanen berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan kekuasaan pemerintah di bidang pengelolaan keuangan negara berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf h dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Sehubungan dengan pokok permohonan tersebut, perkenankan DPR berpendapat bahwa konsepsi yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 menurut Mohammad Hatta, adalah sistem perekonomian nasional yang terdiri dari 3 (tiga) pilar, yaitu koperasi, perusahaan negara, dan swasta.

Dalam sistem perekonomian nasional ini, cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Menurut Hatta, dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan, atau *ondernemer*. Kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan-peraturan, yakni peraturan yang dibuat guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal. Pengusahaan atas cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dilaksanakan oleh perusahaan negara.

Dengan demikian pembelian atas 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh Pemohon tidak terkait dengan Pasal 33 UUD 1945 karena pembelian saham tersebut seharusnya dilakukan oleh perusahaan negara, bukan oleh Pemohon.

- u. Bahwa pembelian saham divestasi PT. NNT (Perusahaan Tertutup) Tahun 2010 merupakan kegiatan pemisahan keuangan negara dari APBN ke Swasta yang harus mendapat persetujuan DPR dengan penjelasan sebagai berikut:
- 1) Bahwa PIP merupakan satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan, sehingga dana yang dikelola oleh PIP, baik yang berasal dari APBN maupun hasil investasi, merupakan bagian APBN.
 - 2) Bahwa dana yang akan digunakan untuk melakukan pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) berasal dari dana APBN yang dikelola oleh PIP.
 - 3) Bahwa apabila dilakukan pembayaran oleh PIP atas pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) akan mengakibatkan terjadinya pemisahan keuangan Negara yang semula merupakan APBN menjadi keuangan perusahaan swasta, yakni PT NNT (Perusahaan Tertutup). Kegiatan pemisahan keuangan seperti ini seharusnya baru dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari DPR.

Hal tersebut sesuai dengan Penjelasan Umum angka 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang mengelompokkan lingkup pengelolaan keuangan negara ke dalam tiga sub bidang, yaitu sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan

kekayaan negara yang dipisahkan. Apabila terdapat mutasi unsur-unsur keuangan negara berupa hibah, investasi, ataupun penyertaan modal dari sub bidang yang satu ke sub bidang yang lain, harus melalui persetujuan DPR. Demikian pula halnya apabila Pemohon akan melakukan mutasi dari sub-sub bidang tersebut ke swasta harus memperoleh persetujuan DPR terlebih dahulu karena mutasi itu akan mengurangi kemampuan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu mutasi tersebut mengandung resiko berkurangnya kekayaan negara jika terjadi kerugian.

- v. Bahwa dari hasil penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, diketahui bahwa ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengatur hubungan antara Pemerintah dengan:
- a) Perusahaan negara: pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah pada perusahaan negara terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN. Artinya telah memperoleh persetujuan DPR.
 - b) Perusahaan daerah: pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah pada perusahaan daerah terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN. Artinya telah memperoleh persetujuan DPRD.
 - c) Perusahaan swasta: pemberian pinjaman/penyertaan modal pada perusahaan swasta hanya dapat dilakukan dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, setelah memperoleh persetujuan DPR.
 - d) Badan pengelola dana masyarakat: Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapatkan fasilitas dari Pemerintah Pusat/daerah

Dilihat dari hubungan tersebut, maka penyertaan modal pada perusahaan negara/daerah baik dalam keadaan normal maupun dalam keadaan tertentu harus memperoleh persetujuan DPR/DPRD.

Jika demikian halnya, apakah untuk penyertaan modal pada perusahaan swasta, apalagi tertutup, baik dalam keadaan normal maupun dalam keadaan tertentu, tidak memerlukan persetujuan DPR?

Dalam Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, dapat ditangkap adanya nuansa 'darurat' (*sense of crisis*) yang ditandai dengan

frasa 'dalam keadaan tertentu' pada awal kalimat yang sekaligus merupakan pengingkaran (pengecualian) terhadap situasi yang dicerminkan oleh ayat (1) dan ayat (2) Pasal 24 tersebut.

- w. Bahwa selain dalil-dalil sebagaimana diuraikan di atas, kami sampaikan/lampirkan pula fakta proses pembicaraan antara Pemohon dengan DPR (Termohon I) terkait dengan keinginan Pemohon untuk pembelian saham PT. NNT yang sudah dilakukan pembicaraan dengan Komisi VII DPR dan Komisi XI DPR, dan untuk lebih memahami duduk persoalan adanya perbedaan pandangan antara DPR (Termohon I) dan Pemohon terkait dengan pokok perkara *a quo*, secara singkat DPR (Termohon I) memandang perlu untuk menguraikan kronologis proses pembelian saham 7% PT. NNT oleh Pemohon, yang pada pokoknya tercantum dalam Lampiran Keterangan DPR dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari keterangan DPR.

4. Kesimpulan

- a) Bahwa terkait dengan kasus pembelian saham 7% divestasi pada PT Newmont, DPR (Termohon I) tidak pernah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan dan/atau merugikan kewenangan konstitusional Presiden, yaitu kewenangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk mengelola kekayaan alam Indonesia dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- b) Bahwa DPR (Termohon I) tidak salah dalam menafsirkan makna 'persetujuan' DPR dalam Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara yang berbunyi 'dalam keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR. Dengan demikian ketentuan ini harus difahami hanya dalam keadaan tertentu dengan persetujuan DPR dan untuk menyelamatkan perekonomian nasional dapat memberikan pinjaman dan/atau penyertaan modal kepada swasta, selain ini secara yuridis tidak dimungkinkan.
- c) Oleh sebab itu, pengkaitan pembelian 7% saham divestasi PT Newmont dengan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara adalah tepat. Pembelian

7% saham divestasi PT. Newmont pada kenyataannya, terkait dengan tindakan pemerintah dalam pengelolaan asset negara dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan negara, sehingga merupakan lingkup Pasal 23 UUD Tahun 1945, tidak terkait dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, karena ini menyangkut masalah keuangan negara.

- d) Sebaliknya, bahwa Pemohon justru telah membuat penafsiran yang keliru terhadap makna yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, sehingga mengakibatkan pengambilan kesimpulan yang tidak tepat, yaitu bahwa pembelian 7% saham divestasi PT. Newmont tidak perlu persetujuan DPR, karena dilakukan dalam keadaan normal dan bukan dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional, padahal makna yang terkandung dalam Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara mengharuskan sebaliknya, bila ternyata kondisi yang terjadi akan mengancam perekonomian nasional, Pemerintah tentunya berkepentingan melakukan penyelamatan perekonomian tersebut dengan cara memberikan pinjaman ataupun menyertakan modal kepada perusahaan-perusahaan swasta dimaksud. Keputusan ini bukanlah semata-mata merupakan keputusan eksekutif, akan tetapi harus melibatkan seluruh rakyat melalui para wakilnya di lembaga legislatif.
- e) Bahwa berdasarkan Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Dengan demikian PIP sebagai BLU harus dituangkan secara rinci dan mendapat persetujuan DPR sebagaimana dimaksud Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara. Bahwa mengenai pembelian 7% saham divestasi PT. NNT belum terdapat didalam APBN Tahun Anggaran 2009, Tahun Anggaran 2010, dan Tahun Anggaran 2011. Oleh karena itu pendapat pemohon yang menyatakan bahwa telah mendapat persetujuan DPR RI melalui persetujuan terhadap RUU APBN adalah tidak tepat.
- f) Oleh karena terkait dengan kasus pembelian 7% saham divestasi pada PT Newmont, DPR (Termohon I) tidak keliru dan sama sekali tidak pernah mempermasalahkan kewenangan konstitusional Presiden (Pemohon) sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, permintaan agar Pemohon

dinyatakan mempunyai kewenangan konstitusional sesuai Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi tidak beralasan (*null and void*).

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, DPR memohon kepada Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan SKLN dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Tahun 1945;
2. Menyatakan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Tahun 1945 ditolak.
3. Menyatakan DPR (Termohon I) tetap mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan oleh Pemohon, yaitu kewenangan untuk memberikan persetujuan atas penyertaan modal oleh Pemohon kepada PT. NNT, yaitu pembelian 7% saham divestasi PT. NNT oleh Pemohon berdasarkan pada Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara.

[2.4] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya Termohon I mengajukan 8 (delapan) orang ahli yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 14 Maret 2012, 4 April 2012, 10 April 2012, 16 April 2012, dan 24 April 2012, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Andi Mattalata

- UUD 1945 tidak menganut paham pemisahan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara, yaitu cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Perumus perubahan konstitusi lebih memilih paham pembagian atau distribusi kekuasaan di antara cabang-cabang kekuasaan negara.
- Dalam Bab III UUD 1945, terdapat 11 kewenangan Presiden, yaitu i) Kewenangan mengajukan RUU; ii) Membuat peraturan pemerintah; iii) Mengusulkan calon wakil presiden apabila ada kekosongan; iv) Pemegang kekuasaan tertinggi terhadap Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; v) Menyatakan perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR; vi) Menyatakan keadaan bahaya; vii) Mengangkat duta dan konsul; viii) Memberi grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi; ix) Memberi gelar dan tanda jasa; x) Membentuk Dewan Pertimbangan Presiden; xi) Mengangkat dan memberhentikan menteri.

- Masalah keuangan negara tidak termasuk di dalam Bab III UUD 1945. Mungkin perumus konstitusi menganggap keuangan negara adalah domain kekuasaan negara yang melibatkan sekian banyak lembaga negara, sehingga tidak menjadi kewenangan eksklusif Presiden.
- Penetapan dan pengelolaan keuangan negara terkait kewenangan dengan lembaga-lembaga lain.
- Pasal 9 ayat (1) UUD 1945 tentang Sumpah Presiden, menyatakan bahwa dalam melaksanakan kekuasaan dan kewenangannya Presiden dibatasi oleh sumpahnya, yaitu i) Presiden memenuhi kewajiban dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya; ii) memegang teguh Undang-Undang Dasar; dan iii) menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya berbakti pada negara.
- Dari sumpah tersebut terlihat bahwa penekanan fungsi presiden menurut UUD 1945 bukan pada kewenangan, tetapi justru pada kewajiban, kenegarawan, dan pengabdian. Dari prinsip tersebut disepakati kenapa pelaksanaan kewenangan-kewenangan yang lain ada titik singgung dengan lembaga lain, ada persetujuan, ada pertimbangan, dan lain sebagainya.
- Sebelum amendemen, BPK hanya ditempatkan dalam salah satu ayat. Setelah amendemen, dibuat bab khusus mengenai Badan Pemeriksa Keuangan.
- Sebelum perubahan UUD 1945, hasil kerja BPK semata-mata merupakan instrumen atau bahan baku lahirnya kebijakan politik di DPR.
- Setelah amendemen, hasil kerja BPK diberikan kepada DPR, DPD, dan DPRD. Bahkan ayat (3) menyatakan, “Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”. Artinya, yang harus menindaklanjuti adalah siapa saja, yaitu badan administrasi negara (pemerintah), maupun oleh badan penegak hukum.
- Hasil kerja BPK ditujukan bukan hanya sebagai bahan baku pengambilan keputusan di DPR, tapi juga bahan baku pengambilan keputusan instansi lain.
- Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyatakan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

- Fungsi pengawasan DPR di bidang keuangan negara bukan hanya pada saat penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara, tetapi juga dalam pengelolaannya, supaya terbuka, bertanggung jawab, dan betul-betul dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengawasan ini termasuk pemberian persetujuan kegiatan-kegiatan parsial terhadap langkah pemerintah dalam penggunaan keuangan negara.
- Kerangka berpikir UU 17/2003 sebenarnya tidak membolehkan pemerintah melakukan penyertaan modal kepada swasta, hanya kepada BUMN dan BUMD. Namun jika memang akan memberikan kepada swasta, tetap dipersilakan dengan syarat i) Pemerintah harus membuktikan bahwa ini dalam keadaan tertentu; dan ii) ada persetujuan DPR.

2. Gatot Dwi Hendro

- Kewenangan Presiden diatur dalam Bab III mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara pada Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, sampai Pasal 17. Sedangkan kewenangan DPR diatur dalam BAB VII mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, 22A, dan 22B. Kewenangan BPK diatur dalam Bab VIIIA mengenai Badan Pemeriksa Keuangan pada Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Keuangan negara diatur dalam Bab VIII mengenai Hal Keuangan.
- Sebagai tindak lanjut Pasal 23C UUD 1945, lahir 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 Negara.
- UU 17/2003 dan UU 1/2004 jelas dan tegas mengatur kewenangan DPR dalam memberikan persetujuan terhadap penyertaan modal pemerintah pusat terhadap perusahaan swasta, yaitu pada Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 dan Pasal 45 ayat (2) UU 1/2004.
- Pasal 45 ayat (2) UU 1/2004 menyatakan bahwa pemindahtanganan barang milik negara atau daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR atau DPRD.

- Pasal 46 ayat (1) huruf c UU 1/2004 menegaskan bahwa pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp.100 Miliar juga memerlukan persetujuan DPR dan DPRD.
- Berdasarkan kewenangan masing-masing lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945, tidak ada sengketa kewenangan lembaga negara yang diakibatkan karena kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Masing-masing lembaga negara telah menjalankan sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan oleh UUD 1945.
- Kewenangan Pemohon tidak bersifat mutlak, namun terbatas dan dibatasi oleh UUD 1945. Tidak ada satu pun kewenangan Pemohon yang diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan. Sebaliknya justru Pemohon telah mengambil hak konstitusional Termohon.
- Undang-undang yang lahir dari ketentuan Pasal 23C UUD 1945 bersifat komplementer dan saling melengkapi. Dalam tertib hukum positif yang bersifat tertutup, norma yang diturunkan dari aturan dasar menjiwai norma yang lebih rendah. Sebaliknya norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.
- UU 17/2003 memiliki cakupan pengaturan norma yang lebih luas dibandingkan dengan norma yang terkandung dalam UU 1/2004. UU 17/2003 menjadi dasar pertimbangan pembentukan UU 1/2004. Tidak ada pertentangan norma (*conflict of norm*) di dalamnya sehingga tidak bisa dikatakan bahwa UU 1/2004 merupakan *lex specialis* dari UU 17/2003.
- Peraturan perundang-undangan tidak menghalangi Pemohon untuk melakukan pembelian saham divestasi, namun ada mekanisme, prosedur, dan tata cara, yaitu dengan persetujuan DPR.
- Apabila pengertian hak penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945 dipahami secara umum termasuk hal-hal di luar bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka unsur utama penguasaan negara adalah untuk mengatur dan mengurus (*regelen en bestuuren*).
- Sintesa sistem ekonomi (disebut sistem sosialisme kooperatif) dari Mohammad Hatta terdiri dari tiga unsur, yaitu i) cita-cita sosialis barat yang mengemukakan peri kemanusiaan dengan pelaksanaan demokrasi mengenai

demokrasi politik; ii) ajaran Islam yang mengemukakan dasar-dasar keadilan dan persaudaran serta penilaian yang tinggi terhadap makhluk Allah; dan iii) gotong royong sebagai pembawaan masyarakat Indonesia yang asli.

- Ide tersebut dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Pandangan ini melihat sumber daya alam di samping memiliki nilai ekonomis, juga memiliki nilai religius, humanistik, dan kearifan lokal.
- Berdasarkan hal tersebut, pembelian saham divestasi PT NNT merupakan tindakan pemerintah dalam pengelolaan aset, yang masuk ruang lingkup ketentuan Pasal 23 UUD 1945, sehingga kurang tepat jika Pemohon mengkaitkan dan mendasarkannya pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
- Menteri keuangan tidak pernah meminta persetujuan DPR dalam membuat keputusan membeli 7% saham divestasi PT NNT, sekalipun telah diminta berulang kali dalam rapat-rapat antara menteri keuangan dengan Komisi XI DPR. Sejak awal terdapat ketidaksetujuan Komisi XI apabila Pusat Investasi Pemerintah membeli saham tersebut untuk dan atas nama pemerintah.
- Dalam hubungan antarlembaga yang intens berjuang untuk kemakmuran rakyat, hal tersebut sebaiknya diselesaikan secara mandiri.

3. Mudrajad Kuncoro

- PT NNT adalah perusahaan patungan yang sahamnya dimiliki Nusa Tenggara Partnership (NTP), (Newmont USA & Sumitomo), PT Pukuafu Indah (Indonesia), dan PT Multi Daerah Bersaing.
- Sampai triwulan III 2010 PT NNT telah membayar pajak dan royalti kepada pemerintah senilai Rp. 4,3 Triliun. Sementara pada 2009, PT NNT secara keseluruhan membayar pajak dan royalti senilai Rp.3,9 Triliun. Total, sejak 1999 PT NNT telah menyetor kepada negara sebesar Rp.19,4 Triliun.
- Dari total ekspor 1,039 miliar dolar AS komoditi NTB pada 2011, 99,91% bersumber dari konsentrat PT NNT.
- PT NNT menandatangani Kontrak Karya dengan Pemerintah RI pada 1986. Setelah produksi komersial 10 tahun, PT NNT harus menjual 51% sahamnya kepada investor lokal.
- Konstruksi tambang dimulai awal 1997 dan produksi dimulai 1 Maret 2000.
- Kepemilikan saham PT NNT sebelum divestasi adalah: i. NTP (Newmont USA & Sumitomo, asing) 56%; ii. Pemerintah Pusat 0%; iii. Multi Daerah

Bersaing (MDB) 24% yang terdiri dari [a] Daerah Maju Bersaing (DMB, BUMD milik Pemda) 25% dan [b] Bumi Resources Mineral Tbk (75%); [c] Pukuafu (Jusuf Merukh) 20%.

- Kepemilikan saham sesudah divestasi adalah: i. NTP (asing) 49%; ii. investor lokal 51% terdiri dari [a] Pemerintah Pusat (PIP) 7%, [b] MDB {DMB 6% dan Bumi Resources Minerals Tbk 18%}, [c] Pukuafu 20%.
- Pasal 24 Kontrak Karya tahun 1986 antara PT NNT dengan Pemerintah RI mewajibkan NNT menawarkan terlebih dahulu kepada Pemerintah 7% saham divestasi NNT.
- Tahun 2009 Pemerintah Pusat memberikan kesempatan kepada Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat (NTB) untuk membeli saham divestasi NNT sebesar 24%. Jumlah 24% saham PT NNT dikuasai PT Multi Daerah Bersaing (MDB), yaitu perusahaan patungan PT Multi Capital (anak perusahaan PT Bumi Resources Minerals Tbk, Grup Bakrie) dan PT Daerah Maju Bersaing (DMB yang merupakan BUMD patungan pemerintah Provinsi, Kabupaten Sumbawa Barat, dan Kabupaten Sumbawa).
- PT Bumi Resources Mineral Tbk menguasai 75% saham PT MDB. Sisanya, 25% oleh DMB dengan “*golden share*”.
- Laporan PT Bumi Resources Minerals Tbk kepada Bursa Efek Indonesia menyebutkan PT MDB menerima dividen bersih dari PT NNT sebesar US\$40,8 juta (sekitar Rp 360 milyar) pada Oktober 2011. Dengan asumsi kepemilikan MDB di NNT sebesar 24% berarti dividen total NNT sekitar Rp 1,4 trilyun.
- Sisa 7% saham divestasi 2010 rencananya semula akan dibeli PT MDB. Namun pada April 2011, Pemerintah Pusat menyatakan akan membeli 7% saham divestasi PT NNT sebesar US\$ 271 juta. Pembelian saham akan dilakukan PIP.
- Terdapat dua jenis investasi, yaitu investasi langsung (*foreign direct investment*) dan investasi portofolio (tidak langsung).
- Investasi langsung berciri jangka panjang dan ekspansi bisnis (membuka cabang) di negara lain; dilakukan dengan cara penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman.

- Investasi tidak langsung bercirikan jangka pendek dan investasi pasif dalam saham dan obligasi; dilakukan dengan cara pembelian saham dan/atau pembelian surat utang.
- Investasi PIP dalam PT NNT masuk kategori investasi langsung, karena pembelian 7% saham PT NNT akan berdampak pada i) perubahan AD/ART; dan ii) akan ada wakil Pemerintah sebagai komisaris PT NNT (keterlibatan langsung).
- PP 1/2008 Pasal 1 dan Pasal 3 menyatakan dua bentuk investasi pemerintah, yaitu: i) Pinjaman: yaitu bentuk investasi Pemerintah pada badan usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, dan BLU daerah dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman, bunga, dan/atau biaya lainnya; dan ii) Penyertaan modal: yaitu bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian PT dan/atau pengambilalihan PT.
- Pasal 1 ayat (2) PMK 52/PMK.01/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja PIP menyatakan PIP merupakan instansi pemerintah yang berperan sebagai operator investasi pemerintah yang menerapkan pola pengeluaran keuangan BLU. Secara organisasi, PIP berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan.
- Pasal 68 ayat (2) UU 1/2004 menyatakan kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan.
- Pasal 69 ayat (2) dan ayat (3) UU 1/2004 menyatakan bahwa RKAKL BLU merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari RKAKL Kementerian Keuangan. Seluruh dana PIP adalah dana Pemerintah dari APBN. Keuntungan PIP seluruhnya adalah keuntungan Pemerintah.
- PIP berfungsi sebagai *Sovereign Wealth Fund* (SWF) yang didirikan sebagai pelaksanaan amanat UU 1/2004. PIP sebagai unit kerja Kementerian Keuangan bertujuan memberikan layanan umum, dengan pembina teknis dan administratif adalah Dirjen Perbendaharaan dan Sekjen Kementerian Keuangan.
- Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 menyebutkan bahwa RKAKL setiap kementerian dan lembaga harus tertulis dalam APBN yang disetujui oleh DPR, terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara

yang tidak dipisahkan dari kekayaan Kementerian/Lembaga, demikian pula anggaran dan laporan keuangannya.

- Karena uang publik/negara ditanamkan dalam perusahaan swasta yang belum “*go public*” (PT NNT masih perusahaan tertutup), maka memerlukan persetujuan DPR.
- Pasal 41 ayat (1) sampai ayat (3) UU 1/2004 menyatakan bahwa Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang (berbentuk saham, surat utang, dan investasi langsung) untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.
- Ketentuan pengelolaan investasi pemerintah diatur dalam PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah. Untuk investasi langsung dan penyertaan modal berlaku ketentuan untuk perusahaan terbuka. Namun yang aneh, Menkeu menerbitkan PMK 44/2011 yang menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah tidak harus ditanamkan dalam perusahaan terbuka.
- Jika berorientasi keuntungan, sebaiknya PIP diubah menjadi BUMN, bukan berbentuk BLU.
- Kepemilikan mayoritas oleh negara dilakukan jika memenuhi satu atau lebih dari karakter berikut: i) Undang-Undang mengharuskan dimiliki oleh negara; ii) mengemban *public service obligation* yang signifikan; iii) terkait erat dengan keamanan negara; iv) melakukan konservasi alam/budaya; v) berbasis sumber daya alam; dan vi) penting bagi stabilitas ekonomi.
- Perlunya persetujuan DPR untuk penggunaan dana PIP didasarkan pada PP 23/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, dan UU 41/2008 tentang APBN 2009 dan UU 47/2009 tentang APBN 2010.
- Proses divestasi 7% saham PT NNT harus terus dilanjutkan dan jangan tertunda implementasinya karena i) makin menguntungkan mitra asing (Newmont Corp. & Sumitomo Corp.); dan ii) membuat iklim investasi diliputi ketidakpastian.
- Dalam pembelian 7% saham PT NNT, sebagai BLU, PIP wajib berkomunikasi dan mendapat persetujuan DPR karena investasi PIP dalam PT NNT termasuk kategori investasi langsung.
- Berlarut-larutnya penyelesaian divestasi PT NNT membuat Indonesia kehilangan kesempatan i) memperoleh pendapatan negara (dividen); ii)

mempercepat pembangunan daerah tertinggal (NTB); dan iii) mengoreksi dominasi asing dalam sektor pertambangan.

4. Pataniari Siahaan

- Pemerintah atau Presiden sebagai mandataris memegang seluruh kedaulatan rakyat sekaligus juga pemilik kedaulatan rakyat dan negara sekaligus.
- Perubahan yang terjadi pada UUD 1945 menyangkut juga perubahan tata hubungan dan kewenangan masing-masing lembaga negara tersebut.
- Pasal 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara. Dalam menjalankan kewajibannya dibantu oleh seorang wakil presiden.
- Pasal 17 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri dengan urusan tertentu.
- Tidak ada pemberian kekuasaan kewenangan kepada para menteri. Posisi menteri adalah tetap pembantu. Kewenangan presiden sebenarnya tetap berada pada presiden.
- Kewenangan presiden tidak mutlak di tangan presiden, melainkan mencampuri atau terkait dengan kekuasaan lain.
- Dalam pelaksanaan kekuasaan, Presiden atau pemerintah negara juga dihubungkan dengan ketentuan pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.
- Kewenangan presiden dan DPR sebenarnya tumpang-tindih, antara lain dalam masalah pembentukan UU dan masalah keuangan.
- Pembentukan APBN melibatkan empat lembaga negara, yaitu Presiden, DPR, DPD, dan BPK.
- Pengertian APBN pada UU 17/2003 Pasal 1 angka 7 berbeda dengan pengertian dalam Pasal 23 UUD 1945. Hal tersebut bisa menjadi persoalan dalam memahami posisi APBN, sehingga APBN dianggap bagian dari kewenangan pemerintah.
- Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 mengatur bahwa pemberian persetujuan DPR kepada pemerintah untuk memberikan pinjaman kepada swasta, harus dalam kondisi keadaan tertentu dan untuk menyelamatkan perekonomian nasional.

- Pembentukan UU 1/2004 bukan perintah UUD 1945, melainkan adalah perintah UU 17/2003.
- UU 1/2004 pada dasarnya mengatur hubungan administratif antara Kementerian Negara dan Lembaga di lingkungan pemerintahan, dan tidak dimaksudkan mengatur hubungan pemerintah dengan pihak luar pemerintah. Semua pengaturan pasal-pasal UU 1/2004 terkait dengan APBN dan APBD.
- UU 1/2004 Pasal 41 mengatur pengelolaan investasi, Pasal 68 mengatur BLU. Menggunakan BLU seperti PIP menjadi usaha bisnis adalah tidak tepat.
- Keuangan BLU (PIP) seharusnya tergabung rinci dalam RKKL Kementerian Keuangan. Artinya, termasuk rencana belanja dan anggaran sesuai dengan ketentuan Pasal 15 UU 17/2003.
- Anggaran PIP tidak lengkap atau belum rinci karena tidak meliputi alokasi, jumlah, dan peruntukannya.
- Ketentuan Pasal 41 UU 1/2004 bertentangan dengan Pasal 68 dan Pasal 69 UU 1/2004. Terkait divestasi saham, yang tepat digunakan adalah Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003.

5. Akram Sukma

- Substansi pembelian 7% saham PT NNT selain untuk memperoleh dividen juga untuk memiliki pengaruh signifikan oleh Pemerintah atas pengelolaan PT NNT.
- Tujuan awal didirikannya PIP adalah untuk pendanaan infrastruktur dan hal-hal yang mendesak bagi kepentingan pembangunan. Implementasi APBN tahun berjalan, khususnya infrastruktur, baru dapat dilaksanakan bulan April atau Mei karena kendala prosedur dan keuangan negara.
- Dengan kedudukan PIP sebagai badan layanan umum di Kementerian Keuangan yang menerapkan pola pengelolaan keuangan PPK BLU, maka sulit bagi PIP melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan investasi pemerintah, khususnya investasi langsung penyertaan modal. Hal ini disebabkan:
 - i) Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan, serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk penyelenggaraan kegiatan BLU yang bersangkutan.

ii) Pada laporan keuangan BLU, PIP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban keuangan Kementerian Keuangan. PIP tidak memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara, sehingga PIP bukan badan hukum.

iii) Terkait risiko investasi, PIP tidak dapat menerapkan prinsip *business judgement rule* untuk melindungi investasi Pemerintah oleh PIP, khususnya investasi langsung penyertaan modal terkait kerugian negara akibat investasi. Hal tersebut disebabkan PIP adalah bagian dari instansi Pemerintah yang tunduk kepada UU Perbendaharaan Negara.

- Investasi secara langsung, menurut PP 1/2008, meliputi pinjaman dan penyertaan modal. Pembelian saham PT NNT oleh Pemerintah berdampak peralihan kekuasaan dari Nusa Tenggara Partnership yang dikendalikan oleh NMC kepada PIP sebesar 7%. Saham tersebut menjadi penyertaan modal pemerintah pada PT NNT.
- Kepemilikan 7% saham oleh PIP akan mereduksi jumlah kepemilikan PT NNT atau mereduksi kepemilikan Nusa Tenggara Partnership sebesar 7%. Untuk memperoleh 7% tersebut PIP akan menyerahkan kas sebesar US\$ 246.000.000,- atau setara Rp2.2 triliun.
- Selanjutnya PT NNT akan mencatat pelepasan kepemilikan Newmont Mining Corporation (NMC) atau Nusa Tenggara Partnership sebesar penambahan modal PIP dalam struktur modal PT NNT.
- Perubahan komposisi tersebut mengakibatkan NMC tidak dapat lagi dikategorikan sebagai induk PT NNT karena kepemilikannya telah kurang dari 50%.
- Berdasarkan Pasal 31 ayat (1) UU 40/2007 tentang PT menyatakan bahwa modal dasar perseoran terdiri atas seluruh nilai nominal saham. Berarti investasi saham PIP di PT NNT (perusahaan tertutup) sebesar 7% tercatat sebagai penyertaan modal.
- Pasal 33 UU 40/2007 menyatakan bahwa pengeluaran saham lebih lanjut yang dilakukan setiap kali untuk menambah modal yang ditempatkan harus disetor penuh. Berarti divestasi oleh PT NNT termasuk penambahan modal dan merupakan penyertaan modal bagi badan yang melakukan investasi.
- Standar Akuntansi Internasional (IAS) 27; Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan 4 tentang Laporan Keuangan Konsolidasian Dan Laporan

Keuangan; IAS 31 yang diadopsi PSAK 12; bagian partisipasi dalam ventura bersama IAS 28; dan PSAK 15 tentang Investasi Pada Perusahaan Asosiasi, tidak mengenal entitas BLU atau Pemerintah.

- Kepemilikan kurang dari 20% *no significant influence*.
- Melihat pengaruh kepemilikan ekuitas, transaksi pembelian 7% saham divestasi dapat diyakini sebagai transaksi penyertaan modal negara, yang tidak diperkenankan oleh Pasal 24 ayat (1) UU 17/2003.
- Penyertaan 7% saham PT NNT dimungkinkan pada perusahaan terbuka, bukan penyertaan modal pada perusahaan tertutup. Jika (melalui skema) penyertaan modal, akan menyebabkan komposisi kepemilikan saham yang menampakkan entitas Pemerintah (PIP) bercampur dengan entitas privat.
- Melihat substansi, transaksi, dan estimasi jangka waktu atas saham 7% tersebut, dalam PP 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, transaksi ini merupakan investasi permanen dan sifatnya jangka panjang, yaitu lima periode akuntansi.
- Lima calon pemegang saham PT NNT, yaitu Nusa Tenggara Partnership, Multi Daerah Bersaing, Pukuafu, dan Masbaga. Semuanya adalah *limited enterprises* atau perseoran terbatas yang bertanggung jawab hanya sebesar saham yang disetorkan. Sementara PIP/Pemerintah menanggung *secara unlimited*.
- Kalau PT NNT dibangkrutkan, PIP/Pemerintah akan menanggung secara *unlimited*.

6. Yanuar Rizky

- Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ditetapkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) melalui PP 71/2010 (sebelumnya PP 24/2005), sebagai pelaksanaan Pasal 32 UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 57 UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Audit BPK akan dianggap melampaui kewenangannya jika Auditor bekerja di luar standar pemeriksaan klasifikasi rekening dalam SAP. Dengan demikian harus diperjelas transaksi 7% saham NNT oleh PIP diklasifikasikan ke dalam rekening “penyertaan modal” atau “investasi jangka panjang non permanen”.

- Standar pekerjaan lapangan sebelum BPK mengambil pendapat, telah *memenuhi* prosedural standar pemeriksaan, yaitu, salah satunya, telah meminta pendapat kepada pemerintah (Menkeu) sebagai pihak terperiksa.
- Dalam *best practice* dunia internasional, pengujian kewenangan hasil pemeriksaan auditor didasarkan pada ketaatan kepada standar umum yang berlaku. Pengujian dilakukan dengan *peer review* oleh auditor lain atas nama Komite Kode Etik asosiasi profesi akuntan.
- BPK tergabung dalam asosiasi auditor negara internasional, sehingga *keberatan* pemerintah terhadap audit BPK dapat dimintakan pengujian kewenangan kepada Komite Etik BPK se-Dunia sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UU BPK.
- Dalam ilmu akuntansi, keuangan organisasi yang terpisah badan hukumnya akan tetap menjadi bagian tak terpisahkan dari konsolidasi laporan keuangan organisasi pengendalinya. Baik pengendalian karena memiliki saham di atas maupun kurang dari 51%, selama memenuhi unsur pengendali yang diatur dalam standar akuntansi.
- Namun, dalam kepemilikan 51% saham BUMN oleh pemerintah, pencatatan akuntansi operasional BUMN tidak dikonsolidasikan ke dalam pelaporan *operasional* keuangan pemerintah pusat (APBN). Hal ini karena asas *lex specialis* UU PT, dimana BUMN didirikan dalam bentuk perseroan.
- PIP didirikan berdasar KMK Nomor 1005/KMK.05/2006 yang diubah terakhir dengan KMK Nomor 91/KMK.05/2009 tanggal 27 Maret 2009, dimana PIP ditetapkan sebagai BLU pada Kementerian Keuangan.
- Pemerintah menyatakan transaksi PIP diklasifikasikan sebagai “investasi jangka panjang non permanen”.
- Lampiran I.07 PP Nomor 71/2010 terkait Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 06 tentang Akuntansi Investasi (PSAP 06.13) menyatakan “*Investasi jangka panjang dibagi menurut sifat penanaman investasinya, yaitu permanen dan nonpermanen. Investasi Permanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara berkelanjutan, sedangkan Investasi Nonpermanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan.*”
- PSAP 06.14 menyatakan, “*Pengertian berkelanjutan adalah investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki terus menerus tanpa ada niat untuk*

memperjualbelikan atau menarik kembali. Sedangkan pengertian tidak berkelanjutan adalah kepemilikan investasi yang berjangka waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan, dimaksudkan untuk tidak dimiliki terus menerus atau ada niat untuk memperjualbelikan atau menarik kembali.”

- Jika dikalkulasikan ke dalam hak suara (*voting right*) pemegang saham, maka niat pemerintah (PIP) dapat dianggap memiliki unsur kepastian hukum apabila dalam *sales purchase agreement* (spa) antara PIP (pemerintah) dengan Nusa Tenggara Partnership (NTP) terdapat kesepakatan bersama untuk melaksanakan IPO PT NNT dalam batas waktu yang ditentukan.
- Sepanjang tidak dapat dibuktikan dalam dokumen SPA tanggal 6 Mei 2011 adanya kesepakatan PIP dengan NTP untuk *go public* NNT, maka alasan pemerintah dalam surat kepada Ketua BPK terkait rencana *go public* bukanlah bukti hukum yang memenuhi kriteria “akan dijual kembali” sebagai dasar standar kriteria “tidak dimiliki berkelanjutan” sebagaimana dipersyaratkan PSAP 14 06.14 untuk mengakui transaksi “Investasi jangka panjang non permanen”.
- PSAP 06.16 menyatakan kriteria “non permanen” adalah:
 “Investasi non permanen yang dilakukan oleh pemerintah, antara lain dapat berupa: (a) Pembelian obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh temponya oleh pemerintah; (b) Penanaman modal dalam proyek pembangunan yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga; (c) Dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat seperti bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat; (d) Investasi non permanen lainnya, yang sifatnya tidak dimaksudkan untuk dimiliki pemerintah secara berkelanjutan, seperti penyertaan modal yang dimaksudkan untuk penyehatan/ penyelamatan perekonomian.”
- PSAP 06.16 huruf (d) adalah ruang yang tersedia bagi keinginan pemerintah dalam penyerapan 7% saham NNT oleh pemerintah, karena tidak dapat diklasifikasikan sebagaimana jenis investasi non permanen dalam huruf (a), huruf (b) dan huruf (c).
- Pengambilalihan 7% saham NNT oleh PIP tidak mendorong terjadinya persatuan kepentingan nasional sebagaimana amanat “Contract of Work PT. NNT, 2 Desember 1986”. Karena berdasarkan Standar Akuntansi

Internasional (IAS) pengendalian konsolidasi Laporan Keuangan NNT tetap berada di pihak asing (NMC).

- Dengan demikian, upaya penyelamatan kepentingan nasional dibalik penyerapan 7% saham NNT oleh PIP tidak terbukti efektif mengalihkan pengendalian laporan keuangan NNT ke kelompok nasional.
- Transaksi 7% saham NNT oleh PIP tidak memenuhi kriteria “non permanen” sebagaimana syarat yang dipersyaratkan dalam SAP untuk diakuinya sebuah transaksi sebagai rekening “Investasi Jangka Panjang non Permanen”.
- PSAP 11.21 huruf (a) menyatakan bahwa “Realisasi Anggaran BLU digabungkan secara bruto kepada Laporan Realisasi Anggaran kementerian”, itu artinya fungsi APBN yang diperintahkan UUD 1945 berlaku. Di dalamnya ada hak DPR dalam *budget*, termasuk mengawasi dan memberi persetujuan atas penganggaran maupun perubahannya. Sehingga, atas nama konstitusi, pemerintah yang telah menggunakan PIP (BLU) sudah selayaknya menerima bahwa kewenangan DPR adalah mutlak. Dengan demikian, kewenangan DPR untuk mengawasi dan memberi persetujuan atas aksi PIP sebagai BLU dalam penyerapan 7% saham NNT adalah amanat konstitusi tentang hak *budget* DPR.

7. Suharso Monoarfa

- Berdasar pengalaman sebagai Wakil Ketua Panitia Anggaran DPR (sekarang disebut Badan Anggaran), Pemerintah senantiasa menghadirkan kementerian lembaga yang memiliki BLU, antara lain rumah sakit dan perguruan tinggi, ke Panitia Anggaran untuk memperoleh persetujuan atas anggaran yang diperoleh sebagai bagian penerimaan negara (pendapatan negara bukan pajak) yang akan digunakan kembali.
- Kesimpulan Rapat Kerja Panitia Anggaran DPR dengan Menteri Keuangan selaku wakil pemerintah dan Gubernur BI dalam rangka Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU APBN TA 2009 beserta nota keuangannya 24 Agustus hingga 29 Oktober 2008 yang ditandatangani 29 Oktober 2008 oleh Pimpinan Panitia Anggaran dan Sri Mulyani (Menkeu) dan Boediono (Gubernur BI). Bagian 2 huruf e angka 8 menyatakan panitia anggaran meminta PIP agar sebelum dilakukan penempatan investasi, harus dibahas terlebih dahulu dengan komisi terkait.

- Kesimpulan Rapat Kerja Panitia Anggaran DPR dengan pemerintah (diwakili Menkeu dan BI) dalam Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU APBN TA 2010, tanggal 20 Agustus hingga 17 September 2009 yang ditandatangani pada 17 September 2009 oleh Ahli (sebagai pimpinan Panitia Anggaran) dan wakil pemerintah (Menkeu Sri Mulyani dan Pjs Gubernur BI Darmin Nasution) menyatakan, antara lain, disepakati anggaran untuk PIP sebesar Rp.927,5 miliar dan dibahas lebih lanjut oleh komisi terkait, dengan catatan investasi tidak diberikan kepada BUMN yang sudah menjadi perusahaan terbuka.
- Pengalaman sebagai Eksekutif.
Raker Banggar DPR dengan pemerintah (Menkeu) dalam Pembahasan Tingkat I Pembahasan RUU Perubahan APBN atau UU 47/2009 tentang APBN 2010 beserta nota perubahannya, ditandatangani 1 Mei 2010. Pada bagian pembiayaan non utang, termasuk investasi pemerintah, disepakati dana investasi pemerintah sebesar Rp.3,61 triliun yang terdiri dari investasi pemerintah reguler sebesar Rp.927,5 miliar dan fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (FLPP) sebesar Rp.2,683 triliun. Jumlah Rp.927,5 miliar merupakan kelanjutan keputusan dalam UU APBN TA 2010 sebelum diubah. Dengan demikian, jumlah Rp.927,5 miliar masih dialokasikan dengan ketentuan sebagaimana disebutkan sebelumnya, yaitu investasi dimaksud tidak diberikan kepada BUMN yang sudah menjadi perusahaan terbuka, dan pembahasan lebih lanjut dilakukan dengan komisi terkait.
- FLPP disatukan dengan dana investasi pemerintah, dan dikururkan dari PIP dan hanya dapat dikelola melalui BLU. Kemudian dibentuk BLU terlebih dahulu untuk mengakomodasi anggaran Rp.2,6 triliun.
- Untuk tahun berikutnya, pemanfaatan dana tambahan, termasuk BLU, setiap rupiah yang dianggarkan, dialokasikan, digunakan, dan digunakan kembali dalam BLU harus dengan persetujuan DPR, karena kekayaan BLU bukan kekayaan negara yang sudah dipisahkan.
- Dalam pembahasan RUU APBN, anggaran BLU tidak dibahas dalam bagian penerimaan negara ataupun belanja negara, melainkan dalam bagian pembiayaan, sebab di dalamnya sekaligus terkandung pendapatan dan pengeluaran.

- Apabila semua BLU menghasilkan neraca negatif, maka keseluruhan BLU akan membentuk hutang baru.
- BLU pada dasarnya lebih berorientasi pada *service center* yang tidak menimbulkan beban negara, melainkan menghasilkan akumulasi modal lewat investasi yang efektif dan bergulir untuk memaksimalkan pelayanan publik.
- PIP dikelola menurut ketentuan BLU, maka kekayaannya adalah kekayaan negara yang belum dipisahkan; seluruh aktivitas BLU berdampak fiskal; dengan demikian alokasi RBA PIP harus mendapat persetujuan DPR.

8. Muhammad Said Didu

- Penyertaan modal negara diawali usulan dari kementerian/lembaga, kemudian dibahas oleh komisi terkait, kemudian dibahas Banggar.
- Penggunaannya kadang tidak tercantum dalam RKAKL karena merupakan pembiayaan, bukan belanja; sehingga DPR tidak mencantumkannya dalam UU.
- Kementerian BUMN paling sering diperiksa BPK karena merupakan kementerian/lembaga penerima penyertaan modal negara terbanyak. BPK selalu memeriksa landasan hukumnya, apakah penggunaannya telah sesuai dengan pembahasan di DPR.
- Pembelian saham oleh negara atau BUMN selalu diawali dengan kajian bisnis. Sumber pembiayaan biasanya dua, yaitu dari pemerintah langsung (PMN), dan dari BUMN sendiri.
- Apabila pembiayaan dari BUMN sendiri, maka cukup disetujui RUPS, dalam hal ini Menteri BUMN. Sedangkan jika pembiayaan dari pemerintah, harus mendapat persetujuan DPR.
- Jenis transaksi ada dua, yaitu: i) transaksi langsung, dan ii) transaksi melalui pasar modal. Transaksi melalui pasar modal cukup disetujui RUPS. Metode *strategic sales* bukan penyertaan modal sementara, melainkan penyertaan modal tetap, karena mengubah AD/ART. Penjualan harus melalui negosiasi. Jika tidak ada yang bersedia membeli maka tidak bisa dijual.
- Pemerintah memiliki saham Freeport 9%, memiliki saham Inalum 41%, Indosat 15%. Pemilik saham minoritas tidak pernah punya kewenangan apapun untuk mengambil keputusan strategis.

- Pemerintah dapat mempengaruhi kebijakan strategis melalui regulator, bukan melalui kepemilikan saham.
- BLU RSCM, tidak dikenal laba BLU, yang dikenal adalah sisa positif. Sisa tersebut dikembalikan kepada kementerian/lembaganya kemudian dilaporkan ke DPR untuk dipergunakan lagi.
- Apabila hasil audit bisa digugat, hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dalam segala hal.

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Termohon II menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 14 Maret 2012 serta keterangan lisan dan keterangan dalam persidangan, yang keterangan tertulisnya menyatakan sebagai berikut.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dengan ini perkenankan BPK menyampaikan keterangan tertulis sebagai berikut:

A. Umum

1. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), kekuasaan negara tercermin dalam pelaksanaan fungsi negara yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY. UUD 1945 menganut prinsip pemisahan kekuasaan dalam kerangka *checks and balances* yang diwujudkan dalam pelaksanaan fungsi dan wewenang masing-masing lembaga negara, dengan tetap saling mengendalikan dan menyeimbangkan pelaksanaan fungsi dan wewenang antar lembaga negara tersebut.
2. Kerangka *checks and balances* juga terwujud dalam sistem keuangan negara berupa pelaksanaan fungsi dan wewenang pengelolaan keuangan negara oleh Presiden, fungsi dan wewenang pemeriksaan keuangan negara oleh BPK, serta fungsi dan wewenang anggaran (*budgeting*) dan pengawasan oleh DPR.
3. Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sesuai amanat Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*".

Hak Presiden ini termasuk juga dalam hal keuangan yang diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 sebagai berikut:

Ayat (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.

Ayat (2):

Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

Ayat (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”.

Kekuasaan Presiden dalam memegang kekuasaan pemerintahan tersebut meliputi antara lain kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 yang ditetapkan berdasarkan amanat Pasal 23C UUD 1945.

Sesuai ketentuan Pasal 7 UU Nomor 17 Tahun 2003, kekuasaan atas pengelolaan keuangan tersebut harus digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara tersebut, setiap tahun disusun APBN dan APBD. Sehingga penyelenggaraan kekuasaan pengelolaan keuangan negara harus dilakukan dalam konteks pengelolaan APBN dan APBD.

Dengan demikian dasar kekuasaan pengelolaan keuangan negara Pemohon bersumber dari Pasal 23C UUD 1945, bukan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

4. Presiden mengajukan rancangan APBN berupa program kerja yang akan dilaksanakan untuk memperoleh persetujuan DPR. APBN yang telah disetujui DPR ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang APBN. Sehingga pada hakikatnya APBN adalah bentuk kesepakatan politik antara DPR dan Presiden.

Sebagai konsekuensi dari kesepakatan politik tersebut, timbul hak dan kewajiban bagi Presiden dan DPR, yakni:

- a. Hak DPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden atas pelaksanaan APBN, hak untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan

APBN yang telah disepakati; serta kewajiban untuk memberikan konsultasi dan dukungan kepada Presiden agar kesepakatan dapat dilaksanakan dengan baik.

- b. Presiden adalah pelaksana dari kesepakatan politik tersebut. Presiden wajib menyusun pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN. Semua kebijakan yang disusun oleh Presiden dalam rangka pelaksanaan APBN adalah kebijakan operasional, bukan kebijakan yang bersifat konsepsional yang berujung pada perubahan substansi kesepakatan.

Dari hubungan di atas dapat diketahui bahwa di bidang keuangan negara, DPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat lebih dominan dibandingkan dengan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Hal ini merupakan cerminan dari negara demokratis.

5. Dalam kerangka sistem keuangan negara, Pasal 23C, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 23G UUD 1945 memberikan amanat kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 23E ayat (2) UUD 1945, Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya, sesuai ketentuan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945, LHP BPK ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. Dengan demikian, menindaklanjuti LHP BPK merupakan kewajiban konstitusional DPR maupun Presiden.

6. Dengan demikian pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden, DPR, dan BPK dalam kerangka sistem keuangan negara sebagaimana diuraikan di atas merupakan perwujudan prinsip *checks and balances*.
7. Bahwa untuk memahami keuangan negara harus memahami UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004. UU 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 UU tersebut diatur pula hubungan antara APBN/APBD dengan Bank Sentral, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara/Daerah, Perusahaan Swasta, dan Badan Pengelola Dana Masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD tersebut, Pasal 29 UU Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan ditetapkannya undang-undang perbendaharaan negara, yakni UU Nomor 1 Tahun 2004. Sebagai undang-undang organik, UU Nomor 1 Tahun 2004 harus tunduk pada UU Nomor 17 Tahun 2003.

UU Nomor 1 Tahun 2004 hanya mengatur APBN/APBD dan tidak mengatur keuangan negara yang dipisahkan dari APBN/APBD. Tindakan memisahkan keuangan negara keluar dari APBN/APBD tidak diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 melainkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003.

Oleh karena itu pengelolaan investasi oleh Pemohon haruslah dibaca dalam konteks APBN/APBD, bukan dalam konteks pemisahan keuangan negara ke perusahaan swasta. Hal tersebut dapat diketahui dari Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf h UU Nomor 1 Tahun 2004 yang berbunyi:

“Dalam rangka pengelolaan kas, investasi yang dimaksud adalah pembelian Surat Utang Negara.”

B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

1. Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) memiliki kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”*. Kewenangan konstitusional tersebut diperjelas dalam 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 Nomor 24 Tahun 2003) *juncto* Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
2. Bahwa sesuai Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945, BPK melaksanakan pemeriksaan keuangan negara secara bebas dan mandiri, yang pelaksanaan operasionalnya mengacu kepada UU Nomor 15 Tahun 2006. Oleh karena itu tidak ada ketentuan dalam UUD 1945 maupun peraturan

perundang-undangan lain yang mengatur kewenangan lembaga negara lain untuk melakukan pengujian atas LHP BPK.

Dengan demikian berdasarkan angka 1 dan angka 2 di atas, pengujian LHP BPK bukanlah bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi.

3. Bahwa ketentuan Pasal 61 UU Nomor 24 Tahun 2003 telah mengatur yang disebut dengan Pemohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara (selanjutnya disebut SKLN) sebagai berikut:

- (1) *Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.*
- (2) *Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung Pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.*

Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam SKLN mengatur lebih lanjut mengenai pihak-pihak yang dapat menjadi Pemohon dan/atau Termohon, yaitu:

- (1) *Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain.*
- (2) *Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.*
- (3) *Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan Pemohon.*

Selanjutnya MK dalam beberapa Putusannya, antara lain Putusan Nomor 002/SKLN-IV/2006 tanggal 25 Januari 2006 (halaman 19-20) telah menyimpulkan ketentuan Pasal 61 UU Nomor 24 Tahun 2003 dalam 3 hal sebagai berikut:

- a. *Bahwa baik Pemohon maupun Termohon harus merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;*
- b. *Bahwa harus ada kewenangan konstitusional yang dipersengketakan oleh Pemohon dan Termohon, dimana kewenangan konstitusional Pemohon diambil alih dan/atau terganggu oleh tindakan Termohon;*

c. *Bahwa Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung dengan kewenangan konstitusional yang dipersengketakan.*

Dengan demikian berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas maka dalam perkara SKLN harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Para pihak yang bersengketa (*subjectum litis*) harus merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
 - b. Kewenangan yang dipersengketakan (*objectum litis*) harus merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;
 - c. Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 yang dipersengketakan.
 - d. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung Pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi Termohon.
 - e. Pemohon harus menguraikan dengan jelas bahwa kewenangan konstitusional yang dipersengketakan oleh Pemohon telah diambil alih dan/atau terganggu oleh tindakan Termohon.
4. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-V/2006 tanggal 12 Juli 2006 pada bagian Pertimbangan Hukum Kewenangan Mahkamah dan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) pada halaman 87 alinea 1 menguraikan antara lain bahwa penempatan kata “sengketa kewenangan” sebelum kata “lembaga negara” mempunyai arti yang sangat penting karena hakikatnya yang dimaksud yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah memang “sengketa kewenangan” atau tentang “apa yang disengketakan” dan bukan tentang “siapa yang bersengketa”.
5. Bahwa pada dasarnya materi pokok (*objectum litis*) yang diajukan oleh Pemohon adalah sebagai berikut:
- a. Pemohon berpendapat memiliki kewenangan konstitusional memegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh para menteri sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 (*vide* Permohonan Pemohon halaman 6 angka 15). Pemohon berpendapat selaku pemegang kekuasaan pemerintahan termasuk di dalamnya kekuasaan pengelolaan keuangan negara (Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003) yang pelaksanaannya dikuasakan kepada Menteri Keuangan

selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2003). Dalam menjalankan kuasa pengelola fiskal tersebut, Menteri Keuangan melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara (BUN) yang salah satu fungsinya adalah melakukan pengelolaan investasi (Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2004) yang bertujuan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya (vide Permohonan Pemohon halaman 7 angka 16-18).

- b. Pemohon berpendapat pembelian 7% saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara (selanjutnya disebut PT NNT) Tahun 2010 merupakan pelaksanaan investasi jangka panjang non-permanen sebagai perwujudan pelaksanaan kewenangan konstitusional Pemohon berdasarkan Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 23C, dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 (vide Permohonan Pemohon halaman 14 angka 41 dan halaman 16 angka 46). Pemohon juga berpendapat pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh Pemohon dilakukan dalam keadaan normal dan bukan dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional sehingga tidak memerlukan persetujuan DPR.

Sebagaimana telah diuraikan pada Bagian Umum di atas, UU Nomor 1 Tahun 2004 hanya mengatur APBN/APBD dan tidak mengatur keuangan negara yang dipisahkan dari APBN/APBD, sehingga pengelolaan investasi yang didalilkan merupakan kewenangan konstitusional Pemohon harus dibaca dalam konteks APBN/APBD.

Hal tersebut secara tegas dimuat dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf h UU Nomor 1 Tahun 2004 yang berbunyi:

“Dalam rangka pengelolaan kas, investasi yang dimaksud adalah pembelian Surat Utang Negara.”

6. Pemeriksaan BPK atas proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) merupakan kewenangan konstitusional BPK berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Sesuai dengan ketentuan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945, LHP BPK tersebut wajib ditindaklanjuti oleh Pemohon.

Materi LHP BPK tidak dapat dinilai, yang dapat dinilai hanya pengendalian mutunya berdasarkan ketentuan Pasal 33 UU Nomor 15 Tahun 2006.

Jika Pemohon tidak puas terhadap LHP BPK, dapat memberikan jawaban atau penjelasan sesuai Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2004. Sejak BPK menyampaikan LHP kepada Pemohon tanggal 21 Oktober 2011, Pemohon belum pernah memberikan jawaban atau penjelasan atas LHP BPK tersebut.

Jadi Pemohon telah keliru melaksanakan haknya, seharusnya yang dilakukan oleh Pemohon adalah memberikan jawaban atau penjelasan, bukan mengajukan SKLN ke MK.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 Pemohon wajib menindaklanjuti LHP BPK, sehingga dengan demikian tidak tepat apabila Pemohon mempersengketakan kewajiban konstitusionalnya sendiri ke MK.

Berdasarkan uraian diatas, tidak ada *objectum litis* yang dipersengketakan oleh Pemohon sebagaimana tersebut pada angka 5 huruf a dan huruf b, yakni pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup).

Pemohon maupun BPK melaksanakan kewenangan konstitusionalnya masing-masing sehingga tidak ada kewenangan konstitusional Pemohon yang diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh BPK.

7. Bahwa dalam Pertimbangan Hukum MK antara lain dalam Putusan Perkara Nomor 5/SKLN-IX/2011, tanggal 8 Februari 2012, halaman 21 menyatakan bahwa untuk menentukan apakah suatu permohonan dapat dikualifikasikan sebagai SKLN, tidak hanya melihat dari kewenangan MK sebagai lembaga yang berwenang untuk mengadili dan memutuskan perkara SKLN, namun harus memperhatikan pula kedudukan hukum (*legal standing*) dari pihak Pemohon.

Berdasarkan uraian pada angka 1 sampai dengan angka 7 di atas, jelaslah bahwa tidak ada kewenangan konstitusional Pemohon yang dipersengketakan yang diambil alih dan/atau terganggu oleh tindakan BPK. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili Permohonan *a quo* dan untuk itu sudah seharusnya permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima.

C. Objek Permohonan Pemohon Kabur (*Obscure Libel*)

1. Bahwa Pemohon tidak menguraikan secara jelas kewenangan konstitusional Pemohon yang telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau

dirugikan oleh BPK, yang dapat dilihat dari permohonan Pemohon sebagai berikut:

Pemohon berpendapat kesimpulan BPK dalam LHP BPK yang mengkaitkan pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh Pemohon dengan Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003 adalah keliru dan bukan kewenangan konstitusional BPK untuk menafsirkan ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003 (vide Permohonan Pemohon halaman 16 angka 45-46). Pemohon berpendapat telah timbul sengketa penafsiran antara Pemohon dengan DPR dan BPK yang menganggap Pemohon harus meminta persetujuan DPR dalam pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) berdasarkan LHP BPK (vide Permohonan Pemohon halaman 12 angka 37).

2. Bahwa di satu sisi Pemohon menyatakan kewenangan konstitusionalnya telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh BPK namun di sisi lain Pemohon justru menguraikan bahwa BPK telah salah menafsirkan Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003. Pernyataan demikian menunjukkan bahwa yang dipermasalahkan Pemohon adalah perbedaan penafsiran dan bukan SKLN antara Pemohon dengan BPK.

Berdasarkan uraian di atas, tidak jelas kewenangan konstitusional Pemohon mana yang telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh BPK. Di samping itu Pemohon justru menyatakan terdapat sengketa penafsiran antara Pemohon dengan BPK.

Bahwa dengan demikian objek permohonan menjadi kabur (*obscure libel*), oleh karena itu permohonan Pemohon tidak memenuhi ketentuan Pasal 61 UU Nomor 24 Tahun 2003 sehingga permohonan Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima.

D. Keterangan Badan Pemeriksa Keuangan Atas Pokok Permohonan Pemohon

Terhadap SKLN yang dimohonkan oleh Pemohon, BPK bermaksud memberikan keterangan dalam 3 (tiga) bagian pokok, yakni *pertama* penjelasan tentang pemeriksaan BPK, *kedua* penjelasan tentang pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan *ketiga* penjelasan bahwa kewenangan konstitusional Pemohon tidak diambil,

dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan dengan adanya LHP BPK atas proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup).

1. Pemeriksaan BPK Atas Proses Pembelian 7% Saham PT Newmont Nusa Tenggara (PT NNT) Tahun 2010 oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) Untuk Dan Atas Nama Pemerintah Republik Indonesia

a. Kronologis Proses Pelaksanaan Pemeriksaan BPK

1) Berdasarkan permintaan dari DPR melalui surat Nomor PW.01/5188/DPR RI/VI/2011 tanggal 21 Juni 2011 perihal Penyampaian Permintaan Komisi XI tentang Audit BPK dengan Tujuan Tertentu Selama 1 (satu) Bulan, BPK melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas proses pembelian 7% saham PT NNT Tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah RI.

2) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu tersebut dilaksanakan berdasarkan permintaan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004 yang mengatur sebagai berikut:

“Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, BPK memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat lembaga perwakilan”.

3) Pelaksanaan pemeriksaan BPK dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

a) Pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2004 yang berbunyi:

(1) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

(2) Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan.

(3) Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.

(4) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).

b) Pasal 6 UU Nomor 15 Tahun 2004 yang berbunyi:

“Penentuan obyek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta

penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK”.

c) Pasal 16 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2004:

Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan tertentu memuat Kesimpulan.

d) Pasal 9 ayat (1) huruf a UU Nomor 15 Tahun 2006 menentukan sebagai berikut:

“Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang untuk menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan, serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan”.

- 4) Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004, Pemeriksaan BPK atas proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) dilakukan dengan berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, yang dalam Pernyataan Nomor 06 menentukan bahwa pemeriksaan dengan tujuan tertentu dirancang untuk mendeteksi terjadinya penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan, kecurangan (*fraud*) serta ketidakpatuhan (*abuse*).
- 5) Pemeriksaan BPK tersebut bertujuan untuk menilai apakah proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) telah mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan apakah untuk melaksanakan pembelian saham tersebut Pemerintah perlu terlebih dahulu meminta persetujuan DPR atau tidak.
- 6) Untuk mencapai tujuan tersebut, pemeriksaan dilakukan oleh BPK dengan Metodologi Pemeriksaan sebagai berikut:
 - a) Menelaah peraturan perundang-undangan sehubungan dengan divestasi saham dalam rangka pelaksanaan Kontrak Karya, pengelolaan investasi Pemerintah, penyusunan dan persetujuan anggaran kementerian/lembaga, pembinaan dan pengawasan perusahaan pertambangan di Indonesia;
 - b) Melakukan wawancara dengan pejabat Kementerian Keuangan dan Kementerian ESDM yang terkait proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh PIP serta beberapa Anggota Komisi XI DPR RI;

- c) Membandingkan/menguji pelaksanaan proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh PIP berdasarkan dokumen/data yang diperoleh dari Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM dan BKPM terhadap ketentuan perundang-undangan terkait; dan
 - d) Menyusun LHP. Sebelum LHP diterbitkan, rancangan LHP disampaikan kepada *auditee* untuk memperoleh tanggapan/komentar instansi.
- 7) Sebagai hasil akhir dari pelaksanaan pemeriksaan, BPK menyusun LHP, yaitu LHP atas proses pembelian 7% saham PT NNT Tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah. Sebelum LHP diterbitkan, BPK telah menyampaikan konsep LHP kepada Menteri Keuangan melalui surat Nomor 108/S/XV/10/2011 tanggal 3 Oktober 2011 untuk mendapatkan tanggapan. Menteri Keuangan dengan surat Nomor S-611/MK.01/2011 tanggal 11 Oktober 2011 telah memberikan tanggapan atas konsep LHP Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Tahun 2010.
- 8) Berdasarkan hasil pemeriksaan dan tanggapan Menteri Keuangan tersebut, selanjutnya BPK menerbitkan LHP Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT Newmont Nusa Tenggara Tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45/HP/XV/10/2011 tanggal 14 Oktober 2011.
- 9) LHP tersebut telah disampaikan oleh BPK kepada DPR melalui Surat Ketua BPK Nomor 207/S/I/10/2011 tanggal 19 Oktober 2011 perihal Penyerahan LHP atas Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Tahun 2010 oleh PIP.

Diagram 1.

Tahapan Pemeriksaan atas Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT Tahun 2010.



b. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK

Melalui proses penilaian, identifikasi masalah, analisis dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional atas proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup), LHP BPK mengungkapkan, antara lain:

- 1) Status Pembelian 7% Saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh Pemerintah:
 - a) Pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) merupakan pelaksanaan hak pembelian saham Peserta Indonesia dalam perspektif Kontrak Karya Pertambangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) Kontrak Karya Pertambangan mengenai Promosi Kepentingan Nasional mengatur bahwa Penanam Modal Asing berkewajiban mendivestasikan kepemilikan sahamnya kepada Peserta Indonesia, dengan ketentuan bahwa saham-saham yang dimiliki oleh Penanam Modal Asing akan ditawarkan untuk dijual atau diterbitkan, pertama-tama kepada Pemerintah, dan kedua (jika Pemerintah tidak menerima/menyetujui penawaran itu dalam 30 hari sejak tanggal penawaran) kepada warga negara Indonesia atau perusahaan Indonesia yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia.
 - b) Pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh Pemerintah melalui PIP adalah investasi jangka panjang dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan swasta. Hal tersebut didasarkan pada:

- (1) Surat Menteri Keuangan Nomor S-344/MK.01/2011 tanggal 23 Juni 2011 yang menyatakan bahwa tujuan pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) bukan hanya untuk memperoleh *return* namun juga untuk menjaga kepentingan nasional berdasarkan prinsip-prinsip *international best practice*, mendukung dan memastikan *compliance* perusahaan dalam pembayaran pajak, royalti, kewajiban *corporate social responsibility* dan bina lingkungan, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, selain juga mendorong peningkatan penjualan konsentrat ke dalam negeri dalam upaya meningkatkan nilai tambah bagi pendapatan nasional. Pemerintah juga akan mendukung upaya PT NNT (Perusahaan Tertutup) untuk melaksanakan *go public*, agar manfaat dari bisnis pertambangan tembaga dan emas ini juga dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia. Pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) yang bukan sekedar bertujuan untuk memperoleh *return*, namun juga untuk menjaga kepentingan nasional tersebut pada hakikatnya merupakan investasi jangka panjang dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah.
 - (2) PT NNT adalah perusahaan swasta (Perusahaan Tertutup) sehingga sesuai UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, setiap perubahan kepemilikan saham harus dilakukan perubahan Anggaran Dasar PT NNT. Saat ini proses perubahan Anggaran Dasar PT NNT (Perusahaan Tertutup) terkait perubahan kepemilikan saham, yang di dalamnya memuat kepemilikan saham oleh Pemerintah tersebut sedang dalam proses di BKPM. Perubahan Anggaran Dasar PT NNT (Perusahaan Tertutup) tersebut dilakukan sama seperti perubahan kepemilikan saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) yang telah terjadi sebelumnya, sebagai contoh Perubahan Anggaran Dasar PT NNT (Perusahaan Tertutup) sesuai Akta Notaris Sutjipto, SH, M.Kn Nomor 102 tanggal 15 Juni 2010 atas pengalihan 2,20% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) yang dimiliki oleh PT Pukuafu Indah kepada PT Indonesia Masbaga Investama.
- c) Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan swasta tunduk pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- (1) BAB VI tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat UU Nomor 17 Tahun 2003 dalam Pasal 24 menentukan:

Ayat (1):

Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.

Ayat (2):

Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah/penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.

Ayat (7):

Dalam keadaan tertentu, untuk menyelamatkan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

- (2) Pasal 41 ayat (4) UU Nomor 1 Tahun 2004:

Penyertaan Modal Pemerintah Pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan Pasal 41 ayat (4) UU Nomor 1 Tahun 2004 tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 24 UU Nomor 17 Tahun 2003. Setelah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003, penyertaan modal pemerintah pada perusahaan swasta harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

- 2) Status Kelembagaan Pusat Investasi Pemerintah (PIP)

- a) PIP didirikan sebagai pelaksanaan kesepakatan Pemerintah dan Panitia Anggaran DPR dalam Rapat Kerja tanggal 12 Juli s.d. 7 September 2006 dengan tujuan untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur. PIP ditetapkan sebagai BLU pada Kementerian Keuangan berdasarkan KMK Nomor 1005/KMK.05/2006 yang diubah terakhir dengan KMK Nomor 91/KMK.05/2009 tanggal 27 Maret 2009.

- b) Pengertian BLU berdasarkan Pasal 1 angka 23 UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 23 Tahun 2005 adalah:
“Instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas”.
 - c) Tujuan pembentukan BLU itu sendiri sebagaimana ditentukan dalam Pasal 68 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dasar filosofi dan semangat pembentukan BLU adalah untuk memberikan pelayanan umum dan memperoleh pendapatan dari pelayanan tersebut secara berkelanjutan.
 - d) Namun dasar filosofi dan semangat pembentukan BLU sebagaimana dikehendaki Pasal 1 angka 23 dan Pasal 68 UU Nomor 1 Tahun 2004 serta PP Nomor 23 Tahun 2005 tidak tercermin dalam PP Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah yang antara lain mengatur tugas dan fungsi PIP sebagai badan usaha yang bergerak di bidang bisnis pembiayaan (*investment bank*) dengan tujuan untuk memupuk keuntungan ekonomi dan manfaat lainnya.
- 3) Anggaran untuk membeli saham PT NNT (Perusahaan Tertutup)
- a) Sampai dengan 30 Juni 2011, dana investasi PIP sebesar Rp7,02 triliun (diluar alokasi APBN untuk pinjaman Pemerintah kepada PT PLN sebesar Rp 7,50 triliun) terdiri dari sebesar Rp 5,43 triliun berasal dari alokasi APBN dan sebesar Rp 1,59 triliun berasal dari hasil investasi.
 - b) Alokasi dana investasi oleh PIP dalam APBN untuk tahun 2006–2007 sebesar Rp 4,00 triliun ditetapkan untuk dana dukungan infrastruktur, APBN tahun 2008 tidak mengalokasikan anggaran investasi untuk PIP, sedangkan alokasi APBN tahun 2009-2010 sebesar Rp 1,43 triliun tidak dijelaskan uraian penggunaannya.
 - c) Sesuai kesimpulan Rapat Kerja antara Panitia Anggaran DPR RI dan Pemerintah yang diwakili Menteri Keuangan dalam rangka pembahasan RUU APBN Tahun 2009 tanggal 29 Oktober 2008, Panitia Anggaran

meminta kepada PIP agar sebelum penempatan investasi dilakukan pembahasan dengan komisi terkait seluruh rencana penempatan investasi dan rencana bisnis 2010.

Selain itu, dalam Kesimpulan Rapat Kerja antara Panitia Anggaran DPR RI dan Pemerintah yang diwakili Menteri Keuangan dalam rangka pembahasan RUU APBN Tahun 2010 tanggal 29 September 2009 disepakati anggaran untuk PIP sebesar Rp 927,5 miliar, dan pembahasan lebih lanjut dilakukan oleh komisi terkait, serta dengan catatan investasi Pemerintah dimaksud tidak diberikan kepada BUMN yang sudah menjadi perusahaan terbuka.

Meskipun demikian sampai dengan pemeriksaan tanggal 19 Agustus 2011, Kementerian Keuangan serta PIP belum pernah melakukan pembahasan dengan Komisi XI. Hal tersebut tidak sesuai dengan Pasal 96 ayat (6) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan keputusan dan/atau kesimpulan hasil rapat kerja komisi atau rapat kerja gabungan komisi bersifat mengikat antara DPR dan Pemerintah.

- d) Dana yang akan digunakan untuk membeli saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) berasal dari dana investasi yang dikelola oleh PIP. LHP BPK atas LK PIP tahun 2008, tahun 2009, dan tahun 2010 selalu mempermasalahkan tentang sebagian besar dana investasi yang dikelola PIP berupa *idle cash* yang ditempatkan dalam sertifikat deposito dengan rincian dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Rincian Dana Investasi yang Dikelola PIP Berupa *Idle Cash* yang Ditempatkan dalam Sertifikat Deposito

(Rp Miliar)

Keterangan	2007	2008	2009	2010
<i>Idle Cash</i>	3.465,67	3.297,98	3.990,13	13.909,24
Ekuitas	4.329,65	4.081,59	5.219,14	14.008,74
%	80,05	80,80	76,45	99,29

- 4) Kewenangan Pemerintah untuk memutuskan pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup)

Sehubungan dengan kewenangan untuk memutuskan pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah, UU Nomor 1 Tahun 2004 menentukan sebagai berikut:

Pasal 7 UU Nomor 1 Tahun 2004:

- (1) Menteri Keuangan adalah Bendahara Umum Negara (BUN).
- (2) Menteri Keuangan sebagai BUN antara lain berwenang menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi.

Pasal 41 UU Nomor 1 Tahun 2004:

- (1) Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
- (2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
- (3) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.
- (4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 UU Nomor 1 Tahun 2004 tersebut, keputusan untuk melakukan investasi jangka panjang dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah pada PT NNT (Perusahaan Tertutup) merupakan kewenangan Pemerintah yang harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Sedangkan kewenangan Menteri Keuangan selaku BUN adalah melakukan eksekusi, penyediaan dana, penatausahaan, pengawasan dan pelaporan atas keputusan pemerintah tersebut.

Kewenangan pemerintah maupun Menteri Keuangan selaku BUN tersebut di atas harus dilakukan dalam kerangka APBN yang telah memperoleh persetujuan DPR. Dengan demikian, Pemerintah maupun Menteri Keuangan tidak dapat melakukan penyertaan modal pada PT NNT (Perusahaan Tertutup) apabila belum dialokasikan dalam APBN.

Bahwa alokasi anggaran untuk investasi pada APBN Tahun Anggaran 2006-2007 secara jelas disebutkan penggunaannya untuk dana dukungan infrastruktur, sedangkan pada APBN Tahun Anggaran 2009-2011 tidak dijelaskan penggunaannya. Artinya sampai dengan APBN Tahun Anggaran 2011, belum ada dana APBN yang secara khusus dialokasikan untuk pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup). Dengan demikian Pemohon tidak dapat melaksanakan pembelian saham tersebut karena belum memperoleh persetujuan DPR.

2. Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) Tidak Sesuai Dengan Peraturan Yang Berlaku

a. PMK Diduga Diubah Untuk Melegitimasi Pembelian atas 7% Saham PT NNT (Perusahaan Tertutup)

Bahwa Pemohon mendalihkan kewenangan konstitusional Pemohon telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan dengan adanya Hasil Pemeriksaan BPK atas proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup).

Sehubungan dengan pokok permohonan tersebut, perkenankan BPK memberikan keterangan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- a) Proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh PIP telah diikuti dengan perubahan Peraturan Menteri Keuangan sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 2. Perubahan Peraturan Menteri Keuangan

Tanggal	Peraturan & Keputusan Menkeu	Keterangan
20-11-2008	Menkeu menetapkan PMK Nomor 181/PMK.05/2008. Pasal 6 ayat (1) PMK tersebut berbunyi sebagai berikut: <i>Investasi dengan cara pembelian saham dilakukan atas saham yang diterbitkan perusahaan terbuka.</i>	Berdasarkan PMK Nomor 181/PMK.05/2008, pemerintah hanya boleh membeli saham yang diterbitkan oleh perusahaan terbuka.
25-11-2010	Menteri ESDM menyampaikan penawaran saham divestasi PT NTT (Perusahaan Tertutup) Tahun 2010 melalui surat Nomor 7349/80/MEM.B/2010 kepada Menteri Keuangan.	
16-12-2010	Menteri Keuangan menyampaikan bahwa Pemerintah RI akan melaksanakan hak untuk membeli saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) Tahun 2010 melalui surat Nomor.S-671/MK.06/2010 kepada Menteri ESDM.	Surat Menkeu ini menyalahi PMK Nomor 181/PMK.05/2008 karena PT NNT merupakan Perusahaan Tertutup.
1-2-2011	Menkeu menetapkan KMK Nomor 43/KMK.06/2011, yang pada pokoknya menetapkan PIP sebagai pembeli 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) tahun 2010.	KMK ini cacat hukum karena ditetapkan pada saat berlakunya PMK Nomor 181/PMK.05/2008 yang hanya memperbolehkan pembelian saham yang diterbitkan perusahaan terbuka. Sedangkan PT NNT merupakan perusahaan tertutup.
9-3-2011	Menkeu mengubah PMK Nomor 181/PMK.05/2008 menjadi PMK Nomor 44/PMK.05/2011, dengan perubahan klausul dalam Pasal 6 ayat (1) menjadi sebagai berikut: <i>Investasi dengan cara pembelian saham dilakukan atas saham yang diterbitkan oleh perusahaan.</i>	Sesuai PMK Nomor 181/PMK.05/2008, Pemerintah hanya bisa melakukan investasi pada perusahaan terbuka. Sejak PMK Nomor 44/PMK.05/2011 tanggal 9 Maret 2011, Pemerintah bisa melakukan investasi baik pada perusahaan terbuka maupun tertutup.

Tanggal	Peraturan & Keputusan Menkeu	Keterangan
6-5-2011	Kepala PIP untuk dan atas nama Pemerintah RI dan Nusa Tenggara Partnership BV (NTP BV) melakukan penandatanganan Perjanjian Jual Beli Saham Divestasi Tahun 2010 senilai USD246.80 juta.	Perjanjian Jual Beli Saham Divestasi Tahun 2010 cacat hukum karena didasarkan pada KMK Nomor 43/KMK.06/2011 yang juga cacat hukum.

- b) Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pada saat Menteri Keuangan menetapkan PIP sebagai pembeli 7% saham divestasi PT NNT melalui KMK Nomor 43/KMK.06/2011 tanggal 1 Februari 2011, PMK yang berlaku adalah PMK Nomor 181/PMK.05/2008 tanggal 20 November 2008 yang dalam Pasal 6-nya mengatur bahwa pembelian saham hanya dapat dilakukan atas saham yang diterbitkan perusahaan terbuka. Sedangkan PT NNT bukan perusahaan terbuka, melainkan perusahaan tertutup.

Pertanyaan mendasar dalam hal ini adalah: dapatkah Menteri Keuangan menetapkan PIP untuk membeli saham pada perusahaan tertutup padahal aturan yang berlaku saat itu hanya membolehkan membeli saham yang diterbitkan perusahaan terbuka?

Karena ditetapkan pada saat berlakunya PMK Nomor 181/PMK.05/2008 yang hanya memperbolehkan pembelian saham yang diterbitkan perusahaan terbuka, sedangkan PT NNT merupakan perusahaan tertutup, maka KMK Nomor 43/KMK.06/2011 cacat hukum.

- c) Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa sebelum PIP menandatangani Perjanjian Jual Beli Saham Divestasi Tahun 2010 tanggal 6 Mei 2011, Menteri Keuangan mengubah PMK Nomor 181/PMK.05/2008 yang mengatur bahwa pembelian saham hanya dapat dilakukan atas saham yang diterbitkan perusahaan terbuka menjadi PMK Nomor 44/PMK.05/2011 yang mengatur bahwa pembelian saham dapat dilakukan atas saham yang diterbitkan oleh perusahaan.

Dengan hilangnya kata “terbuka” maka pembelian saham dapat dilakukan atas saham yang diterbitkan oleh perusahaan baik “terbuka” maupun “tertutup”. Perubahan tersebut dilakukan Menteri Keuangan pada tanggal 9 Maret 2011.

Pertanyaan mendasar dalam hal ini adalah: mengapa Pemohon melakukan perubahan PMK tersebut sebelum PIP menandatangani perjanjian jual beli saham?

- d) Dari tabel tersebut juga dapat dilihat bahwa Kepala PIP menandatangani Perjanjian Jual Beli Saham Divestasi Tahun 2010 pada tanggal 6 Mei 2011. Penandatanganan tersebut didasarkan atas KMK Nomor 43/KMK.06/2011 yang menunjuk PIP sebagai pembeli 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) pada saat berlakunya PMK Nomor 181/PMK.05/2008 yang hanya membolehkan pembelian atas saham yang diterbitkan perusahaan terbuka.

Pertanyaan mendasar dalam hal ini: apakah KMK Nomor 43/KMK.06/2011 tanggal 1 Februari 2011 dapat dijadikan sebagai dasar hukum bagi PIP untuk menandatangani Perjanjian Jual Beli Saham Divestasi Tahun 2010 pada saat berlakunya PMK Nomor 181/PMK.05/2008 tanggal 20 November 2008 yang hanya membolehkan pembelian atas saham yang diterbitkan perusahaan terbuka?

b. Pembelian 7% Saham Divestasi PT NTT (Perusahaan Tertutup) Pada Hakikatnya Merupakan Penyertaan Modal Pemerintah

Bahwa Pemohon mendalilkan kewenangan konstitusional untuk melakukan pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) bukan merupakan penyertaan modal pemerintah, melainkan investasi jangka panjang non-permanen berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan kekuasaan pemerintah di bidang pengelolaan keuangan negara berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf h dan Pasal 41 UU Nomor 1 Tahun 2004.

Sehubungan dengan pokok permohonan tersebut, perkenankan BPK memberikan keterangan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- 1) Bahwa konsepsi yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 menurut Mohammad Hatta, adalah sistem perekonomian nasional yang terdiri dari 3 (tiga) pilar, yaitu koperasi, perusahaan negara, dan swasta. Dalam sistem perekonomian nasional ini, cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh

negara. Menurut Hatta, dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan, atau *ondernemer*. Kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan-peraturan, yakni peraturan yang dibuat guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal. Pengusahaan atas cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dilaksanakan oleh perusahaan negara.

Dengan demikian pembelian atas 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh Pemohon tidak terkait dengan Pasal 33 UUD 1945 karena pembelian saham tersebut seharusnya dilakukan oleh perusahaan negara, bukan oleh Pemohon.

- 2) Bahwa UUD 1945 maupun UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tidak mengenal istilah investasi jangka panjang non permanen, melainkan investasi dan penyertaan modal. Bahkan PP Nomor 1 Tahun 2008 pun yang mengatur tentang investasi pemerintah, tidak mengenal istilah investasi jangka panjang non permanen.

Istilah investasi jangka panjang non permanen terdapat dalam PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang mengatur bagaimana suatu transaksi keuangan diakui, dicatat, dikelompokkan, dan dilaporkan dalam laporan keuangan pemerintah. Dengan kata lain investasi jangka panjang non permanen merupakan klasifikasi pencatatan investasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam laporan keuangan pemerintah sehingga penggunaan istilah investasi jangka panjang non permanen dalam pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) tidak tepat.

- 3) Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf h UU Nomor 1 tahun 2004, Menteri Keuangan selaku BUN mempunyai kewenangan antara lain menempatkan uang negara dan mengelola/ menatausahakan investasi. Namun kewenangan untuk mengelola/ menatausahakan investasi tersebut bersifat limitatif, yaitu investasi dalam bentuk pembelian Surat Utang Negara.

Hal tersebut sesuai dengan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf h UU Nomor 1 Tahun 2004 berbunyi:

“Dalam rangka pengelolaan kas, investasi yang dimaksud adalah pembelian Surat Utang Negara.”

Dengan demikian kewenangan Menteri Keuangan selaku BUN dalam mengelola investasi hanyalah membeli Surat Utang Negara. Menteri Keuangan selaku BUN tidak berwenang untuk melakukan penyertaan modal, termasuk pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup). Penyertaan modal merupakan kewenangan Pemerintah sesuai Pasal 41 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004.

- 4) Bahwa PT NNT adalah perusahaan swasta yang bersifat tertutup, sehingga pembelian saham tidak dilakukan di pasar modal. Pembelian 7% saham PT NNT dilakukan dengan Perjanjian Jual Beli Saham Divestasi antara PIP untuk dan atas nama Pemerintah dan Nusa Tenggara Partnership B.V tanggal 6 Mei 2011. Berdasarkan perjanjian jual beli saham tersebut maka akan terjadi pengalihan kepemilikan 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) dari Nusa Tenggara Partnership B.V kepada PIP.

Sesuai UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, setiap perubahan kepemilikan saham harus diikuti dengan perubahan Anggaran Dasar PT NNT (Perusahaan Tertutup). Hingga saat ini perubahan Anggaran Dasar PT NNT (Perusahaan Tertutup) terkait perubahan kepemilikan saham, yang di dalamnya memuat kepemilikan saham oleh Pemerintah sedang dalam proses di BKPM.

Investasi Pemerintah seperti ini telah memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 4 PP Nomor 1 Tahun 2008 yang menyatakan penyertaan modal adalah bentuk investasi Pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas.

Proses tersebut berbeda dengan pembelian saham pada perusahaan terbuka. Perbandingan antara praktik mekanisme pasar jual beli saham antara perusahaan terbuka dengan perusahaan tertutup, serta proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) dapat digambarkan sebagai berikut:

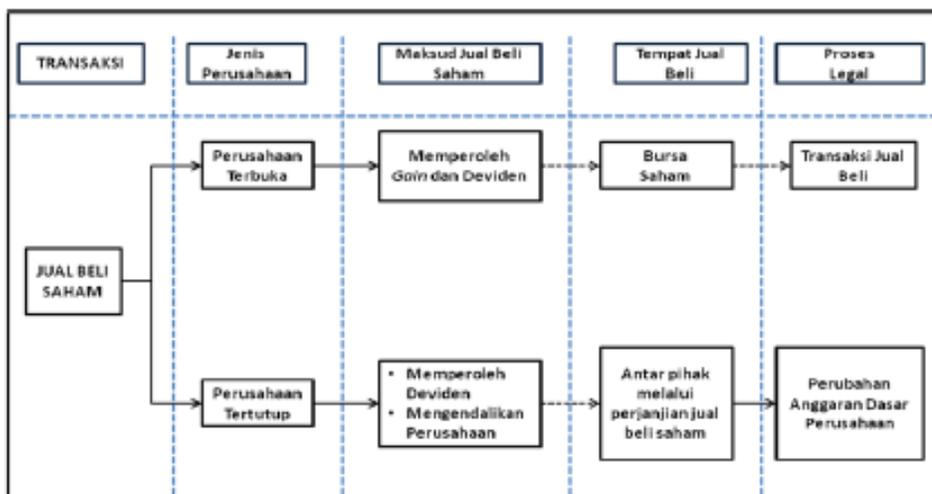
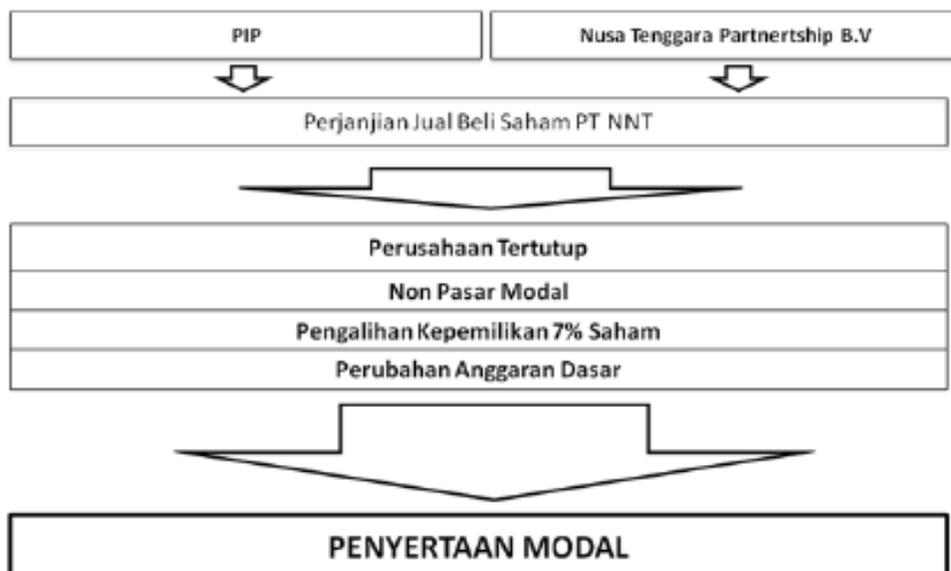


Diagram 3. Proses Pembelian 7% Saham PT NNT



- 5) Bahwa Menteri Keuangan telah memberikan penjelasan melalui Surat kepada Ketua BPK Nomor S-344/MK.01/2011 tanggal 23 Juni 2011, pada pokoknya sebagai berikut:
- Bahwa pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh Pemerintah akan mendayagunakan dana PIP untuk menghasilkan *return* yang lebih baik melalui peroleh deviden dan pertumbuhan nilai perusahaan.
 - Bahwa Pemerintah juga akan mendukung PT NNT (Perusahaan Tertutup) untuk melaksanakan *go public*, agar manfaat dari bisnis pertambangan tembaga dan emas ini juga dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia.

- c) Bahwa melalui pembelian saham tersebut, Pemerintah juga berkeinginan untuk menjaga kepentingan nasional berdasarkan prinsip-prinsip *international best practice*, mendukung dan memastikan *compliance* perusahaan dalam pembayaran pajak, royalti, kewajiban *corporate social responsibility* dan bina lingkungan, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, selain juga mendorong peningkatan konsentrasi ke dalam negeri dalam rangka upaya meningkatkan nilai tambah bagi pendapatan nasional.
 - d) Bahwa keterlibatan Pemerintah dalam pengelolaan PT NNT (Perusahaan Tertutup) bersama dengan pemegang saham nasional lainnya dapat mengarahkan PT NNT (Perusahaan Tertutup) untuk melakukan yang terbaik bagi rakyat Indonesia secara keseluruhan.
 - e) Bahwa kehadiran Wakil Pemerintah Pusat dalam PT NNT (Perusahaan Tertutup) akan memberikan keuntungan yang lebih maksimal dibandingkan jika komposisi kepemilikan nasional pada PT NNT (Perusahaan Tertutup) hanya diwakili oleh daerah dan swasta.
 - 6) Bahwa berdasarkan Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 1 Tahun 2008, investasi langsung dalam bentuk penyertaan modal dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.
 - 7) Berdasarkan fakta bahwa status PT NNT merupakan perusahaan tertutup serta memperhatikan penjelasan Menteri Keuangan dalam surat tersebut di atas, dibandingkan dengan Pasal 1 angka 4 dan Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 1 Tahun 2008, pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) pada hakikatnya merupakan investasi jangka panjang dalam bentuk Penyertaan Modal.
- c. Bolehkah PIP sebagai BLU Melaksanakan Kegiatan Pembelian atas 7% Saham PT NNT (Perusahaan Tertutup)?**

Bahwa Pemohon mendalilkan PIP dapat melaksanakan kegiatan pembelian atas 7% Saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) untuk dan atas nama Pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, perkenankan BPK memberikan keterangan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- 1) Bahwa berdasarkan KMK Nomor 1005/KMK.05/2006 yang diubah terakhir dengan KMK Nomor 91/KMK.05/2009 tanggal 27 Maret 2009, PIP ditetapkan sebagai BLU pada Kementerian Keuangan.
- 2) Bahwa peraturan perundang-undangan telah mengatur hakikat maksud dan tujuan pendirian BLU sebagai berikut:
 - a) Pasal 68 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004:

“Badan Layanan Umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.”
 - b) Pasal 1 angka 23 UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 23 Tahun 2005:

“Badan Layanan Umum adalah Instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas”.
- 3) Bahwa berdasarkan Hasil Pemeriksaan BPK diketahui antara lain bahwa hingga bulan Juni 2011 PIP telah memperoleh dana dari APBN sebesar Rp 5.427,50 miliar dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3. Keuangan APBN yang Dikelola Pusat Investasi Pemerintah

No.	APBN Tahun	Alokasi Anggaran (miliar rupiah)	Uraian Penggunaan dalam UU APBN
1.	2006	2.000,00	Dana dukungan infrastruktur
2.	2007	2.000,00	Dana dukungan infrastruktur
3.	2008	NIHIL	-
4.	2009	500,00	Dana investasi
5.	2010	927,50	Dana investasi
	JUMLAH	5.427,50	

Dalam APBN Tahun 2011 dialokasikan dana investasi sebesar Rp1.000,00 miliar yang sampai dengan 19 Agustus 2011 belum dicairkan.

Dana investasi yang berasal dari APBN tersebut disalurkan terutama untuk pemberian pinjaman kepada Badan Pengelola Jalan Tol, beberapa BUMN, dan Pemda. Dana yang belum disalurkan ditempatkan dalam bentuk deposito.

Jumlah Dana investasi yang dikelola PIP s.d. Juni 2011 adalah sebesar Rp.7.021,88 miliar, termasuk di dalamnya akumulasi hasil investasi yang berhasil dihimpun sebesar Rp1.594,38 miliar. Dari jumlah dana investasi yang dikelola PIP tersebut, sebesar Rp78,17 miliar telah disalurkan kepada BUMN dan Pemda, sehingga saldo dana investasi yang belum disalurkan (masih ditempatkan dalam bentuk deposito) per 30 Juni 2011 sebesar Rp 6.943,71 miliar.

- 4) Bahwa data LHP tersebut menunjukkan bahwa penyaluran dana investasi oleh PIP relatif lebih kecil dibandingkan dengan dana yang dikelolanya. Bahkan PIP sebagai BLU melakukan kegiatan yang bukan pemberian pelayanan kepada masyarakat berupa pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) untuk dan atas nama Pemerintah.
 - 5) Bahwa sampai dengan APBN Tahun Anggaran 2011, belum ada dana APBN yang secara khusus dialokasikan untuk pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup). Rencana pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) oleh PIP juga tidak tercantum dalam Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) PIP baik tahun 2010 maupun 2011. Apabila bermaksud melakukan pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup), Pemohon seharusnya mengajukan RBA yang berisi rencana pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) kepada DPR untuk memperoleh persetujuan agar dapat dianggarkan dalam APBN.
- 3. Kewenangan Konstitusional Pemohon Tidak Diambil, Dikurangi, Dihalangi, Diabaikan, dan/atau Dirugikan Dengan Adanya LHP BPK Atas Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup)**

a. Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) Tahun 2010 Merupakan Kegiatan Pemisahan Keuangan Negara dari APBN ke Swasta yang Harus Mendapat Persetujuan DPR Terlebih Dahulu

- 1) Bahwa PIP merupakan satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan, sehingga dana yang dikelola oleh PIP, baik yang berasal dari APBN maupun hasil investasi, merupakan bagian APBN.
- 2) Bahwa dana yang akan digunakan untuk melakukan pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) berasal dari dana APBN yang dikelola oleh PIP.
- 3) Bahwa apabila dilakukan pembayaran oleh PIP atas pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) akan mengakibatkan terjadinya pemisahan keuangan negara yang semula merupakan APBN menjadi keuangan perusahaan swasta, yakni PT NNT (Perusahaan Tertutup). Kegiatan pemisahan keuangan seperti ini seharusnya baru dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari DPR.

Hal tersebut sesuai dengan Penjelasan Umum angka 3 UU Nomor 17 Tahun 2003 yang mengelompokkan lingkup pengelolaan keuangan negara ke dalam tiga sub bidang, yaitu sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Apabila terdapat mutasi unsur-unsur keuangan negara berupa hibah, investasi, ataupun penyertaan modal dari sub bidang yang satu ke sub bidang yang lain, harus melalui persetujuan DPR.

Demikian pula halnya apabila Pemohon akan melakukan mutasi dari sub-sub bidang tersebut ke swasta harus memperoleh persetujuan DPR terlebih dahulu karena mutasi itu akan mengurangi kemampuan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu mutasi tersebut mengandung resiko berkurangnya kekayaan negara jika terjadi kerugian.

- 4) Bahwa terkait hal tersebut di atas, BPK telah memberikan pendapat kepada Pemohon melalui surat Nomor 102/S/I-X/02/2012 tanggal 23 Februari 2012 perihal Pendapat BPK atas PP Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah yang antara lain sebagai berikut:

“bahwa memperhatikan kaidah UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, dan makna Pasal 41 UU Perbendaharaan Negara, yang selanjutnya dibandingkan dengan Pasal 1 PP Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah tersebut, BPK berpendapat bahwa PP Nomor 1 Tahun 2008 telah memperluas kewenangan Pemerintah hingga dapat melakukan pemisahan kekayaan negara dalam bentuk investasi (berupa penyertaan modal) ke Badan Usaha Swasta berbentuk Perseroan Terbatas, tanpa persetujuan DPR”.

Pemberian pendapat tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 11 huruf a UU Nomor 15 Tahun 2006 yang menentukan bahwa BPK dapat memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Daerah, Lembaga Negara Lain, BI, BUMN/D, BLU, Yayasan, dan lembaga atau badan lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya.

Pendapat yang diberikan BPK termasuk perbaikan di bidang pendapatan, pengeluaran, pinjaman, privatisasi, likuidasi, merger, akuisisi, penyertaan modal pemerintah, penjaminan pemerintah, dan bidang lain yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

- 5) Bahwa permintaan persetujuan kepada DPR pernah dilakukan oleh Pemohon pada Tahun 2008 pada saat akan menggunakan dana PIP untuk melakukan pembelian saham-saham BUMN yang telah *go public* di bursa efek sebagaimana diketahui dari surat Menteri Keuangan kepada DPR Nomor S-545/MK.011/2008 tanggal 12 Oktober 2008 perihal Permohonan Penggunaan Dana APBN untuk Melaksanakan *Buyback* saham-saham BUMN dalam Rangka Stabilisasi Pasar Modal.

b. Pemeriksaan BPK atas Proses Pembelian 7% Saham PT NNT Tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia Merupakan Pelaksanaan Kewenangan Konstitusional BPK

- 1) Bahwa Pasal 23C, 23E ayat (1), dan Pasal 23G UUD 1945 memberikan kewenangan kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya,

- BPK didukung dengan UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, UU Nomor 15 Tahun 2004, dan UU Nomor 15 Tahun 2006.
- 2) Bahwa Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, BI, BUMN, BLU, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
 - 3) Bahwa pada tanggal 21 Juni 2011, DPR meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas proses pembelian 7% saham PT NNT melalui Surat Wakil Ketua DPR RI Nomor PW.01/5188/DPR RI/VI/2011 perihal Penyampaian Permintaan Komisi XI tentang Audit BPK dengan Tujuan Tertentu Selama 1 (satu) Bulan.
 - 4) Bahwa berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 15 Tahun 2004, BPK memperhatikan permintaan DPR dengan melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas Proses Pembelian 7% Saham PT NNT Tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah.
 - 5) Bahwa pemeriksaan tersebut dilaksanakan BPK sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 yang harus ditindaklanjuti oleh Pemohon sesuai dengan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945.
 - 6) Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 23E ayat (2) UUD 1945, BPK telah menyampaikan LHP BPK atas Proses Pembelian 7% Saham PT NNT kepada DPR pada tanggal 19 Oktober 2011.
- c. Kewenangan Konstitusional Pemohon Tidak Diambil, Dikurangi, Dihalangi, Diabaikan, dan/atau Dirugikan Dengan Adanya LHP BPK atas Proses Pembelian 7% Saham PT NNT Tahun 2010 oleh PIP Untuk dan atas Nama Pemerintah**

Pada pokoknya Pemohon mendalilkan bahwa kewenangan konstitusional Pemohon telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan dan/atau dirugikan dengan adanya kesimpulan dalam LHP BPK yang menyatakan Pemohon harus memperoleh persetujuan DPR dalam pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup).

Terhadap dalil Pemohon tersebut, perkenankan BPK menyampaikan keterangan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- 1) Bahwa Pemohon menyatakan bahwa kewenangan konstitusional Pemohon yang dipertanyakan adalah kewenangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, sebagai berikut:
 - Pasal 4 ayat (1):
Presiden RI memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
 - Pasal 17 ayat (1):
Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara.
 - 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.
- 2) Bahwa pemeriksaan BPK atas proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Terbuka) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan kewenangan Pasal 23E UUD 1945, sebagai berikut:
 - (1) *Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.*
 - (2) *Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.*
 - (3) *Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.*
- 3) Bahwa LHP BPK *in casu* yang menyimpulkan Pemohon harus memperoleh persetujuan DPR untuk melakukan pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) merupakan hasil dari pelaksanaan kewenangan konstitusional BPK.
- 4) Bahwa dengan demikian kewenangan konstitusional Pemohon untuk melaksanakan Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tidak diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan dengan adanya kesimpulan dalam LHP BPK. Sebaliknya, Pemohon wajib menindaklanjuti LHP BPK sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2006 *juncto* Pasal 23E ayat (3) UUD 1945.

- 5) Selain itu, BPK telah melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan PIP Tahun 2008, 2009 dan 2010 dengan opini wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelasan. Paragraf penjelasan tersebut terkait dengan dana investasi yang tidak digunakan untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat melainkan ditempatkan dalam deposito dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4. LHP BPK atas LK Pusat Investasi Pemerintah

LK PIP	Paragraf Penjelasan pada Opini BPK
Tahun 2008	Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No.23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Badan Layanan Umum Pasal 1 angka (1), Badan Layanan umum, yang selanjutnya disebut BLU, adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikann pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Pada kenyataannya, investasi yang ditanamkan Pusat Investasi Pemerintah tidak secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual yaitu tahun 2008 sebesar Rp4.274.141.320.164 dan tahun 2007 sebesar Rp4.045.498.231.170.
Tahun 2009	Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No.23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Badan Layanan Umum Pasal 1 angka (1), Badan Layanan umum, yang selanjutnya disebut BLU, adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikann pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Pada kenyataannya, investasi yang ditanamkan Pusat Investasi Pemerintah tidak secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat yaitu tahun 2009 sebesar Rp5.171.008.982.278 dan tahun 2008 sebesar Rp4.274.141.320.164.
Tahun 2010	PIP belum dapat memanfaatkan dana investasi dari APBN sesuai dengan rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) secara optimal. Dana investasi PIP sebagian besar berupa <i>idle cash</i> yang ditempatkan dalam sertifikat deposito dan giro Rekening Induk Dana Investasi (RIDI) pada bank umum. Berdasarkan laporan Keuangan per 31 Desember 2010, <i>idle cash</i> PIP adalah sebesar Rp13.909.244.238.059 atau 99,39% dari ekuitas, sedangkan <i>idle cash</i> untuk tahun 2009 adalah sebesar Rp3.975.277.287.621 atau 76,17% dari ekuitas.

d. BPK Tidak Menafsirkan Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003 dalam Pelaksanaan Pemeriksaan atas Proses Pembelian 7% Saham Divestasi PT NNT

Bahwa pada pokoknya Pemohon berpendapat telah timbul sengketa penafsiran antara Pemohon dengan DPR dan BPK yang menganggap Pemohon harus meminta persetujuan DPR dalam pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup).

Pemohon juga berpendapat bahwa BPK salah dalam menafsirkan makna "Persetujuan DPR" dalam Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003.

Bahwa terhadap pendapat Pemohon tersebut, perkenankan BPK menyampaikan keterangan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

- 1) Bahwa di samping melaksanakan pemeriksaan keuangan negara, BPK juga berwenang untuk memberikan pendapat. Berdasarkan LHP BPK atas proses pembelian 7% saham PT NNT, BPK telah memberikan kesimpulan dan pendapat bahwa pembelian saham tersebut seharusnya baru dapat dilakukan Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR.
- 2) Bahwa pemeriksaan BPK atas proses pembelian 7% saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah RI dilaksanakan secara independen dan profesional sesuai peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) dan Metodologi Pemeriksaan. Sesuai dengan Metodologi Pemeriksaan, BPK menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan proses pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) *in casu*. Selanjutnya BPK membandingkan/menguji pelaksanaan pembelian saham PT NNT (Perusahaan Tertutup) tersebut dengan hasil penelaahan atas peraturan perundang-undangan.
- 3) Dari hasil penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, diketahui bahwa ketentuan Pasal 24 UU Nomor 17 Tahun 2003 mengatur hubungan antara Pemerintah dengan:
 - a) Perusahaan negara: pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah pada perusahaan negara terlebih

dahulu ditetapkan dalam APBN. Artinya telah memperoleh persetujuan DPR.

- b) Perusahaan daerah: pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah pada perusahaan daerah terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN. Artinya telah memperoleh persetujuan DPRD.
- c) Perusahaan swasta: pemberian pinjaman/penyertaan modal pada perusahaan swasta hanya dapat dilakukan dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, setelah memperoleh persetujuan DPR.
- d) Badan pengelola dana masyarakat: Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/ Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapatkan fasilitas dari Pemerintah Pusat/daerah.

Dilihat dari hubungan tersebut, maka penyertaan modal pada perusahaan negara/daerah baik dalam keadaan normal maupun dalam keadaan tertentu harus memperoleh persetujuan DPR/DPRD.

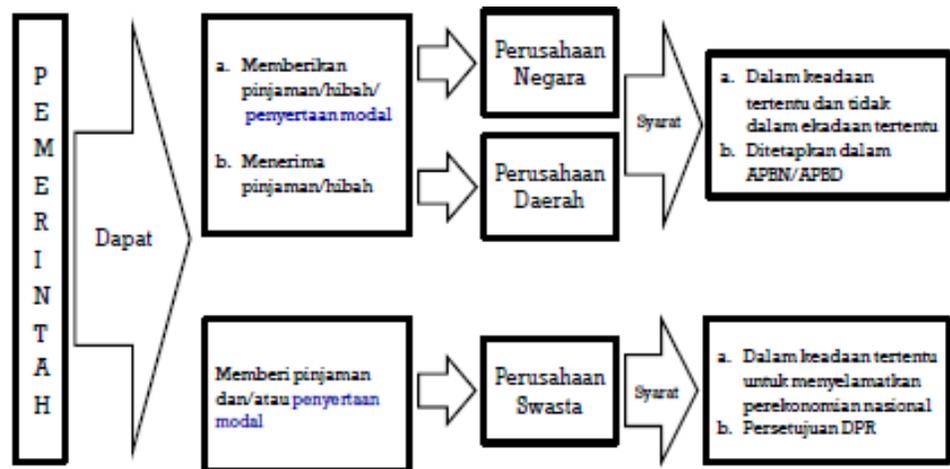
Jika demikian halnya, apakah untuk penyertaan modal pada perusahaan swasta, apalagi tertutup, baik dalam keadaan normal maupun dalam keadaan tertentu, tidak memerlukan persetujuan DPR? Dalam Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003, dapat ditangkap adanya nuansa 'darurat' (*sense of crisis*) yang ditandai dengan frasa 'dalam keadaan tertentu' pada awal kalimat yang sekaligus merupakan pengingkaran (pengecualian) terhadap situasi yang dicerminkan oleh ayat (1) dan ayat (2) Pasal 24 tersebut.

Secara prinsip, Pemerintah tidak memiliki kepentingan secara langsung terhadap perusahaan swasta. Oleh sebab itu, Pemerintah tidak berkewajiban memberikan pinjaman/menyertakan modal pada perusahaan-perusahaan swasta. Namun demikian bila ternyata kondisi yang terjadi akan mengancam perekonomian nasional, Pemerintah tentunya berkepentingan melakukan penyelamatan perekonomian tersebut dengan cara memberikan pinjaman ataupun menyertakan modal kepada perusahaan-perusahaan swasta dimaksud.

Keputusan seperti ini bukanlah semata-mata merupakan keputusan eksekutif, akan tetapi harus melibatkan seluruh rakyat melalui para wakilnya di lembaga legislatif.

Uraian tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Diagram 4. Hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat (Bab VI Pasal 24 UU Nomor 17 Tahun 2003)



Dengan demikian maka:

- a. Pemerintah tidak boleh memberikan atau menerima pinjaman/hibah/penyertaan modal ke atau dari perusahaan negara/daerah apabila belum ditetapkan dalam APBN/APBD;
 - b. Pemerintah tidak boleh memberikan atau menerima pinjaman/hibah/penyertaan modal ke atau dari pihak lain selain perusahaan negara/daerah; dan
 - c. Pemerintah tidak boleh melakukan penyertaan modal pada perusahaan swasta, kecuali dalam keadaan tertentu untuk menyelamatkan perekonomian nasional setelah memperoleh persetujuan DPR.
- 4) Berdasarkan hasil penelaahan/pengujian peraturan perundang-undangan juga diketahui bahwa sesuai ketentuan Pasal 41 ayat (4) UU Nomor 1 Tahun 2004, penyertaan modal *in casu* harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
 - 5) Penelaahan/pengujian peraturan perundang-undangan tersebut di atas merupakan bagian dari pelaksanaan metodologi pemeriksaan dan bukan merupakan kegiatan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 24

ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003. BPK juga tidak menafsirkan makna “Persetujuan DPR” dalam pasal tersebut.

- 6) Penafsiran, menurut Kamus Bahasa Indonesia artinya proses, perbuatan, cara menafsirkan, upaya untuk menjelaskan arti sesuatu yang kurang jelas. Penafsiran dilakukan dengan tujuan untuk menemukan hukum (*rechtsvinding*) yang sesuai atau yang dikehendaki oleh pembuat Undang-Undang serta keinginan masyarakat.

Sedangkan BPK tidak sedang berusaha menjelaskan arti dari suatu pasal yang kurang jelas, melainkan berusaha membandingkan antara proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan pemeriksaan BPK tersebut bukanlah untuk menemukan hukum (*rechtsvinding*), melainkan menilai apakah proses pembelian saham *in casu* telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 7) Jika Pemohon tetap berpendapat bahwa BPK melakukan kegiatan penafsiran, metode penafsiran mana yang dilakukan oleh BPK? Apakah BPK melakukan Penafsiran Gramatikal yang menjelaskan Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003 berdasarkan bunyi pasal tersebut; Penafsiran Sistematis/Logis/Dogmatis yang menjelaskan pasal tersebut dikaitkan dengan pasal-pasal lainnya; Penafsiran Historis yang menjelaskan pasal menurut sejarah terjadinya pasal tersebut; Penafsiran Teleologis atau Sosiologis yang mencoba menjelaskan pasal tersebut secara obyektif menurut pandangan masyarakat; Penafsiran Komparatif/Perbandingan yang menjelaskan pasal tersebut dengan membandingkan dengan peraturan yang lama atau peraturan asing; Penafsiran Otentik/Sahih/Resmi (*authentieke intrerpretatie* atau *officieele interpretatie*) yang menjelaskan pasal tersebut berdasar Penjelasan atau pembuat Undang-Undang itu sendiri atau oleh instansi yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan; Penafsiran Analogis yang membandingkan Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003 dengan pasal lainnya; Penafsiran Ekstensif dengan memperluas arti kata-kata dalam pasal tersebut; Penafsiran Restriktif yang membatasi (mempersempit) arti kata-kata

dalam pasal tersebut; ataukah Penafsiran *a Contrario*, yang menafsirkan dengan memberikan pengertian yang berlawanan dengan bunyi dalam pasal tersebut?

- 8) Bahwa karena BPK tidak melakukan kegiatan penafsiran, maka BPK berpendapat tidak ada sengketa penafsiran antara BPK dengan Pemohon sebagaimana didalilkan Pemohon. Yang terjadi sesungguhnya adalah Pemohon tidak melaksanakan tindak lanjut atas LHP BPK.

Apabila Pemohon tetap berpendapat bahwa BPK telah melakukan kegiatan penafsiran, maka sesungguhnya Pemohon juga telah melakukan kegiatan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003 karena dalam Pasal tersebut justru tidak ada penjabaran bahwa kalau dalam kondisi normal boleh dilakukan pembelian saham tanpa persetujuan DPR.

- 9) Bahwa Pemohon telah keliru menyatakan BPK melakukan penafsiran atas Pasal 24 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2003. Kegiatan yang dilakukan oleh BPK bukanlah melakukan penafsiran melainkan memberikan kesimpulan dan pendapat atas proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT (Perusahaan Tertutup) berdasarkan pemeriksaan.

Selanjutnya perkenankan BPK menyampaikan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi bahwa apabila permohonan SKLN Pemohon dikabulkan, akan muncul beberapa konsekuensi yang merugikan BPK sebagai berikut:

1. Terlanggarnya kewenangan konstitusional BPK dalam melaksanakan pemeriksaan karena LHP BPK atas proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT dinyatakan sebagai pelanggaran kewenangan konstitusional Pemohon;
2. Pemohon tidak menindaklanjuti LHP BPK sebagaimana diamanatkan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945;
3. Hilangnya salah satu fungsi *checks and balances* antara Pemohon, DPR, dan BPK dalam sistem pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara karena dianulirnya LHP BPK;

4. Hilangnya kepercayaan masyarakat kepada BPK sebagai lembaga negara yang independen, kredibel, dan profesional dalam memeriksa keuangan negara; dan
5. LHP BPK berpotensi menjadi obyek SKLN karena semua LHP BPK memuat opini dan rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti.

E. Petitum

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, BPK memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan SKLN yang dimohonkan oleh Pemohon dengan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan sengketa kewenangan lembaga negara Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menerima keterangan BPK seluruhnya;
4. Menyatakan pemeriksaan BPK, termasuk kesimpulan dalam LHP atas proses pembelian 7% saham PT NNT tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah RI merupakan kewenangan konstitusional BPK yang berdasarkan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 harus ditindaklanjuti oleh Pemohon;
5. Menyatakan tidak ada kewenangan konstitusional Pemohon yang diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan dengan adanya LHP atas proses pembelian 7% saham PT NNT tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah RI.

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.6] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya Termohon II mengajukan 8 (delapan) ahli yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 4 April 2012, 10 April 2012, 16 April 2012, 24 April 2012, dan 8 Mei 2012, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Siswo Sujanto

- Menurut studi ilmu hukum keuangan negara, pengelolaan keuangan negara dibagi dalam dua aspek, yaitu aspek politis dan aspek administratif. Aspek

politis keuangan negara mengatur hubungan hukum antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam rangka penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara.

- Secara politis, APBN adalah suatu bentuk kesepakatan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang berisi rencana kegiatan dan cara pembiayaannya. Lembaga legislatif memberikan kewenangan kepada lembaga eksekutif untuk melaksanakan kegiatan yang tertuang; dan memberikan kewenangan mengupayakan pendanaan membiayai kegiatan tersebut.
- Kesepakatan antara kedua lembaga politik tersebut memiliki konsekuensi logis dalam bentuk hak dan kewajiban. Hak yang timbul pada pihak legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan persetujuan yang telah dituangkan dalam perundang-undangan. Hak pengawasan lembaga legislatif mencakup sisi pengeluaran negara maupun sisi penerimaan negara.
- Hak lain lembaga legislatif adalah untuk meminta pertanggungjawaban kepada lembaga eksekutif terhadap pelaksanaan rencana kerja maupun rencana pembiayaannya.
- Lembaga eksekutif adalah pelaksana keputusan yang telah disetujui dan ditetapkan oleh rakyat melalui lembaga perwakilan.
- Terkait peran lembaga eksekutif, semua kebijakan yang disusun Pemerintah adalah dalam rangka pelaksanaan kesepakatan, bukan kebijakan bersifat konsepsional yang berujung pada perubahan substansi kesepakatan.
- Prinsip dasar dan pengelolaan anggaran negara merupakan alat lembaga legislatif untuk melakukan pengawasan secara efektif dan efisien terhadap pelaksanaan anggaran negara oleh lembaga eksekutif. Prinsip-prinsip dasar tersebut disebut *golden principles of budget execution* yang terdiri dari prinsip-prinsip *prealable*, *annualitas*, *unitas*, *spesialitas/spesifisitas*, dan universalitas.
- Prinsip anterioritas/*prealable* menekankan bahwa anggaran negara harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif sebelum dilaksanakan.

- Prinsip annualitas/periodisitas menyatakan anggaran negara harus dilaksanakan dalam suatu periode tertentu yang ditandai dengan titik awal dimulainya anggaran dan diakhiri pada suatu tanggal tertentu.
- Prinsip spesialisitas merupakan prinsip yang menekankan alokasi dana anggaran harus spesifik atau terinci berdasarkan fungsi, organisasi, hingga jenis pengeluaran atau belanja.
- Prinsip-prinsip tersebut memberikan karakter APBN sehingga memiliki ciri-ciri *single period*, yaitu pengeluaran tidak dapat dilakukan secara akumulasi dari otorisasi yang diberikan dalam beberapa tahun. *Specified* artinya alokasi pengeluaran tidak dapat diberikan secara global, melainkan harus bersifat rinci dan spesifik.
- Aspek administratif pengelolaan keuangan negara mengatur hubungan hukum instansi lembaga eksekutif dalam melaksanakan APBN.
- Berbagai tindakan pejabat publik dalam lingkup administratif merupakan operasionalisasi keputusan politis yang telah dituangkan dalam APBN. Tindakan kepala pemerintahan selaku pimpinan lembaga eksekutif diwujudkan dengan penerbitan dokumen pelaksanaan anggaran pelaksanaan APBN (*autorisation presidentiel* atau *autorisation gouvernementale*).
- Penerbitan berbagai (surat) keputusan oleh pejabat publik dalam pelaksanaan APBN bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri, melainkan akibat keputusan politis yang telah diambil dalam penyusunan dan penetapan APBN.
- Aspek politis pengelolaan keuangan negara ditempatkan dalam UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, sedangkan aspek administratifnya dalam UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- UU 1/2004 bukan mengatur hal yang sama dengan UU 17/2003. UU 1/2004 mengatur operasionalisasi keputusan politis yang telah dituangkan dalam UU APBN yang diputus sesuai dengan UU 17/2003. Dengan demikian, UU 1/2004 bukan *lex specialis* terhadap UU 17/2003.
- Walaupun inti pembiayaan penyelenggaraan pemerintah negara dilakukan melalui APBN, namun Penjelasan Umum Angka 3 UU 17/2003, menyatakan bahwa lingkup pengelolaan keuangan negara pada prinsipnya dikelompokkan ke dalam tiga subbidang, yaitu i) subbidang pengelolaan

fiskal; ii) subbidang pengelolaan moneter; dan iii) subbidang pengelolaan kekayaan negara. Dua subbidang pertama memiliki karakter Pemerintah sebagai pemegang kebijakan negara, sementara subbidang ketiga merupakan perwujudan pemerintah sebagai swasta.

- Pengawasan DPR tidak terbatas pada pengelolaan masing-masing subbidang. Mutasi unsur-unsur keuangan negara dari satu subbidang ke subbidang lain secara prinsip memerlukan izin DPR. Hal ini konsekuensi pemberian kewenangan legislatif atau *autorisation parlementer* kepada lembaga eksekutif.
- Lembaga eksekutif memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan UU APBN semata-mata karena alasan teknis pelaksanaan. Namun, kekuasaan anggaran yang sebenarnya terletak di tangan lembaga legislatif.
- Berdasarkan Pasal 23 UUD 1945, hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam hal penetapan UU APBN tidak didasarkan pada prinsip kesetaraan, melainkan bersifat *subordinative*. Sifat khusus APBN sebagai UU dibandingkan dengan UU lain, terletak pada sifat UU APBN yang merupakan *acte condicion (beschikking)*, dan bukan *acte régle*.
- Prof. Dr. Bagir Manan menyatakan “Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan”.
- Tata kelola keuangan negara harus memiliki ciri-ciri, yaitu i) kekuasaan pengelolaan keuangan negara merupakan sebagian dari kekuasaan pemerintahan; ii) kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara; iii) dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara setiap tahun disusun APBN.
- Keuangan negara harus dipahami bukan sekedar sebagai didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 UU 17/2003, melainkan harus dikaitkan dengan pasal-pasal berikutnya, yang akhirnya dapat dipahami bahwa keuangan negara merupakan aset negara yang bersifat aktif.
- Masalah keuangan negara tidak terkait dengan pemahaman tentang kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945.
- Menteri Keuangan selain diartikan sebagai bendahara umum negara, dalam hal tertentu bertindak selaku pembantu Presiden yang menangani masalah-

masalah keuangan negara. Dalam peran demikian, Menteri Keuangan adalah menteri teknis sebagaimana menteri lainnya.

- Kedudukan Menteri Keuangan selaku BUN ketika bertindak selaku pejabat perbendaharaan saat berhadapan dengan menteri teknis selaku pengguna anggaran dalam pelaksanaan APBN. Kewenangan Menteri Keuangan selaku BUN bersifat limitatif, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU 1/2004.
- Kewenangan bendahara umum negara untuk menempatkan uang dan melakukan investasi dibatasi karena hanya merupakan tindakan dalam pengelolaan kas (*cash management*) untuk mencegah terjadinya *idle cash*. Oleh karena itu, UU 17/2003 dan UU 1/2004 menggunakan terminologi Pemerintah dan Menteri Keuangan.
- Terminologi pemerintah digunakan ketika tindakan atau keputusan di bidang keuangan negara tersebut dilakukan oleh Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku menteri teknis yang menangani masalah-masalah keuangan negara atau oleh menteri teknis lainnya.
- Terminologi Menteri Keuangan digunakan ketika tindakan di bidang keuangan negara dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara.
- Maksud Pasal 41 ayat (1) adalah investasi jangka panjang bukan dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku BUN, melainkan oleh menteri teknis lainnya yang bertindak atas nama pemerintah yang menangani masalah-masalah terkait dengan kegiatan investasi dengan motif mencari keuntungan, yaitu Menteri BUMN.
- Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai BLU seharusnya bercirikan sebagai institusi pemerintah penyedia layanan publik yang tidak berorientasi pada profit atau *non for profit*. Kenyataannya, PIP berorientasi pada profit.
- Ketika masih bernama Badan Investasi Pemerintah (BIP) dan bernaung di bawah Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang merupakan bendahara umum negara *in daily term*, BIP merupakan *bank for unbankable institution/company*. BIP membantu lembaga penyedia layanan publik non kementerian yang membutuhkan pendanaan.
- Dalam perkembangannya, PIP berpola *Public Private Partnership* memfasilitasi pihak swasta dalam melakukan investasi, khususnya di bidang

pembangunan infrastruktur. Sehingga PIP tidak layak lagi berada di bawah Direktorat Jenderal Perbendaharaan selaku BUN dan ditarik di bawah kendali Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan.

- Kesimpulan: i) APBN merupakan kesepakatan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang diputuskan dalam suatu proses politik; ii) dalam penetapan APBN, kedudukan lembaga legislatif lebih kuat dibandingkan lembaga eksekutif; iii) semua kegiatan dan alokasi dana untuk membiayai kegiatan semua kementerian/lembaga dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara dan penyediaan layanan publik memerlukan pembahasan dan penetapan, atau persetujuan lembaga legislatif; iv) pelaksanaan APBN merupakan tindak lanjut dari suatu proses politik; sehingga v) pelaksanaan APBN tidak boleh menyimpang dari penetapan yang dilakukan oleh lembaga legislatif.
- Pembelian saham PT NNT sebesar 7% oleh Pemohon yang dalam hal ini dilakukan oleh PIP harus dituangkan dalam Rencana Bisnis dan Anggaran PIP selaku BLU.
- Rencana Bisnis dan Anggaran PIP selaku BLU sebagai bagian dari RKAK/L Kementerian Keuangan harus dibahas dan disetujui oleh DPR, baik oleh Badan Anggaran maupun oleh Komisi mitra kerja Kementerian Keuangan.
- Pembelian saham PT NNT sebesar 7% oleh Pemohon yang dalam hal ini dilakukan oleh PIP harus dibahas dan disetujui terlebih dahulu oleh DPR.

2. Muchsan

- Perkara *a quo* bukan sengketa kewenangan, khususnya antara Pemohon dengan Termohon II. Termohon II merupakan lembaga pengawas, jadi kewenangannya memang mengawasi, dan merupakan hak konstitusional Termohon II.
- Setelah pengawasan selesai kemudian dituangkan dalam bentuk laporan yang mengikat. Puas atau tidak terhadap laporan, hal tersebut merupakan sengketa, tapi bukan konflik kewenangan yang menjadi kompetensi absolut dari Mahkamah Konstitusi.
- Hubungan antara UU 17/2003 dengan UU 1/2004 bukan hubungan berdasar asas *lex specialis derogat legi generalis*.
- UU 17/2003 secara formal memang UU tetapi secara substansial adalah UU pokok, sehingga pengelolaan keuangan negara harus mengacu kepada UU

17/2003. Sedangkan UU 1/2004 adalah salah satu pelaksana UU 17/2003 yang mengatur khusus pengawasan oleh BPK. Hubungan tersebut bukan *lex specialis derogat legi generalis* karena meskipun secara formal sama, tetapi secara substansial terdapat hirarki.

- Negara Republik Indonesia tidak menganut sistem pemisahan wewenang (*separation of power*), karena berdasarkan UUD 1945 lembaga bukan hanya tiga, melainkan terdiri dari lembaga eksekutif (Presiden), lembaga legislatif (DPR, DPD, dan MPR), lembaga Yudikatif (MA dan MK), lembaga inspektif pemeriksa (BPK), dan lembaga pengawas khusus (KY).
- Lembaga yudikatif merupakan lembaga bebas dan merdeka, yang artinya tidak terpengaruh oleh lembaga lain. Di sinilah terjadi *separation of power* antarlembaga yudikatif dengan lembaga lainnya. Tetapi antarlembaga lain, khususnya lini eksekutif, legislatif, dan inspektif, yang berlaku adalah *distribution of power*.
- Hubungan antara Presiden, DPR, dan BPK merupakan lembaga yang saling toleransi (*check and balance*) sehingga saling berhubungan satu sama lain, serasi, selaras, dan seimbang.
- Mekanisme kerja masing-masing lembaga berbeda, tetapi akan berhubungan satu sama lain secara teratur dan serasi yang membentuk rutinitas. Dalam sistem keuangan negara yang dimulai dari penyusunan UU APBN sampai pertanggungjawaban, diwajibkan adanya mekanisme kerja yang harmonis antara DPR, Presiden, dan BPK.
- APBN disusun dan disahkan oleh DPR; dilaksanakan oleh Presiden; dan diawasi BPK. Apabila dalam pemeriksaan BPK menemukan dugaan penyelewengan, akan melapor kepada DPR dan ditindaklanjuti oleh DPR.
- Pembelian saham PT NNT merupakan kegiatan penggunaan APBN. Oleh karenanya DPR berhak untuk menolak atau menyetujuinya.
- Dalam hukum administrasi negara, hak adalah suatu kekuasaan untuk berbuat yang bersifat istimewa dalam rangka melaksanakan fungsi negara.
- Hak dibedakan antara hak bersifat atributif (orisinal) dan hak bersifat non atributif (non orisinal). Hak bersifat atributif adalah hak yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan, sedangkan hak nonatributif adalah hak yang diperoleh karena adanya pelimpahan wewenang, baik berbentuk mandat maupun delegasi.

- Hak prerogatif Presiden bersifat orisinal karena diberikan oleh UUD 1945, antara lain, hak untuk menyatakan negara dalam keadaan perang; menyatakan negara dalam keadaan damai; menyatakan negara dalam keadaan bahaya; untuk memberikan ampunan hukuman, seperti grasi, amnesti, dan abolisi; memberikan gelar atau tanda jasa; mengangkat duta, konsul luar negeri, dan menerima duta ataupun konsul dari luar negeri.
- Hak prerogatif mempunyai ciri, yakni i) tidak dapat diganggu gugat pelaksanaannya; dan ii) tidak usah menunggu persetujuan DPR.
- Kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Presiden, selanjutnya diformulasikan sebagai berikut: i) diserahkan kepada menteri keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan; ii) dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang departemen/ lembaga yang dipimpinnya; iii) diserahkan kepada gubernur, bupati, walikota selaku pengelola keuangan daerah termasuk selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan; iv) diserahkan kepada Gubernur Bank Sentral selaku pengelola dan pelaksana kebijakan menteri.
- Kekuasaan pengelolaan keuangan negara bukan hak prerogatif karena kewenangan Menteri Keuangan yang merupakan hak yang nonatributif diperoleh karena adanya pelimpahan wewenang dari Presiden.
- DPR sebagai lembaga pengawas berhak untuk mengawasi fungsi pengelolaan tersebut, sehingga tidak tepat apabila dikatakan dalam hal ini DPR masuk dalam ranah eksekutif.
- Pengelolaan keuangan negara dilakukan melalui sistem APBN yang pada hakikatnya menghendaki pengelolaan keuangan negara melalui suatu siklus yang disebut siklus APBN. Pengelolaan keuangan negara dengan sistem APBN, minimal terdiri tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pengawasan.
- Dalam sistem demokrasi, DPR memiliki kewenangan pengawasan terhadap APBN, mulai dari tahap perencanaan (preventif), tahap penggunaan serta pertanggungjawaban (represif). Kewenangan pengawasan preventif dilakukan sebelum RUU APBN disahkan, sedangkan pengawasan represif

dilakukan terhadap pelaksanaan penggunaan anggaran. Hak DPR ini sering disebut sebagai hak budget atau *budget control*.

- Pembelian saham PT NNT sebesar 7% tanpa mendapat persetujuan DPR merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan sistem hukum dan sistem keuangan negara RI, yang akibatnya perbuatan tersebut batal demi hukum (*nietig van rechts wege*).
- Kesimpulan: i) pemeriksaan BPK yang dituangkan dalam LHB yang menyatakan bahwa proses pembelian 7% saham PT NNT tahun 2010, harus disetujui dan diketahui oleh DPR, sesuai dengan kewenangan BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (3) UUD 1945; ii) pembelian saham PT NNT sebesar 7%, yang tidak atau belum adanya persetujuan dari DPR bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1), yang menyatakan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

3. Frans Limahelu

- Dari pendekatan *constitutional law drafting* atau perancangan Undang-Undang Dasar, analisis positivisme menghasilkan keluaran berupa naskah akademik.
- Dari perspektif realisme, naskah *grondwet* (UUD) adalah masalah politik, hukum, bisnis, dan budaya. Jadi, hukum hanyalah salah satu bagian dari problem *grondwet*.
- Dasar-dasar umum perancangan adalah i) fundamental; ii) klasifikasi; dan iii) aturan rumah tangga (*house keeping regulation*).
- Masalah antara Pemerintah dan DPR mengenai pembelian saham adalah masalah *house keeping regulation*.
- Hal fundamental untuk *grondwet* adalah Pancasila dan negara kesatuan.
- Hal klasifikasi, antara lain i) undang-undang tentang pemerintahan; ii) undang-undang tentang pengadilan; iii) undang-undang tentang keuangan negara.
- Dari sisi *drafting*, UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara bukan suatu paket.
- Mengenai *house keeping regulation*, antara lain, MPR dan DPR memiliki tata tertib masing-masing.

- Dalam konteks perkara ini, Menteri Keuangan mengubah terus-menerus peraturan, sehingga menimbulkan friksi dengan DPR, mengenai apakah perlu persetujuan atau tidak.
- Persamaan MK dan BPK adalah kedua lembaga tersebut memberikan putusan atau laporan yang final dan tidak dapat diganggu gugat. Perbedaannya, MK membahas dan memeriksa semua sengketa tentang konstitusi, sedangkan BPK spesialis hanya tentang keuangan negara.
- Perkara ini bukan bicara kewenangan tetapi hanya bicara soal aturan rumah tangga, yaitu mengenai *how to regulate the daily work* pekerjaan pemerintah yang menggunakan anggaran negara. Sehingga sebaiknya dikembalikan kepada Pemerintah dan DPR untuk bersepakat.

4. O.C. Kaligis

- Konstitusi ataupun Undang-Undang yang mengatur BPK tidak memberi kemungkinan bagi pihak yang diperiksa, terkait pengelolaan keuangan negara, untuk mempertanyakan hasil pemeriksaan BPK. Hasil pemeriksaan BPK bersifat *final and binding*.
- Perkara ini adalah pertentangan kewenangan antara presiden dan DPR, sedangkan hanya pihak yang ikut terseret. Seharusnya BPK dikeluarkan dari posisi turut Termohon.
- Menurut Aristoteles, antara kepentingan politis dan keinginan rakyat yang tercantum dalam Konstitusi, pasti ada persamaan. Namun yang harus dikedepankan adalah Konstitusi.
- BPK adalah lembaga negara, namun LHP BPK bukan objek yang dapat menjadi objek sengketa di Mahkamah Konstitusi.
- Status laporan hasil pemeriksaan BPK sama dengan status keputusan MK, dan hukum mengatur tidak adanya upaya hukum untuk mempertanyakan keputusan MK.
- MK harus menegakkan amanat konstitusi dan tidak mengawali preseden yang mengakibatkan pihak-pihak yang diperiksa BPK untuk mengajukan upaya-upaya hukum yang semata-mata bertujuan untuk menghalangi BPK menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat konstitusi.
- BPK adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 [Pasal 23G ayat (1)], maka MK memiliki hak untuk memutus sengketa kewenangan yang melibatkan BPK.

- UU 15/2006 Pasal 6 ayat (1) mengatakan BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, BI, BUMN, BLU, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- PIP merupakan BLU (badan yang mengelola keuangan negara) pada Kementerian Keuangan, sehingga pemeriksaan kegiatan PIP termasuk dalam tugas BPK.
- Karena, dalam perkara ini, BPK memberikan pendapat terhadap proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 oleh PIP atas permintaan Komisi XI DPR, maka pemeriksaan oleh BPK sesuai dengan wewenang BPK (Pasal 11 huruf a UU 15/2006 dan Penjelasan).
- Pasal 23E UUD 1945 menyatakan bahwa tugas BPK melakukan pemeriksaan ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.
- Terhadap tugas dan wewenang BPK, Menteri Keuangan melalui surat Nomor S-344/MK.01/2011 mengenai “Penjelasan atas Pembelian 7% saham ...” mengakui bahwa BPK memiliki wewenang untuk menilai kesesuaian proses pembelian saham divestasi PT NNT.
- DPR melalui surat Nomor PW.01/5188/DPR-RI/VI/2011 mengenai “Penyampaian Permintaan Komisi XI ...” mengakui wewenang BPK untuk melakukan audit.
- UUD 1945 maupun UU 15/2006 tidak menyebutkan bahwa upaya hukum tertentu dapat diambil terhadap laporan hasil pemeriksaan tersebut, maka disimpulkan bahwa laporan BPK bersifat *final and binding*.
- Pada 14 Oktober 2011, BPK mengeluarkan LHP atas proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 oleh PIP. BPK menyimpulkan bahwa keputusan pemerintah untuk melakukan investasi jangka panjang dalam bentuk penyertaan modal pada perusahaan swasta, yaitu pembelian 7% saham PT NNT oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah RI harus ditetapkan dengan PP setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan DPR sebagai pemegang hak *budget*, baik mengenai substansi keputusan investasi penyertaan modal maupun penyediaan anggarannya dalam APBN.

- Penyertaan modal pemerintah kepada PT NNT sebesar 7% tidak sesuai dengan Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.
- Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 tentang Keuangan Negara menyatakan, “APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.” Alokasi dana investasi pemerintah yang tidak ditetapkan secara jelas dan spesifik penggunaannya adalah menyalahi Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003.
- UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatakan bahwa Menteri Keuangan tidak perlu memperoleh persetujuan DPR hanya jika jenis investasi yang dilakukan adalah dalam bentuk surat utang negara. Sehingga segala jenis investasi lain membutuhkan persetujuan DPR [Pasal 7 ayat (2) huruf H UU 1/2004 dan Penjelasan].
- Ketentuan Pasal 41 UU 1/2004 pada pokoknya mengatur: 1) Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya; 2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung; 3) Investasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam PP; 4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan PP; 5) Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan PP.
- Pasal 41 ayat (1) menyatakan, “Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.” Maksud Pasal tersebut jelas bukan fungsi menteri keuangan selaku bendahara umum negara, melainkan fungsi menteri keuangan selaku menteri teknis lainnya, yang bertindak atas nama pemerintah dalam kegiatan investasi yang murni mencari keuntungan. Hal ini tidak sejalan dengan fungsi Menteri Keuangan dalam pengelolaan negara yang bersifat pelayanan publik dan bersifat *non profit oriented*, sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (23) UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara *juncto* Pasal 68 UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara *juncto* Pasal 69 UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.

- Penggunaan PIP (sebagai BLU) untuk membeli saham PT NNT adalah tidak tepat karena terdapat pertentangan tujuan antara pembelian saham PT NNT dengan dibentuknya PIP sebagai BLU.
- Dihubungkan dengan ketentuan Pasal 24 UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, terdapat kontradiktif antara Pasal 7 ayat (2) huruf h UU 1/2004 yang menyatakan, “Pemerintah melalui menteri keuangan berhak untuk melakukan investasi dalam bentuk surat utang negara”, dengan Pasal 41 UU 1/2004 yang menyatakan bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang, asalkan telah dibuat dalam bentuk PP dan tanpa perlu persetujuan DPR.
- Pasal 41 UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara tidak dapat dipisahkan dari Pasal 24 UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dalam konteks penggunaan dana dari APBN, yang disetujui oleh DPR, mensyaratkan adanya perincian kegiatan sampai dengan unit organisasi, fungsi, program kegiatan, dan jenis belanja. Sehingga jika penggunaan dana tersebut tidak terinci sebagaimana dimaksud UU 17/2003, maka penggunaan dana tersebut harus dimintakan persetujuan DPR. Hal ini diperlukan untuk menjalankan fungsi pengawasan, yang dipegang oleh DPR.
- Pemerintah dapat melakukan investasi tanpa persetujuan DPR yang dilakukan dalam bentuk surat utang negara. Hal tersebut merupakan batasan kewenangan pemerintah dalam hal pengelolaan keuangan negara yang diberikan oleh Undang-Undang.
- Pemerintah dapat menggunakan dana yang telah dianggarkan dalam APBN yang memang diperuntukkan untuk pembelian saham. Apabila peruntukan dana dalam anggaran tersebut tidak melakukan perincian, maka Pemerintah ketika akan menggunakan dana tersebut, tetap harus meminta persetujuan DPR karena dapat diasumsikan bahwa pembelian saham tersebut belum dianggarkan.
- Pelaksanaan tugas dan wewenang BPK terkait LHP proses pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 oleh PIP, adalah kewajiban konstitusional BPK, sehingga bersifat *final and binding*. Tindakan yang bertentangan dengan LHP dapat dikategorikan sebagai kejahatan jabatan.

- Pembelian saham PT NNT oleh pemerintah melalui PIP harus dengan persetujuan DPR, karena dana pembelian -mengacu pada LHP- tidak dituangkan secara terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanjanya [vide Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003].

5. Revisi Baswir

- Salah satu pokok masalah pembelian saham divestasi PT NNT oleh pemerintah adalah mengenai kriteria investasi. Apakah masuk kategori investasi surat berharga (saham) atau kategori investasi langsung (penyertaan modal).
- Konvensi internasional menyatakan hanya ada dua kategori investasi, yaitu investasi portofolio (surat berharga) dan investasi langsung.
- Karakter pokok investasi langsung adalah, bahwa melalui investasi langsung tersebut, penanam modal (investor) dapat terlibat secara langsung dalam pengendalian jalannya perusahaan.
- Investasi portofolio atau investasi saham, keterlibatan investor terbatas sebesar saham yang dimiliki, tidak punya hak untuk terlibat secara langsung dalam pengelolaan perusahaan.
- Dari ketentuan butir 47 Sales and Purchase Agreement, Pemerintah (PIP) terlihat setengah memaksa untuk memperoleh posisi komisaris.
- Dalam Sales and Purchase Agreement, Pemerintah tidak puas hanya dengan menyerahkan pemberian posisi komisaris kepada RUPS. Jika RUPS tidak menyetujui adanya wakil komisaris dari PIP, maka PT NNT diminta menyerahkan satu komisarisnya untuk PIP.
- Dari hal tersebut terlihat bahwa pembelian 7% saham PT NNT tersebut bukan hanya untuk menguasai sahamnya, tetapi dikaitkan dengan adanya hak untuk menunjuk seseorang mewakili PIP dalam dewan komisaris.
- (Dari keinginan untuk mendapatkan posisi komisaris tersebut), maka pembelian saham divestasi tersebut adalah investasi langsung.
- Dengan demikian, tidak tepat bila hasil pemeriksaan BPK dinyatakan oleh Pemerintah sebagai tindakan yang menghalangi penggunaan hak konstitusional Pemerintah. Sebaliknya, dengan mengungkapkan kronologis perubahan PMK 181 Tahun 2008 melalui penerbitan PMK 44 Tahun 2011, hasil pemeriksaan BPK justru sangat baik mengungkapkan terjadinya praktik pengaburan konstitusional oleh Pemerintah. Oleh karena itu, dengan

memperhatikan hasil pemeriksaan BPK, tidak ada tindakan lain yang perlu dilakukan Pemerintah kecuali membatalkan transaksi tersebut.

6. Ni'matul Huda

- Argumentasi Pemerintah membeli 7% saham PT NNT yang bersandar pada kekuasaan dari Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, tidak tepat karena Pemerintah bukan negara.
- 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, bukan oleh Pemerintah.
- Negara merupakan pengertian yang abstrak, sedangkan Pemerintah adalah sesuatu yang konkret melalui tindakan.
- Merujuk Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pengertian hak menguasai negara dalam tingkatan tertinggi menurut A. P. Parlindungan, harus dimaknai negara mengatur, menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan.
- Negara menentukan, mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air, dan ruang angkasa.
- Negara menentukan, mengatur hubungan antar orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa
- Dengan demikian, negara sebagai organisasi kekuasaan itu mengatur, sehingga membuat peraturan. Kemudian menyelenggarakan, artinya melaksanakan penggunaan atau peruntukan persediaan dan pemeliharaan.
- Mahkamah menafsirkan makna dikuasai oleh negara sebagaimana dimaksud Pasal 33 UUD 1945, adalah lebih tinggi/lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata.
- Dalam paham kedaulatan rakyat, rakyat diakui sebagai sumber pemilik sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi, tercakup pula pengertian kepemilikan oleh rakyat secara kolektif.
- Hal yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu:

1. Cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.
 2. Penting bagi negara, tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak.
 3. Tidak penting bagi negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.
- Dengan demikian, Pemerintah harus bersama-sama DPR menentukan dan mengatur apa dan kapan suatu cabang produksi dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah tidak dapat sepihak menafsirkan cabang-cabang produksi mana saja yang dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.
 - Jika pembelian 7% saham divestasi PT NNT penting dan diharapkan memberikan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat, maka DPR sebagai wakil rakyat harus dimintai persetujuan.
 - Asas *lex posterior derogat legi priori* dalam konteks UU 1/2004 dan UU 17/2003 tidak tepat karena kedua UU tersebut mengatur hal yang berbeda.
 - Dalam UU 1/2004, UU yang dijadikan konsiderans mengingat hanya UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, sehingga pengaturan perbendaharaan negara tidak boleh mengesampingkan apalagi bertentangan dengan UU 17/2003.
 - Semangat UU 17/2003 adalah membatasi keleluasaan yang diberikan kepada Pemerintah melalui Menteri Keuangan dengan mensyaratkan persetujuan DPR karena penyertaan modal dilakukan kepada perusahaan swasta, bukan kepada perusahaan negara/daerah, sebagaimana diatur Pasal 24 ayat (7).
 - Kewenangan BPK diatur UU 15/2004. Pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu menghasilkan kesimpulan.
 - DPR dan BPK telah bertindak proporsional karena DPR secara resmi meminta kepada BPK untuk mengaudit dengan tujuan tertentu perihal perkara *a quo* dan berdasarkan pengujian kepatuhan atas peraturan perundang-undangan, BPK menyatakan pembelian saham 7% PT NNT oleh Pemerintah seharusnya dilakukan setelah mendapat persetujuan dari DPR.
 - BPK bukan menginterpretasikan Pasal 24 ayat (7), tetapi melakukan audit dengan tujuan tertentu.

- Pasal 23 UUD 1945 dan UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa kewenangan konstitusional BPK adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- Perkara *a quo* bukan persoalan melampaui kewenangan, tetapi perbedaan tafsir terhadap peraturan perundang-undangan antara Pemerintah satu pihak dan DPR.
- Pemerintah salah telah mengikutsertakan BPK sebagai Termohon II. Kesimpulan BPK yang dilaporkan/diserahkan ke DPR bersifat rekomendatif. Kesimpulan BPK masih akan ditindaklanjuti oleh lembaga lain, antara lain DPR, DPD, DPRD, atau badan sesuai lingkup kewenangan.
- Laporan hasil pemeriksaan BPK seharusnya ditindaklanjuti/dilaksanakan Pemerintah. Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 15/2006 menyatakan bahwa untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis pada presiden, gubernur, bupati, walikota sesuai kewenangan. Tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan secara tertulis oleh presiden, gubernur, bupati, walikota kepada BPK.
- Pendapat BPK mengikat Pemerintah untuk melaksanakannya. Apabila Pemerintah tidak melaksanakan perintah BPK sebagaimana dinyatakan dalam LHP BPK, seharusnya dapat dinyatakan bahwa Pemerintah telah mengabaikan perintah UUD 1945.
- Apabila laporan hasil pemeriksaan BPK dapat disengketakan oleh pihak yang diperiksa, hal dapat mendelegitimasi eksistensi BPK yang dijamin oleh UUD 1945.

7. Bagir Manan

- Wewenang BPK diatur dalam UUD 1945 dan UU 15/2006.
- Dalam ilmu hukum c.q. ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi negara, kekuasaan yang dimiliki berdasarkan hukum seperti ditentukan dalam UUD disebut sebagai wewenang (*bevoegdheid*). Wewenang sekaligus memuat hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dengan demikian, kekuasaan atau wewenang BPK menurut UUD Pasal 23E ayat (1) adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di mana pun uang negara berada yang dilakukan oleh pemerintah pusat,

pemerintah daerah, lembaga negara-negara lain, Bank Indonesia, BUMN, BLU, BUMD, dan badan/lembaga lain yang mengelola keuangan negara.

- Mengelola dipadankan dengan mengurus (*besturen*).
- Kekuasaan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan penanggung jawab keuangan negara, mengandung pula makna mengawasi keuangan negara, baik tata cara, tujuan/sasaran, atau peruntukan keuangan negara, serta berbagai wewenang c.q. tugas untuk menjamin keuangan negara dikelola atau diurus, atau dipertanggungjawabkan sebagaimana mestinya.
- Berdasarkan UUD 1945 Pasal 23E ayat (1) dan UU 15/2006 Pasal 11, BPK dapat memberikan pendapat yang tidak terbatas, sepanjang menyangkut atau berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara; serta berwenang memberikan pendapat kepada lembaga-lembaga yang mengelola atau mengurus keuangan negara.
- Memberi pendapat bukan sebuah keputusan dan bukan sebuah tindakan hukum (*rechtshandeling*). Memberi pendapat hanya bersifat *advies* atau *advisory*. Pendapat karena bukan tindakan hukum, maka tidak menimbulkan akibat hukum. Kalaupun mengikat, suatu pendapat hanya mengikat secara etik atau sebagai norma pendorong/tekanan.
- Sebagai konsekuensi, pendapat hukum tidak dapat menjadi objek sengketa hukum.
- Terdapat dua sumber sengketa wewenang: *pertama*, suatu lingkungan kerja atau suatu fungsi yang diperselisihkan antar dua atau lebih lingkungan-lingkungan jabatan. *Kedua*, sengketa wewenang timbul karena suatu lingkungan jabatan melaksanakan jabatan dengan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau melakukan tindakan sewenang-wenang (*arbitrary*) atau menyalahgunakan wewenang (*misuse of power*) yang sengaja atau tidak sengaja mengambil wewenang atau merugikan lingkungan jabatan lain.
- Sengketa hukum timbul karena suatu tindakan hukum baik tindakan hukum yang sesuai dengan hukum atau tindakan hukum yang melawan hukum.
- Wewenang BPK memberi pendapat sebagaimana diatur UU 15/2006 Pasal 11 huruf a semata-mata wewenang BPK, yang tidak dibagi dengan Presiden atau Pemerintah. Dengan demikian, tidak mungkin ada sengketa wewenang

antara BPK dengan Presiden (Pemerintah) dalam melaksanakan UU 15/2006.

- BPK dapat menyampaikan pendapat antara lain kepada DPR. BPK dapat memberi segala macam pendapat sepanjang menyangkut pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- Pembelian saham divestasi PT NNT oleh Pemerintah termasuk salah satu aspek pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud penjelasan UU 15/2006 Pasal 11 huruf a. Dengan demikian, pendapat BPK atas permintaan DPR, adalah dalam lingkungan wewenang BPK, sehingga tidak ada unsur melampaui wewenang maupun sebagai tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan hal tersebut, maka tidak ada sengketa wewenang antara BPK dengan Presiden atau Pemerintah. BPK tidak memenuhi syarat sebagai objek sengketa wewenang dengan Presiden atau Pemerintah.
- Secara konstitusional, hanya tiga lembaga negara yang dimaknai sebagai penyelenggara kekuasaan negara yang merdeka/bebas dalam hubungan dengan penyelenggara negara lainnya, yaitu MA dan peradilan di bawahnya, MK, dan BPK.
- Untuk MA dan badan peradilan di bawahnya, serta MK, UUD 1945 menggunakan sebutan kekuasaan yang merdeka [Pasal 24 ayat (1) UUD 1945]. Sedangkan untuk BPK dipergunakan sebutan bebas dan mandiri.
- Pemeriksaan kembali dapat dilakukan terhadap putusan BPK, tetapi peluangnya sangat terbatas, yaitu apabila ada *novum* dan/atau kesalahan pemeriksa yang harus dibuktikan.
- Jika menurut Pemohon, BPK bermasalah, seyogianya ditempuh terlebih dahulu *procedural review*.

8. Andi Irmanputra Sidin

- Ketidakhadiran Presiden adalah indikasi bahwa perkara ini bukan tidak ada solusinya selain diajukan sebagai SKLN ke Mahkamah Konstitusi.
- Harus dibedakan antara sengketa kewenangan dengan perbedaan tafsir.
- Masalah perbedaan tafsir bukan kebutuhan konstitusional Mahkamah Konstitusi.
- Permasalahan tafsir Undang-Undang ini, dan bukan tafsir konstitusional, sebaiknya diselesaikan melalui jalur *legislative review*.

- Kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah kewenangan Presiden tetapi diberikan oleh Undang-Undang, bukan oleh konstitusi.
- Dengan demikian, keberatan Presiden terhadap hasil audit BPK tidak dapat dijadikan alasan kerugian konstitusional untuk dapat menjadi Pemohon dalam SKLN.

[2.7] Menimbang bahwa Mahkamah telah menghadirkan dan mendengarkan di bawah sumpah, seorang ahli dan 3 (tiga) orang saksi dalam persidangan tanggal 4 April 2012, 24 April 2012, dan 8 Mei 2012, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Ahli:

Anggito Abimanyu

- SKLN mengenai divestasi 7% saham PT NNT mengakibatkan terganggunya kepercayaan pelaku usaha.
- Alokasi dana investasi untuk divestasi 7% saham PT NNT belum terinci dalam Rencana Kegiatan Investasi maupun Rencana Bisnis dan Anggaran PIP 2011.
- Rincian Belanja Satuan Kerja Dirjen Perbendaharaan Subprogram Investasi Pemerintah pada APBN 2011 telah tercantum angka sebesar Rp.1 triliun, sehingga dana tersebut belum mencukupi untuk pembelian 7% saham PT NNT. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK menyatakan bahwa Sales Purchase Agreement yang ditandatangani pada 6 Mei 2011 memberikan harga USD 246.806.500 atau sekitar Rp.2,3 triliun untuk divestasi 7% saham PT NNT tahun 2010.
- Belum ada kejelasan mengenai alokasi investasi PIP dalam BA999 seperti yang dirujuk oleh jawaban Surat Meteri Keuangan kepada BPK pada tanggal 11 Oktober 2011. Meskipun demikian, menurut keterangan PIP dalam Realiasi Bisnis PIP 2011, kebutuhan dana investasi pembelian saham divestasi NNT diperoleh dari pendapatan/keuntungan PIP (sampai dengan Juli sudah mencapai Rp.1,6 triliun).
- (Mengutip keterangan Prof. Yusril Ihza Mahendra) apabila dana investasi belum tersedia atau belum mencukupi, diperlukan persetujuan DPR sebelum dituangkan dalam APBN.
- Dalam kesimpulan rapat Badan Anggaran dengan pemerintah yang diwakili Menteri Keuangan tentang APBN 2011 tanggal 2 November 2010, dinyatakan bahwa dana investasi yang disepakati pemerintah sebesar Rp.1 triliun. Namun

setelah persetujuan APBN dicapai, tidak ada tindak lanjut. Padahal UU MD3 dan konvensi selama ini menyatakan pembahasan di tingkat Badan Anggaran harus didahului atau ditindaklanjuti dengan pembahasan oleh komisi terkait.

- Pada persetujuan APBN 2011, adanya alokasi dana investasi reguler sebesar Rp.1 triliun dalam RKAKL Satuan Kerja PIP, tidak dicantumkan rincian penggunaan untuk dana investasi PT NNT. Dalam RBA 2011 yang diterbitkan 30 Desember 2010 juga tidak terdapat penjelasan mengenai rincian alokasi dana investasi secara tepat.
- Berdasarkan hal-hal tersebut, proses pembelian 7% saham PT NNT oleh Pemerintah cq PIP masih memerlukan persetujuan dari Komisi XI DPR. Namun persetujuan ini hendaknya tidak dimaknai sebagai upaya untuk menghambat divestasi 7% saham PT NNT kepada Pemerintah Pusat.
- Divestasi PT NNT kepada Pemerintah Pusat adalah skema yang tepat untuk memastikan adanya kepentingan publik dalam pemanfaatan sumber daya alam milik negara yang dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan nasional.
- PIP adalah Badan Layanan Umum yang setiap mata anggarannya merupakan bagian dari APBN, sehingga penggunaannya harus mendapat persetujuan dari Komisi terkait dan disinkronkan oleh Badan Anggaran DPR sesuai dengan UU MD3.
- Investasi PIP, harus sesuai dengan bentuk dan tujuan pembentukannya seperti dimaksud Pasal 1 ayat (1) PP 23/2005, yaitu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.
- Dalam rangka mengoptimalkan investasi Pemerintah, sebaiknya badan hukum dari PIP yang merupakan BLU ditinjau kembali. Pemerintah dapat menggunakan BUMN untuk membeli (investasi) saham 7% PT NNT. Hal ini aksi korporasi dan terlepas dari ketentuan keuangan negara.
- Kepemilikan 7% saham PT NNT adalah momentum perbaikan kebijakan energi memanfaatkan SDA untuk kemakmuran masyarakat Indonesia.

Saksi:**1. Gubernur Nusa Tenggara Barat Tgh. M. Zainul Majdi**

- Pemprov NTB, Kabupaten Sumbawa, dan Kabupaten Sumbawa Barat, bersama membentuk PT DMB (Perusahaan Daerah Maju Bersaing) yang dibentuk untuk ikut berpartisipasi membeli saham divestasi PT NNT.
- Pemerintah daerah bersama DPRD masing-masing provinsi/kabupaten menyepakati bahwa pembelian tidak menggunakan dana daerah agar tidak membebani APBD. Selanjutnya Pemda bekerjasama dengan swasta nasional untuk membeli saham PT NNT.
- Sejak 2009 dilakukan seleksi (*beauty contest*) untuk mencari mitra pembelian. Mitra dipilih dari pihak yang dapat memberikan kontribusi keuntungan paling besar bagi daerah. Perusahaan yang penawarannya paling menguntungkan daerah adalah PT Multi Kapital dengan share 20% keuntungan untuk daerah, dan 70% keuntungan untuk perusahaan swasta nasional dimaksud, dengan komitmen, seluruh pendanaan ditanggung oleh swasta nasional, tanpa Pemda dibebani pembayaran utang.
- Selama kerjasama berjalan 2009-2012, seluruh komitmen pihak swasta nasional telah dilaksanakan sesuai perjanjian.
- Daerah telah menerima hasil USD 72 juta yang dibagi sebagai berikut: Provinsi NTB sebesar 40%, Kabupaten Sumbawa Barat sebesar 40%, dan Kabupaten Sumbawa memperoleh 20%.
- Pada 2011 daerah menerima USD 30juta dengan proporsi disebut di muka, dengan cara transfer ke rekening daerah masing-masing.
- *Joint ventura* antara Pemda dengan swasta nasional membentuk PT Multi Daerah Bersaing dengan pembagian saham sebagai berikut: daerah memiliki 25% saham, sedangkan swasta memperoleh 75% saham.
- Hingga saat ini daerah telah memiliki 25% saham PT MDB yang setara dengan 6% kepemilikan saham PT NNT, yaitu 25% saham (MDB) dikalikan 24% (saham NNT) = 6% (saham NNT).
- Pembelian saham PT NNT dilakukan oleh perusahaan *joint ventura* (PT MDB).
- PT MDB dibentuk oleh daerah PT DMB bekerjasama dengan pihak swasta.
- Jika saham PT NNT sejumlah 7% tidak dibeli pemerintah pusat, dan akan ditawarkan kepada Pemda, maka Pemda akan membeli saham dimaksud dengan pola kerjasama seperti sebelumnya. Tetapi pihak swasta yang

sebelumnya ikut pembelian saham 24% sudah menyatakan tidak akan mengikuti lagi.

2. Wakil Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Sumbawa Fitra Rino

- Adalah Anggota Koalisi Parleman Bersatu Sumbawa dan Sumbawa Barat.
- Koalisi mengajukan gugatan *class action* ke PN Sumbawa tanggal 10 Januari 2011 dengan Nomor Perkara 01/SK.HK.PDT/2011/PN-SBB.
- Dari 24% saham PT NNT, sebenarnya hanya 6% saham PT NNT yang dimiliki oleh tiga daerah (Provinsi NTB, Kabupaten Sumbawa, dan Kabupaten Sumbawa Barat). Sebanyak 18% saham PT NNT lainnya dikuasai oleh PT Multicapital.
- Dari dividen atas 6% saham PT NNT, Kabupaten Sumbawa mempertanyakan dasar bagi hasil untuk Kabupaten Sumbawa yang hanya 20%, sementara Provinsi NTB dan Kabupaten Sumbawa Barat masing-masing memperoleh 40%.
- DPRD Kabupaten Sumbawa tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan terkait pembelian saham divestasi.
- Saham milik daerah dijamin untuk mendapat jaminan pembiayaan dengan perjanjian adanya hak menjual kepada pemberi kredit. Padahal Gubernur NTB menyatakan bahwa saham tersebut tidak boleh diagunkan.
- Saham PT NNT yang didivestasikan meliputi juga deposit mineral di empat titik di Kabupaten Sumbawa, yaitu blok Elang, Dodo, dan Rinti, sehingga pembagian dividennya merugikan Kabupaten Sumbawa.

3. Arief Hidayat (LSM Institut Transparansi Kebijakan)

- PT. Daerah Maju Bersaing (PT. DMB) dibentuk oleh Pemda NTB, Kabupaten Sumbawa Barat, dan Pemda Kabupaten Sumbawa.
- Konsorsium PT. DMB dengan PT. Multicapital membentuk PT. Multi Daerah Bersaing (PT. MDB).
- PT. MDB memiliki 24% saham divestasi tahun 2006-2009.

[2.8] Menimbang bahwa Pemohon dan Termohon II telah menyerahkan kesimpulan tertulis kepada Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 11 Mei 2012;

[2.9] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara

persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah memohon putusan mengenai sengketa kewenangan antara Presiden Republik Indonesia (selanjutnya disebut Presiden) selaku Pemohon dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR) selaku Termohon I dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPK) selaku Termohon II tentang ada tidaknya keharusan persetujuan DPR atas rencana Presiden melakukan pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara;

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan Pokok Permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kewenangan Mahkamah mengadili permohonan *a quo*;
2. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Termohon I, dan Termohon II;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah memberikan pertimbangan dan penilaian sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf b 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), dan Pasal 29 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya

bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo*, sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, adalah mengenai sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, sehingga *prima facie* merupakan kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon, Termohon I, dan Termohon II

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 61 UU MK, Pemohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang berkepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara menentukan bahwa :

- 1) Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain.
- 2) Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.
- 3) Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan Pemohon.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Mahkamah memberi pertimbangan mengenai kedudukan hukum Pemohon, Termohon I dan Termohon II dalam permohonan *a quo*, sebagai berikut:

[3.6.1] Bahwa dalam perkara *a quo*, Pemohon adalah Presiden Republik Indonesia, sedangkan Termohon I adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Termohon II adalah Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia sehingga baik Pemohon maupun para Termohon adalah lembaga negara yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945. Oleh karena sengketa kewenangan lembaga negara, harus merupakan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi, maka untuk menentukan persoalan kedudukan hukum (*legal standing*), Mahkamah haruslah menilai dua

aspek sekaligus yaitu aspek *subjectum litis* dan *objectum litis* sekaligus termasuk kepentingan langsung Pemohon atas kewenangan yang dipersengketakan.

Pemohon mendalilkan bahwa Pemohon, Termohon I, dan Termohon II, adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana ternyata dalam UUD 1945. Dalam kaitan dengan sengketa *a quo*, Pemohon dan kewenangannya terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Termohon I dan kewenangannya terdapat dalam Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22A, dan Pasal 22B UUD 1945, yang menyatakan:

Pasal 19

- “(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Pasal 20

- “(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Pasal 20A

- “(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, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang”.

Pasal 21

“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”.

Pasal 22

- “(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Pasal 22A

“Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 22B

“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang”.

Termohon II serta kewenangannya teradapat dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Menurut Pemohon, kewenangan yang dipersengketakan adalah kewenangan di bidang pengelolaan keuangan negara yaitu melakukan pembelian 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara tanpa harus melibatkan persetujuan DPR merupakan kewenangan Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945.

Bahwa Termohon I pada pokoknya mendalilkan bahwa permohonan Pemohon tidak jelas apakah sengketa kewenangan antarlembaga negara atau merupakan pengujian undang-undang karena dalam permohonannya Pemohon beranggapan bahwa Termohon I salah menafsirkan makna “persetujuan DPR” dalam Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). Selanjutnya Termohon I mendalilkan bahwa Termohon I berdasarkan Pasal 23C UUD 1945 *juncto* Pasal 24 ayat (1), ayat (2), dan ayat (7) UU Keuangan Negara, dan Pasal 45, Pasal 46 ayat (1) huruf c, Pasal 68 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara), dan Termohon II berdasarkan Pasal 23E UUD 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU 15/2004), serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), telah menjalankan fungsi masing-masing sesuai dengan kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945. Dengan demikian, perkara *a quo* bukan merupakan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Bahwa Termohon II pada pokoknya mendalilkan bahwa tidak terdapat kewenangan Pemohon yang diambil alih dan/atau terganggu oleh tindakan Termohon II. Menurut Termohon II antara kewenangan kekuasaan pemerintahan yang di dalamnya meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan negara (yang menjadi kewenangan Pemohon) dengan kewenangan melakukan pemeriksaan (yang menjadi kewenangan Termohon II) adalah dua hal yang berbeda dan tidak terjadi sengketa di antara kedua kewenangan tersebut. Pemeriksaan Termohon II atas proses pembelian 7% saham PT NNT merupakan kewenangan konstitusional BPK berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, dan LHP BPK wajib ditindaklanjuti oleh Pemohon;

[3.6.2] Menimbang, berdasarkan dalil-dalil Pemohon, Termohon I dan Termohon II di atas, Mahkamah berpendapat bahwa keberadaan dan kewenangan Pemohon (Presiden) setidaknya disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1); Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 10; Pasal 11 ayat (1); Pasal 12, Pasal 13 ayat (1); Pasal 14 ayat (2); Pasal 15, Pasal 16; Pasal 17 ayat (2); Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4); Pasal 22 ayat (1); Pasal 23 ayat (2); Pasal 23F ayat (1); Pasal 24A ayat (3); Pasal 24B ayat (3); dan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945. Keberadaan dan kewenangan

Termohon I (DPR) setidaknya disebut dalam Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2); Pasal 22 ayat (2); Pasal 23 ayat (2); Pasal 23F ayat (1); Pasal 24A ayat (3); Pasal 24B ayat (3); Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 dan keberadaan serta kewenangan Termohon II (BPK) setidaknya disebut dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan kenyataan tersebut Pemohon, Termohon I serta Termohon II memenuhi *subjectum litis* sebagai pihak dalam perkara *a quo*;

[3.6.3] Menimbang bahwa terhadap objek kewenangan yang dipersengketakan (*objectum litis*) Mahkamah berpendapat bahwa kewenangan yang dipersengketakan dalam SKLN tidak harus merupakan kewenangan yang secara eksplisit (*expressis verbis*) disebutkan dalam UUD 1945, tetapi juga termasuk kewenangan delegasi yang bersumber dari kewenangan atribusi yang disebutkan dalam UUD 1945. Dalam hal ini, hal terpenting yang harus dinilai adalah lembaga negara yang bersengketa adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1), Pasal 23, dan Pasal 23C UUD 1945, kewenangan Presiden adalah memegang kekuasaan pemerintahan yang dalam kaitan dengan keuangan negara, membuat program kerja tahunan pemerintah yang disusun dalam bentuk RAPBN untuk diajukan dan diminta persetujuan DPR serta mengelola keuangan negara yang telah disetujui DPR, sedangkan kewenangan Termohon I (DPR) adalah memberikan persetujuan atas RAPBN yang diajukan Presiden dan melakukan kontrol atas pengelolaan anggaran negara yang dilakukan Presiden.

Menurut Mahkamah, obyek kewenangan yang dipersengketakan dalam perkara ini yaitu kebijakan Pemohon untuk melakukan pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara adalah kewenangan derivasi dari kewenangan atribusi yang terdapat dalam UUD 1945, sehingga kewenangan yang dipersengketakan dalam permohonan *a quo* termasuk kewenangan yang dapat menjadi objek sengketa dalam SKLN. Oleh karena Termohon I, dianggap oleh Pemohon menghalangi pelaksanaan kewenangannya untuk melakukan pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara, maka antara Pemohon dan Termohon I terdapat objek kewenangan yang dipersengketakan sehingga memenuhi syarat *objectum litis* dalam perkara *a quo*, sedangkan terhadap Termohon II, menurut Mahkamah, oleh karena kewenangan Termohon II (BPK) adalah hanya melakukan pemeriksaan atas tanggung jawab pengelolaan keuangan negara, maka tidak ada kewenangan

yang dipersengketakan antara Pemohon dan Termohon II, sehingga Termohon II tidak dapat diposisikan sebagai pihak yang bersengketa dalam perkara ini.

[3.6.4] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan sengketa kewenangan dengan Termohon I, dan tidak ada sengketa kewenangan dengan Termohon II. Selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan sebagai berikut:

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa pada pokoknya Pemohon mendalilkan bahwa Pemohon mempunyai kewenangan konstitusional dalam melakukan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Pembelian saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh Pemohon dapat dilakukan tanpa persetujuan dari Termohon I, atau dengan kata lain Termohon I tidak mempunyai kewenangan konstitusional untuk menyetujui atau tidak menyetujui pembelian saham PT. Newmont Nusa Tenggara yang dilakukan oleh Pemohon. Menurut Pemohon, penafsiran Termohon I bahwa terhadap pembelian saham divestasi oleh Pemohon terlebih dahulu memerlukan persetujuan Termohon I telah menyebabkan kewenangan konstitusional Pemohon diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan.

Pembelian 7% saham tersebut dimaksudkan untuk memberikan manfaat seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum dalam rangka pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 mengenai penguasaan negara atas bumi, air, serta kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NNT) adalah salah satu bentuk kepemilikan publik atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan atas kekayaan alam yang berada di dalam bumi dan air untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya Pemohon mengajukan bukti tulisan/dokumen yang terdiri dari bukti P-1 sampai dengan bukti P-23 dan mengajukan ahli serta saksi yang telah didengar keterangannya dalam persidangan yang pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut:

Ahli:**1. Yusril Ihza Mahendra**

- Dalam menetapkan APBN, DPR berbagi kewenangan dengan Presiden. Namun dalam menggunakan anggaran negara yang telah disepakati dalam UU APBN, kewenangan Presiden tidak dibagi dengan DPR; dan DPR memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap Presiden.
- Dalam hal Pemerintah melakukan investasi, Menkeu sebagai bendahara umum negara berwenang untuk menempatkan uang negara dalam mengelola/menatausahakan investasi [vide Pasal 7 ayat (1) *juncto* ayat (2) huruf h UU 1/2004].
- PMK 44/PMK.05/2011 menjadi dasar investasi dilakukan terhadap perusahaan tertutup.
- Investasi Pemerintah yang dilakukan oleh PIP harus dilakukan secara terencana yang disusun dalam Rencana Kegiatan Investasi (PMK 180/PMK.05/2008).
- Pembelian saham divestasi PT. NNT lebih tepat dipahami dalam konteks Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU 1/2004, yakni sebagai investasi Pemerintah dalam keadaan yang normal.
- Pembelian saham divestasi PT. NNT menggunakan dana investasi yang telah tertuang dalam APBN, dibenarkan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU 1/2004, dan tidak memerlukan persetujuan DPR. Namun apabila alokasi dana investasi belum tersedia atau telah tersedia namun belum cukup, maka penyediaan dana harus dibahas lebih dulu dengan DPR dan dituangkan ke dalam APBN atau APBN Perubahan.

2. Saldi Isra

- Frasa “setelah mendapat persetujuan DPR” dalam Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 hanya dapat dilakukan jika terlebih dahulu frasa “dalam keadaan tertentu” telah dipenuhi. Tanpa lebih dahulu memenuhi frasa “dalam keadaan tertentu”, DPR menghendaki adanya persetujuan berlapis dalam pengelolaan keuangan negara. Padahal secara normal, semua persetujuan DPR selesai bersamaan dengan persetujuan bersama dalam pembahasan RUU APBN.
- Saham divestasi PT. NTT dibeli dari dana investasi yang telah dialokasikan dalam APBN, sehingga tidak diperlukan persetujuan DPR.

- Pembelian saham divestasi PT. NTT adalah investasi jangka panjang non-permanen yang merupakan pelaksanaan kewenangan pemerintah di bidang pengelolaan keuangan negara, sehingga DPR hanya dapat melakukan pengawasan.
- Ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 secara *a contrario* dapat dibaca, “apabila tidak terdapat keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta tanpa memerlukan persetujuan DPR”.

3. Robert A. Simanjuntak

- Kepemilikan 7% saham divestasi PT. NNT adalah hak dari pemerintah pusat sebagai representasi negara [Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945].
- PAD provinsi dan kabupaten/kota yang ada di Nusa Tenggara Barat tahun 2011 hanya sekitar Rp.900 miliar. Sementara APBD provinsi maupun kabupaten/kota se-Nusa Tenggara Barat sekitar Rp.4,5 triliun. Tujuh persen saham divestasi PT. NNT (seharga sekitar Rp.2,2 triliun) tidak terbeli oleh daerah.
- Kepemilikan saham oleh pemerintah pusat diharapkan meningkatkan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak melalui dividen saham, serta meningkatkan fungsi pengawasan terhadap perusahaan melalui penunjukan komisaris wakil pemerintah.
- Provinsi dan Kabupaten di NTB tetap akan memperoleh bagian signifikan dari bagi hasil penerimaan sumber daya alam, serta tetap memperoleh alokasi DAU dan DAK.
- Dari 24% saham PT. NNT yang dimiliki oleh konsorsium perusahaan daerah dan swasta nasional sesungguhnya kepemilikan daerah hanya 6% saja. Sehingga pembelian 7% saham oleh pemerintah pusat akan meningkatkan kepemilikan negara (pusat dan daerah) menjadi 13%.

4. Mulia Panusunan Nasution

- Salah satu tugas Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal adalah melaksanakan fungsi bendahara umum negara [Pasal 7 ayat (2) UU 1/2004].
- Salah satu kewenangan bendahara umum negara dalam Pasal 7 ayat (2) UU 1/2004 adalah menempatkan uang negara dan mengelola/ menatausahakan investasi.

- Berdasarkan Pasal 41 UU 1/2004, PP 8/2007 yang diubah dengan PP 1/2008, PP 44/2005, dan PP 71/2001, Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara dapat melakukan investasi pembelian 7% saham divestasi PT. NNT tanpa harus minta persetujuan DPR.
- Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 mengatur secara eksplisit belanja kementerian negara lembaga, bukan rincian pengeluaran pembiayaan bagi BLU.
- Pasal 69 ayat (6) UU 1/2004 menyatakan bahwa pendapatan BLU sebagaimana dimaksud ayat (4) dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU yang bersangkutan.
- Sebagai BLU, PIP mempunyai sumber dana investasi yang antara lain berasal dari APBN, keuntungan investasi terdahulu, dan sumber lain yang sah.
- Berdasarkan hal tersebut, pembelian 7% saham divestasi PT. NNT tahun 2010 tepat dilakukan oleh PIP.

5. Maruarar Siahaan

- LHP BPK bersifat final, tetapi tidak dalam konteks menafsirkan suatu norma.
- Dalam perubahan UUD 1945, Presiden adalah eksekutif tunggal (*the real executive*), yaitu kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Anggota parlemen tidak menduduki jabatan eksekutif. Dianut prinsip supremasi konstitusi dan bukan supremasi parlemen, dan Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat.
- Jika materi Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 sama dengan Pasal 41 UU 1/2004, maka diselesaikan dengan asas *lex posterior derogat legi priori*.
- Penguasaan negara berbentuk i) fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) dengan kewenangan memberi dan mencabut izin (*vergunning, licentie dan concessie*); ii) fungsi pengaturan (*regelendaad*) melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah; iii) pengurusan (*beheersdaad*) melalui pemilikan saham atau keterlibatan langsung dalam manajemen; iv) pengawasan (*toezichthoudendaad*) yaitu mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan negara atas cabang produksi penting benar-benar dilakukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Pembelian 7 % saham PT NTT, sesuai dengan kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana disebut dalam Pasal 4 dan Pasal 33 UUD 1945, karena akan membuka akses terhadap data kekayaan negara yang diambil

(diekstraksi), sehingga dengan tepat (*toezichtshoudendaad*) dapat diawasi royalti dan pendapatan negara lainnya dalam rangka penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

- Keharusan meminta persetujuan DPR terhadap pelaksanaan keuangan yang sudah disetujui dalam APBN, termasuk investasi, adalah sistem parlementer.

6. Arief Hidayat

- Sistem pemerintahan Indonesia tidak menggunakan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan tidak menggunakan *distribution-division of power* yang ketat.
- Terdapat ketidakkonsistenan, yaitu di satu sisi memaksakan permintaan persetujuan DPR dalam kasus kecil divestasi saham 7%, sedangkan DPR memberikan kewenangan kepada Pemerintah dalam kasus BBM dimana muncul Pasal 7 ayat (6a) UU APBN yang dampaknya luar biasa bagi kepentingan bangsa dan negara.
- Terkait dengan Termohon II (BPK), tidak ada sengketa kewenangan dengan Pemerintah sepanjang menyangkut amanat undang-undang, karena fungsi BPK melakukan audit yang disusun dalam LHP (diperintahkan UU) dan tidak menafsirkan Undang-Undang mana yang dipergunakan.

7. Erman Rajagukguk

- Pemerintah tidak perlu mendapat persetujuan DPR untuk membeli 7% saham divestasi PT NNT, karena:
 - a. Pembelian saham tersebut merupakan investasi jangka panjang non permanen (Pasal 41 ayat (1) dan (2) UU 1/2004)
 - b. Pembelian 7% saham PT NNT dalam rangka divestasi perusahaan bukan penyertaan modal negara [Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003].
 - c. Pembelian 7% saham PT NNT adalah dalam rangka memenuhi Kontrak Karya antara Pemerintah RI dan PT NNT yang ditandatangani 2 Desember 1986, terutama Pasal 24 ayat (3).
 - d. Pembelian 7% saham PT NNT tersebut termasuk pembiayaan investasi Pemerintah *reguler* dalam UU 10/2010 tentang APBN TA 2011, sehingga tidak memerlukan lagi persetujuan DPR.
 - e. Kewenangan Menteri Keuangan mewakili Pemerintah tercantum dalam i) Pasal 6 ayat (1) UU 17/2003; ii) Pasal 7 ayat (2) huruf h UU 1/2004; iii) Pasal 10 PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah yang menyatakan

kewenangan mengelola investasi Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

- Laporan hasil pemeriksaan BPK tidak bersifat final karena hanya putusan badan yudikatif, seperti Putusan MA yang berkekuatan tetap dan Putusan MK yang bersifat final.

8. H.A.S. Natabaya

- Perbuatan hukum Pemerintah membeli saham divestasi PT Newmont bukan penyertaan modal sebagaimana diatur Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003.
- Pembelian saham 7% PT NNT oleh Pemerintah tidak dalam keadaan yang genting/darurat sebagaimana dimaksud Pasal 24 UU 17/2003, yaitu untuk penyelamatan perekonomian nasional.
- Perbuatan hukum Pemerintah adalah divestasi PT NNT, bukan pinjaman atau penyertaan modal.
- Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN TA 2011 bagian Penjelasan Pasal 29 ayat (3) huruf b angka 5, dana investasi telah ditentukan sebesar Rp.1 triliun. Untuk mengantisipasi kekurangan dana, Pemerintah dan DPR menyepakati adanya BLU, yang sumber dananya berasal dari pembiayaan bukan belanja negara.

9. Arifin P. Soeria Atmadja

- Negara sebagai subyek hukum *mutatis mutandis* adalah badan hukum. Badan hukum negara disebut badan hukum *sui generis* yang tidak dimiliki oleh lembaga negara yang lainnya. Pemerintah selaku Pemohon bertindak untuk atas nama negara di bidang eksekutif, dengan demikian Pemerintah mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*).
- Investasi 7% saham PT NNT oleh pemerintah adalah kewenangan pemerintah berdasar Pasal 41 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 1/2004 *juncto* Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UU 17/2003, yang selanjutnya diatur dalam PP.
- Pemerintah yang mewakili negara sebagai badan hukum *sui generis* berwenang sepenuhnya melakukan divestasi, tanpa persetujuan Termohon I karena bukan merupakan PMN (Penyertaan Modal Negara) atau kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak dalam keadaan tertentu.

- Kewenangan Termohon I antara lain dalam fungsi anggaran (*hak budget*). Pengertian *hak budget* tidak bersifat mutlak karena masih memerlukan pembahasan dengan pemerintah.
- Kewenangan Termohon II adalah memeriksa pengelolaan (*beheer*) keuangan negara. BPK tidak *overzichtelijk*, tidak bersifat umum, tidak melihat keseluruhan. Seharusnya BPK melakukan pemeriksaan keuangan negara secara makro strategis dan bukan mikro teknis. Pembelian saham divestasi PT NNT oleh Pemerintah bukan masalah makro strategis.

10. Eddy Suratman

- Negara Malaysia adalah negara federal tetapi masih memberikan keleluasaan kepada pemerintahnya untuk mengelola investasi.
- Menurut survey BPS 2011, ruang/kapasitas fiskal Nusa Tenggara Barat masuk dalam 5 besar terendah di Indonesia, sehingga tidak mungkin membiayai pembelian saham divestasi.
- Pembelian 7% saham PT NNT tidak mengutamakan keuntungan, tetapi manfaat ekonomi dan sosial lain.
- Perdebatan perlu atau tidaknya persetujuan DPR membuat Indonesia mengalami *opportunity loss* (kehilangan kesempatan untuk memperoleh manfaat ekonomi dan sosial) dalam setahun ini.
- APBN 2011 hanya menganggarkan Rp.1 triliun, tetapi PIP memiliki pendapatan/keuntungan s/d Juni 2011 sebesar Rp.1,6 Triliun, sehingga mampu membeli 7% saham seharga Rp.2,2 Triliun.
- Jika persetujuan DPR terkait kebijakan pembelian saham divestasi, mengapa pembelian saham 24% sebelumnya tidak perlu persetujuan DPR?
- Dasar pembelian 7% saham PT NNT lebih tepat menggunakan UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Saksi:

Martiono Hadianto (Presiden Direktur PT. NNT)

- Divestasi saham PT NNT, adalah bagian dari kontrak karya antara PT NNT dengan Pemerintah RI, dilaksanakan sejak 2006.
- PT NNT wajib menawarkan saham kepada Indonesia: pada akhir 2005 sekurang-kurangnya 15%; pada akhir 2006 sekurang-kurangnya 23%; pada akhir 2007 sekurang-kurangnya 30%; pada akhir 2008 sekurang-kurangnya

37%; pada akhir 2009 sekurang-kurangnya 44%; dan pada akhir 2010 sekurang-kurangnya 51%.

- Pada 2005 PT Pukuafu Indah memiliki 20% saham, sehingga saham yang ditawarkan hanya 3%.
- Pada 2006, 2007, 2008, dan 2009, Pemerintah Pusat mendelegasikan pembelian saham kepada pemerintah daerah Provinsi NTB, Kabupaten Sumbawa Barat, dan Kabupaten Sumbawa. Selanjutnya ketiga pemerintah daerah menggunakan PT Multi Daerah Bersaing untuk melakukan pembelian 24% saham PT NNT.
- PT MDB telah memberitahukan kepada PT NNT bahwa 24% saham yang mereka miliki telah digadaikan kepada PT Credit Suisse Singapore, sehingga hasil dividen langsung dibayarkan kepada Credit Suisse Singapore.
- Dana yang telah diterima pemda, sebenarnya adalah bantuan langsung PT NNT kepada Pemda NTB yang tidak terkait dengan dividen.

[3.9] Menimbang bahwa Termohon I pada pokoknya membantah dalil-dalil permohonan Pemohon dan menyatakan bahwa Pemohon tidak dapat melakukan pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara tanpa terlebih dahulu mendapat persetujuan Termohon I. Menurut Termohon I ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara harus dipahami bahwa hanya dalam keadaan tertentu dengan persetujuan DPR dan untuk menyelamatkan perekonomian nasional, pemerintah dapat memberikan pinjaman dan/atau penyertaan modal kepada swasta. Pembelian 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara adalah tindakan pemerintah dalam pengelolaan aset negara (penyelenggaraan kegiatan pemerintahan negara), sehingga merupakan lingkup Pasal 23 UUD 1945 yang terkait dengan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara, bukan terkait dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003, APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Dengan demikian anggaran dan kegiatan PIP sebagai BLU harus dituangkan secara rinci dan mendapat persetujuan DPR. Selain itu, anggaran pembelian 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara belum terdapat dalam APBN TA 2009, APBN TA 2010, dan APBN TA 2011;

[3.10] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya Termohon I mengajukan ahli dan/atau saksi yang telah didengar keterangannya dalam persidangan, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut :

Ahli:

1. Andi Mattalata

- UUD 1945 tidak menganut paham pemisahan kekuasaan antarcabang kekuasaan negara.
- Dalam Bab III UUD 1945 terdapat 11 kewenangan Presiden. Keuangan negara tidak termasuk di dalam Bab III UUD 1945.
- Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyatakan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- Fungsi pengawasan DPR di bidang keuangan negara bukan hanya pada saat penetapan APBN, tetapi juga dalam pengelolaannya. Pengawasan ini termasuk pemberian persetujuan kegiatan-kegiatan parsial terhadap langkah pemerintah dalam penggunaan keuangan negara.
- UU 17/2003 tidak membolehkan pemerintah melakukan penyertaan modal kepada swasta, hanya kepada BUMN dan BUMD. Jika akan memberikan kepada swasta harus memnuhi syarat i) dalam keadaan tertentu; dan ii) ada persetujuan DPR.

2. Gatot Dwi Hendro

- Kewenangan Presiden diatur dalam Bab III mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara. Kewenangan DPR diatur dalam BAB VII mengenai Dewan Perwakilan Rakyat. Kewenangan BPK diatur dalam Bab VIIIA mengenai Badan Pemeriksa Keuangan. Keuangan negara diatur dalam Bab VIII mengenai Hal Keuangan.
- Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 dan Pasal 45 ayat (2) UU 1/2004 mengatur kewenangan DPR dalam memberikan persetujuan terhadap penyertaan modal pemerintah pusat terhadap perusahaan swasta.
- Dalam perkara *a quo* tidak ada sengketa kewenangan lembaga negara yang diakibatkan karena kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.
- UU 17/2003 menjadi dasar pertimbangan pembentukan UU 1/2004. Tidak ada pertentangan norma (*conflict of norm*) di dalamnya sehingga UU 1/2004 bukan merupakan *lex specialis* dari UU 17/2003.

- Apabila hak penguasaan negara (Pasal 33 UUD 1945) dipahami secara umum termasuk hal-hal di luar bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka unsur utama penguasaan negara adalah mengatur dan mengurus (*regelen en bestuuren*).
- Pembelian saham divestasi PT. NNT masuk dalam ruang lingkup ketentuan Pasal 23 UUD 1945.

3. Mudrajad Kuncoro

- PT NNT menandatangani Kontrak Karya dengan Pemerintah RI pada 1986. Setelah produksi komersial 10 tahun, PT. NNT harus menjual 51% sahamnya kepada investor lokal.
- Kepemilikan saham PT. NNT sebelum divestasi adalah: i. NTP (Newmont USA & Sumitomo, asing) 56%; ii. Pemerintah Pusat 0%; iii. Multi Daerah Bersaing (MDB) 24% yang terdiri dari [a] Daerah Maju Bersaing (DMB, BUMD milik Pemda) 25% dan [b] Bumi Resources Mineral Tbk (75%); [c] Pukuafu (Jusuf Merukh) 20%.
- Kepemilikan saham sesudah divestasi adalah: i. NTP (asing) 49%; ii. investor lokal 51% terdiri dari [a] Pemerintah Pusat (PIP) 7%, [b] MDB {DMB 6% dan Bumi Resources Minerals Tbk 18%}, [c] Pukuafu 20%.
- Investasi PIP dalam PT. NNT masuk kategori investasi langsung, karena pembelian 7% saham PT. NNT akan berdampak pada i) perubahan AD/ART; dan ii) akan ada wakil Pemerintah sebagai komisaris PT NNT (keterlibatan langsung); sehingga PIP wajib mendapat persetujuan DPR.
- Seluruh dana PIP adalah dana Pemerintah dari APBN. Keuntungan PIP seluruhnya adalah keuntungan Pemerintah.
- Dalam hal uang publik/negara ditanamkan dalam perusahaan swasta yang belum “*go public*” (PT. NNT masih perusahaan tertutup), maka memerlukan persetujuan DPR.
- Ketentuan pengelolaan investasi pemerintah diatur dalam PP 1/2008 tentang Investasi Pemerintah. Untuk investasi langsung dan penyertaan modal berlaku ketentuan untuk perusahaan terbuka. Namun yang aneh, Menkeu menerbitkan PMK 44/2011 yang menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah tidak harus ditanamkan dalam perusahaan terbuka.
- Kepemilikan mayoritas oleh negara dilakukan jika memenuhi satu atau lebih dari karakter berikut: i) UU mengharuskan dimiliki oleh negara; ii)

mengemban *public service obligation* yang signifikan; iii) terkait erat dengan keamanan negara; iv) melakukan konservasi alam/budaya; v) berbasis sumber daya alam; dan vi) penting bagi stabilitas ekonomi.

- Perlunya persetujuan DPR untuk penggunaan dana PIP didasarkan pada PP 23/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, dan UU 41/2008 tentang APBN 2009 dan UU 47/2009 tentang APBN 2010.

4. Pataniari Siahaan

- Kewenangan presiden tidak mutlak di tangan presiden, melainkan mencampuri atau terkait dengan kekuasaan lain.
- Dalam pelaksanaan kekuasaan, Presiden atau pemerintah negara juga dihubungkan dengan ketentuan pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.
- Pembentukan APBN melibatkan empat lembaga negara, yaitu Presiden, DPR, DPD, dan BPK.
- Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 mengatur persetujuan DPR kepada pemerintah untuk memberikan pinjaman kepada swasta, harus dalam kondisi keadaan tertentu dan untuk menyelamatkan perekonomian nasional.
- Menggunakan BLU seperti PIP menjadi usaha bisnis adalah tidak tepat.
- Keuangan BLU (PIP) seharusnya tergabung rinci dalam RKKL Kementerian Keuangan, dan termasuk rencana belanja dan anggaran sesuai ketentuan Pasal 15 UU 17/2003.
- Ketentuan Pasal 41 UU 1/2004 bertentangan dengan Pasal 68 dan Pasal 69 UU 1/2004. Terkait divestasi saham, yang tepat digunakan adalah Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003.

5. Akram Sukma

- Substansi pembelian 7% saham PT. NNT selain untuk memperoleh dividen juga untuk memiliki pengaruh signifikan oleh Pemerintah atas pengelolaan PT NNT.
- Tujuan awal didirikannya PIP adalah untuk pendanaan infrastruktur dan hal-hal yang mendesak bagi kepentingan pembangunan.
- PIP sulit melaksanakan investasi pemerintah, khususnya investasi langsung penyertaan modal, karena:

- a. Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan, serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk penyelenggaraan kegiatan BLU yang bersangkutan.
 - b. Pada laporan keuangan BLU, PIP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan pertanggungjawaban keuangan Kementerian Keuangan.
 - c. PIP tidak dapat menerapkan prinsip *business judgement rule* untuk melindungi investasi Pemerintah oleh PIP.
- Kepemilikan 7% saham oleh PIP mengakibatkan NMC tidak dapat lagi dikategorikan sebagai induk PT. NNT karena kepemilikannya telah kurang dari 50%.
 - Standar Akuntansi Internasional (IAS) 27, IAS 31, PSAK 12, IAS 28, dan PSAK 15, tidak mengenal entitas BLU atau Pemerintah.
 - Kepemilikan kurang dari 20% *no significant influence*.
 - Melihat pengaruh kepemilikan ekuitas, transaksi pembelian 7% saham divestasi dapat diyakini sebagai transaksi penyertaan modal negara, yang tidak diperkenankan oleh Pasal 24 ayat (1) UU 17/2003.
 - Penyertaan 7% saham PT NNT dimungkinkan pada perusahaan terbuka, bukan penyertaan modal pada perusahaan tertutup.
 - Pembelian 7% saham merupakan investasi permanen jangka panjang (PP 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan).
 - Lima calon pemegang saham PT. NNT, yaitu Nusa Tenggara Partnership, Multi Daerah Bersaing, Pukuafu, dan Masbaga. Semuanya adalah *limited enterprises* atau perseoran terbatas yang bertanggung jawab hanya sebesar saham yang disetorkan. Sementara PIP/Pemerintah menanggung secara *unlimited*.

6. Yanuar Rizky

- BPK tergabung dalam asosiasi auditor negara internasional, sehingga *keberatan* pemerintah terhadap audit BPK dapat dimintakan pengujian kewenangan kepada Komite Etik BPK se-Dunia sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UU BPK.
- Pengambilalihan 7% saham PT. NNT oleh PIP tidak mendorong terjadinya persatuan kepentingan nasional sebagaimana amanat “Contract of Work PT. NNT, 2 Desember 1986”. Karena berdasarkan Standar Akuntansi

Internasional (IAS) pengendalian konsolidasi Laporan Keuangan PT. NNT tetap berada di pihak asing (NMC).

- Dengan demikian, upaya penyelamatan kepentingan nasional dibalik penyerapan 7% saham PT. NNT oleh PIP tidak terbukti efektif mengalihkan pengendalian laporan keuangan PT. NNT ke kelompok nasional.
- Transaksi 7% saham PT. NNT oleh PIP tidak memenuhi kriteria “non permanen” sebagaimana syarat yang dipersyaratkan dalam SAP untuk diakuinya sebuah transaksi sebagai rekening “Investasi Jangka Panjang non Permanen”.
- PSAP 11.21 huruf (a) menyatakan “Realisasi Anggaran BLU digabungkan secara bruto kepada Laporan Realisasi Anggaran kementerian”, itu artinya fungsi APBN yang diperintahkan UUD 1945 berlaku. Sehingga pemerintah selayaknya menerima bahwa kewenangan DPR adalah mutlak dalam mengawasi dan memberi persetujuan penyerapan 7% saham PT. NNT.

7. Suharso Monoarfa

- Kesimpulan Rapat Kerja Panitia Anggaran DPR dengan Menteri Keuangan selaku wakil pemerintah dan Gubernur BI dalam Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU APBN TA 2009, bagian 2 huruf e angka 8, menyatakan panitia anggaran meminta PIP agar sebelum melakukan penempatan investasi, dibahas terlebih dahulu dengan komisi terkait.
- Kesimpulan Rapat Kerja Panitia Anggaran DPR dengan pemerintah (diwakili Menkeu dan BI) dalam Pembicaraan Tingkat I Pembahasan RUU APBN TA 2010, antara lain menyepakati anggaran untuk PIP sebesar Rp.927,5 miliar dan dibahas lebih lanjut oleh komisi terkait.
- Fasilitas Likuiditas Pembangunan Perumahan (FLPP) disatukan dengan dana investasi pemerintah, dan dikururkan dari PIP dan hanya dapat dikelola melalui BLU.
- Untuk tahun berikutnya, pemanfaatan dana tambahan (termasuk BLU) harus dengan persetujuan DPR, karena kekayaan BLU bukan kekayaan negara yang sudah dipisahkan.
- Dalam pembahasan RUU APBN, anggaran BLU tidak dibahas dalam bagian penerimaan negara ataupun belanja negara, melainkan dalam bagian pembiayaan, sebab di dalamnya sekaligus terkandung pendapatan dan pengeluaran.

- PIP dikelola menurut ketentuan BLU, maka kekayaannya adalah kekayaan negara yang belum dipisahkan. Seluruh aktivitas BLU berdampak fiskal. Dengan demikian alokasi RBA PIP harus mendapat persetujuan DPR.

8. Muhammad Said Didu

- Penyertaan modal negara diawali usulan dari kementerian/lembaga, kemudian dibahas oleh komisi terkait, kemudian dibahas Badan Anggaran DPR.
- Pembelian saham oleh negara atau BUMN selalu diawali dengan kajian bisnis. Sumber pembiayaan biasanya dua, yaitu dari pemerintah langsung (PMN), dan dari BUMN sendiri.
- Apabila pembiayaan dari BUMN sendiri, maka cukup disetujui RUPS, dalam hal ini Menteri BUMN. Sedangkan jika pembiayaan dari pemerintah, harus mendapat persetujuan DPR.
- Pemerintah dapat mempengaruhi kebijakan strategis melalui regulasi, bukan melalui kepemilikan saham.
- Apabila hasil audit bisa digugat, hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dalam segala hal.

[3.11] Menimbang bahwa untuk melengkapi informasi dan bukti yang diperlukan Mahkamah memanggil ahli dan saksi yang telah didengar keterangannya dalam persidangan yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Ahli:

Anggito Abimanyu

- SKLN mengenai divestasi 7% saham PT. NNT mengakibatkan terganggunya kepercayaan pelaku usaha.
- Alokasi dana investasi untuk divestasi 7% saham PT. NNT belum terinci dalam Rencana Kegiatan Investasi maupun Rencana Bisnis dan Anggaran PIP 2011.
- Apabila dana investasi belum tersedia atau belum mencukupi, diperlukan persetujuan DPR sebelum dituangkan dalam APBN.
- Proses pembelian 7% saham PT. NNT oleh Pemerintah cq PIP masih memerlukan persetujuan dari Komisi XI DPR, namun hendaknya tidak dimaknai sebagai upaya untuk menghambat divestasi 7% saham PT. NNT.

- Divestasi PT. NNT kepada Pemerintah Pusat adalah skema tepat untuk memastikan adanya kepentingan publik dalam pemanfaatan sumber daya alam milik negara yang dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan nasional.
- PIP adalah BLU yang setiap mata anggarannya merupakan bagian dari APBN, sehingga penggunaannya harus mendapat persetujuan dari Komisi terkait dan disinkronkan oleh Badan Anggaran DPR RI sesuai dengan UU MD3.
- Kepemilikan 7% saham PT NNT adalah momentum perbaikan kebijakan energi memanfaatkan SDA untuk kemakmuran masyarakat Indonesia.

Saksi:

1. Gubernur Nusa Tenggara Barat Tgh. M. Zainul Majdi

- Pemprov NTB, Kabupaten Sumbawa, dan Kabupaten Sumbawa Barat, bersama membentuk PT DMB (Daerah Maju Bersaing) untuk membeli saham divestasi PT. NNT, dengan kesepakatan bahwa pembelian tidak menggunakan dana daerah agar tidak membebani APBD. Selanjutnya Pemda bekerjasama dengan swasta nasional (PT. Multi Capital) untuk membeli saham PT. NNT dengan share keuntungan 20% untuk daerah dan 70% untuk swasta.
- Daerah telah menerima hasil USD72 juta dari PT. NNT yang dibagi untuk Provinsi NTB sebesar 40%, Kabupaten Sumbawa Barat sebesar 40%, dan Kabupaten Sumbawa sebesar 20%.
- Pada 2011 daerah menerima USD30juta dengan proporsi disebut di muka, dengan cara transfer ke rekening daerah masing-masing.
- *Joint ventura* antara Pemda dengan swasta nasional membentuk PT. Multi Daerah Bersaing dengan daerah memiliki 25% saham, sedangkan swasta memperoleh 75% saham.
- Hingga saat ini daerah telah memiliki 25% saham PT MDB yang setara dengan 6% kepemilikan saham PT. NNT.

2. Wakil Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Sumbawa Fitra Rino

- DPRD Kabupaten Sumbawa tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan terkait pembelian saham divestasi.
- Koalisi mengajukan gugatan *class action* ke Pengadilan Negeri Sumbawa tanggal 10 Januari 2011 dengan Nomor Perkara 01/SK.HK.PDT/2011/PN-SBB.

- Dari 24% saham PT. NNT, sebenarnya hanya 6% saham PT. NNT yang dimiliki oleh tiga daerah (Provinsi NTB, Kabupaten Sumbawa, dan Kabupaten Sumbawa Barat). Sebanyak 18% saham PT. NNT lainnya dikuasai oleh PT. Multicapital.
- Saham milik daerah dijamin untuk mendapat pembiayaan dengan perjanjian adanya hak menjual kepada pemberi kredit.

3. Arief Hidayat (LSM Institut Transparansi Kebijakan)

- PT. Daerah Maju Bersaing (PT. DMB) dibentuk oleh Pemda NTB, Kabupaten Sumbawa Barat, dan Pemda Kabupaten Sumbawa.
- Konsorsium PT. DMB dengan PT. Multicapital membentuk PT. Multi Daerah Bersaing (PT. MDB).
- PT. MDB memiliki 24% saham divestasi tahun 2006-2009.

Pendapat Mahkamah

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan fakta hukum sebagaimana diuraikan di atas, persoalan hukum yang dipersengketakan dalam perkara *a quo* adalah apakah Presiden berwenang melakukan pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara tanpa persetujuan DPR;

[3.13] Menimbang bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Ketentuan tersebut merupakan salah satu cerminan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial yang memberi kewenangan luas kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan negara. Kewenangan menjalankan pemerintahan adalah salah satu kewenangan atribusi yang bersifat umum diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden yang dalam pelaksanaannya harus dijalankan berdasarkan dan dibatasi oleh ketentuan konstitusi itu sendiri, ketentuan undang-undang, serta dibatasi oleh kewenangan konstitusional lembaga negara yang lain. UUD 1945 tidak secara rinci menentukan kewenangan Presiden untuk menjalankan pemerintahan, karena dalam sistem pemerintahan presidensial Presiden memiliki kewenangan pemerintahan yang sangat luas. Walaupun demikian, harus ada kriteria untuk menentukan sejauh mana kewenangan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Mahkamah dalam hal ini mempergunakan kriteria bahwa Presiden dapat menjalankan kewenangan

atribusinya untuk menjalankan pemerintahan sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi, tidak melampaui kewenangan lembaga negara lainnya yang diberikan oleh konstitusi, dan/atau undang-undang. Dengan kriteria demikian, keluasan kewenangan Presiden menjadi terbatas, untuk menghindari kesewenang-wenangan;

[3.14] Menimbang bahwa dalam kaitan dengan keuangan negara, Presiden memiliki kewenangan eksklusif untuk mengajukan program kerja pemerintahan dan rancangan anggaran negara setiap tahun dalam bentuk Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) kepada DPR. Dalam posisi yang demikian, pada satu sisi, Presiden-lah yang menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara karena Presiden-lah yang akan menjalankan dan mengelola pendapatan dan belanja negara itu [vide Pasal 23 ayat (2) UUD 1945], dan pada sisi lain, Presiden tidak dapat menjalankan dan mengelola anggaran negara tanpa persetujuan DPR [vide Pasal 23 ayat (3) UUD 1945]. Dalam hal ini, selaku lembaga perwakilan rakyat, DPR memiliki posisi menyetujui atau tidak menyetujui suatu RAPBN yang akan dikelola dan dijalankan oleh Presiden. Tidak ada penggunaan uang negara baik untuk belanja maupun pembiayaan tanpa telah tercantum dalam APBN yang sudah disetujui DPR. Di sinilah makna penting fungsi anggaran DPR sebagaimana dimaksud Pasal 20A UUD 1945.

Meskipun Pasal 23 UUD 1945 tidak secara eksplisit menguraikan kewenangan Presiden mengenai pengelolaan keuangan negara, tetapi jika dihubungkan dengan kekuasaan Presiden yang tercantum pada Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, disimpulkan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan Presiden memiliki kewenangan mengelola keuangan negara, sementara DPR membahas bersama dan memberikan persetujuan atas rancangan anggaran yang diajukan Presiden serta melakukan pengawasan atas penggunaan anggaran tersebut. Selanjutnya, Pasal 23C UUD 1945 memberi delegasi kepada undang-undang untuk mengatur lebih lanjut masalah keuangan negara termasuk kewenangan masing-masing lembaga negara. Kewenangan Presiden, DPR, dan BPK, yang bersumber dari undang-undang delegasi dapat juga dikatakan sebagai kewenangan konstitusional, yaitu kewenangan konstitusional yang berdasar ketentuan undang-undang delegasi atau lazim

disebut undang-undang organik, sepanjang kewenangan tersebut tidak bertentangan dengan kewenangan yang ditentukan UUD 1945;

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah pembelian 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, yang harus tunduk pada konstitusi, undang-undang, dan/atau tidak melampaui kewenangan lembaga negara yang lain, yang juga diberikan oleh konstitusi. Dalam perkara *a quo*, Pemohon bermaksud 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 (PIP);

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.01/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Investasi Pemerintah, PIP merupakan unit organisasi di bidang pengelolaan investasi pemerintah yang berada di bawah Kementerian Keuangan yang menerapkan pola Badan Layanan Umum dengan maksud dalam rangka penyelenggaraan kewenangan operasional pengelolaan investasi pemerintah yang efektif dan efisien. PIP didirikan sebagai pelaksanaan kesepakatan antara Pemerintah dan Panitia Anggaran DPR dalam Rapat Kerja tanggal 12 Juli s/d 7 September 2006 dengan tujuan untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan tol dan perumahan.

Badan Layanan Umum (BLU) sebagaimana dimaksud Pasal 68 dan Pasal 69 UU Perbendaharaan Negara dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan sebagaimana kekayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kekayaan BLU tersebut dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan. Pendapatan dan belanja BLU dikonsolidasikan dalam rencana kerja dan anggaran kementerian negara yang bersangkutan. Dengan demikian, dana investasi yang ditempatkan sebagai modal PIP adalah uang negara yang berasal dari dana APBN yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara;

[3.17] Menimbang bahwa Pemohon mendalihkan, pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara tersebut merupakan investasi jangka panjang non-permanen, bukan investasi langsung dalam bentuk penyertaan modal sehingga tidak memerlukan persetujuan Termohon I. Pada sisi lain, Termohon I berpendapat bahwa pembelian saham tersebut merupakan penyertaan modal yang berimplikasi pada pemisahan bagian kekayaan negara dalam sebuah perusahaan swasta karena terjadi *transfer of ownership* karena adanya *Divestitur Shares Sale Agreement* bertanggal 11 Mei 2010 antara PIP dengan Nusa Tenggara Partnership B.V., sehingga pembelian saham tersebut memerlukan persetujuan Termohon I.

Terhadap kedua pendapat tersebut, Mahkamah perlu merujuk ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Perbendaharaan Negara *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Investasi Pemerintah, yang pada pokoknya menentukan bahwa dalam mengelola keuangan negara, Pemohon dapat melakukan investasi jangka panjang yang dapat dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Investasi langsung dimaksud hanya dapat dilakukan dalam bentuk penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman. Terlepas dari perbedaan pendapat antara Pemohon dan Termohon I tersebut, menurut Mahkamah, baik bentuk investasi jangka panjang non-permanen maupun bentuk penyertaan modal, pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara dapat dilakukan sepanjang dana pembelian saham tersebut telah tertuang dalam APBN, karena dana yang digunakan untuk pembelian adalah dana PIP yang secara hierarkis berada di bawah Kementerian Keuangan;

[3.18] Menimbang bahwa menurut Pemohon, dana pembelian 7% saham tersebut sudah ada dalam APBN yaitu dalam mata anggaran investasi pemerintah (reguler) melalui PIP yang sudah disetujui oleh Termohon I sejumlah Rp.1 triliun dalam APBN TA 2011 dan sisanya dari akumulasi pendapatan PIP tahun-tahun sebelumnya. Pada sisi lain, Termohon I berpendapat bahwa betul sudah ada dana tersebut dalam APBN TA 2011, tetapi detail penggunaannya belum disetujui oleh Termohon I. Dalam memberikan penilaian atas perbedaan pendapat antara Pemohon dan Termohon I tersebut, Mahkamah akan mempertimbangkan tiga hal, yaitu:

Pertama, PIP merupakan BLU menurut ketentuan undang-undang. BLU dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan sebagaimana kekayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN);

Kedua, PIP merupakan organ hierarkis yang berada di bawah Kementerian Keuangan yang tujuan dan maksud awal pembentukannya adalah untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan tol dan perumahan. Oleh karena posisinya yang demikian, rencana anggaran dan belanja PIP terkonsolidasi dalam rencana anggaran dan belanja Kementerian Keuangan yang menurut Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Keuangan Negara, bahwa APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Dengan demikian segala program investasi dan kegiatan PIP harus dimuat dalam rencana anggaran yang dituangkan dalam RAPBN untuk disetujui Termohon I. Persetujuan Termohon I menjadi sangat penting agar Presiden *c.q.* Menteri Keuangan tidak sewenang-wenang atau melampaui batas dalam menggunakan dana investasi atau akumulasi pendapatan PIP, karena PIP bukan perusahaan negara yang kekayaannya dipisahkan;

Ketiga, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, khususnya hubungan antara Pemohon dan Termohon I terkait dengan PIP, alokasi dana investasi PIP selalu dimuat secara tegas dalam rencana kerja PIP yang termuat dalam APBN atau telah dibahas dan disetujui bersama dalam pembahasan RAPBN. Dalam hal Pemohon hendak menggunakan dana PIP yang belum disetujui Termohon I, atau selain untuk infrastruktur, Pemohon meminta persetujuan Termohon I, seperti dalam pembelian kembali (*buy back*) saham BUMN yang telah *go public* melalui PIP yang telah meminta persetujuan Termohon I pada tanggal 14 Oktober 2008. Dalam hal ini, Menteri Keuangan sebagai bendahara negara tidak secara otomatis dapat melakukan investasi menggunakan dana PIP dan/atau akumulasi pendapatan PIP selain untuk infrastruktur atau selain untuk program yang telah disepakati dengan Termohon I dalam pembahasan APBN, atau yang secara spesifik telah disetujui oleh Termohon I;

[3.18.1] Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dana pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara harus telah termuat sebagai

rencana PIP yang telah dibicarakan dan disetujui dalam pembahasan RAPBN. Apabila anggaran untuk pembelian tersebut belum atau tidak termuat dalam UU APBN (dalam hal ini anggaran PIP), maka anggaran tersebut dimasukkan dalam RUU APBN tahun berikutnya atau Pemohon terlebih dahulu meminta persetujuan Termohon I untuk menggunakan dana PIP.

Mahkamah tidak sependapat dengan pendapat Termohon I bahwa Pemohon tidak dapat melakukan investasi pembelian saham tersebut tanpa persetujuan Termohon I dengan merujuk ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara. Menurut Mahkamah, ketentuan tersebut tidak dapat diterapkan dalam kasus pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara karena pembelian saham tersebut bukanlah dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (7) UU Keuangan Negara. Mahkamah juga tidak sependapat dengan Pemohon, bahwa dana untuk pembelian tersebut dapat digunakan dana investasi pemerintah (reguler) melalui PIP pada APBN TA 2011 sebanyak Rp.1 triliun, dan sisanya menggunakan dana akumulasi pendapatan PIP.

[3.18.2] Menurut Mahkamah, dana investasi pemerintah (reguler) melalui PIP pada APBN TA 2011 sebanyak Rp.1 triliun tidak dapat serta merta digunakan oleh Pemohon untuk pembelian saham PT. Newmont Nusa Tenggara karena penggunaan tersebut belum dibahas dan disetujui bersama Termohon I. Pembahasan dan persetujuan bersama tersebut, tidak berarti bahwa terdapat persetujuan bertingkat atas APBN. Pembahasan dan persetujuan bersama Termohon I diperlukan guna memastikan bahwa dana tersebut digunakan secara tepat dengan resiko bersama antara Pemohon dan Termohon I.

Penggunaan dana tersebut dapat dilakukan tanpa persetujuan Termohon I, apabila digunakan dalam rangka percepatan pembangunan infrastruktur sesuai dengan maksud awal pembentukan PIP sebagai BLU, seperti program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP). Selama tidak ada perencanaan penggunaan yang telah termuat dalam APBN atau bukan investasi dalam rangka mempercepat pembangunan infrastruktur, penggunaan dana PIP harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan Termohon I.

Demikian halnya dengan penggunaan dana akumulasi hasil pendapatan PIP, Menteri Keuangan sebagai Bendahara Negara tidak serta merta dapat melakukan

investasi dengan menggunakan akumulasi pendapatan PIP selain untuk infrastruktur atau selain untuk program yang telah disepakati dengan Termohon I dalam pembahasan APBN. Penggunaan dana tersebut selain untuk infrastruktur atau selain yang ditentukan dalam APBN hanya dapat dilakukan dengan terlebih dahulu dibahas dan disetujui Termohon I.

Menurut Mahkamah, penggunaan dana PIP tanpa persetujuan Termohon I mengandung potensi resiko kerugian yang besar yang berdampak pada perekonomian nasional dan potensi penyalahgunaan apabila akumulasi dana PIP yang semakin besar jumlahnya dikelola oleh Presiden *c.q.* Menteri Keuangan tanpa melibatkan Termohon I, walaupun pada sisi lain Termohon I berwenang melakukan pengawasan. Lain halnya, jika PIP merupakan perusahaan negara yang kekayaannya dipisahkan dari kekayaan negara. Dalam perkara *a quo*, Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa dana pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara tersebut telah dibicarakan dan disetujui oleh Termohon I dalam UU APBN karena ternyata di dalam UU APBN sendiri tidak menyebutkan secara spesifik untuk investasi tersebut;

[3.19] Menimbang bahwa Pasal 24 ayat (3) Kontrak Karya (KK) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT. Newmont Nusa Tenggara tanggal 2 Desember 1986 menentukan bahwa, *“Perusahaan harus menjamin bahwa saham-sahamnya yang dimiliki oleh Penanam Modal Asing akan ditawarkan untuk dijual atau diterbitkan, pertama-tama kepada pemerintah, dan kedua (jika Pemerintah tidak menerima atau menyetujui penawaran itu dalam 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penawaran), kepada warga Indonesia atau perusahaan Indonesia yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia. ... Dalam hal Pemerintah menolak penawaran sesuai Pasal ini, Pemerintah dapat mengawasi penawaran itu kepada warga negara Indonesia atau kepada Perusahaan Indonesia yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia dan penaksiran saham itu sesuai Pasal 24 ayat 6”*.

Kontrak Karya tersebut juga telah diberitahukan kepada Termohon I sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Mahkamah, dengan dasar Kontrak Karya tersebut, sejak awal pemerintah memiliki pilihan untuk melakukan pembelian saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara yang apabila tidak, Pemerintah Pusat dapat menawarkan kepada Pemerintah Daerah, dan apabila Pemerintah Daerah juga tidak bersedia melakukan pembelian maka dapat

ditawarkan kepada pihak swasta nasional. Artinya, pilihan tersebut masih harus digantungkan pada kesepakatan antara Pemohon dan Termohon I, karena pembelian saham tersebut jika mempergunakan uang negara, harus disepakati oleh Pemohon dan Termohon I;

[3.20] Menimbang bahwa Mahkamah dapat memahami maksud Presiden melakukan pembelian saham PT. Newmont Nusa Tenggara dalam rangka pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu dalam rangka penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Presiden pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara adalah investasi jangka panjang non-permanen yang tidak mengutamakan keuntungan, tetapi untuk manfaat ekonomi dan sosial lain, yaitu: i) mendukung dan memastikan perusahaan membayar pajak, royalti, CSR; ii) membangun tata kelola dan pengawasan; iii) mendorong transparansi dan akuntabilitas; iv) memastikan perusahaan bekerja dengan memperhatikan undang-undang di bidang lingkungan hidup. Mahkamah juga sependapat dengan Pemohon bahwa penguasaan negara atas bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan manifestasi dari kepemilikan publik (seluruh rakyat) atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dapat dilakukan oleh negara dalam bentuk mengadakan kebijakan dan tindakan kepengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Kepemilikan oleh negara, dalam hal ini, adalah bentuk penguasaan yang paling tinggi sehingga negara sepenuhnya dapat mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Akan tetapi, memperhatikan maksud dan bentuk pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara tersebut adalah investasi jangka panjang non-permanen, menurut Mahkamah, pembelian saham tersebut oleh Pemohon, tidak dengan maksud dalam rangka penguasaan dan kepemilikan yang permanen, sehingga maksud penguasaan negara menjadi tidak tercapai. Apalagi yang hendak dimiliki oleh Pemerintah hanya 7% saham yang tidak signifikan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan manajemen perusahaan. Jika negara bermaksud sepenuhnya mengontrol pengelolaan sumber daya alam sebagai bentuk penguasaan oleh negara, maka Pemohon dan

Termohon I harus membuat kebijakan bersama agar semua usaha yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dimiliki oleh negara secara mayoritas;

Menurut Mahkamah, bentuk penguasaan negara tidak hanya dalam bentuk kepemilikan, tetapi juga dapat dilakukan dalam bentuk kebijakan dan tindakan kepengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Hal yang paling pokok dalam penguasaan oleh negara adalah negara tetap memiliki kedaulatan atas bumi dan air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Adapun maksud pemerintah sebagaimana diuraikan pada dalil permohonannya, tetaplah dapat dilakukan oleh negara berdasarkan prinsip penguasaan negara yang ditentukan konstitusi;

[3.21] 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.

4. KONKLUSI

Berdasarkan pertimbangan atas fakta dan hukum di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Termohon II tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk diajukan sebagai Termohon;

[4.4] Termohon I mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk diajukan sebagai Termohon;

[4.5] Pokok permohonan Pemohon 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) serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

- Permohonan Pemohon terhadap Termohon II tidak dapat diterima;
- Menolak permohonan Pemohon terhadap Termohon I untuk seluruhnya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud, MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Harjono, Hamdan Zoelva, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Anwar Usman, M. Akil Mochtar, dan Ahmad Fadlil Sumadi, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal tiga puluh, bulan Juli, tahun dua ribu dua belas**, yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal tiga puluh satu, bulan Juli, tahun dua ribu dua belas**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud, MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Anwar Usman, M. Akil Mochtar, dan Ahmad Fadlil Sumadi, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Termohon I/ Kuasanya, dan Termohon II/Kuasanya.

KETUA,

ttd.

Moh. Mahfud MD.

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Achmad Sodiki

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Anwar Usman

ttd.

M. Akil Mochtar

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap Putusan Mahkamah ini, Hakim Konstitusi Harjono, Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati, Hakim Konstitusi Achmad Sodiki, dan Hakim Konstitusi Ahmad Fadlil Sumadi memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), sebagai berikut:

1. Pendapat berbeda Hakim Konstitusi Harjono dan Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati:

Kewenangan Mahkamah

[6.1] Menimbang bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang

Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut dimuat kembali dalam Pasal 10 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.

Bahwa untuk adanya sengketa lembaga negara, Mahkamah telah menetapkan syarat-syarat bahwa yang bersengketa (*subjectum litis*) haruslah lembaga negara yang diatur oleh UUD 1945, dan bahwa kewenangan yang disengketakan (*objectum litis*) adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Dalam perkara *a quo* Presiden (Pemohon) mendalilkan telah bersengketa dengan DPR (Termohon I) dan BPK (Termohon II), oleh karenanya secara *prima facie* Mahkamah berwenang untuk mengadili.

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

[6.2] Menimbang bahwa dalam perkara *a quo* Pemohon mengajukan sengketa lembaga negara yaitu dalam perkara yang telah didaftar pada Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan diregister dengan Nomor 2/SKLN-X/2012. Pemohon (Presiden) adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C UUD 1945 karena UUD 1945 telah memberi kewenangan kepada Presiden. Bahwa dalam perkara *a quo* Pemohon mendalilkan telah bersengketa dengan Termohon I dan Termohon II yang ditimbulkan oleh adanya maksud Pemohon untuk membeli secara langsung saham PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NNT) yang bergerak dalam usaha pertambangan di Nusa Tenggara Timur untuk melaksanakan isi klausula divestasi yang termuat dalam perjanjian antara PT. NNT dengan Pemerintah Indonesia tanpa harus mendapatkan persetujuan lebih dahulu dari Termohon I.

Bahwa terhadap maksud Pemohon tersebut, Termohon I berkeberatan dengan alasan bahwa Pemohon harus mendapatkan persetujuan lebih dahulu dari Termohon I untuk dapat membeli saham PT. NNT. Termohon I telah meminta pendapat Termohon II dan menurut Termohon II memang seharusnya Pemohon harus mendapatkan persetujuan lebih dahulu dari Termohon I untuk dapat

membeli saham PT. NNT. Bahwa antara Pemohon di satu pihak dan Termohon I serta Termohon II di pihak lain tetap tidak terdapat kesatuan pendapat, sehingga Pemohon mengajukan hal tersebut sebagai sengketa kewenangan lembaga negara. UUD 1945 mengenal lembaga negara DPR dan BPK, serta kedua lembaga negara tersebut diberi wewenang oleh UUD 1945.

Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa baik Pemohon dan Termohon I adalah lembaga negara oleh karenanya secara *prima facie* memenuhi persyaratan *legal standing*.

Pendapat Mahkamah

[6.3] Menimbang bahwa pokok masalah yang menimbulkan sengketa dalam perkara *a quo* adalah apakah Pemohon harus mendapatkan persetujuan lebih dahulu dari Termohon I untuk membeli saham PT. NNT dalam rangka pelaksanaan divestasi sebagaimana telah tercantum dalam Pasal 24 ayat (3) Contract of Work between The Government of The Republic of Indonesia and PT Newmont Nusa Tenggara, bertanggal 2 Desember 1986.

Bahwa Pemohon dengan dasar alasan sebagaimana telah didalilkan dalam permohonannya berpendapat pembelian saham PT. NNT tersebut tidak memerlukan persetujuan Termohon I sebagaimana pendapat Termohon I yang diperkuat oleh pendapat Termohon II. Bahwa terhadap hal tersebut kami berpendapat sengketa *a quo* haruslah diputus oleh Mahkamah berdasarkan UUD 1945, karena memang maksud Pasal 24C UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah untuk memutus sengketa konstitusional, yaitu sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, hal demikian sesuai dengan fungsi Mahkamah untuk menegakkan Undang-Undang Dasar.

Bahwa untuk menentukan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada lembaga negara Mahkamah tidak hanya melihat kewenangan, yang secara *expressis verbis* ditulis dalam pasal UUD 1945 saja tetapi harus melihat lebih luas lagi termasuk mempertimbangkan sistem pemerintahan yang dibangun dalam ketentuan UUD 1945. Hal demikian sangat perlu dilakukan mengingat UUD adalah merupakan sebuah kesisteman dan UUD tidak mungkin secara lengkap mengatur seluruh segi kehidupan kenegaraan. Dalam hubungannya dengan kewenangan Presiden dalam sistem presidensial yang diatur oleh konstitusi, Michael. A.

Genovese dan Robert J. Spitzer dalam buku *The Presidency and The Constitution, Cases and Controversies*, halaman 8 menyatakan, "*The formal powers of the president are derived essentially from the Constitution. Those powers extend, however, beyond the strictly legalistic or specifically granted powers that find their source in the literal reading of the words of the Constitution. Additionally, presidents may have:*

- Enumerated powers* : Those that the Constitution expressly grants,
- Implied powers* : Those that may be inferred from power expressly granted,
- Resulting powers* : Those that result when several enumerated powers are added together,
- Inherent powers* : Those powers in the field of external affairs that the Supreme Court has declared do not depend on constitutional grants but grow out of the existence of a National government".

Uraian mengenai kewenangan Presiden dalam sistem presidensial tersebut dapat digunakan sebagai perbandingan, mengingat Indonesia memiliki kemiripan sistem dengan sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, yaitu konstitusi adalah hukum yang tertinggi dari negara; dan keduanya menganut sistem pemerintahan presidensial, serta dikenalnya pranata pengujian Undang-Undang terhadap UUD (*judicial review*). Khusus mengenai *inherent power*, tentunya tidak dapat dipersamakan karena Amerika Serikat adalah negara federal sedangkan Indonesia adalah negara kesatuan.

Dengan demikian untuk menetapkan suatu kewenangan lembaga negara, Mahkamah tidak cukup hanya melihat apa yang tersurat dalam UUD 1945 saja. Hal demikian sesuai dengan makna bahwa Mahkamah juga harus menafsirkan UUD 1945.

[6.4] Menimbang bahwa kekuasaan pemerintahan selalu mempunyai kewenangan yang lebih luas daripada kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Hal demikian disebabkan karakteristik dari kekuasaan pemerintahan yang berbeda dengan kekuasaan lainnya, karena kekuasaan pemerintahan atau kekuasaan eksekutif berhadapan secara langsung dengan urusan negara sehari-hari. Kekuasaan legislatif pada intinya adalah kekuasaan untuk membuat Undang-Undang yang sifatnya umum, sedangkan kekuasaan pemerintahan berhubungan

dengan pelaksanaan Undang-Undang yang terjadi setiap saat. Demikian halnya kekuasaan yudisial yang hanya berkaitan dengan penegakan hukum apabila timbul perselisihan atau sengketa.

Batas kekuasaan pemerintahan tidak pernah dapat dirumuskan secara rinci. Dalam teori klasik tentang batas kewenangan lembaga negara, dikenal apa yang disebut sebagai teori residu, yaitu kekuasaan pemerintahan negara atau kekuasaan eksekutif adalah seluruh kewenangan atau kekuasaan negara dikurangi kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial;

[6.5] Menimbang bahwa yang menjadi *objectum litis* dalam perkara ini adalah kewenangan Pemohon, oleh karenanya kami perlu melihat kedudukan Pemohon dalam sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Sistem pemerintahan UUD 1945 adalah sistem Presidensial, yang hal tersebut antara lain ditandai dengan adanya Pasal 4, Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 22, dan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Kedudukan seorang Presiden adalah sentral dalam sistem pemerintahan negara, hal mana berbeda dengan sistem parlementer yang tidak tersentral pada seseorang tetapi pada sekelompok orang yang membentuk mayoritas di parlemen. Dalam sistem presidensial, rakyat memang memilih seseorang untuk dipercaya menjadi Presiden sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara; sedangkan dalam sistem parlemen, yang dipilih adalah anggota parlemen, dan rakyat tidak memilih seseorang dengan maksud untuk menjadi perdana menteri atau kepala pemerintahan. Partai yang menang dalam pemilu atau gabungan partai yang memilih perdana menteri;

[6.6] Menimbang bahwa meskipun hubungan antara lembaga negara tidak tersusun secara hierarkis, artinya lembaga negara yang satu membawahkan lembaga negara yang lain, namun posisi Presiden dalam UUD 1945 tetap sentral karena Presiden adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR mempunyai fungsi pengawasan, tidaklah menempatkan Presiden subordinasi kepada DPR, tetapi merupakan mekanisme penyeimbang yang mana Presiden tetap menjadi pemegang tunggal kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam menentukan apakah sesuatu kewenangan menjadi kewenangan Presiden dengan berdasar sistem pemerintahan presidensial, Mahkamah seharusnya menafsirkan UUD 1945 tidak hanya dibatasi pada kewenangan-kewenangan yang *enumerated* saja tetapi juga kewenangan *implied* dan kewenangan *resulting*;

[6.7] Menimbang bahwa pokok persoalan hukum yang menimbulkan sengketa kewenangan dalam perkara *a quo* adalah apakah Pemohon harus dengan persetujuan Termohon I untuk membeli saham PT. NNT sebagai realisasi dari klausula Perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan PT. NNT. Secara *prima facie* sengketa antara Pemohon dan Termohon I tersebut apabila didasarkan pada ketentuan UUD 1945 berkaitan dengan keuangan negara. UUD 1945 mengatur perihal keuangan negara pada Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan, “*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud pengelolaan dari keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.

Ketentuan yang termuat dalam Pasal 23 ayat (2) yang menetapkan bahwa rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden, adalah ketentuan yang memperkuat sistem pemerintahan presidensial dimana Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Seorang warga negara menjatuhkan pilihannya kepada seorang calon Presiden adalah karena visi dan program yang ditawarkan kepada rakyat.

Jalan yang ditempuh oleh Presiden terpilih untuk merealisasi visi dan program yang ditawarkan kepada rakyat adalah dengan merencanakan program yang memerlukan biaya, yaitu dalam bentuk RUU APBN. Kalau rancangan APBN tidak diusulkan oleh Presiden, maka Presiden tidak dapat merealisasikan janjinya kepada rakyat, padahal kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden. Meskipun pada akhirnya Rancangan UU harus disetujui DPR namun Presiden tetap mempunyai peran penting dan utama dalam penyusunan APBN. Hal demikian mendukung sistem presidensial. Kewenangan DPR dalam penyusunan APBN sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 adalah menyetujui atau menolak rancangan APBN;

[6.8] Menimbang bahwa ketentuan lain yang terdapat dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara adalah Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan*". Ketentuan ini memang memerlukan penafsiran tentang apa yang sebenarnya dimaksud dengan fungsi legislasi. Kalau DPR mempunyai fungsi legislasi apakah yang dimaksud bahwa DPR mempunyai kewenangan lain di luar atau selain yang disebutkan oleh Pasal 20 UUD 1945, yang Pasal 20 ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membuat undang-undang yang pelaksanaannya diatur oleh ayat (2) sampai dengan ayat (5). Memegang kekuasaan membuat Undang-Undang adalah kewenangan utama dari DPR dan cakupannya tentu lebih luas daripada pengertian mempunyai fungsi legislasi. Oleh karenanya tidak mungkin fungsi legislasi mempunyai cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan pemegang kekuasaan membuat Undang-Undang. Dengan demikian, pengertian fungsi legislasi tidak lain adalah sama dengan memegang kekuasaan membuat undang-undang.

UUD 1945 tidak merumuskan apa yang disebut sebagai fungsi anggaran. Dengan dasar rasionalitas yang sama pada fungsi legislasi, karena UUD 1945 tidak merumuskan apa yang dimaksud dengan fungsi anggaran, maka tidak lain yang dimaksudkan adalah kewenangan yang diatur dalam Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 23 UUD 1945. Kewenangan konstitusional *enumeratif* DPR, yaitu kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, adalah kewenangan yang terdapat dalam Pasal 11, Pasal 20A, dan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

[6.9] Menimbang bahwa dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, menurut UUD 1945 perlu diberikan hak kepada DPR namun hak tersebut harus diatur oleh UUD 1945, artinya tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini (artinya sangat limitatif, yaitu UUD ini, bukan dalam peraturan perundang-undangan lain), Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat*". Ketentuan Pasal 20A ayat (2) ini memang bermaksud bahwa fungsi kewenangan dan hak DPR hanya berdasarkan UUD saja, tidak berdasar pada sumber lain. Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang*", tidaklah bermaksud

untuk menciptakan hak baru DPR atau anggota DPR dalam Undang-Undang tetapi menambahkan, dalam bentuk Undang-Undang, pengaturan hak-hak yang diberikan oleh UUD 1945. Hal demikian memang menjadi fungsi UUD 1945 yang tertulis sebagai hukum tertinggi negara dalam mengatur hubungan lembaga negara.

[6.10] Menimbang bahwa pada dasarnya APBN terdiri atas pos penerimaan negara dan pengeluaran negara. Dalam perkara *a quo*, yang relevan untuk dibahas adalah pos pengeluaran negara. Pengeluaran negara rutin menjadi suatu kebutuhan untuk dianggarkan dalam APBN. Jika tidak dianggarkan maka fungsi pemerintahan tidak dapat berjalan karena tidak mendapatkan pembiayaan. Pengeluaran yang secara konstitusional menjadi kewajiban negara harus dianggarkan, karena apabila tidak dianggarkan maka negara tidak dapat melaksanakan kewajiban tersebut. Hutang negara, baik kepada negara lain atau pun kepada organisasi internasional lain, yang telah jatuh tempo, harus disediakan anggarannya dalam APBN. Meskipun utang negara tersebut sangat membebani namun secara hukum tetap harus dilakukan pembayarannya. Utang negara kepada swasta nasional juga harus tetap dianggarkan untuk dibayar.

Di samping kewajiban tersebut negara juga harus menganggarkan kewajiban yang diperintahkan oleh UUD 1945, dalam hal ini sebagai contoh adalah kewajiban yang timbul karena perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Setelah kewajiban-kewajiban negara tersebut dianggarkan maka baru ada ruang untuk menganggarkan kegiatan lain. Terhadap kewajiban-kewajiban tersebut, dalam penyusunan APBN, baik Pemohon maupun Termohon I lebih bersifat mencarikan dana untuk memenuhi kewajiban karena sifatnya yang "*given*" atau tidak terelakkan lagi. Perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, baik Pemohon maupun Termohon I, dalam penganggaran lebih berposisi untuk memenuhi kewajiban konstitusi. Pada pembayaran utang luar negeri, posisinya adalah membayar kewajiban. Usaha untuk meringankan pembayaran utang luar negeri mungkin saja dilakukan dengan kemungkinan pembebasan utang, atau memperpanjang cicilan pembayaran, tetapi tidak dapat secara sepihak menghapuskan hutang-hutang.

Pembelian saham PT. NNT adalah kewajiban konstitusional Negara.

[6.11] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24 angka 3 Kontrak Karya antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT. NNT, pemerintah Indonesia

mempunyai hak pertama-tama untuk membeli saham yang dikuasai investor asing. Hak pemerintah Indonesia tersebut timbul dalam rangka apa yang disebut sebagai "*Promotion of National Interest*". Hal demikian jelas karena di bawah Pasal 24 tertulis judul *Promotion of National Interest (Promosi Kepentingan Nasional)*. Kontrak antara Pemerintah RI dan PT. NNT adalah kontrak antara Pemerintah dan swasta. Kontrak ini meskipun mengandung aspek perdata tetapi tidak dapat disamakan persis seperti kontrak antara swasta dengan swasta. Aspek pemerintah sebagai badan publik dengan kewenangan publiknya tidak dapat dihilangkan sama sekali.

Kontrak ini sangat berbeda dengan perjanjian antara pemerintah dengan swasta yang keduanya dalam posisi seimbang, sebagai misal kontrak jual beli komputer antara pemerintah dan toko komputer. Dalam kontrak antara Pemerintah dan PT. NNT diperjanjikan pula penggunaan wewenang pemerintahan dimana hal demikian tidak akan terjadi dengan kontrak dimana Pemerintah sama kedudukannya dengan pihak swasta dalam contoh pembelian komputer;

[6.12] Menimbang bahwa bagi Pemerintah, kontrak dengan PT. NNT tetap bagian dari urusan publik atau pemerintahan, dan bagi PT. NNT tidak dapat dipersamakan dengan kontrak swasta biasa karena ada unsur-unsur publiknya. Keberadaan Pasal 24 kontrak tersebut dengan tujuan untuk *Promotion of National Interest* bukanlah klausula yang bersifat perdata biasa, tetapi klausula yang bersifat publik bahkan konstitusional, yang melekat pada Pemerintah dan tidak perlu ada pada kontrak biasa. Tanggung jawab perusahaan sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 2 angka 4 dan angka 5 menunjukkan bahwa kontrak tersebut bukan semata-mata kontrak perdata biasa, bahkan dari pasal tersebut dapat disimpulkan adanya kewajiban publik yang dipersyaratkan kepada PT. NNT agar mendapatkan izin dari pemerintah Indonesia untuk melakukan usaha pertambangan dalam area yang disebutkan dalam kontrak.

Substansi yang terdapat dalam Pasal 12 yang berhubungan dengan *Import and Re-Export Facilities* adalah berhubungan dengan kewenangan publik, artinya Pemerintah Indonesia memperjanjikan kewenangan publiknya dalam kontrak tersebut, yaitu kewenangan untuk memungut bea masuk dan memungut pajak, yaitu dengan cara memberikan pembebasan atau keringanan bea masuk dan pajak. Hal demikian tidak terjadi pada kontrak perdata biasa. Pembebasan atau

pemberian keringanan, baik bea masuk atau pajak, dapat menyebabkan kerugian publik karena dapat mengurangi penerimaan negara dari sektor ini;

[6.13] Menimbang bahwa hak pertama Pemerintah Indonesia untuk membeli saham asing tersebut telah timbul secara serta merta pada saat kontrak tersebut disetujui bersama, dan bukan pada saat jatuh tempo pasal tersebut harus dilaksanakan. Hak pertama-tama (*firstly* dalam versi kontrak berbahasa Inggris) dikenal sebagai *pre-emptive right* yang dimiliki oleh Pemerintah. Hak perdata ini bernilai komersial atau mempunyai nilai uang. Karena mempunyai nilai uang maka hak ini termasuk sebagai keuangan negara sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dalam Pasal 2 huruf g yang menyatakan bahwa keuangan negara termasuk 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. *Pre-emptive right* tersebut memenuhi kriteria hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 1, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Pasal ini dengan jelas membedakan antara keuangan negara dan investasi, dan oleh karenanya hak *pre-emptive* adalah termasuk keuangan negara, maka tidak akan tunduk pada ketentuan yang berlaku bagi investasi.

[6.14] Menimbang bahwa uang yang harus disediakan untuk melaksanakan hak *pre-emptive* tersebut secara legal bukanlah termasuk sebagai investasi tetapi sebagai biaya untuk merealisasi hak tersebut, karena hak telah timbul sejak ditandatanganinya kontrak tersebut dan bukan merupakan investasi. Tanpa Pasal 24 Kontrak Karya, Pemerintah tidak dapat membeli secara paksa saham asing dari PT. NNT. Hal ini berbeda dengan investasi yang dapat dilakukan sewaktu-waktu manakala ada dana, ada kesempatan untuk melakukannya, serta adanya obyek investasi yang sifatnya tidak merupakan keharusan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003, Pasal 1 angka 17, menyatakan bahwa pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun anggaran-

tahun anggaran berikutnya. Pengeluaran untuk membayar harga saham asing pada kasus *a quo* adalah pengeluaran yang akan diikuti penerimaan kembali, yaitu berupa saham yang bernilai uang yang timbul karena hak *pre-emptive*, bukan karena kehendak untuk investasi. Dasar hukum lain yang menjadikan Pemerintah wajib untuk melakukan pembelian saham PT. NNT adalah maksud dicantumkannya Pasal 24 dalam Kontrak Karya, yaitu tiada lain untuk *Promotion of National Interest* sebagaimana tercantum dalam sub judul yang terdapat di bawah Pasal 24 Kontrak Karya tersebut;

[6.15] Menimbang bahwa sebagaimana telah diuraikan di atas, tujuan untuk promosi kepentingan nasional ini sebuah klausula yang tidak diperlukan manakala kontrak itu murni kontrak perdata yang dibuat oleh swasta. Tujuan untuk promosi kepentingan nasional justru timbul karena yang berkontrak adalah Pemerintah Indonesia. Pertanyaannya, mengapa harus ada klausula promosi kepentingan nasional, tidak lain karena Pemerintah terikat ketentuan UUD 1945 dalam pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penguasaan Pemerintah atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bukan tanpa tujuan, tetapi mempunyai tujuan, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adanya klausula Pasal 24 ini membuktikan bahwa Pemerintah sadar bahwa tanpa Pasal 24, tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak akan tercapai. Oleh karenanya Pasal 24 ini justru menjadi prasyarat yang harus ada (*conditio sine quo non*) akan disetujuinya Kontrak secara keseluruhan oleh Pemerintah.

Meskipun oleh Pasal 24 dibuka kemungkinan saham tersebut dapat dibeli oleh warga negara Indonesia atau oleh perusahaan yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia, namun tujuan untuk promosi kepentingan nasional akan berbeda kalau yang memiliki saham tersebut ternyata bukan pemerintah Indonesia. Promosi kepentingan nasional tidak cukup hanya karena saham asing telah dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara Indonesia, karena dapat saja kepentingan warga negara atau kepentingan badan hukum yang dikendalikan warga negara berbeda dengan kepentingan nasional, bahkan dapat bertentangan dengan kepentingan nasional. Manakala terjadi kepentingan individu warga dan badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara berbeda dengan kepentingan nasional maka tujuan Pasal 24

Kontrak Karya untuk promosi kepentingan nasional tidak akan tercapai. Dapat terjadi kepemilikan oleh warga negara atau badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara akan kontra produktif dengan maksud dicantumkannya Pasal 24 dalam Kontrak Karya. Dengan pertimbangan tersebut di atas, adalah negara yang mempunyai kewajiban untuk promosi kepentingan nasional, dan bukan warga negara atau badan hukum yang dikendalikan oleh warga negara. Oleh karenanya Pemerintah menjadi wajib secara konstitusional untuk memiliki saham divestasi PT. NNT dalam kasus *a quo*;

[6.16] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, negara menjadi wajib secara konstitusional untuk merealisasikan *pre-emptive right* dengan cara mengambil saham PT. NNT karena hanya dengan cara demikian tujuan Pasal 24 Kontrak Karya, yaitu promosi kepentingan nasional, dapat dilakukan. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, terhadap kewajiban negara yang bersifat "*given*" atau tak terelakkan, tugas Pemohon bersama Termohon I adalah menyiapkan alokasi anggarannya dalam APBN. Bahkan, seandainya terjadi kekurangan dana untuk memenuhi kewajiban tersebut, dapat dilakukan dengan penyusunan anggaran defisit. Kewajiban negara untuk menyediakan dana bagi proses divestasi PT. NNT bukanlah suatu tindakan yang dilakukan atas dasar Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, tetapi merupakan kewajiban konstitusional dan tidak dilakukan untuk melakukan penyelamatan perekonomian nasional, dan juga bukan dimaksudkan untuk sekadar melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta.

Dalam usaha untuk memenuhi kewajiban konstitusional negara tersebut, Pemohon dapat menggunakan kewenangan sebagai Kepala Pemerintahan berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan, "*Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan*". Dengan kewenangan ini Pemohon dapat menggunakan sumber keuangan yang tersedia untuk memenuhi kewajiban konstitusi negara yang laporan penggunaannya akan disampaikan kepada Termohon I. Dalam hal tidak ada dana anggaran, sedangkan kewajiban negara tersebut harus dilakukan secepatnya, maka Pemohon dapat menggunakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 27 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya,

yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran;

[6.17] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, Negara mempunyai kewajiban konstitusional untuk mendapatkan bagian saham PT. NNT berdasarkan Pasal 24 Kontrak Karya antara Pemerintah Republik Indonesia dengan PT. NNT sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk promosi kepentingan nasional. Bahwa karena Negara wajib untuk mendapatkan bagian tersebut, Pemohon bersama Termohon I wajib untuk menyediakan dana yang diperlukan dalam pengambilan bagian saham PT. NNT. Bahwa Pemohon selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara dapat mengalokasikan dana yang diperlukan tersebut dari sumber keuangan negara yang sah, dan apabila belum tersedia anggarannya, Pemohon dapat menggunakan kewenangan berdasarkan Pasal 27 ayat (4) UU Keuangan Negara yang kemudian disahkan Termohon I.

Dengan demikian, seharusnya Mahkamah dalam amarnya menyatakan, "Pemohon selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara berwenang melakukan pembayaran untuk mendapatkan bagian saham PT. Newmont Nusa Tenggara dari sumber keuangan negara yang sah dan menggunakan kekuasaan berdasarkan Pasal 27 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tanpa persetujuan Termohon I untuk kemudian disahkan oleh Termohon I, karena negara wajib untuk mendapat bagian saham PT. Newmont Nusa Tenggara sesuai dengan tujuan Pasal 24 Kontrak Karya yaitu promosi kepentingan nasional".

2. Pendapat berbeda Hakim Konstitusi Achmad Sodiki:

[6.18] Menimbang bahwa ideologi di bidang sumber daya alam bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bumi dan air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ideologi di sini diartikan sebagai nilai yang mengandung cita-cita (*ideals*) yang menjadi rujukan bagaimana negara mengatur dan bertindak sesuai dengan muatan nilai tersebut. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah *milik* bangsa Indonesia, yaitu suatu wilayah bekas jajahan Hindia Belanda. Negara hanyalah sebagai *organisasi kekuasaan* yang diberi tugas oleh bangsa sebagai pemiliknya untuk mempergunakan bumi dan air dan

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jadi semakin dapat direalisasikan kepemilikan dan penggunaan aset bangsa tersebut, maka semakin mendekati kemungkinan untuk mencapai cita-cita memakmurkan rakyat. Sebaliknya semakin tidak menguasai aset kekayaan tersebut, semakin tidak mungkin memakmurkan rakyat;

Sehubungan dengan alokasi 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NNT) yang harus divestasi dan mengutamakan Pemerintah (pusat) untuk membelinya, maka pada hakikatnya mengutamakan kepemilikan bangsa Indonesia yang akan dipergunakan oleh negara bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu walaupun hanya 7% dari saham PT. NNT yang ditawarkan agar dibeli oleh negara, hal itu sangat berarti bagi kedudukan bangsa dan negara untuk mendekati realisasi sumber daya alam bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Seharusnya dengan jatuh temponya 7% saham tersebut untuk dibeli negara, dalam hal ini Pemohon dan Termohon I sudah harus mengantisipasi penyediaan dananya. Seandainya dana tersebut belum dialokasikan maka tetap menjadi tugas negara untuk mempersiapkannya. Persetujuan Termohon I untuk divestasi yang dibutuhkan oleh Pemohon bukan dalam arti menolak, tetapi bersama-sama Termohon I dan Pemohon mempersiapkan dana tersebut dari manapun sumbernya karena hal tersebut adalah amanat konstitusi;

Penolakan berarti tidak akan memperkuat kedudukan bangsa sebagai pemilik aset yang harus dikuasai sehingga menjauhkan dari aspek penggunaan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jika 7 % saham PT. NNT jatuh kepada perseorangan, sekalipun ia warga negara Indonesia, atau Pemerintah Daerah yang tidak mempunyai dana tetapi meminjam kepada swasta, tetap saja hal itu berarti tidak akan memperkuat pemilikan dan penguasaan aset bangsa dan negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945;

[6.19] Menimbang bahwa Kontrak karya terjadi pada masa awal Orde Baru. Krisis ekonomi menjadikan posisi pemerintah sangat lemah di hadapan para pemilik modal, sehingga sangat merugikan negara. Menyadari hal demikian, kini banyak pihak meminta Pemohon untuk merenegosiasi kontrak demikian, tetapi hal itu terbukti tidak mudah dilakukan. Oleh sebab itu pembelian 7% saham divestasi tidak boleh dilewatkan begitu saja. Karena ini merupakan kesempatan emas yang tidak boleh disia-siakan demi kejayaan bangsa dan generasi yang akan datang.

Izin Usaha Pertambangan (IUP) telah menjadi komoditas politik (lokal). Sampai dengan tahun 2012 total IUP berjumlah 10.235. Dari jumlah tersebut, 4.151 IUP dinyatakan bersih dan 6.084 IUP adalah ilegal. Di banyak tempat, tambang telah menjadi mainan Bupati (kepala daerah) untuk konsolidasi politik lokal.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara membuka kemungkinan adanya nasionalisasi sektor pertambangan. Melalui PP ini pemegang izin usaha pertambangan dan izin usaha pertambangan khusus asing wajib mendivestasikan 51% saham secara bertahap setelah lima tahun berproduksi. Pada tahun ke-10, 51% saham telah dipegang peserta Indonesia, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau korporasi lokal melalui pelelangan. Pada saat ini hingga 20 tahun yang akan datang akan banyak kontrak karya yang habis masa berlakunya. Oleh sebab itu sangatlah bijaksana apabila hal tersebut diantisipasi agar Negara, dalam hal ini Termohon I dan Pemohon untuk mempersiapkan diri dalam pengelolaan sumber daya alam tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang mencerminkan daulat rakyat atas kekayaan alam Indonesia;

[6.20] Menimbang bahwa dalam kasus yang sekarang menjadi perkara di Mahkamah ini seharusnya dihindari cara pendekatan tekstual dari bunyi undang-undang yang secara kaku (*rigid*) tidak dapat mengantisipasi dan menyesuaikan diri dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat. Pembeneran pendekatan tekstual oleh kaum *originalist* ini atas dasar keyakinan bahwa *“Each statute is an expression of sovereign legislative will, and it is not the place of the courts to usurp the legislator’s power through a ‘creative’ form of judicial interpretation. This doctrine finds its foundation in other doctrines namely Parliamentary sovereignty and the separation of powers. The judge, who is the ultimate interpreter of laws, is not cloaked in the legitimacy of democratic election. Consequently, he must confine himself to being, the words of Montesquieu ‘the mouth for the words of the law”*.

Sebaliknya, perlu menggunakan pendekatan yang dinamis, yang menurut Randal N. Graham *“law should be interpreted by reference to **contemporary ideals**, with little or intention paid to legislative intent”*. Dengan pendekatan yang dinamis tersebut maka undang-undang *‘to be moulded in response to **needs** which are identified at the time the rule is being applied, either with reference to the current*

rather the historic will of legislature, or with respect to what the interpreter considers is dedicated under the circumstances”.

[6.21] Menimbang bahwa, dengan penafsiran dinamis tersebut, maka yang menjadi rujukan utama adalah *contemporary ideals* (ide-ide kontemporer) yakni penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dipergunakan untuk merespon/menjawab *the needs* atau kebutuhan masyarakat masa kini pada saat suatu undang-undang itu diterapkan -- bukan merujuk pada kehendak legislatif yang dirunut pada saat undang-undang tersebut dibentuk-- yaitu untuk mempergunakan aset bangsa tersebut untuk sebesar besar kemakmuran rakyat [vide Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak dikuasai oleh Negara].

Jika mengikuti pendekatan demikian maka seharusnya persoalan persetujuan Termohon I bukan merupakan persoalan besar, dan dapat dirundingkan kembali demi tegaknya kedaulatan kita atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Jika demikian halnya, dalam perkara ini tidak ada pihak yang menjadi *the winner* dan *the looser* karena yang harus menjadi pemenang sejati adalah bangsa ini yang menikmati kedaulatannya atas sumber daya alam sesuai amanat konstitusi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, seharusnya Mahkamah mengabulkan permohonan ini;

3. Pendapat berbeda Hakim Konstitusi Ahmad Fadlil Sumadi:

[6.22] Menimbang bahwa permasalahan yang harus dijawab oleh Mahkamah dalam sengketa konstitusional kewenangan lembaga negara *a quo* adalah:

1. Apakah melakukan pembelian saham dimaksud merupakan pelaksanaan kewenangan konstitusional Pemohon (Presiden) dalam menjalankan pemerintahan negara?
2. Apakah keharusan izin Termohon I (DPR) dalam pembelian saham divestasi dimaksud dapat dikategorikan sebagai tindakan Termohon I yang “menghalang-halangi atau mengurangi” pelaksanaan tugas konstitusional Pemohon?

[6.23] Menimbang bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-*

Undang Dasar". Hal demikian sejalan dengan prinsip yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Artinya, bahwa Presiden oleh UUD 1945 diberikan kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan, namun di dalam menjalankan fungsinya tersebut Presiden tidak boleh sewenang-wenang, melainkan dibatasi oleh konstitusi. Dengan perkataan lain, bahwa Presiden dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya, menyelenggarakan pemerintahan guna mencapai tujuan negara, sebagaimana ditentukan dalam Pembukaan UUD 1945, harus dalam kerangka konstitusional sesuai dengan prinsip negara hukum (*constitutional state*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Hal yang membatasi penyelenggaraan tugas pemerintahan Presiden tersebut, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, adalah UUD 1945. Manakala hal tersebut dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", dapat dikonstruksikan bahwa UUD 1945 merupakan kehendak rakyat pemegang kedaulatan ketika membentuk negara. Dengan demikian dapat dikatakan pula bahwa sejatinya yang membatasi kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan adalah UUD 1945 yang di dalamnya terdapat ketentuan-ketentuan tentang tujuan negara dan kerangka konstitusional pencapaian tujuan dalam pembentukan negara sebagai pengejawantahan dari kehendak rakyat. Dari perspektif ini, keseluruhan Pasal 1 yang terdiri atas tiga ayat tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa Indonesia tidak saja menganut prinsip negara hukum saja, melainkan menganut pula prinsip negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi berdasarkan hukum (*constitutional democratic state*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 UUD 1945.

[6.24] Menimbang bahwa dalam perspektif negara demokrasi, Indonesia menganut sistem demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan sesuai sila keempat dari Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan, "*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*", yang juga diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal UUD 1945. Dalam perspektif ini, MPR, DPR, dan DPD, dengan fungsinya masing-masing merupakan lembaga negara yang merepresentasikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Mengenai fungsi DPR, Pasal 20A ayat (1) menyatakan,

“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.

Penyelenggaraan pemerintahan memiliki konsekuensi keuangan, baik dari segi pendapatan maupun pembelanjaan. Pendapatan maupun pembelanjaan keuangan memerlukan pengelolaan yang baik di dalam suatu anggaran pendapatan dan pembelanjaannya. Terkait dengan keuangan negara, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *“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-besar kemakmuran rakyat”.*

Berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut maka dalam menyelenggarakan pemerintahan terkait dengan pengelolaan keuangan negara, baik dari segi pendapatan dan pembelanjaannya, Presiden tidak dapat menentukan secara mandiri, melainkan, **pertama**, harus dituangkan di dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN) pada setiap tahunnya dan **kedua**, pelaksanaannya harus dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jadi, pengelolaan keuangan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan harus berupa rencana yang berbentuk UU APBN.

[6.25] Menimbang bahwa sebagai Undang-Undang, UU APBN merupakan produk dari suatu mekanisme persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Perbedaannya dengan Undang-Undang pada umumnya adalah bahwa rancangan UU APBN, secara konstitusional diajukan oleh Presiden sebagai Rancangan UU APBN (RUU APBN), sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”.* Pembahasan dan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR (termasuk juga dengan DPD) dalam UU APBN merupakan implementasi dari fungsi anggaran DPR. Selanjutnya, dalam pelaksanaan UU APBN, Presiden harus melaksanakannya secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam pengawasan DPR.

[6.26] Menimbang bahwa penyelenggaraan pemerintahan sebagai upaya yang sangat luas dalam rangka pencapaian tujuan negara, meliputi kegiatan-kegiatan yang bersifat administratif maupun keperdataan. Kegiatan pembelian dari segi UU APBN merupakan kegiatan pembelanjaan dalam pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu pembelian 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NNT) merupakan salah satu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat keperdataan, sehingga dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional Pemohon.

Dengan demikian maka kegiatan pembelian tersebut secara konstitusional tunduk pada ketentuan Pasal 23 UUD 1945. Artinya, anggaran pembelian tersebut harus telah termuat di dalam UU APBN dan sebagai pelaksanaan harus dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di bawah pengawasan Termohon I. Manakala anggaran untuk pembelian tersebut belum atau tidak termuat dalam UU APBN maka anggaran tersebut dimasukkan dalam RUU APBN pada tahun berikutnya. Atau, manakala dalam keadaan tertentu Pemohon memerlukan dana untuk suatu investasi sebagai tindakan penyelamatan perekonomian negara, sedangkan dana tersebut tidak termuat dalam UU APBN, hal demikian adalah wajar manakala diperlukan ijin atau persetujuan Termohon I sesuai dengan fungsinya dalam bidang anggaran.

[6.27] Menimbang bahwa sejalan dengan uraian di atas maka pembelian 7% saham divestasi PT. NNT dalam perspektif pengelolaan keuangan negara merupakan pembelanjaan keuangan negara oleh Pemohon sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional dalam menjalankan pemerintahan negara yang harus dilaksanakan, (i) dengan persetujuan bersama dengan Termohon I melalui mekanisme UU APBN, (ii) secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan (iii) di bawah pengawasan Termohon I. Manakala dalam keadaan tertentu Pemohon memerlukan dana untuk suatu investasi sebagai tindakan penyelamatan perekonomian negara, sedangkan dana tersebut tidak termuat dalam UU APBN, diperlukan ijin atau persetujuan Termohon I sesuai dengan fungsinya dalam bidang anggaran. Hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan Termohon I yang “menghalang-halangi atau mengurangi pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden”.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, terkait sengketa konstitusional *a quo*, menurut pendapat saya, Mahkamah harus menjatuhkan putusan yang mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu bahwa Pemohon tidak memerlukan persetujuan Termohon I lagi dalam menggunakan anggaran yang telah ditentukan dalam UU APBN untuk pembelian saham divestasi PT. NNT, dan menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya, yaitu bahwa Pemohon memerlukan persetujuan Termohon I dalam menggunakan keuangan negara yang belum atau tidak ditentukan dalam UU APBN untuk pembelian saham divestasi PT. NNT dimaksud.

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Mardian Wibowo