



**PUTUSAN**

**Nomor 7 P/HUM/2018**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH AGUNG**

Memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materiil atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (khususnya Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4) terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, pada tingkat pertama dan terakhir telah memutuskan sebagai berikut, dalam perkara:

- I. YAYASAN HUKUM ENERGI DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN/PUSHEP)**, tempat kedudukan di Bellacasa Residence Blok B2 Nomor 11, RT 04 RW 05, Kelurahan Depok, Kecamatan Pancoranmas, Kota Depok, Provinsi Jawa Barat, dalam hal ini diwakili oleh Bisman Bhaktiar, S.H., M.H., M.M., jabatan Ketua Pengurus Yayasan;
- II. LEMBAGA KONSULTASI DAN BANTUAN HUKUM UNIVERSITAS SAHID JAKARTA**, tempat kedudukan di Jalan Prof. Dr. Soepomo Nomor 84, Menteng Dalam, Tebet, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, dalam hal ini diwakili oleh Wahyu Nugroho, S.H., M.H., jabatan Ketua;
- III. Dr. AHMAD REDI, S.H., M.H.**, kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Kavling DKI BLK B 1 Nomor 6, RT 003 RW 009, Malaka Sari, Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur, Provinsi DKI Jakarta, pekerjaan dosen;

Halaman 1 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

**IV. Ir. AGUS PAMBAGIO, MEA., CPN.,** kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Jalan Agraria Blok E Nomor 86, RT 005 RW 004, Kelurahan Pondok Labu, Kecamatan Cilandak, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta;

**V. Ir. MARWAN BATUBARA, M.Sc.,** kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Jalan Depsos I Nomor 21, RT 005 RW 001, Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta;

**VI. Dr. Ir. LUKMAN MALANUANG, M.Si.,** kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Bukit Cimanggu City Blok G.3 Nomor 8-9, RT 001 RW 011, Kelurahan Cibadak, Kecamatan Tanah Sereal, Kota Bogor, Provinsi Jawa Barat;

Kesemuanya diwakili oleh kuasa:

1. Bisman Bhaktiar, S.H., M.H., M.M.;
2. Suyanto, S.H., M.H.;
3. Jamil B., S.H.;
4. Ikhwan Fahroji, S.H.;

Advokat dan Konsultan Hukum pada Tim Hukum Koalisi Masyarakat Penyelamat BUMN, beralamat di Rasuna Epicentrum, Epiwalk Lantai 5, Ruang B532, Jalan HR Rasuna Said, Kuningan, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 22 Desember 2017 dan tanggal 23 Desember 2017;

Selanjutnya disebut Para Pemohon;

**melawan:**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,** tempat kedudukan di Istana Negara, Jalan Medan Merdeka Utara, Jakarta Pusat, Provinsi DKI Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 22 Januari 2018 memberi kuasa dengan hak substitusi kepada:

Halaman 2 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018

#### Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :  
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

1. Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, tempat kedudukan Jalan Medan Merdeka Selatan Nomor 13, Gambir, Jakarta Pusat, selanjutnya memberi kuasa substitusi kepada:

- a. Imam Apriyanto Putro, jabatan Sekretaris Kementerian BUMN;
- b. Hambra, jabatan Deputy Infrastruktur Bisnis;
- c. Bastian, jabatan Kepala Biro Hukum;
- d. Noor Ida Khomsiyati, jabatan Kepala Bagian Bantuan Hukum;
- e. Wahyu Setyawan, jabatan Kepala Bagian Peraturan Perundang-undangan;

Berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor SKS-01/MBU/01/2018, tanggal 22 Januari 2018;

2. Menteri Keuangan Republik Indonesia, tempat kedudukan di Jalan Dr. Wahidin Raya Nomor 1, Jakarta Pusat, selanjutnya memberi kuasa substitusi kepada:

- a. Hadiyanto, jabatan Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan;
- b. Isa Rachmatarwata, jabatan Direktur Jenderal Kekayaan Negara;

Berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor SKU/47/MK.01/2018, tanggal 23 Januari 2018;

3. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, tempat kedudukan di Jalan HR Rasuna Said Kavling 6-7 Kuningan, Jakarta Selatan, selanjutnya memberi kuasa substitusi kepada:

- a. Widodo Ekatjahjana, jabatan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
- b. Ninik Hariwanti, jabatan Direktur Litigasi Peraturan Perundang-undangan;

Halaman 3 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- c. Erwin Fauzi, jabatan Kepala Sub Direktorat  
Penyiapan dan Pendampingan Persidangan Bidang  
Perekonomian;
- d. Untung Minardi, jabatan Kepala Seksi Perekonomian  
I;
- e. Rita Adriani, jabatan Kepala Seksi Perekonomian II;
- f. Rahadhi Aji, jabatan Perancang Peraturan  
Perundang-undangan;

Berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor  
M.HH.PP.06.01-09, tanggal 24 Januari 2018;

Selanjutnya disebut Termohon;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

## DUDUK PERKARA

Menimbang, bahwa Pemohon dengan surat permohonannya tanggal 3 Januari 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 4 Januari 2018 dan diregister dengan Nomor 7 P/HUM/2018 pada tanggal 8 Januari 2018 telah mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (khususnya Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4), terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dengan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

### A. Kewenangan Mahkamah Agung

1. Bahwa Para Pemohon memohon agar Mahkamah Agung melakukan pengujian PP 47/2017 terhadap UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba;
2. Bahwa berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Agung

Halaman 4 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018

#### Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :  
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



mempunyai kewenangan konstitusional untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sebagaimana dinyatakan "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*";

3. Bahwa kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan:
  - a. *Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*;
  - b. *Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku*;
  - c. *Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada Tingkat Kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung*;
  - d. *Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat*;
4. Bahwa kewenangan tersebut juga diatur dalam Pasal 20 ayat (2) huruf (b) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan "*Mahkamah Agung*

Halaman 5 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



*berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”;*

5. Bahwa kedudukan/hierarki setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditentukan sebagai berikut:

*“Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:*

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

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

Dalam bagian Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa *“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”;*

Dengan demikian, sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, maka setiap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bilamana terdapat ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang bertentangan dengan Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar





Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka ketentuan tersebut tidak sah, batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

6. Bahwa lebih lanjut dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan kewenangan Mahkamah Agung dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana dinyatakan *"Dalam hal suatu peraturan perundangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung"*;
7. Bahwa secara *hierarki* kedudukan Peraturan Pemerintah berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), sehingga dalam proses pembentukan maupun muatan materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang/Perpu. Jadi apabila suatu Peraturan Pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka dapat dimohonkan untuk diuji melalui uji materiil kepada Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku;
8. Bahwa kewenangan untuk melakukan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang secara teknis telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil", yang juga menegaskan dalam Pasal 1 butir ke-1 sebagai berikut *"Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi"*;
9. Bahwa Permohonan uji materiil yang diajukan dalam permohonan ini adalah pengujian PP 47/2017, dengan alasan dan keberatan karena

Halaman 7 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

ketentuan dalam PP 47/2017 *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang yang kedudukannya lebih tinggi, yakni:

- a. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) (UU Keuangan Negara) [Bukti P-2];
  - b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) (UU BUMN) [Bukti P-3];
  - c. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959) (UU Minerba) [Bukti P-4];
10. Bahwa yang dimohonkan untuk diuji dalam permohonan ini adalah Peraturan Pemerintah yang secara hierarki berada di bawah undang-undang, sehingga dengan demikian Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan uji materiil PP 47/2017 *a quo*;
11. Bahwa dengan demikian berdasarkan seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah disampaikan sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah Agung berwenang untuk memeriksa dan memutus Permohonan Uji Materiil terhadap PP 47/2017 serta mengingat permohonan *a quo* diajukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, maka Permohonan Uji Materiil terhadap PP 47/2017 yang diajukan oleh Para Pemohon sepatutnya dapat diterima oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia;

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

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 31A ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang

Halaman 8 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018





# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Mahkamah Agung, menyatakan sebagai berikut:

(1) *Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan langsung oleh Pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam Bahasa Indonesia;*

(2) *Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu:*

- a. *Perorangan Warga Negara Indonesia;*
- b. *Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang; atau*
- c. *Badan hukum publik atau badan hukum privat;*

(1) *Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:*

- a. *Nama dan alamat Pemohon;*
- b. *Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa:*
  1. *Materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau*
  2. *Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku, dan*
- c. *Hal-hal yang diminta untuk diputus;*

(1) *Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Permohonan”;*

2. Bahwa lebih lanjut Mahkamah Agung mengatur berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil menyebutkan bahwa Pemohon

Halaman 9 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018

#### Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :  
Email : [kepaniteraan@mahkamahagung.go.id](mailto:kepaniteraan@mahkamahagung.go.id) Telp : 021-384 3348 (ext.318)



keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang;

3. Bahwa Mahkamah Agung telah memberikan acuan/koridor tentang syarat *legal standing* khususnya mengenai unsur kerugian hak pemohon dalam permohonan hak uji materiil di Mahkamah Agung sesuai putusan Mahkamah Agung berdasarkan kaidah hukum dalam beberapa putusan hak uji materiil (di antaranya Putusan Nomor 54 P/HUM/2013, Putusan Nomor 62 P/HUM/2013, dan Putusan Nomor 11 P/HUM/2014) yang menyatakan bahwa kerugian hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
  - a. adanya hak Pemohon yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan;
  - b. hak tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;
  - c. kerugian tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
4. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat, lembaga hukum perguruan tinggi dan orang-perorangan yang merasa haknya dirugikan atau potensial dirugikan akibat terbitnya objek permohonan sehubungan dengan penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan saham milik negara pada PT Aneka



Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat berubahnya status ketiga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) *a quo* menjadi tidak lagi berstatus BUMN dan menjadi perseroan terbatas biasa. Oleh karenanya, Para Pemohon mempunyai kedudukan sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan mempunyai kerugian hak yang diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;

5. Bahwa Pemohon I adalah subjek hukum yang telah berbadan hukum di Indonesia yang mempunyai maksud dan tujuan di bidang sosial, kemanusiaan dan kebangsaan yang dalam kegiatannya dapat dilakukan melalui berbagai usaha-usaha pembinaan, pengembangan, advokasi, pemberdayaan masyarakat, peran politik kebangsaan, dan sebagainya [Bukti P-6]. Sedangkan Pemohon II adalah lembaga hukum perguruan tinggi yang mempunyai maksud dan tujuan untuk pendidikan, penelitian dan pengembangan hukum, advokasi, pemberian bantuan hukum untuk masyarakat serta melakukan peran untuk kepentingan sosial, kemanusiaan dan kebangsaan [Bukti P-7];

Pengajuan permohonan pengujian terhadap PP 47/2017 merupakan mandat organisasi dalam melakukan upaya-upaya mencapai tujuan masyarakat yang sejahtera dan merupakan peran kebangsaan sebagai upaya perwujudan masyarakat adil dan makmur sesuai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui penegakan hukum dan keadilan. Hal ini tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian organisasi Pemohon [Bukti P-6];

6. Bahwa organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan publik/umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu berbentuk badan hukum atau kelompok



masyarakat, dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut, dan organisasi tersebut melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;

7. Bahwa Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur: ayat (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*; ayat (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*. [Bukti P-5] Berdasarkan ketentuan tersebut, rakyat secara kolektif memberikan mandat kepada Negara melalui penyertaan modal dan dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) guna mendayagunakan penguasaan Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sehingga Pemohon yang melakukan mandat organisasi dalam melaksanakan peran kebangsaan, sosial dan kemanusiaan, berkepentingan untuk memastikan penguasaan Negara dalam tata kelola sumber daya alam dan tata kelola BUMN agar dapat berjalan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun undang-undang;
8. Bahwa materi muatan PP 47/2017 (objek hak uji materiil) adalah menyangkut pengelolaan keuangan Negara, berupa penyertaan modal Negara dalam BUMN yang bersifat profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang bertujuan mensejahterakan seluruh warga Negara Indonesia, sehingga Pemohon sebagai subjek hukum yang memiliki hak atas keuangan Negara serta akses terhadap keterbukaan pengelolaan keuangan Negara yang diserahkan kepada BUMN terdapat potensi kerugian hak konstitusinya secara langsung;
9. Bahwa Pemohon I merupakan lembaga swadaya masyarakat



berbadan hukum yang dalam akta pendiriannya menyebutkan secara khusus antara lain mempunyai tujuan untuk berperan dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur serta peran partisipasi kebangsaan, sosial dan kemanusiaan khususnya terkait dengan tata kelola sumber daya alam pertambangan, sedangkan Pemohon II merupakan lembaga hukum perguruan tinggi yang mempunyai kewajiban melaksanakan Tri Dharma perguruan tinggi, karenanya meskipun organisasi tersebut andai dianggap tidak mengalami kerugian langsung, namun berdasarkan praktek peradilan yang telah menjadi yurisprudensi organisasi seperti ini diberikan hak gugat (*legal standing*);

10. Bahwa Pemohon III sampai dengan Pemohon VI merupakan warga negara Indonesia [Bukti P-8] dalam kapasitasnya sebagai Pemohon perorangan yang oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberikan hak-hak konstitusional antara lain tetapi tidak terbatas pada:

- a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*;
- b. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya"* [Bukti P-5];

11. Bahwa Pemohon III sampai dengan Pemohon VI adalah pegiat sosial, aktivis, dan ahli yang mempunyai perhatian pada tata kelola sumber daya alam pertambangan dan tata kelola keuangan negara yang baik merupakan bagian dari rakyat Republik Indonesia yang memahami dan langsung merasakan akibat dari pengalihan seluruh saham milik negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat hilangnya status BUMN di ketiga BUMN *a quo*;

12. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat, lembaga hukum



perguruan tinggi dan perorangan yang dirugikan hak hukumnya atas berlakunya PP 47/2017 yang menjadi dasar hukum penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat hilangnya status BUMN di ketiga BUMN *a quo*;

13. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara, dengan berlakunya PP 47/2017 menjadi tidak lagi berstatus BUMN melainkan menjadi perseroan terbatas yang tidak lagi milik negara secara langsung. Dengan demikian telah secara nyata mereduksi kepemilikan rakyat atas kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang berada dalam penguasaan negara, sehingga tujuan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat menjadi tidak terpenuhi atau dengan kata lain hak Para Pemohon untuk dapat menikmati dan memperoleh manfaat dari BUMN yang mengelola kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air yang berada dalam penguasaan negara tidak didapatkan oleh Para Pemohon sebagaimana mestinya yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
14. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat, lembaga hukum perguruan tinggi dan perorangan yang dirugikan atau potensial dirugikan hak hukumnya atas berlakunya PP 47/2017 sebagaimana dimohonkan dalam uji materi ini karena bertentangan dengan undang-undang di atasnya, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan mereduksi hak hukum Para Pemohon dalam memperoleh jaminan dan perlindungan hukum serta keadilan dan kesejahteraan selaku warga negara;





15. Bahwa Para Pemohon mempunyai kepentingan dengan alasan pemberlakuan objek permohonan *a quo* yang substansinya mengatur penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan saham milik negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat hilangnya status BUMN ketiga BUMN *a quo*, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan mereduksi hak hukum Para Pemohon dalam memperoleh jaminan dan perlindungan hukum serta keadilan dan kesejahteraan, sehingga Para Pemohon mempunyai kerugian/kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil kepada Mahkamah Agung agar PP 47/2017 yang menjadi obyek permohonan *a quo* dinyatakan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi;
16. Bahwa dengan demikian berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon dan telah memenuhi syarat *legal standing* sebagai Pemohon uji materiil PP 47/2017 dan mempunyai hubungan hukum (*causal verband*) terhadap pengujian PP 47/2017 terhadap UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba. Oleh sebab itu, permohonan yang diajukan oleh Para Pemohon ini selayaknya secara formal dapat diterima;

### **C. ALASAN DAN POKOK PERMOHONAN**

#### **Pendahuluan**

Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*" dan ayat (3) yang menyatakan "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Pengertian "dikuasai oleh negara" menurut Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam

Halaman 15 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsep kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud;

Rakyat secara kolektif 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 peringkat pertama dan yang paling utama sebagai wujud penguasaan negara adalah fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara. Berpijak pada hal ini, maka kepemilikan saham secara langsung oleh negara pada BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara harus tetap dijaga, termasuk kepemilikan langsung negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. tiga BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara;

Dengan tetap menjadi BUMN, PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. mempunyai peran strategis sebagai pelaksana penguasaan negara atas sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara dan turut mendukung dalam tercapai tujuan nasional untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Kepemilikan BUMN oleh negara menjamin akses langsung negara terhadap BUMN untuk menjamin agar BUMN tersebut tetap berjalan sesuai dengan tujuan pembentukkannya dan tetap berorientasi untuk kepentingan negara dan masyarakat;

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan hal tersebut, maka kekayaan/keuangan BUMN merupakan keuangan



negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara. Dengan status menjadi BUMN dan secara tegas diatur bahwa keuangannya merupakan keuangan negara, maka kontrol Negara kepada BUMN termasuk kepada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. akan jauh lebih efektif dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara;

Berdasarkan uraian singkat pendahuluan ini dan bahwa pada tanggal 10 November 2017 Presiden Republik Indonesia telah menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 229) (PP 47/2017), maka dengan hormat bersama ini kami menyampaikan pokok-pokok permohonan dan alasan sebagai berikut:

**I. Pasal 1 PP 47/2017 bertentangan dengan UU Keuangan Negara**

1. Bahwa Pasal 1 PP 47/2017 berbunyi sebagai berikut:

(1) *Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2014 tentang Penetapan PT Indonesia Asahan Aluminium Sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium;*

(2) *Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:*

a. *Pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada:*

1) *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan*



*Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1974 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);*

2) *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero); dan*

3) *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1980 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam;*

*b. Pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Freeport Indonesia [Bukti P-1];*

1. Bahwa penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang diatur dalam Pasal 1 PP 47/2017 *a quo* bertentangan dengan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara yang lengkapnya 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 dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD;*
2. Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara tersebut, diatur secara jelas bahwa penyertaan modal negara kepada BUMN mensyaratkan ditetapkan terlebih dahulu dalam APBN. Hal ini tidak hanya berlaku pada saat penyertaan modal negara yang dilakukan dengan mengambil harta yang bersumber dari kekayaan negara atau pada saat perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN, namun juga berlaku bagi penyertaan modal yang berasal dari pengalihan saham negara pada BUMN kepada BUMN lainnya;
  3. Bahwa benar pada saat kekayaan negara berubah bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan bertransformasi menjadi saham negara pada BUMN yang dikelola secara korporasi yang sehat (*good corporate governance*) yang juga berarti ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik tapi hukum privat. Namun apabila saham milik negara pada sebuah BUMN tersebut dilakukan pengalihan kepada badan hukum (BUMN) lain dan berakibat pada transfer kepemilikan yang juga berakibat hukum atas status BUMN dan kekayaan BUMN, maka harus ditetapkan dalam APBN sebagaimana amanat Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara;
  4. Bahwa dalam hal ini Pemerintah selaku pemegang saham pada BUMN tidak bisa memindahkan dan mengalihkan secara sepihak saham negara pada BUMN kepada BUMN lainnya tanpa proses dan penetapan dalam APBN. Penetapan dalam APBN terhadap penyertaan modal negara, baik yang berasal dari keuangan APBN maupun yang berasal dari pengalihan saham negara pada BUMN merupakan wujud dari prinsip akuntabilitas pengelolaan keuangan/kekayaan negara atas



keputusan terhadap penyertaan modal negara;

5. Bahwa pentingnya ditetapkan dalam APBN atas penambahan penyertaan modal negara tersebut karena keputusan pengalihan saham Negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) berakibat pada hilangnya status BUMN pada ketiga BUMN *a quo* yang juga berakibat hukum dan status keuangan ketiga BUMN *a quo*. Dengan demikian, pengalihan seluruh saham negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) merupakan keputusan strategis tentang pengelolaan keuangan negara yang harus ditetapkan dalam APBN agar dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik;
6. Bahwa sangat jelas Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara tidak ada klausula pengecualian dan tidak ada ketentuan lain yang mengatur atau membolehkan bahwa penyertaan modal yang berasal dari pengalihan saham negara pada BUMN kepada BUMN lainnya dapat tanpa melalui APBN. Jadi berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara seluruh kegiatan penyertaan modal negara harus ditetapkan dalam APBN tanpa terkecuali;
7. Bahwa sepanjang Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara tetap berbunyi "*Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD*", maka jelas dan tidak ada tafsir lain bahwa penyertaan modal negara baik yang berasal dari kekayaan negara maupun yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN harus tetap terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN. Kecuali DPR RI dan Pemerintah melakukan perubahan terhadap

Halaman 20 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018





UU Keuangan Negara tersebut;

8. Bahwa dengan adanya ketentuan yang sudah jelas dalam UU Keuangan Negara *“yang mengharuskan ditetapkan dalam APBN”*, namun masih juga dilanggar dan tidak dilaksanakan, apabila dikemudian hari ditemukan kerugian negara, maka perbuatan penyertaan modal dengan pengalihan saham ini jelas merupakan tindak pidana korupsi karena telah memenuhi unsur melawan hukum dan terdapat kerugian negara;

**I. Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 bertentangan dengan UU Minerba**

1. Bahwa Pasal 1 PP 47/2017 sebagaimana telah tersebut di atas dan Pasal 3 PP 47/2017 yang lengkapnya berbunyi *“Dengan pengalihan saham Seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk. melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar”* [Bukti P-1] bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba yang menyatakan *“Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat”* [Bukti P-4] *juncto* Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan *“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”* dan ayat (3) *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”* [Bukti P-5];
2. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. merupakan BUMN yang mempunyai usaha di bidang pengelolaan sumber daya alam

Halaman 21 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



pertambangan mineral dan batubara. Bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka bidang usaha ketiga BUMN *a quo* merupakan pengelolaan kekayaan alam dan cabang produksi yang penting yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

3. Bahwa dengan dialihkannya seluruh saham negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk., maka berakibat negara tidak lagi memiliki saham secara langsung (kepemilikan langsung) pada ketiga BUMN *a quo* yang notabene merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara. Ketiadaan kepemilikan secara langsung ini berarti menjauhkan penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bahwa hubungan antara BUMN dengan konsep penguasaan negara telah diberikan acuan/koridor oleh Mahkamah Konstitusi RI sebagaimana terdapat dalam beberapa Putusannya, diantaranya Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 (halaman 99) [Bukti P-9] yang menyatakan "*UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui*

Halaman 22 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



*kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”;*

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

5. Bahwa lebih lanjut Mahkamah Konstitusi RI melalui Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 (halaman 101) [Bukti P-9] menegaskan bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Pengelolaan secara langsung adalah kepemilikan saham pada BUMN yang mempunyai usaha di bidang pengelolaan sumber daya alam;
6. Bahwa dengan tidak memiliki saham pada ketiga BUMN di bidang pertambangan tersebut berarti akses negara untuk melakukan pengelolaan secara langsung menjadi berkurang, padahal pengelolaan langsung merupakan wujud dari penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting sebagaimana dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tersebut [Bukti P-9]. Jadi dengan pengalihan seluruh saham negara pada PT Aneka



Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 telah mereduksi penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

7. Bahwa dengan transformasi PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang sebelumnya merupakan BUMN yang saat ini tidak lagi berstatus BUMN dan menjadi anak perusahaan *holding* BUMN, maka beralih juga kewenangan Negara/Pemerintah (dalam arti publik) yang sebelumnya sebagai pemegang saham pada ketiga BUMN *a quo* menjadi kewenangan PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) sebagai BUMN induknya (*holding*). Konsekuensi dalam bentuk *holding*, maka segala kebijakan terhadap anak perusahaan tergantung BUMN induknya, Negara tidak mempunyai akses langsung kepada BUMN yang telah menjadi perseroan terbatas biasa tersebut, yang ada adalah akses atau kewenangan pemerintah selaku pemegang saham (melakukan tindakan keperdataan) melalui BUMN induknya;
8. Bahwa ketiadaan akses langsung Negara terhadap PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang sudah tidak lagi menjadi BUMN mengurangi fungsi kontrol Negara terhadap BUMN *a quo* yang saat ini sudah tidak lagi berstatus BUMN. Berkurangnya kontrol Negara terhadap BUMN yang sudah tidak lagi berstatus BUMN (menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding* BUMN) dapat dilihat dari berkurangnya fungsi pengawasan DPR RI karena anak perusahaan BUMN tidak menjadi mitra kerja Komisi di DPR RI, anak perusahaan BUMN juga tidak menjadi objek pemeriksaan utama oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI,



selain itu juga menghambat penegakan hukum (tindak pidana korupsi) dalam hal terdapat penyimpangan di anak perusahaan BUMN karena tipisnya pemisahan (pembedaan) keuangan negara dengan keuangan korporasi dalam keuangan anak perusahaan BUMN. Hal ini tentunya juga menghambat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI dan penegak hukum lain untuk menjangkau penyimpangan (korupsi) di anak perusahaan BUMN;

9. Bahwa benar *holdingisasi* tidaklah sama dengan privatisasi karena privatisasi bertujuan salah satunya adalah memperluas kepemilikan masyarakat dan juga benar bahwa telah ada ketentuan BUMN induk harus tetap memiliki mayoritas saham di anak perusahaan yang sebelumnya merupakan BUMN tersebut. Namun dengan pengalihan seluruh saham negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk berpotensi terjadi privatisasi terhadap ketiga perusahaan *a quo* yang sebelumnya merupakan BUMN tersebut.

Setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan *a quo* dapat kapan saja dijual kepada pihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI. Dengan tidak perlu persetujuan DPR RI dan pemeriksaan BPK RI jelas fungsi kontrol negara menjadi tidak ada.

Sebagai contoh, Negara sebelumnya memiliki 65% saham di PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., setelah saham milik Negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk dialihkan kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero), maka PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) memiliki 65% saham di PT Aneka Tambang (Persero) Tbk.

Sesuai dengan ketentuan bahwa BUMN induk (PT Indonesia



Asahan Aluminium (Persero)) harus tetap memiliki mayoritas (minimal 51%) saham di PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., maka masih terdapat 14% saham (65% - 51%) yang dapat dijual kepada pihak lain cukup dengan aksi korporasi tanpa harus persetujuan DPR RI dan pemeriksaan BPK RI.

Begitu juga dengan aset perusahaan BUMN yang sudah tidak lagi berstatus BUMN, maka asetnya dapat kapan saja dijual atau dialihkan cukup dengan aksi korporasi dalam ranah hukum privat tanpa harus ada campur tangan Negara dalam hal ini termasuk DPR RI dan BPK RI;

10. Bahwa dengan demikian penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan saham milik negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk berpotensi terjadi privatisasi dan penjualan aset terhadap ketiga eks BUMN *a quo* tanpa diketahui oleh Negara. Sebuah BUMN termasuk PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk bisa saja dijual (privatisasi/divestasi) dengan cara dijadikan dulu anak perusahaan BUMN *holding* dan setelah itu kapan saja dapat dijual oleh BUMN induknya tanpa melalui mekanisme kontrol oleh Negara sebagaimana diatur dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara serta tanpa perlu persetujuan DPR RI;

## **II. Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan UU BUMN**

1. Bahwa Pasal 4 PP 47/2017 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

*Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 mengakibatkan:*

- a. *Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk.,*





*berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dan*

*b. Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium menjadi pemegang saham PT Aneka Tambang Tbk., PT Timah Tbk., PT Bukit Asam Tbk., dan PT Freeport Indonesia [Bukti P-1];*

1. Bahwa ketentuan Pasal 4 PP 47/2017 yang mengatur tentang akibat dari pengalihan saham milik Negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadikan ketiga BUMN *a quo* menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a UU BUMN yang berbunyi (1) *Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah: a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya* [Bukti P-3];
2. Bahwa dengan tidak lagi berstatus menjadi BUMN, maka PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk tidak akan lagi memberikan penerimaan negara secara langsung, karena keuntungan dari ketiga eks BUMN *a quo* tidak diserahkan secara langsung kepada negara, melainkan kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) selaku BUMN induk *holdingnya*, baru kemudian PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menyeter kepada negara sesuai dengan posisi keuangan PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero). Artinya hasil keuntungan eks ketiga BUMN *a quo* tidak bisa langsung diterima negara dan jumlahnya belum tentu sama dengan keuntungan sebenarnya dari ketiga eks BUMN *a quo* karena tergantung kondisi keuangan PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) selaku



*holdingnya*, yang bisa jadi melakukan subsidi silang terhadap anak perusahaan lain;

3. Bahwa ketentuan Pasal 4 PP 47/2017 yang mengatur tentang akibat dari pengalihan saham milik negara pada ketiga BUMN *a quo* kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadikan PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bertentangan dengan Pasal 2 ayat (3) UU BUMN yang berbunyi *"Terhadap BUMN berlaku Undang-undang ini, anggaran dasar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya"* [Bukti P-3];
4. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk merupakan eks BUMN yang telah menjadi perusahaan swasta murni, maka tidak berlaku UU BUMN bagi ketiga perusahaan *a quo*. Padahal, UU BUMN adalah undang-undang yang mengatur tentang peran, fungsi dan tata kelola BUMN, mengatur hubungan BUMN dengan Negara, dan posisi BUMN ditengah-tengah perekonomian nasional. UU BUMN juga telah menegaskan maksud dan tujuan BUMN adalah:
  - a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
  - b. mengejar keuntungan;
  - c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
  - d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
  - e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada



pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat [Bukti P-3];

Selain itu, kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan. Dengan tidak berlakunya UU BUMN terhadap ketiga eks BUMN *a quo*, maka koridor dan tujuan BUMN yang ada dalam UU BUMN bisa tidak dijalankan oleh ketiga eks BUMN *a quo* serta akses Negara dan publik terhadap ketiga eks BUMN *a quo* sebagaimana diatur dalam UU BUMN menjadi terhalang;

1. Bahwa ketentuan Pasal 4 PP 47/2017 yang mengatur tentang akibat dari pengalihan saham milik negara pada ketiga BUMN *a quo* kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadikan PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bertentangan dengan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN yang berbunyi *"Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN"* [Bukti P-3];
2. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang merupakan eks BUMN yang telah menjadi perusahaan swasta yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, maka tidak dapat dipersamakan dengan BUMN yang sebenarnya oleh karena itu tidak dapat diberikan penugasan khusus dari Pemerintah;
3. Bahwa apabila tetap menjadi BUMN, maka ketiga eks BUMN *a quo* dapat saja memiliki tugas tertentu dan diberikan keistimewaan tertentu misalkan saja dapat melakukan kegiatan



*Public Service Obligation* (PSO), mendukung Pemerintah melakukan tugas umum Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat dan layanan publik, atau distribusi barang penting secara monopoli seperti diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Selain itu, juga dapat melakukan pengelolaan sektor strategis seperti pengelolaan sumber daya alam, karena sesuai konstitusi harus dikelola oleh negara sebagai bentuk penguasaan negara dalam aspek pengelolaan dan dilakukan melalui BUMN. Dengan tidak lagi menjadi BUMN, maka PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk tidak dapat lagi melaksanakan penugasan khusus dimaksud atau sekurang-kurangnya penugasan oleh Pemerintah menjadi tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya;

4. Bahwa UU BUMN menegaskan bahwa konsep mengenai BUMN harus dimiliki mayoritas oleh negara melalui penyertaan langsung, maka penugasan khusus dari Pemerintah kepada anak perusahaan *holding* BUMN untuk pengelolaan aset strategis, pemberian konsesi khusus pengelolaan sumber daya alam, atau penunjukkan langsung untuk pekerjaan proyek-proyek tertentu menjadi tidak dapat dilaksanakan. Andaikan pun dilaksanakan akan menjadi masalah hukum (pidana) dikemudian hari;
5. Bahwa dengan telah hilangnya status BUMN pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk., dan selanjutnya tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka telah terjadi “swastanisasi BUMN” karena dengan tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berarti sama dengan

Halaman 30 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



perusahaan swasta lainnya dalam ranah hukum privat;

6. Bahwa dengan tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka akses negara dan publik terhadap eks BUMN *a quo* menjadi berkurang, hal ini swastanisasi sama halnya telah terjadi “privatisasi”. Sebagaimana dinyatakan oleh Prof. Dr. Sri Edi Swasono (dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 (halaman 188)) [Bukti P-10], bahwa privatisasi itu sendiri dapat terjadi dalam “bentuk” atau minimal dalam pengambilan keputusan (*decision making*). Sehingga apabila terjadi perubahan dalam pengambilan keputusan (*decision making*) pada suatu BUMN sebagai akibat pelaksanaan pengalihan saham milik negara tersebut, maka sejatinya sudah terjadi privatisasi. Dengan demikian, pengalihan saham milik negara kepada BUMN akan berakibat perubahan dalam pengambilan keputusan pada BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham pemerintah tersebut merupakan privatisasi;
7. Bahwa dengan demikian cukup beralasan dengan berubahnya status BUMN pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang berubah menjadi perusahaan/perseroan terbatas biasa yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan cara peralihan kepemilikan saham negara pada BUMN lainnya bertentangan dengan UU BUMN;

## I. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan alasan yang telah disampaikan tersebut di atas, maka sampai pada kesimpulan bahwa telah jelas dan nyata-nyata penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan seluruh saham milik Negara pada PT Aneka Tambang



(Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang berakibat berubahnya status BUMN PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk menjadi tidak lagi berstatus BUMN sebagaimana diatur dalam PP 47/2017 telah bertentangan dengan UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba serta mendegradasikan keberadaan negara dalam kepemilikan pada BUMN yang mengelola sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karena itu, Para Pemohon berharap kearifan Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini untuk membatalkan PP 47/2017 yang bertentangan dengan UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba;

#### D. PETITUM

Dalam Pokok Perkara

1. Menerima dan mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan sekurang-kurangnya Pasal 1, Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh karenanya tidak sah, batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;  
atau  
menyatakan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia





Asahan Aluminium bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh karenanya tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan;

3. Memerintahkan Termohon untuk mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium;
4. Menghukum Termohon untuk membayar biaya perkara.

Atau, apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

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

1. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (bukti P-1);
2. Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (bukti P-2);
3. Fotokopi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (bukti P-3);
4. Fotokopi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (bukti P-4);
5. Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (bukti P-5);
6. Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0007450.AH.01.04.Tahun 2017 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat, dan Akta Notaris Pendirian (Anggaran



Dasar) Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat beserta perubahannya (bukti P-6);

7. Fotokopi Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta Nomor 07/USJ-18/F-15/2017, tanggal 24 Mei 2017, tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pengurus Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Sahid Jakarta Masa Jabatan 2017 – 2021, dan Surat Keputusan Rektor Universitas Sahid Jakarta Nomor 56/SK/USAHID/V/2008 tentang Pembentukan LKBH Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta (bukti P-7);
8. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon Perorangan, atas nama Ahmad Redi, S.H., M.H., Agus Pambagio, Marwan Batubara, dan Dr. H. Lukman Malanuag (bukti P-8);
9. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 36/PUU-X/2012 (bukti P-9);
10. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 48/PUU-XI/2013 (bukti P-10);

Menimbang, bahwa permohonan keberatan hak uji materiil tersebut telah disampaikan kepada Termohon pada tanggal 9 Januari 2018 berdasarkan Surat Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor 07/PER-PSG/II/07P/HUM/2018, tanggal 9 Januari 2018;

Menimbang, bahwa terhadap permohonan Para Pemohon tersebut, Termohon telah mengajukan jawaban tertulis pada tanggal 24 Januari 2018, yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

#### **I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON**

Bahwa Para Pemohon mengajukan uji materi terhadap ketentuan Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 PP 47/2017 yang dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), dan Pasal 4 ayat



(1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU Minerba), dengan alasan sebagai berikut:

1. Bahwa Para Pemohon yaitu Pemohon I – Pemohon VI yang terdiri dari badan hukum privat, lembaga hukum perguruan tinggi, dan orang perorangan yang merasa haknya dirugikan atau potensial dirugikan akibat diterbitkannya PP 47/2017 yang berakibat berubahnya status ketiga Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) di bawah PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) (selanjutnya disebut PT Inalum), yaitu PT Aneka Tambang (Persero) Tbk. (selanjutnya disebut PT Antam), PT Timah (Persero) Tbk (selanjutnya disebut PT Timah) dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk (selanjutnya disebut PT BA) menjadi perseroan terbatas biasa;
2. Bahwa penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham PT Inalum yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Negara RI) pada ketiga perusahaan yaitu PT Antam, PT Timah, dan PT BA bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara yang mengatur bahwa Penyertaan Modal Negara (selanjutnya disebut PMN) kepada BUMN mensyaratkan ditetapkan terlebih dahulu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN). Menurut Para Pemohon pentingnya ditetapkan dalam APBN karena keputusan pengalihan saham negara pada ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum mengakibatkan hilangnya status sebagai BUMN dan juga berakibat pada status keuangan pada ketiga perusahaan tersebut. Dengan demikian, pengalihan seluruh saham negara ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum merupakan keputusan strategis tentang pengelolaan keuangan negara yang harus ditetapkan dalam APBN, tanpa terkecuali. Bahwa dengan ketentuan yang telah jelas dalam UU Keuangan Negara tersebut, namun masih tetap dilanggar, apabila di kemudian hari ditemukan kerugian negara, maka

Halaman 35 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018

**Disclaimer**

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :  
Email : [kepaniteraan@mahkamahagung.go.id](mailto:kepaniteraan@mahkamahagung.go.id) Telp : 021-384 3348 (ext.318)



perbuatan penyertaan modal dengan pengalihan saham ini jelas merupakan tindak pidana korupsi karena telah memenuhi unsur melawan hukum dan terdapat kerugian negara;

3. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba, dengan alasan sebagai berikut:

- a. Bahwa dengan dialihkannya seluruh saham negara pada ketiga perusahaan tersebut berakibat negara tidak lagi memiliki saham negara secara langsung (kepemilikan langsung) pada ketiga perusahaan tersebut, yang notabene merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam (selanjutnya disebut SDA) pertambangan mineral dan batu bara. Ketiadaan kepemilikan secara langsung ini berarti menjauhkan penguasaan negara atas SDA sebagaimana diamanatkan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 UUD 1945, serta menjadikan akses negara untuk melakukan pengelolaan secara langsung menjadi berkurang;
- b. Bahwa dengan transformasi ketiga perusahaan tersebut menjadi tidak lagi berstatus BUMN, maka beralih juga kewenangan negara yang sebelumnya merupakan pemegang saham pada ketiga perusahaan tersebut menjadi kewenangan PT Inalum sebagai BUMN induknya (*holding*). Konsekuensi bentuk *holding* adalah segala kebijakan terhadap anak perusahaan tergantung BUMN induknya, negara tidak mempunyai akses secara langsung kepada BUMN yang telah menjadi perseroan terbatas biasa tersebut, yang ada adalah akses atau kewenangan pemerintah selaku pemegang saham (melakukan tindakan keperdataan) melalui BUMN induknya;
- c. Bahwa ketiadaan akses langsung negara terhadap ketiga perusahaan tersebut mengurangi fungsi kontrol negara terhadap ketiga perusahaan tersebut yang dapat dilihat dari berkurangnya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) karena anak



perusahaan BUMN tidak menjadi mitra kerja di DPR RI, anak perusahaan BUMN juga tidak menjadi objek pemeriksaan utama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPK RI), selain itu juga menghambat penegakan hukum dalam hal terjadi penyimpangan di anak perusahaan BUMN karena tipisnya pemisahan antara keuangan negara dengan keuangan korporasi;

- d. Bahwa setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan tersebut dapat kapan saja dijual kepada pihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham, tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI;
4. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN, dengan alasan sebagai berikut:
  - a. Bahwa dengan tidak lagi berstatus menjadi BUMN, maka ketiga perusahaan tersebut tidak lagi memberikan penerimaan negara secara langsung, karena keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak diserahkan secara langsung kepada negara, melainkan kepada PT Inalum, baru kemudian PT Inalum menyetorkan kepada negara sesuai posisi keuangan PT Inalum. Yang artinya hasil keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak bisa langsung diterima negara dan jumlahnya belum tentu sama dengan keuntungan sebenarnya dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut;
  - b. Bahwa ketiga perusahaan eks BUMN tersebut telah menjadi perusahaan swasta murni, maka tidak berlaku UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut. Dengan tidak berlakunya UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut, maka koridor dan tujuan BUMN bisa tidak dijalankan oleh ketiga eks BUMN tersebut, serta akses negara dan publik terhadap ketiga perusahaan eks BUMN tersebut menjadi terhalang;



- c. Bahwa karena ketiga perusahaan tersebut telah menjadi perusahaan swasta murni, maka tidak dapat dipersamakan dengan BUMN yang sebenarnya. Oleh karena itu, penugasan khusus dari Pemerintah untuk pengelolaan aset strategis, pemberian konsesi khusus pengelolaan sumber daya alam, atau penunjukan langsung untuk pekerjaan proyek-proyek tertentu menjadi tidak dapat dilaksanakan;
- d. Bahwa pengalihan saham milik negara kepada BUMN akan berakibat pada perubahan dalam pengambilan keputusan pada BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham Pemerintah tersebut merupakan privatisasi;

**I. PENJELASAN TERMOHON TERHADAP KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON**

Berkenaan dengan *legal standing (persona standi in judicio)* dan kepentingan hukum Para Pemohon dalam perkara *a quo*, Termohon menyampaikan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU MA), menyatakan:  
*"Permohonan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh Pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu:*
  - a. *Perorangan warga Negara Indonesia;*
  - b. *Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*  
*atau*
  - c. *Badan hukum publik atau badan hukum privat.*





2. Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (selanjutnya disebut Perma 1/2011), menyatakan:

*“Permohonan keberatan adalah permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapat putusan”;*

3. Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (4) Perma 1/2011, menyatakan:

*“Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang”;*

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, Para Pemohon mendalilkan telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) UU MA, berikut Peraturan Mahkamah Agung yang terkait, karena Para Pemohon yang merupakan gabungan antara badan hukum dan perorangan warga negara Indonesia, telah dirugikan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP) *a quo*;

Terhadap dalil Para Pemohon mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) tersebut di atas, Termohon berbeda pendapat dan bersama ini menyatakan bahwa Para Pemohon tidak memiliki *Legal Standing* dalam permohonan *a quo*, berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 31A ayat (2) UU MA mensyaratkan permohonan keberatan uji materiil harus didasarkan pada adanya kerugian yang diderita oleh Para Pemohon dan secara langsung diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan uji materiil. Artinya keberatan Para Pemohon uji materiil harus didasarkan pada adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh Para Pemohon dengan berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud. Atau dengan kata lain, permohonan harus dilakukan oleh pihak yang



kepentingannya benar-benar dirugikan (asas *point d'interet point d'action*);

2. Bahwa menurut Termohon, Pemohon I sampai dengan Pemohon VI tidak dapat membuktikan atau setidaknya tidak bisa menyajikan data dan informasi yang memperkuat dalilnya bahwa Para Pemohon menderita kerugian yang bersifat spesifik, aktual, atau potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi sebagai akibat diterbitkannya PP 47/2017 serta tidak adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh Para Pemohon dengan berlakunya ketentuan dalam PP *a quo* tersebut;
3. Bahwa, khususnya untuk Pemohon II sebagai Lembaga Hukum Perguruan Tinggi, tidak memiliki *Legal Standing* atau tidak memenuhi syarat sebagai pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) UU MA. Selain itu, Pemohon II mendasarkan pada yurisprudensi bahwa organisasi memiliki hak gugat (*Legal Standing*) dimana Pemohon II tidak menyebutkan yurisprudensi apa yang mendasari hal tersebut;
4. Bahwa Pemohon III sampai dengan Pemohon VI mendalilkan bahwa hak-hak konstitusionalnya sebagaimana dimaksud Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yaitu hak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum, juga untuk memajukan dirinya secara kolektif untuk membangun bangsa dan negaranya tidak terhalangi pemenuhannya dengan berlakunya PP *a quo*, sehingga tidak ada kerugian yang diderita oleh Pemohon III sampai dengan Pemohon VI;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut Termohon, mengingat Para Pemohon tidak memiliki kerugian dan tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh Para



Pemohon dengan berlakunya ketentuan PP *a quo*, karena PP 47/2017 ini merupakan kebijakan Pemerintah untuk menetapkan penambahan modal guna untuk memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha PT Inalum, dan pengalihan saham yang dimaksud merupakan saham milik negara RI, maka oleh karena itu sudah sepatutnya jika yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung menyatakan Para Pemohon tidak menderita kerugian apapun, dan karenanya tidak memiliki *legal standing* dan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);

Namun demikian, Termohon menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Agung Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini, untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon mempunyai *legal standing* atau tidak, sebagaimana telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 31A ayat (2) UU MA;

**I. LATAR BELAKANG DITETAPKANNYA PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 47 TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL NEGARA REPUBLIK INDONESIA KE DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO) PT. INDONESIA ASAHAN ALUMINIUM;**

**A. Aspek Yuridis**

Bahwa mengenai pengertian “dikuasai negara” dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa:

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

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 (selanjutnya disebut Putusan MK 001/2003), pernah memberikan pertimbangan sebagai berikut:

*Menimbang bahwa 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 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”;

Halaman 334-335:

“Menimbang bahwa dalam kerangka pengertian yang demikian itu, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. 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 untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak”;*

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK 001/2003, maka penguasaan cabang-cabang produksi oleh negara dapat dilakukan melalui:

- penyediaan produk/layanan yang dilakukan langsung oleh negara;
- penyediaan produk/layanan yang dilakukan oleh unit-unit usaha yang dimiliki oleh negara;
- cara lain yang menjamin tersedianya produk/layanan, termasuk dengan mengatur unit-unit usaha yang ada/pasar untuk menyediakan produk/layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat;

Dengan demikian, penguasaan cabang-cabang produksi oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 sesuai dengan Putusan MK 001/2003 tidak hanya dimaknai dengan kepemilikan, namun lebih luas dari hal tersebut, yaitu meliputi *mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;*





Sebagai salah satu bentuk penguasaan negara melalui unit usaha yang dimiliki negara, maka BUMN perlu diperkuat agar dapat melakukan tugas-tugas kemanfaatan umum yang diberikan Pemerintah. Namun seiring dengan semakin besarnya kebutuhan pembangunan nasional terhadap kontribusi BUMN, sering kali tidak didukung dengan ketersediaan sumber daya yang memadai. Untuk itu, diperlukan konsolidasi BUMN agar kekuatan BUMN dapat digunakan secara optimal dalam mengemban tugas-tugas yang diberikan oleh Pemerintah. Konsolidasi BUMN melalui pembentukan perusahaan induk (*holding* BUMN), dilakukan dengan cara mengalihkan saham milik negara dari satu atau lebih BUMN kepada satu BUMN yang akan menjadi *holding*, sehingga saham negara pada *holding* BUMN tersebut bertambah sebesar pengalihan saham dari satu atau lebih BUMN lainnya dimaksud.;

Dapat kami informasikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim, bahwa penerbitan PP 47/2017 didasarkan atas ketentuan mengenai PMN sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PP 72/2016). Dengan demikian PP 47/2017 pada prinsipnya hanya merupakan penetapan kebijakan Pemerintah terkait pengalihan saham milik negara antara lain pada PT Antam, PT Bukit Asam dan PT Timah dalam rangka pembentukan *Holding* BUMN pertambangan dengan menempatkan PT Inalum sebagai perusahaan induk. Sedangkan dasar hukum dan ketentuan pengaturan penetapan kebijakan tersebut tunduk pada PP 72/2016. Sebagaimana yang Mulia Majelis Hakim maklumi, terhadap PP 72/2016 tersebut sebelumnya pernah diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung dan telah diputus oleh Mahkamah Agung melalui Putusan dalam perkara permohonan Uji Materiil Nomor 21 P/HUM/2017 tanggal 08 Juni 2017. Adapun pokok permohonan





keberatan uji materiil dalam perkara tersebut adalah terkait dengan pengujian PP 72/2016 terhadap UU BUMN, UU Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Putusan Majelis Hakim Mahkamah Agung tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Agung telah menyatakan menolak dalil-dalil Para Pemohon;

Mengingat PP 47/2017 hanya merupakan penetapan kebijakan Pemerintah yang tunduk kepada PP 72/2016, maka dalam bagian Diktum Menimbang PP 47/2016 tersebut hanya memuat maksud dan tujuan penambahan PMN, yaitu:

*“Bahwa untuk memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, perlu melakukan penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium ... dan seterusnya”*

Adapun mengenai latar belakang penerbitan PP 72/2016, dapat kami sampaikan kepada yang Mulia Majelis Hakim Agung sebagai berikut:

1. Bahwa landasan filosofis lahirnya PP 72/2016 dapat dilihat di dalam konsideran menimbang PP 72/2016 yang menyatakan bahwa:

*“Bahwa dalam rangka meningkatkan nilai dan mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Negara sebagai agen pembangunan nasional dalam mendukung dan mempercepat program Pemerintah serta meningkatkan tertib administrasi, perlu melakukan pengaturan kembali mengenai sumber penyertaan modal negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dapat dijadikan penyertaan ke dalam modal Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas dan menyempurnakan proses penatausahaan, sehingga perlu mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara*



*Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas”;*

2. Bahwa PP 72/2016 lahir sebagai bentuk penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN dalam rangka menghadapi perkembangan perekonomian global, antara lain dengan diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN, maka perlu dilakukan peningkatan terhadap BUMN melalui pembentukan *Holding* BUMN, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum PP 72/2016 yang menyatakan :

*“Sejalan dengan makin besarnya peran BUMN dalam pembangunan nasional khususnya dalam menyelesaikan program Pemerintah yang ditugaskan kepada BUMN sebagai agen pembangunan dan dalam rangka menghadapi perkembangan perekonomian global, di antaranya dengan diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN maka perlu segera dilakukan peningkatan nilai, penguatan daya saing, perluasan jaringan usaha, dan kemandirian pengelolaan BUMN. Langkah strategis untuk mencapai hal tersebut antara lain dengan melakukan penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN serta peningkatan tertib administrasi melalui penyempurnaan proses penatausahaan. Penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN dilakukan antara lain melalui pembentukan perusahaan induk BUMN.*

*Salah satu strategi Pemerintah dalam pembentukan perusahaan induk BUMN yaitu dengan melakukan Penyertaan Modal Negara yang bersumber dari pergeseran saham milik negara pada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas tertentu kepada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya”;*

Dengan demikian, PP 72/2016 diterbitkan untuk memberikan penguatan dan penegasan kepada Pemerintah serta untuk mempertahankan peran dan keistimewaan BUMN yang selama ini telah diberikan/dimiliki oleh BUMN yang beralih menjadi anak



perusahaan BUMN sebagai agen pembangunan, yaitu dengan pengaturan:

- a. memperjelas dan menegaskan dasar hukum pembentukan induk perusahaan (*holding company*) BUMN sebagaimana telah dilaksanakan selama ini;
- b. melakukan pengalihan (*inbreng*) saham BUMN dalam rangka pembentukan *holding* BUMN, tidak lagi melalui mekanisme APBN, karena pada saat pengalokasian PMN untuk pendirian pertama kali BUMN yang dialihkan tersebut telah melalui mekanisme APBN, sehingga berstatus Kekayaan Negara Dipisahkan;
- c. menegaskan sikap pemerintah untuk tetap meminta persetujuan DPR RI jika anak perusahaan eks BUMN tersebut akan dijual, dan tetap mempertahankan statusnya perusahaan tersebut sebagai Perusahaan Negara melalui kepemilikan negara atas saham dengan Hak Istimewa (saham Dwi Warna);
- d. menegaskan bahwa Pemerintah tetap memiliki kendali (*control*) terhadap anak perusahaan eks BUMN melalui saham Dwi Warna, dan mewajibkan BUMN induk memiliki mayoritas saham (lebih dari 50%) pada anak perusahaan BUMN dimaksud;
- e. menegaskan bahwa anak perusahaan eks BUMN tersebut diperlakukan sama dengan BUMN dalam beberapa hal tertentu untuk tetap dapat melaksanakan penugasan Pemerintah;

## B. Aspek Ekonomis

Bahwa sebagaimana Yang Mulia Majelis Hakim Agung maklumi, Indonesia memiliki potensi untuk menjadi negara yang unggul dan sejahtera dengan didukung oleh jumlah populasi, potensi sumber daya dan pasar (*market*) yang diproyeksikan akan mampu menjadi kekuatan ekonomi kawasan (*regional economic powerhouse*);

Dengan adanya pembentukan *holding*, peran BUMN sebagai agen pembangunan akan lebih optimal dalam mendukung tercapainya program Pemerintah melalui sinergi antar BUMN, hilirisasi dan



## Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

pemanfaatan kandungan lokal, pembangunan ekonomi daerah terpadu, dan kemandirian keuangan/ (*value creation*);

Dapat kami informasikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Agung, bahwa jauh sebelum PP 72/2016, yaitu sebelum diterbitkannya UU BUMN, pembentukan BUMN *Holding* sebenarnya *de facto* telah dilakukan, antara lain dengan pembentukan PT Pupuk Sriwidjaja (Persero) -- sekarang menjadi PT Pupuk Indonesia (Persero), PT Semen Gresik (Persero) -- sekarang menjadi PT Semen Indonesia (Persero) Tbk. Setelah terbitnya UU BUMN, BUMN *holding* yang sudah dibentuk adalah PT Perkebunan Nusantara III (Persero), dan Perum Perhutani. Dengan demikian, penyusunan PP *a quo* bermaksud untuk menegaskan pembentukan BUMN *holding* agar dapat memberikan manfaat yang lebih besar kepada negara;

Selanjutnya khusus untuk pembentukan BUMN *Holding* pertambangan sebagaimana ditetapkan dalam PP 47/2017 dilatarbelakangi oleh hal-hal sebagai berikut:

Bahan tambang Indonesia merupakan kekayaan bangsa yang harus dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun pemanfaatannya saat ini masih dirasakan belum optimal. Beberapa komoditi tambang diekspor tanpa melalui pengolahan lebih lanjut dan tanpa adanya peningkatan nilai tambah yang optimal. Pemanfaatan bahan tambang di Indonesia juga masih sedikit mendapat sentuhan teknologi, dan beberapa produk tambang di ekspor masih dalam bentuk bijih seperti nikel, bauksit dan dalam bentuk konsentrat seperti tembaga;

Kita sadari bahwa sektor pertambangan merupakan sektor yang sangat strategis dalam perekonomian nasional, dan menjadi penggerak utama (*prime mover*) pembangunan nasional serta memberikan manfaat *multiplier effect* yang sangat signifikan. Untuk mengoptimalkan pendapatan dari sektor ini, Pemerintah melalui UU Minerba dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Halaman 48 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



telah mewajibkan semua perusahaan tambang untuk mengolah produknya di dalam negeri;

Pembentukan *Holding* BUMN Industri Pertambangan (selanjutnya disebut *Holding* BUMN Tambang) yang terdiri dari PT Inalum, PT Antam, PT BA dan PT Timah dilakukan melalui skema penambahan PMN yang bersumber dari saham milik negara pada BUMN pertambangan (*inbreng* saham) kepada PT Inalum, dimaksudkan untuk mengoptimalkan potensi Indonesia dalam mengolah produk tambang;

Meskipun saham negara pada PT Antam, PT BA, dan PT Timah telah dialihkan ke PT Inalum, negara tidak kehilangan kontrol dalam mengendalikan ketiga perusahaan tersebut karena adanya kepemilikan saham seri A Dwi Warna di tiap-tiap perusahaan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar PT Antam, PT BA, dan PT Timah yang antara lain mengatur hak dan kewenangan khusus untuk melakukan (a) pengangkatan anggota Direksi dan anggota Komisaris, (b) perubahan anggaran dasar, (c) perubahan struktur kepemilikan saham, dan (d) penggabungan, peleburan, pemisahan, dan pembubaran, serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain;

Pembentukan *Holding* BUMN Tambang juga dilakukan sebagai upaya untuk memperkuat dan meningkatkan kontribusi BUMN pertambangan dalam mendukung pencapaian rencana pembangunan dan kemandirian ekonomi nasional dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. BUMN Industri Pertambangan memiliki sumber daya dan cadangan mineral maupun batubara yang besar, namun belum diolah lebih lanjut secara optimal untuk meningkatkan nilai tambah;

Besarnya sumber daya dan cadangan mineral maupun batubara yang besar saat ini belum diimbangi dengan konsep hilirisasi maupun pengadaan industri pengolahan untuk meningkatkan



nilai tambah. Contohnya, PT Antam yang memiliki cadangan nikel terbesar keenam di dunia belum dapat memanfaatkan cadangan tersebut secara optimal melalui pengadaan industri pengolahan seperti pengolahan, nikel menjadi *stainless steel*. Hal yang sama terjadi pada pengolahan bauksit menjadi alumina yang seharusnya dapat dilakukan oleh PT Inalum dan PT Antam serta timah oleh PT Timah untuk menghasilkan produk-produk hilir;

2. Meningkatkan kemampuan pendanaan perusahaan yang tergabung dalam *Holding* BUMN Industri Pertambangan untuk melakukan investasi;

Dengan program hilirisasi diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah produk yang dihasilkan BUMN Pertambangan, yang pada gilirannya akan meningkatkan kontribusi sektor pertambangan terhadap Produk Domestik Bruto. Untuk mendukung terlaksananya program hilirisasi, maka perusahaan yang tergabung dalam BUMN *Holding* Tambang membutuhkan sumber pendanaan yang besar agar proyek-proyek pengembangan dalam rangka hilirisasi dapat dilaksanakan;

Kebutuhan akan pendanaan yang lebih besar dan kuat, selain untuk menopang kebutuhan investasi juga diperlukan oleh perusahaan-perusahaan tersebut untuk melaksanakan proyek-proyek strategis lain, termasuk pengambilalihan saham PT Freeport Indonesia. Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, maka akan tersedia kapasitas pendanaan yang jauh lebih besar dan konsep sinergi antara anggota *Holding* dapat dijalankan dengan lebih optimal;

3. Meningkatkan Skala BUMN Industri Pertambangan agar lebih kompetitif dibandingkan dengan perusahaan pertambangan domestik maupun regional;

Sebagai ilustrasi, total aset terbesar dari keempat perusahaan anggota *Holding* BUMN Tambang adalah PT Antam. Namun,





yang jika dibandingkan dengan perusahaan pertambangan di kawasan Asia Pasifik (selain perusahaan dari Republik Rakyat Tiongkok), PT Antam masih menduduki posisi ke-25, tertinggal jauh jika dibandingkan dengan perusahaan pertambangan India (*Coal India*) yang hanya fokus pada satu komoditas yaitu batu bara, dan perusahaan swasta Indonesia, yaitu Adaro Energy yang saat ini menempati posisi ketujuh;

Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, diharapkan PT Antam akan mampu mensejajarkan diri dengan kompetitor domestik maupun regionalnya;

Pembentukan *Holding* BUMN Tambang memberikan manfaat tidak hanya bagi perusahaan, namun juga bagi negara dan juga masyarakat dengan penjelasan sebagai berikut:

## 1. Manfaat bagi *Holding* BUMN Tambang

### a) Peningkatan *Business Scale*

Dengan terbentuknya *Holding* BUMN Tambang, maka kapitalisasi pasar *Holding* BUMN Tambang diperkirakan menjadi yang ketiga terbesar di Asia Pasifik (tidak termasuk Republik Rakyat Tiongkok), dan menjadikannya perusahaan tambang dengan kapitalisasi pasar terbesar di Indonesia dan Asia Tenggara;

Dengan skala usaha yang mampu bersaing dengan perusahaan pertambangan regional tersebut, akan memberikan manfaat kepada PT Inalum, PT Antam, PT BA dan PT Timah, karena adanya kemudahan dalam pendanaan dan fleksibilitas dalam melaksanakan aksi korporasi;

### b) Diversifikasi Produk dan Bisnis;

Sebelum konsolidasi, PT Antam, PT BA, PT Timah dan PT Inalum memiliki bidang usaha pertambangan dengan komoditas yang berbeda-beda. Mengingat kinerja masing-masing perusahaan dipengaruhi oleh pergerakan



harga komoditas yang sangat fluktuatif, maka dengan terbentuknya *Holding* BUMN Tambang, relatif akan memperkuat perusahaan-perusahaan tersebut secara individu maupun kolektif dalam menghadapi siklus harga komoditas, sehingga stabilitas kinerja dapat lebih terjaga;

- c) Peningkatan Posisi Keuangan dan Perbaikan Likuiditas;  
Likuiditas *Holding* BUMN Tambang akan menjadi lebih baik melebihi rata-rata di industri tersebut. *Debt to Equity Ratio* *Holding* BUMN Tambang juga menjadi lebih baik, sehingga dapat dimanfaatkan untuk memperoleh pembiayaan utang (*debt financing*) baru baik melalui bank maupun pasar modal. Demikian halnya dengan *Earning Before Interest, Taxes Depretiation and Amortization (EBITDA)/Interest* *Holding* BUMN Tambang akan menjadi lebih baik dibandingkan dengan rata-rata industri;
- d) Sinergi anggota perusahaan dalam *Holding* BUMN Tambang akan menciptakan efisiensi biaya;

Pengelolaan bersama unit pendukung (*supporting unit*) seperti strategi investasi, eksplorasi, dan penelitian, dan pengembangannya (*Research and Development*) dapat menjadi lebih terarah dan efisien. Pembentukan *trading arm* bersama juga diharapkan meningkatkan kekuatan pasar (*market power*);

1. Manfaat bagi Negara;

- a) BUMN dapat dikendalikan secara lebih efektif dengan rentang kendali (*span of control*) tidak terlalu panjang;  
Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, proses pengendalian perusahaan anggota *Holding* oleh negara akan lebih efektif melalui kepemilikan langsung hanya pada *Holding* yang dilengkapi dengan kepemilikan saham Seri A Dwi Warna pada anak perusahaan (PT Antam, PT BA dan PT Timah). Adapun inisiatif strategis pengembangan dari



anak perusahaan seluruhnya akan dilaksanakan oleh *Holding*;

- b) Peningkatan pemasukan negara melalui dividen, pajak dan royalti;

Dengan adanya peningkatan skala bisnis (*scale of business*) serta kapasitas dari *Holding* BUMN Tambang dan perusahaan yang tergabung di dalamnya dalam melaksanakan kegiatan usahanya, maka pemasukan negara melalui penerimaan dividen, pajak, dan royalti akan meningkat;

- c) Pengelolaan SDA Indonesia oleh Perusahaan BUMN;

Dengan terbentuknya *Holding* BUMN Tambang yang memiliki posisi keuangan yang kuat maka, pengelolaan SDA di Indonesia yang saat ini masih banyak dikelola asing akan secara bertahap dapat dikelola oleh perusahaan milik negara;

- d) Peningkatan nilai tambah komoditas Indonesia melalui pelaksanaan program hilirisasi;

Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, program hilirisasi dapat lebih mudah dilaksanakan oleh *Holding* seiring dengan meningkatnya kemampuan pendanaan dan mobilisasi sumber daya lainnya;

- e) Pengembangan Ekonomi Indonesia;

Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, akan terjadi *multiplier effect* dalam pengembangan perekonomian Indonesia, antara lain seperti penurunan angka pengangguran seiring dengan lebih banyaknya pembukaan lapangan kerja baru dari proyek-proyek hilirisasi, menggeliatnya sektor perekonomian khususnya disekitar proyek, dan peningkatan devisa melalui meningkatnya nilai tambah barang ekspor;

## 2. Manfaat bagi Masyarakat;



- a) Menciptakan lapangan kerja baru;  
Pengembangan usaha dari *Holding* akan menciptakan lapangan kerja baru bagi masyarakat yang pada gilirannya berkontribusi dalam peningkatan kualitas serta taraf hidup masyarakat;
- b) Mendukung dan menciptakan industri kecil baru;  
Dengan pengembangan usaha dari *Holding* dan peningkatan nilai tambah dari produk yang dihasilkan, akan memicu masyarakat menciptakan industri-industri baru;
- c) Mendorong efisiensi harga produk yang dihasilkan dari barang tambang;  
Dengan peningkatan nilai tambah produk yang dihasilkan, diharapkan barang yang sebelumnya harus diimpor dapat diperoleh dari produsen lokal. Sehingga, dengan harga bahan mentah (*raw material*) dan biaya yang lebih efisien, harga produk yang ditawarkan akan menjadi lebih kompetitif;

Berdasarkan uraian menyangkut latar belakang dan tujuan pembentukan *Holding* BUMN Tambang di atas, jelaslah bahwa PP 47/2017 justru memiliki arti sangat penting dan strategis (*conditio sine qua non*), serta memperkuat dan meningkatkan kontribusi perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam *Holding* BUMN Tambang, guna mendukung pencapaian rencana pembangunan dan kemandirian ekonomi nasional;

#### I. JAWABAN TERMOHON TERHADAP POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa Para Pemohon mengajukan uji materil terhadap ketentuan pasal-pasal *a quo* PP 47/2017 yang menyatakan sebagai berikut:

"Pasal 1

- (1) Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2014 tentang Penetapan PT Indonesia Asahan



*Aluminium Sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium;*

*(2) Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:*

*a. Pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada:*

- 1) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1974 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);*
- 2) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero); dan*
- 3) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1980 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam;*

*a. Pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Freeport Indonesia;*

**Pasal 3**

*Dengan pengalihan saham seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) Bukit Asam Tbk melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar;*

**Pasal 4**



*Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 mengakibatkan:*

- a. *Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk., berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dan*
- b. *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium menjadi pemegang saham Tbk., PT Timah Tbk., PT Bukit Asam Tbk., dan PT Aneka Tambang Freeport Indonesia”;*

Sebelum Termohon memberikan Jawaban terhadap dalil yang dikemukakan oleh Para Pemohon, perkenankan Termohon menyampaikan kepada yang Mulia Majelis Hakim bahwa ketentuan PP 47/2017 bersifat penetapan (*beschikking*) dan merupakan bagian dari pelaksanaan ketentuan PP 72/2016, yang mana PP 72/2016 tersebut pernah dilakukan uji materiil di Mahkamah Agung dengan register perkara nomor 21P/HUM/2017, dan telah diputus pada tanggal 8 Juni 2017 dengan amar putusan “menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Para Pemohon” atas PP 72/2016;

Menurut Termohon, dalil yang dikemukakan oleh Para Pemohon pada intinya sama dengan dalil yang dikemukakan oleh Para Pemohon dalam register perkara 21P/HUM/2017 tersebut, yaitu keberatan terhadap pembentukan *holding* BUMN dan kekhawatiran Para Pemohon terhadap penguasaan negara terhadap anak perusahaan *holding* yang sebelumnya berstatus BUMN, menjadi tidak berstatus BUMN;

Sehubungan dengan dalil Para Pemohon dalam permohonannya, Termohon tidak sependapat dengan anggapan Para Pemohon yang menyatakan bahwa:

1. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 1 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara dengan alasan bahwa penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham PT Inalum yang berasal dari pengalihan seluruh





saham Seri B milik Negara RI pada ketiga perusahaan yaitu PT Antam, PT Timah, dan PT BA bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara yang mengatur bahwa PMN kepada BUMN mensyaratkan ditetapkan terlebih dahulu dalam APBN; Menurut Para Pemohon pentingnya ditetapkan dalam APBN atas PMN tersebut karena keputusan pengalihan saham negara pada ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum berakibat pada hilangnya status sebagai BUMN dan juga berakibat pada status keuangan pada ketiga perusahaan tersebut. Dengan demikian, pengalihan seluruh saham negara ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum merupakan keputusan strategis tentang pengelolaan keuangan negara yang harus ditetapkan dalam APBN, tanpa terkecuali. Bahwa dengan ketentuan yang telah jelas dalam UU Keuangan Negara tersebut, namun masih tetap dilanggar, apabila di kemudian hari ditemukan kerugian negara, maka perbuatan penyertaan modal dengan pengalihan saham ini jelas merupakan tindak pidana korupsi karena telah memenuhi unsur melawan hukum dan terdapat kerugian negara;

Jawaban Termohon:

- a. Bahwa PP 47/2017 merupakan penetapan penambahan PMN yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
  - 1) Pasal 41 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
  - 2) PP 72/2016;
- b. Bahwa dalam Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016, pada pokoknya diatur bahwa PMN yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang salah satunya berasal dari saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme APBN;



c. Bahwa mekanisme yang diatur dalam PP 72/2016 tersebut, pernah diajukan permohonan uji materilnya di Mahkamah Agung, dan telah diputus oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 tanggal 8 Juni 2017, yang amarnya menolak permohonan dari Para Pemohon. Dengan kata lain, PP 72/2016 dinyatakan tidak bertentangan dengan undang-undang, dengan pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Agung sebagai berikut:

- *Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diketahui bahwa pinjaman/hibah/penyertaan modal negara dapat dilakukan oleh negara dengan mengambil harta yang bersumber dari kekayaan negara, sehingga berdasarkan prinsip tersebut maka pengelolaannya diperlukan persetujuan dari DPR sebagai representasi perwakilan rakyat melalui mekanisme APBN. Persetujuan DPR tersebut pada prinsipnya adalah persetujuan berupa perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau Perseroan;*
- *Bahwa setelah persetujuan DPR dalam APBN mengenai perubahan bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN atau Perseroan Terbatas (mekanisme PMN) maka kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham Negara yang dikelola secara korporasi yang sehat (good corporate governance) yang juga berarti ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik tapi menjadi hukum privat dan negara berperan sebagai pemilik saham dalam lapangan hukum privat (vide Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN beserta penjelasannya);*



- Bahwa ketentuan pasal 2A ayat 1 objek HUM a quo muatan materinya adalah mengenai Penyertaan Modal Negara (PMN) yang telah berbentuk saham milik negara pada BUMN yang akan ditempatkan sebagai Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BUMN atau Perseroan Terbatas lainnya maka tidak perlu lagi melalui mekanisme APBN, dapat dibenarkan karena pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat, dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuan DPR. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, maka pengalihannya kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambilalihan) berada di lapangan hukum privat, maka tidak perlu lagi persetujuan lebih lanjut dari DPR melalui mekanisme APBN melainkan cukup dengan keputusan RUPS/Menteri;
  - Bahwa dengan demikian dalil Para Pemohon yang menyatakan pasal 2A ayat (1) objek HUM a quo bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak.
- d. Bahwa dengan demikian, menurut Mahkamah Agung, persetujuan DPR RI baru diperlukan apabila terdapat perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau Perseroan;



- e. Bahwa sedangkan saham-saham di ketiga BUMN tersebut yakni PT Antam, PT Timah, dan PT BA yang dialihkan ke PT Inalum berdasarkan PP 47/2017, statusnya sudah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN;
- f. Bahwa mengingat pembentukan *Holding* BUMN merupakan tindakan penempatan modal yang telah berbentuk saham milik negara pada suatu BUMN ke BUMN lain, maka sebenarnya sedari awal sudah merupakan “kekayaan negara yang telah terpisah dari APBN,” sehingga tidak diperlukan lagi adanya persetujuan DPR RI melalui mekanisme APBN;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka anggapan dan dalil Para Pemohon bahwa Pasal 1 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 24 UU Keuangan Negara adalah sama sekali tidak terbukti, tidak benar, dan tidak beralasan;

1. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba, dengan alasan sebagai berikut:
  - a. Bahwa dengan dialihkannya seluruh saham negara pada ketiga perusahaan tersebut berakibat negara tidak lagi memiliki saham negara secara langsung (kepemilikan langsung) pada ketiga perusahaan tersebut yang notabene merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batu bara. Ketiadaan kepemilikan secara langsung ini berarti menjauhkan penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 UUD 1945, serta menjadikan akses negara untuk melakukan pengelolaan secara langsung menjadi berkurang;
  - b. Bahwa dengan transformasi ketiga perusahaan tersebut menjadi tidak lagi berstatus BUMN, maka beralih juga kewenangan negara yang sebelumnya merupakan pemegang saham pada ketiga perusahaan tersebut menjadi kewenangan PT Inalum sebagai BUMN induknya (*holding*). Konsekuensi bentuk *holding*



adalah segala kebijakan terhadap anak perusahaan tergantung BUMN induknya, negara tidak mempunyai akses secara langsung kepada BUMN yang telah menjadi Perseroan Terbatas biasa tersebut, yang ada adalah akses atau kewenangan pemerintah selaku pemegang saham (melakukan tindakan keperdataan) melalui BUMN induknya;

- c. Bahwa ketiadaan akses langsung negara terhadap ketiga perusahaan tersebut mengurangi fungsi kontrol negara terhadap ketiga perusahaan tersebut yang dapat dilihat dari berkurangnya fungsi pengawasan DPR RI karena anak perusahaan BUMN tidak menjadi mitra kerja di DPR RI, anak perusahaan BUMN juga tidak menjadi objek pemeriksaan utama BPK RI. Selain itu, juga menghambat penegakan hukum dalam hal terjadi penyimpangan di anak perusahaan BUMN karena tipisnya pemisahan antara keuangan negara dengan keuangan korporasi;
- d. Bahwa setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan tersebut dapat kapan saja dijual kepada pihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham, tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI;

Jawaban Termohon:

- a. Bahwa mengenai makna “dikuasai Negara”, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004, berpendapat:

*“... pengertian “dikuasai oleh Negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh Negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, 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”;

Berdasarkan hal tersebut, penguasaan negara memiliki 5 (lima) makna, yaitu untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Sehingga, hal ini tidak dapat dilihat atau diartikan secara terpisah. Dengan kata lain, manakala salah satu fungsi yaitu pengelolaan sumber daya alam dilakukan oleh negara melalui mekanisme *holding*, maka hal tersebut tidak berarti penguasaan negara menjadi hilang;

Dengan demikian, penguasaan negara yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 dan UU Minerba tidaklah hilang dan tetap dijalankan oleh negara;

- b. Secara umum UU BUMN mengatur mengenai hal-hal sebagai berikut:
  - 1) Pendirian BUMN;
  - 2) Organ BUMN;
  - 3) Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pembubaran BUMN;
  - 4) Kewajiban Pelayanan Umum;
  - 5) Pengawasan BUMN;
  - 6) Restrukturisasi dan Privatisasi;
- a. Bahwa dalam UU BUMN tersebut terdapat bab khusus yang mengatur mengenai Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pembubaran BUMN, serta bab mengenai Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN, di mana terdapat konsekuensi status BUMN menjadi hilang. Dengan demikian,





berdasarkan ketentuan tersebut BUMN dimungkinkan untuk beralih status menjadi bukan BUMN. Kebijakan pembentukan *holding* BUMN yang berakibat hilangnya status BUMN pada BUMN yang menjadi anak perusahaan pada *holding* BUMN telah dilakukan beberapa kali oleh Pemerintah, antara lain dalam rangka pembentukan beberapa *holding* BUMN seperti Pupuk, Perkebunan, Semen, dan Kehutanan;

- b. BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain dan menjadi anak perusahaan pada BUMN lain tersebut, tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara mengingat masih terdapat kepemilikan negara berupa saham dengan hak istimewa. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa "*Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat*";

- c. Dengan demikian, Pemerintah maupun DPR RI masih memiliki fungsi pengawasan terhadap anak perusahaan tersebut. Pada praktiknya selama ini, DPR RI tetap dapat melakukan pengawasan kepada anak perusahaan di bawah *Holding* BUMN, meskipun tidak terdapat saham negara pada anak perusahaan tersebut, antara lain misalnya pada anak perusahaan PT Telkom (Persero) Tbk., anak perusahaan PT Pupuk Indonesia *Holding Company* (Persero), dan PT Semen Indonesia (Persero) Tbk;

Dengan demikian, anggapan Para Pemohon bahwa BUMN yang sebagian sahamnya dialihkan kepada BUMN lain menjadi tidak lagi berstatus BUMN dan menjadi Perseroan Terbatas biasa (tidak terdapat saham negara di dalamnya/swasta murni) adalah tidak benar karena pada dasarnya anak perusahaan BUMN tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara;

Sehubungan dengan ketentuan tersebut, maka menurut kami Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 maupun



Pasal 4 ayat (1) UU Minerba, dimana Negara masih tetap melakukan penguasaan melalui keberadaan BUMN/Perusahaan Negara;

- d. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 3 PP 47/2017 diatur bahwa Negara melakukan kontrol terhadap PT Antam, PT Timah, dan PT BA melalui kepemilikan Saham Seri A Dwi Warna pada ketiga perusahaan tersebut. Dengan demikian, Pemerintah selaku Pemegang Saham Seri A Dwi Warna tetap memiliki kontrol dalam penetapan kebijakan strategis perusahaan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar ketiga perusahaan eks BUMN dimaksud;
- e. Bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan tersebut dapat kapan saja dijual kepada pihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham, tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI adalah tidak benar dan tidak berdasar dengan alasan:
- Bahwa mengingat pada setiap anak perusahaan eks BUMN masih terdapat saham milik negara sehingga berstatus perusahaan negara maka apabila dilakukan privatisasi harus dengan persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (5) UU Keuangan Negara yang menyatakan "*pemerintah pusat dapat melakukan penjualan dan privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR RI*";
  - Bahwa terkait dengan kewenangan pemeriksaan BPK RI, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara termasuk Badan Usaha Milik Negara dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (dalam hal ini termasuk anak perusahaan BUMN dan swasta); Dengan demikian, BPK RI tetap memiliki kewenangan



pemeriksaan terhadap anak perusahaan BUMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

1. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN, dengan alasan sebagai berikut:

- a. Bahwa dengan tidak lagi berstatus menjadi BUMN, maka ketiga perusahaan tersebut tidak lagi memberikan penerimaan negara secara langsung, karena keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak diserahkan secara langsung kepada negara, melainkan kepada PT Inalum, baru kemudian PT Inalum menyetorkan kepada negara sesuai posisi keuangan PT Inalum. Artinya hasil keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak bisa langsung diterima negara dan jumlahnya belum tentu sama dengan keuntungan sebenarnya dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut;
- b. Bahwa ketiga perusahaan eks BUMN tersebut telah mejadi perusahaan swasta murni, maka tidak berlaku UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut. Dengan tidak berlakunya UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut, maka koridor dan tujuan BUMN bisa tidak dijalankan oleh ketiga eks BUMN tersebut, serta akses negara dan publik terhadap ketiga perusahaan eks BUMN tersebut menjadi terhalang;
- c. Bahwa karena ketiga perusahaan tersebut telah menjadi perusahaan swasta murni, maka tidak dapat dipersamakan dengan BUMN yang sebenarnya. Oleh karena itu, penugasan khusus dari Pemerintah untuk pengelolaan aset strategis, pemberian konsesi khusus pengelolaan sumber daya alam, atau penunjukkan langsung untuk pekerjaan proyek-proyek tertentu menjadi tidak dapat dilaksanakan;
- d. Bahwa pengalihan saham milik negara kepada BUMN akan berakibat pada perubahan dalam pengambilan keputusan pada



BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham Pemerintah tersebut merupakan privatisasi;

Jawaban Termohon:

- a. Bahwa pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat, dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuan DPR RI. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) UU Keuangan Negara, namun karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, maka pengalihannya kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambilalihan) berada di lapangan hukum privat;

Status anak perusahaan BUMN merupakan Perusahaan Negara melalui kepemilikan negara atas saham dengan Hak Istimewa (saham seri A Dwi Warna). Hak istimewa tersebut antara lain meliputi hak khusus untuk: (a) mencalonkan anggota direksi dan dewan komisaris; (b) melakukan peningkatan modal; (c) mengubah Anggaran Dasar, (d) melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan; (e) melakukan pembubaran dan likuidasi; (f) mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan komisaris;

Meskipun anak perusahaan BUMN tidak lagi tunduk sepenuhnya pada UU BUMN, Pemerintah tetap memiliki kendali terhadap anak perusahaan eks BUMN dimaksud melalui saham Dwi Warna, dan mewajibkan BUMN induk memiliki mayoritas saham (lebih dari 50%) pada anak perusahaan BUMN dimaksud. Selanjutnya, dengan kewenangan yang berasal dari saham Dwi Warna tersebut, Pemerintah secara tidak langsung dapat menetapkan target-target penerimaan bagi anak perusahaan BUMN;



Dengan demikian, Pemerintah tetap memiliki kendali terkait dengan penetapan jumlah yang diterima Negara dari hasil keuntungan ketiga BUMN *a quo*;

Sebagai contoh keuntungan yang diterima negara (antara lain, deviden dan pajak tahunan) meningkat karena membaiknya kinerja perusahaan setelah terbentuknya *holding* Pupuk, sebagaimana ilustrasi gambar angka 4 di bawah ini:

**PT Pupuk Indonesia *Holding Company***

**Keterangan:**

Sebelum dilakukan *holding*, deviden dan pajak tahunan di tahun 1996 adalah sebesar Rp 170 Miliar. Sedangkan setelah *holding* dalam tahap awal periode tahun 1997-2010 meningkat menjadi Rp 870 Miliar dan periode tahun 2011-2015 meningkat menjadi Rp 3,32 Triliun;

- a. Sehubungan dengan dalil Para Pemohon terkait dengan anak perusahaan BUMN menjadi perusahaan swasta murni maka dapat kami sampaikan bahwa perlakuan terhadap anak perusahaan BUMN diatur dalam Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016



yang menyebutkan sebagai berikut: Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut:

- 1) mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau
- 2) mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN;

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Anak Perusahaan BUMN berbeda dengan swasta murni sebagaimana didalilkan oleh Pemohon mengingat anak perusahaan BUMN dapat diberikan penugasan, yaitu dalam rangka kelancaran pelaksanaan program Pemerintah untuk kemanfaatan umum, dan anak perusahaan BUMN (eks-BUMN) tersebut wajib menerima atau melaksanakan penugasan dari Pemerintah;

Penugasan Pemerintah tersebut kepada anak perusahaan eks BUMN tersebut tentunya lebih menguntungkan bagi Pemerintah, dengan pertimbangan karena Pemerintah masih memiliki kendali melalui Hak Istimewa, dibandingkan apabila penugasan Pemerintah diberikan kepada swasta murni;

- b. Bahwa walaupun BUMN tersebut menjadi anak perusahaan, namun tetap menyandang status sebagai Perusahaan Negara melalui kepemilikan negara berupa saham Dwi Warna dengan Hak Istimewa. Dengan demikian, masih terdapat kepemilikan langsung negara kepada anak perusahaan eks BUMN dimaksud;

Perlu kami sampaikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim bahwa sesuai ketentuan Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 menjelaskan penugasan Pemerintah kepada anak perusahaan yang sebelum *holding* berstatus BUMN. Dengan demikian, meskipun suatu BUMN telah berubah status menjadi Anak Perusahaan BUMN





lain, namun dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan program Pemerintah untuk kemanfaatan umum, maka anak perusahaan BUMN yang sebelumnya berstatus BUMN tersebut tetap diperlakukan sama dengan BUMN. Misalnya, dalam hal mendapatkan penugasan Pemerintah, atau melaksanakan pelayanan umum meskipun secara finansial tidak menguntungkan;

Penugasan Pemerintah kepada BUMN yang menjadi anak perusahaan BUMN tetap dapat dilaksanakan, karena Pemerintah perlu memastikan keberlangsungan kepentingan/program Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, dengan melibatkan anak perusahaan dimaksud. Sebagai contoh, anak-anak perusahaan PT Pupuk Indonesia masih dapat ditugaskan Pemerintah untuk menyediakan pupuk bersubsidi; Apabila penugasan Pemerintah tidak dapat diberikan kepada anak-anak perusahaan BUMN, maka akan menimbulkan permasalahan bagi pertanian Indonesia karena tidak ada lagi yang dapat melaksanakan penugasan tersebut. Contoh lain, anak-anak perusahaan PTPN III masih diberikan kuota impor gula. Apabila tidak penugasan tersebut, maka kuota impor gula sepenuhnya akan dikuasai swasta, yang justru dapat degradasi penguasaan negara terkait dengan pengelolaan gula;

- c. Bahwa dalam UU BUMN, diatur suatu bab khusus, yaitu BAB VI tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pembubaran BUMN, dan Bab VIII tentang Restrukturisasi dan Privatisasi. Berdasarkan ketentuan dalam UU BUMN, dimungkinkan status suatu BUMN beralih menjadi bukan BUMN.

Bahwa BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain, yang selanjutnya BUMN tersebut bertransformasi menjadi anak perusahaan BUMN lain tersebut, tetap berstatus



sebagai Perusahaan Negara mengingat masih terdapat kepemilikan negara berupa saham dengan hak istimewa pada anak perusahaan tersebut. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa *"Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat"*;

Terkait dengan fungsi pengawasan oleh DPR RI pada prinsipnya hanya melekat pada pengawasan terhadap penyelenggara Pemerintah (eksekutif) dan tidak menjangkau BUMN sebagai instrumen bisnis negara. Fungsi kontrol negara terhadap BUMN dalam konteks tersebut dilakukan oleh Pemerintah (Kementerian BUMN). Fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui koordinasi kelembagaan dengan Kementerian BUMN sebagai penanggungjawab sektor pengelolaan perusahaan negara atau BUMN. Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan, DPR RI tetap dapat melaksanakan fungsi pengawasan kepada *Holding* BUMN dan bahkan menjangkau pula anak perusahaan *Holding* BUMN seperti pada anak perusahaan dari PT Telkom (Persero) Tbk., anak perusahaan PT Pupuk Indonesia Holding Company (Persero) dan anak perusahaan PT Semen Indonesia (Persero) Tbk;

Dengan demikian, anggapan Para Pemohon bahwa BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain menjadi tidak berstatus BUMN dan menjadi Perseroan Terbatas biasa (tidak terdapat saham negara didalamnya/ swasta murni) adalah tidak benar, karena pada dasarnya anak perusahaan BUMN tersebut tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka anggapan dan dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN adalah sama sekali tidak terbukti, tidak benar dan tidak



beralasan;

Bahwa untuk memperkuat dalil-dalil dan mendukung alasan dalam Jawaban ini, Termohon juga menyertakan Keterangan Ahli dan Bukti Dokumen yang dapat menjadi pertimbangan dan memperkuat Jawaban ini sebagaimana tercantum dalam Daftar Lampiran Jawaban Termohon;

## I. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian dan penjelasan di atas, Termohon memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Agung pada Mahkamah Agung yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan keberatan Uji Materiil *a quo*, dapat memberikan putusan dengan amar sebagai berikut:

1. Menerima Jawaban Termohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*);
3. Menyatakan menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya, atau setidaknya menyatakan permohonan Para Pemohon tidak mempunyai *Legal Standing* dan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
4. Menyatakan Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, tidak bertentangan dengan UU Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN, dan UU Minerba.

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

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil jawabannya, Termohon telah mengajukan bukti berupa:

1. Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (bukti T-1);



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

2. Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (bukti T-2);
3. Fotokopi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (bukti T-3);
4. Fotokopi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (bukti T-4);
5. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (bukti T-5);
6. Fotokopi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (bukti T-6);
7. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (bukti T-7);
8. Fotokopi Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017, tanggal 8 Juni 2017 (bukti T-8);
9. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 (bukti T-9);
10. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 15 Desember 2004 (bukti T-10);
11. Fotokopi Keterangan Ahli (*affidavit*) Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S., Guru Besar Hukum Bisnis Universitas Gadjah Mada (bukti T-11);
12. Fotokopi Keterangan Ahli (*affidavit*) Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M., (bukti T-12);
13. Fotokopi Keterangan Ahli (*affidavit*) Dr. Revrison Baswir (bukti T-13);

## PERTIMBANGAN HUKUM

Halaman 72 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018

### Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui : Email : [kepaniteraan@mahkamahagung.go.id](mailto:kepaniteraan@mahkamahagung.go.id) Telp : 021-384 3348 (ext.318)



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

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

Bahwa yang menjadi objek permohonan keberatan hak uji materiil Para Pemohon adalah Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium;

Bahwa sebelum Mahkamah Agung mempertimbangkan pokok permohonan yang diajukan Para Pemohon, terlebih dahulu akan mempertimbangkan apakah permohonan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji objek permohonan keberatan hak uji materiil, dan kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil;

## Kewenangan Mahkamah Agung:

Bahwa kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji permohonan keberatan hak uji materiil didasarkan pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, yang pada intinya menentukan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Bahwa peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

Halaman 73 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018

### Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui : Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (vide Pasal 1 angka 2);

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

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

Bahwa objek permohonan keberatan hak uji materiil berupa: Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (khususnya Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4), merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga Mahkamah Agung berwenang untuk mengujinya;

### **Kedudukan Hukum (*legal standing*) Para Pemohon:**

Bahwa selanjutnya Mahkamah Agung akan mempertimbangkan apakah Para Pemohon mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mempersoalkan objek permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

Bahwa Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan





di bawah undang-undang hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan tersebut, yaitu:

- perorangan warga negara Indonesia;
- kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- badan hukum publik atau badan hukum privat;

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

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

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

- kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009;
- kerugian hak yang diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;

Bahwa Pemohon I (Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat) berkedudukan di Depok, adalah sebuah yayasan yang menurut ketentuan anggaran dasarnya didirikan dengan maksud dan tujuan di bidang sosial dan kemanusiaan, khusus di bidang kemanusiaan melakukan kegiatan antara lain;

- memberi bantuan hukum kepada masyarakat,
- penyelenggaraan penyuluhan dan penerangan hukum kepada masyarakat,
- penyelenggaraan kegiatan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat,
- pendampingan dan pemberian konsultasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan di bidang hukum dan pengembangan masyarakat,
- berperan aktif dalam proses penegakan



hukum, pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta pembaruan hukum (bukti P-6 dan P-7). Selanjutnya Pemohon I telah membuktikan sebagai badan hukum yang berdasarkan anggaran dasarnya telah ternyata bahwa maksud dan tujuan yayasan tersebut adalah berperan aktif dalam proses penegakan hukum, pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta pembaruan hukum, yang di dalamnya mencakup substansi permohonan *a quo*, sehingga Mahkamah Agung berpendapat Pemohon I memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Bahwa dari dalil-dalil Pemohon I dikaitkan dengan bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa Pemohon I merupakan subjek hukum yang dirugikan haknya akibat berlakunya objek hak uji materiil, dengan demikian Pemohon I mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil *a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011;

Bahwa sedangkan sebaliknya, Pemohon II-VI tidak menerangkan dengan jelas kerugian hak berkenaan dengan kualifikasinya sebagai pengurus LKBH Universitas Sahid Jakarta, dosen, serta warga negara akibat diberlakukannya objek hak uji materiil *a quo*, sehingga tidak tampak adanya hubungan kepentingan antara substansi permohonan dan kualifikasi Pemohon II-VI yang bertindak atas nama LKBH Universitas Sahid Jakarta, dosen, maupun sebagai warga negara. Artinya, Pemohon II-VI tidak dapat membuktikan adanya kerugian yang secara langsung diakibatkan oleh berlakunya objek hak uji materiil, karena hal tersebut seharusnya didasarkan pada adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita dengan berlakunya ketentuan objek hak uji materiil, sehingga terpenuhi asas *point d'interet point d'action*. Dengan kata lain, tidak terdapat kerugian Pemohon II-VI yang bersifat spesifik, aktual, atau potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan akan terjadi sebagai akibat diterbitkannya objek hak uji materiil, dan oleh karenanya Mahkamah Agung



berpendapat Pemohon II-VI tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon di hadapan Mahkamah dalam permohonan *a quo*;

Bahwa dari dalil-dalil Pemohon II-VI dikaitkan dengan bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa Pemohon II-VI bukan subjek hukum yang dirugikan haknya akibat berlakunya objek hak uji materiil, dengan demikian Pemohon II-VI tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil *a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011, oleh karena itu permohonan Pemohon II-VI *a quo* harus dinyatakan tidak diterima;

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah Agung berwenang untuk menguji perkara *a quo* dan sebagian dari Para Pemohon yakni Pemohon I (Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan/PUSHEP) mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga permohonan dari Pemohon I *a quo* secara formal dapat diterima;

## **Pokok Permohonan:**

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

Bahwa pokok permohonan keberatan hak uji materiil adalah pengujian **atas**: Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, sebagai berikut:

### **1. Pasal 1:**

*(1) Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT*



*Indonesia Asahan Aluminium, yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2014 tentang Penetapan PT Indonesia Asahan Aluminium Sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium.*

*(2) Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:*

*a. Pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada:*

- 1) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1974 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);*
- 2) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero); dan*
- 3) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1980 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam;*

*b. Pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Freeport Indonesia;*

*1. Pasal 3:*

*Dengan pengalihan saham seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk, dan Perusahaan Perseroan*



(Persero) PT Bukit Asam Tbk melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar;

2. Pasal 4:

*Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 mengakibatkan:*

- a. *Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk, berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dan*
- b. *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium menjadi pemegang saham PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, PT Bukit Asam Tbk, dan PT Freeport Indonesia;*

**terhadap:**

1. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:  
*Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD;*
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
  - a. Pasal 2 (1) a:  
*Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah: memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;*
  - b. Pasal 66 (1):  
*Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN;*
3. Pasal 4 (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara:



*Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat;*

Bahwa untuk membuktikan dalil permohonannya, Pemohon I mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-10, dan Termohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda T-1 sampai dengan T-13;

**Pendapat Mahkamah Agung:**

Menimbang, bahwa dari alasan-alasan keberatan Pemohon I yang kemudian dibantah oleh Termohon dalam jawabannya, dihubungkan dengan bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh Pemohon I dan Termohon, Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan-alasan keberatan Pemohon I tidak dapat dibenarkan, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa objek permohonan hak uji materiil ini tidak dapat dipisahkan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 21 P/HUM/2017, tanggal 8 Juni 2017, yang menguji Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, dengan amar putusan menolak permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga pertimbangan hukumnya relevan dijadikan sebagai acuan untuk menyelesaikan permohonan keberatan hak uji materiil ini, dan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tersebut selanjutnya melandasi terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 (objek permohonan hak uji materiil);
- Bahwa sesuai ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diketahui bahwa pinjaman/hibah/penyertaan modal negara dapat dilakukan oleh negara dengan mengambil harta yang bersumber dari kekayaan negara, sehingga berdasarkan prinsip tersebut maka pengelolaannya diperlukan persetujuan dari DPR sebagai representasi perwakilan rakyat melalui





mekanisme APBN. Persetujuan DPR tersebut pada prinsipnya adalah persetujuan berupa perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau Perseroan;

- Bahwa setelah persetujuan DPR dalam APBN mengenai perubahan bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN atau Perseroan Terbatas (mekanisme PMN), maka kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham negara yang dikelola secara korporasi yang sehat (*good corporate governance*) yang juga berarti ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik tapi menjadi hukum privat dan negara berperan sebagai pemilik saham dalam lapangan hukum privat (vide Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara beserta penjelasannya);
- Bahwa objek HUM a quo materi muatannya mengenai Penyertaan Modal Negara (PMN) yang telah berbentuk saham milik negara pada BUMN yang akan ditempatkan sebagai Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BUMN atau Perseroan Terbatas lainnya maka tidak perlu lagi melalui mekanisme APBN dapat dibenarkan, karena pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat, dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuan DPR. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, maka pengalihannya kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambilalihan) berada di lapangan hukum privat, maka tidak perlu lagi persetujuan lebih lanjut dari DPR melalui mekanisme APBN melainkan cukup dengan keputusan RUPS/Menteri. Dengan demikian dalil Pemohon I yang menyatakan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 47



Tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak;

- Bahwa mengenai makna “dikuasai negara” dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945, sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004, merinci bentuk penguasaan negara memiliki 5 (lima) makna, yaitu untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Selanjutnya BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain dan menjadi anak perusahaan pada BUMN lain, tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara mengingat masih terdapat kepemilikan negara berupa saham dengan hak istimewa. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa “*Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat*”;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017, Negara melakukan kontrol terhadap PT Antam, PT Timah, dan PT BA melalui kepemilikan Saham Seri A Dwi Warna pada ketiga perusahaan tersebut. Pemerintah selaku Pemegang Saham Seri A Dwi Warna tetap memiliki kontrol dalam penetapan kebijakan strategis perusahaan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar ketiga perusahaan eks BUMN dimaksud, dengan demikian penguasaan negara yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tidaklah hilang dan tetap dijalankan oleh negara;
- Bahwa mengingat pada setiap anak perusahaan eks BUMN masih terdapat saham milik negara sehingga berstatus perusahaan negara maka apabila dilakukan privatisasi harus dengan persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (5) UU Keuangan Negara yang



menyatakan “*pemerintah pusat dapat melakukan penjualan dan privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR RI*”;

- Bahwa terkait dengan kewenangan pemeriksaan BPK RI, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara termasuk Badan Usaha Milik Negara dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (dalam hal ini termasuk anak perusahaan BUMN dan swasta). Dengan demikian, BPK RI tetap memiliki kewenangan pemeriksaan terhadap anak perusahaan BUMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dalil Pemohon I yang menyatakan Pasal 1 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak;
- Bahwa Penyertaan Modal Negara (PMN) berupa saham BUMN ke BUMN lainnya yang mengakibatkan BUMN menjadi anak perusahaan dari BUMN induk (*holding*) memang dimungkinkan, karena tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa terhadap BUMN yang menjadi anak perusahaan dari BUMN induk berubah menjadi Perseroan Terbatas, karena kepemilikan negara melalui saham seri A Dwi Warna tetap diakui dengan memberikan **hak istimewa**, sehingga kontrol (pengawasan) atas perusahaan anak tetap dapat dilakukan oleh negara melalui BUMN induk dan tidak mereduksi maksud dari penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana telah diuraikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004;
- Bahwa hak istimewa dimaksud meliputi: mencalonkan anggota direksi dan dewan komisaris, melakukan peningkatan modal, mengubah anggaran dasar, melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, melakukan pembubaran dan likuidasi, mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan komisaris;



- Bahwa *holdingisasi* tidaklah sama dengan *privatisasi*, karena *privatisasi* bertujuan salah satunya untuk memperluas kepemilikan masyarakat, namun dalam *holdingisasi* kepemilikan saham mayoritas masih dalam penguasaan negara melalui BUMN induk, dan dalam praktiknya *holdingisasi* beberapa BUMN pernah dilakukan pemerintah terhadap beberapa BUMN yang sejenis, seperti PT Pupuk Sriwijaya dengan beberapa BUMN sejenis, dan PT Perkebunan Nusantara. Dengan demikian dalil Pemohon I yang menyatakan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut terbukti Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, **tidak bertentangan** dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, karenanya permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon I harus ditolak, dan selanjutnya sebagai pihak yang kalah Para Pemohon (Pemohon I s.d. Pemohon VI) dihukum untuk membayar biaya perkara;

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

**MENGADILI:**



1. Menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon I:  
**YAYASAN HUKUM ENERGI DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN/PUSHEP)** tersebut;
2. Menyatakan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon II:  
**LEMBAGA KONSULTASI DAN BANTUAN HUKUM UNIVERSITAS SAHID JAKARTA**, Pemohon III: **Dr. AHMAD REDI, S.H., M.H.**, Pemohon IV: **Ir. AGUS PAMBAGIO, MEA., CPN.**, Pemohon V: **Ir. MARWAN BATUBARA, M.Sc.**, Pemohon VI: **Dr. Ir. LUKMAN MALANUANG, M.Si.**, tidak diterima;
3. Menghukum Para Pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Selasa, tanggal 6 Maret 2018, oleh Dr. H. Yulius, S.H., M.H., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N., dan Dr. Yosran, S.H., M.Hum., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Heni Hendrarta Widya Sukmana Kurniawan, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:

ttd.

Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N.

ttd.

Dr. Yosran, S.H., M.Hum.

Ketua Majelis,

ttd.

Dr. H. Yulius, S.H., M.H.

Panitera Pengganti,

ttd.



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Henri Hendrarta Widya Sukmana Kurniawan, S.H.,

M.H.

## Biaya-biaya:

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

Untuk salinan  
Mahkamah Agung RI  
atas nama Panitera,  
Panitera Muda Tata Usaha Negara,

H. Ashadi, S.H.

Halaman 86 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018

### Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui : Email : [kepaniteraan@mahkamahagung.go.id](mailto:kepaniteraan@mahkamahagung.go.id) Telp : 021-384 3348 (ext.318)