

BAB IV

KEWENANGAN PEMERINTAH DAN HAK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBELIAN SAHAM DIVESTASI PT NEWMONT NUSA TENGGARA DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NO 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA DAN UNDANG-UNDANG NO 1 TAHUN 2004 TENTANG PERBENDAHARAAN NEGARA

A. Kewenangan Pemerintah dan Hak DPR dalam Pembelian Saham Divestasi PT.Newmont Nusa Tenggara

Pembelian saham sebesar 7% (tujuh persen) dalam proses PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP telah menjadi perdebatan. Salah satu yang menjadi perdebatan adalah pembelian saham dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP tersebut terjadi perbedaan pendapat antara pihak BPK dan pihak Kementerian Keuangan. BPK berpendirian bahwa pembelian divestasi saham 7% (tujuh persen) PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP harus melalui pembahasan dengan DPR. Pendapat pihak BPK tersebut didasarkan antara lain kepada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, terutama Pasal 24 Ayat (7). Sementara itu, sebaliknya Kementerian Keuangan berpendapat bahwa pembelian saham tersebut merupakan bentuk investasi jangka panjang non permanen sebagai pelaksana fungsi-fungsi bendahara umum Kementerian Keuangan dalam mengelola kas dan investasi. Dengan demikian hal itu tidak memerlukan persetujuan dari DPR. Pendapat pihak Kementerian Keuangan itu didasarkan antara lain kepada Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara sekaligus pelaksanaan kontrak karya antara PT. Newmont Nusa Tenggara dan pemerintah Indonesia.

Proses pembelian saham PT. Newmont Nusa Tenggara terdapat dua undang-undang yang dijadikan sumber pegangan yang berbeda dalam menentukan lembaga mana yang berwenang antara Menteri Keuangan dengan DPR.

Sidang Permohonan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) antara Presiden RI dengan DPR RI berpendapat bahwa Kewenangan antar lembaga negara yang menangani kekuasaan yudikatif dipisahkan secara tegas. Tetapi dalam hubungan eksekutif dan legislative tidak terjadi pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan (*division of power*). Dalam pembentukan Undang-Undang dan menetapkan APBN, DPR berbagi kewenangan dengan Presiden. Namun dalam menggunakan anggaran negara yang telah disepakati dalam UU APBN, kewenangan Presiden tidak dibagi dengan DPR; dan DPR memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap Presiden. Dalam hal Pemerintah melakukan investasi, Menkeu sebagai bendahara umum negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) *juncto* ayat (2) huruf h UU 1/2004, berwenang untuk menempatkan uang negara dalam mengelola/menatausahakan investasi.

Perbedaan antara Presiden dan DPR terjadi karena DPR merujuk Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 yang menyatakan, “Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta

setelah mendapat persetujuan DPR.” Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 Hubungan Keuangan antara Pemerintah, dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat, sehingga penggunaan pasal ini tidak tepat untuk menilai investasi Pemerintah dalam bentuk pembelian 7% saham divestasi PT NNT. Pembelian saham divestasi PT NNT lebih tepat dipahami dalam konteks Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU 1/2004, yakni sebagai investasi Pemerintah dalam keadaan yang normal.

Salah satu kewenangan bendahara umum negara dalam Pasal 7 ayat (2) UU 1/2004 adalah menempatkan uang negara dan mengelola/ menatausahakan investasi. Investasi jangka panjang Pemerintah, sebagaimana diatur Pasal 41 UU 1/2004, menyatakan bahwa investasi jangka panjang Pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Investasi jangka panjang Pemerintah dilakukan untuk memperoleh manfaat ekonomi sosial dan/atau manfaat lainnya. Sebagai pelaksanaan Pasal 1 ayat (3) UU 1/2004, diterbitkan PP Nomor 8 Tahun 2007 tentang investasi Pemerintah yang kemudian diubah dengan PP Nomor 1 Tahun 2008. Pasal 10 PP 1/2008 menyatakan kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan investasi Pemerintah hanya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara. Kewenangan dimaksud meliputi regulasi, supervisi, dan operasional. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan tersebut, Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara dapat melakukan investasi pembelian 7% saham divestasi PT NNT tanpa harus minta persetujuan DPR.

Terdapat lima perbedaan mendasar antara investasi pemerintah dan penyertaan modal negara:

- i) Pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 adalah investasi jangka panjang bersifat non permanen. Sedangkan penyertaan modal negara adalah investasi jangka panjang permanen.
- ii) Pembelian 7% saham divestasi PT NNT Tahun 2010 adalah investasi Pemerintah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 41 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Perbendaharaan Negara dan PP 1/2008. Sedangkan dalam penyertaan modal negara, dasar hukum yang digunakan adalah Pasal 24 UU 17/2003 dan PP 44/2005.
- iii) Untuk melakukan investasi jangka panjang non permanen tidak diperlukan persetujuan DPR karena bukan merupakan pemisahan kekayaan negara sebagaimana PMN. Sedangkan untuk penyertaan modal negara diperlukan persetujuan DPR, dan berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UU 17/2003 hanya boleh dilakukan kepada perusahaan negara. Namun Pasal 24 ayat (7) UU 17/2003 menyatakan penyertaan modal negara kepada perusahaan swasta dapat dilakukan apabila memenuhi unsur-unsur adanya keadaan tertentu dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional setelah mendapat persetujuan DPR.
- iv) Pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 sebagai investasi pemerintah merupakan pelaksanaan kontrak karya, sehingga tidak menambah modal PT NNT.

- v) Pembelian 7% saham divestasi PT NNT tahun 2010 oleh PIP merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan. PIP adalah kepanjangan tangan pemerintah yang secara struktural berada langsung di bawah Menteri Keuangan (bendahara negara). Status asset yang dijadikan penyertaan modal negara menjadi kekayaan Negara yang dipisahkan, yang pengolahannya merupakan kewenangan korporasi, bukan kewenangan Pemerintah secara langsung.

Seharusnya berdasar pada Pasal 23 UUD 1945, DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD telah menyetujui Undang-undang APBN yang merupakan pengelolaan keuangan negara pada tahun berjalan. Sedangkan investasi pembelian saham 7% (tujuh persen) divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NTT) tidak memerlukan persetujuan DPR karena merupakan kebijakan eksekutif yang bersifat implementatif mikro. Persetujuan DPR diperlukan kembali apabila memenuhi persyaratan bahwa investasi jangka panjang non permanen tersebut dilakukan pada saat/momentum memenuhi kriteria “keadaan tertentu” (persetujuan yang sifatnya berlapis terhadap investasi yang dilakukan oleh pemerintah).

Ada pergeseran pola hubungan antara legislatif dengan eksekutif yang semula “*executive heavy*” menjadi “*legislative heavy*”, dari yang dominan kekuasaan eksekutif menjadi dominan legislatif. Seharusnya, ada keseimbangan yang dinamis antara kekuasaan eksekutif dan legislatif menuju sistem pemerintahan yang kuat, berdaya guna dan berhasil guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Pemerintah telah mendapat persetujuan DPR untuk melakukan berbagai investasi saat menyusun, membahas dan mengesahkan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN). Secara garis besar telah disepakati oleh DPR dan Pemerintah saat pembahasan APBN, jadi Pemerintah bebas melakukan investasi dimanapun. Ini merupakan persoalan teknis dan pemerintah adalah eksekutif, sedangkan DPR adalah legislative.

Terkait divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara. Itu adalah hak Pemerintah, semua pihak harus mengetahui siapa melakukan apa dan memperoleh apa. Sudah menjadi aturan di seluruh dunia, terkait hal-hal yang menyangkut *natural resources*, yang punya kewenangan adalah Pemerintah Pusat.

Langkah pemerintah dengan pengambilalihan saham tersebut dapat memberikan efek domino kepada lembaga-lembaga pemerintah lainnya untuk lebih memberikan perhatian kepada kepentingan bangsa dan kepentingan nasional. Dengan masuknya pemerintah, dalam ini Kemenkeu, membeli saham melalui PIP menunjukkan kedaulatan rakyat itu sendiri terhadap sumber daya alam, dalam hal ini tambang.

Landasan hukum yang digunakan pemerintah sudah sangat jelas yaitu Undang-undang Keuangan Negara dan Pasal 7 serta Pasal 21 Undang-undang Perbendaharaan Negara. Argumen serta Pasal yang digunakan oleh DPR untuk mempertanyakan legalitas proses divestasi tersebut, keliru., Pasal 45 dan Pasal 46 UU Perbendaharaan Negara yang menjelaskan pemindahtanganan barang milik negara harus melalui persetujuan DPR kurang tepat, karena pemerintah

melakukan investasi bukan pemindahan aset. Untuk *fixed asset* atau harta tetap, untuk tanah dan bangunan bahkan satu meter pun musti menggunakan persetujuan DPR. Akan tetapi, ini investasi dan referensi Pasal 45-46 tidak tepat untuk ini karena menyangkut barang milik negara.

Referensi DPR Pasal 24 Ayat (7) UU Keuangan Negara yang berkaitan dengan penyertaan modal negara pada perusahaan swasta juga kurang tepat karena ini bukan penyertaan modal negara. Ini investasi untuk penggunaan dana yang ada pada PIP yang sudah disetujui DPR.

Pembelian sebesar 7% (tujuh persen) saham dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP lebih tepat dimasukkan dalam kategori penyertaan modal dalam konteks investasi sesuai dengan Pasal 41 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Perlu diingat bahwa Pasal 41 tersebut berada dengan Pasal 45 Ayat (2) Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Di sini terlihat jelas bahwa pengertian penyertaan modal dalam konteks investasi berbeda dengan penyertaan modal dalam konteks pemindahtanganan yang memerlukan izin dari DPR.

Jika memang investasi juga memerlukan izin dari DPR maka sudah sepatutnya kalau hal tersebut juga diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Perbendaharaan Negara atau ketentuan mengenai investasi dalam Pasal 41 tersebut dengan pemindahtanganan barang milik negara. Oleh karena Pasal 41 memberikan wewenang pada pemerintah tanpa keharusan untuk memperoleh izin dari DPR, maka investasi berupa pembelian sebesar 7% (tujuh persen)

saham dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP juga tidak perlu mendapat izin dari DPR.

Secara umum, pengelolaan keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara, pembelian saham divestasi saham PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP merupakan penyertaan modal negara sehingga harus mendapat persetujuan dari DPR dikaitkan dengan ketentuan Pasal 24 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yang menyatakan “Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR”.

Konteks Pasal ini intinya berkaitan dengan pemberian pinjaman dan penyertaan modal yang dilakukan dalam konteks keadaan tertentu, yakni untuk penyelamatan perekonomian nasional yang mungkin sedang menghadapi krisis.

Pada Pasal tersebut dijelaskan aturan mengenai pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal pada perusahaan negara dan daerah dapat diberikan setelah mendapatkan persetujuan dari DPR, sedangkan pada swasta pemberian pinjaman/penyertaan modal hanya dapat dilakukan dalam keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional setelah memperoleh persetujuan dari DPR.

Pada prinsipnya pemerintah tidak memiliki kepentingan secara langsung terhadap perusahaan swasta, sehingga pemerintah tidak memiliki keharusan memberikan penyertaan modal kepada perusahaan-perusahaan swasta. Namun demikian, apabila terdapat kondisi yang mengancam perekonomian nasional, pemerintah diperkenankan untuk melakukan penyelamatan dengan cara memberikan pinjaman atau penyertaan modal kepada perusahaan swasta tersebut dengan melalui persetujuan dari DPR sebagai wakil rakyat.

Sekilas pendapat pembelian saham divestasi saham PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP merupakan penyertaan modal negara sehingga harus mendapat persetujuan dari DPR memang sesuai dengan hukum yang berlaku apabila didasarkan pada Undang-Undang Keuangan Negara semata-mata. Namun, hal ini perlu ditinjau lebih lanjut karena pembelian saham oleh pemerintah tidak hanya diatur oleh Undang-Undang Keuangan Negara. Sebab dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara juga diatur lebih spesifik mengenai kewenangan dari pemerintah. Perlu digarisbawahi bahwa Undang-Undang Perbendaharaan Negara membuat perbedaan antara investasi oleh pemerintah dengan pengelolaan barang milik negara/daerah.

Mengenai pengelolaan investasi, yaitu Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dimana pada Ayat (1) dinyatakan, bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Ayat (2) menentukan, bahwa investasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan

dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Ayat (3) menyatakan, bahwa investasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ayat (4) menentukan, bahwa Penyertaan modal Pemerintah Pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 6 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah yaitu antara lain keuntungan berupa deviden, bunga, *capital gain* dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan investasi pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu.

Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah ditentukan, bahwa Investasi pemerintah dilakukan dalam bentuk investasi surat berharga dan/atau investasi langsung. Ayat (4) menyatakan bahwa investasi pemerintah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilaksanakan oleh Badan Investasi Pemerintah.

Sementara itu, pengelolaan barang milik negara/daerah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 42 sampai Pasal 49 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Dengan demikian, berkenaan dengan perihal pembelian sebesar 7% (tujuh persen) saham dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP tersebut tepat untuk didasarkan pada ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara tersebut yang

menentukan bahwa pemerintah diberi wewenang untuk melakukan investasi termasuk dalam bentuk saham. Artinya, pembelian sebesar 7% (tujuh persen) saham dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP tidak ada kewajiban untuk mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Hal ini berbeda dengan ketentuan mengenai penyertaan modal melalui pemindahtanganan barang milik negara dimana persetujuan dari DPR harus diberikan untuk memindahtangankan barang milik negara yang berupa tanah dan/atau bangunan tertentu atau barang lain senilai lebih dari 100 milyar rupiah.

Untuk melakukan investasi jangka panjang non permanen tidak diperlukan persetujuan DPR karena bukan merupakan pemisahan kekayaan negara sebagaimana PMN, sedangkan untuk melakukan penyertaan modal negara diperlukan persetujuan DPR, berdasarkan prinsip Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, penyertaan modal negara hanya boleh dilakukan kepada perusahaan negara.

Penyertaan modal negara tidak diperbolehkan dilakukan kepada perusahaan swasta. Namun demikian, berdasarkan Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, penyertaan modal negara kepada 19 perusahaan swasta hanya dapat dilakukan apabila memenuhi unsur-unsur adanya keadaan tertentu dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional setelah mendapat persetujuan DPR.

Dengan perkataan lain, pembelian saham sebesar 7% (tujuh persen) dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP bukanlah

penyertaan modal melalui pemindahtanganan barang milik negara sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 45 sampai Pasal 47 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Oleh karena itu, pembelian sebesar 7% (tujuh persen) saham dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP tidak dapat dikatakan sebagai penyertaan modal dalam konteks pengambilalihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 Ayat (2) Undang-Undang perbendaharaan Negara karena saham PT. Newmont Nusa Tenggara pada saat pembelian bukanlah barang milik negara.

Pembelian sebesar 7% (tujuh persen) saham dalam proses divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara oleh PIP lebih tepat dimasukkan dalam kategori penyertaan modal dalam konteks investasi sesuai dengan Pasal 41 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Perlu diingat bahwa Pasal 41 tersebut berbeda dengan Pasal 45 Ayat (2) Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Di sini terlihat jelas bahwa pengertian penyertaan modal dalam konteks investasi berbeda dengan penyertaan modal dalam konteks pemindahtanganan yang memerlukan izin dari DPR.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, terhadap ke dua undang-undang tersebut dapat digunakan asas hukum umum yaitu asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum. Dalam hal ini dapat diterapkan asas *lex posteriori derogat legi priori*, artinya undang-undang yang baru didahulukan dari undang-undang lama atau undang-undang yang kemudian menghapuskan undang-undang yang lama. Dikaitkan dengan proses pembelian saham divestasi modal asing di Indonesia seperti yang terjadi pada PT.

Newmont Nusa Tenggara, maka undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara sebagai undang-undang yang baru didahulukan dari undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara sebagai undang-undang yang lama.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa: Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara. berdasarkan ketentuan tersebut, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, maka diberlakukan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sejak tanggal 14 Januari 2004. Sehingga dapat diterapkan asas *Lex specialis derogat legi generali* yaitu asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). Dengan demikian Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 yang mengatur lebih khusus mengenai pelaksanaan pengelolaan keuangan negara, sehingga pembelian saham divestasi perusahaan penanaman modal asing di Indonesia tepat untuk didasarkan pada ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Terkait ketentuan Pasal 15 Ayat (5) Undang-Undang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa APBN yang disetujui DPR terinci sampai dengan

organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja adalah mengatur secara eksplisit belanja kementerian negara lembaga. Bukan rincian pengeluaran pembiayaan yang dialokasikan bagi Badan Layanan Umum (BLU). Untuk menjaga transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan, BLU memiliki kewajiban yang lebih berat dalam penyelenggaraan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan.

Penyusunan APBN dalam rangka mencapai tujuan bernegara, Undang-Undang APBN setiap tahun adalah yang berbeda dengan undang-undang lain yang sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara adalah wujud dari pengolahan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penetapan Undang-Undang APBN setiap tahun yang berlaku khusus untuk tahun anggaran bersangkutan menjadikan Undang-Undang APBN berbeda dengan undang-undang lainnya yang pada umumnya tidak dibatasi, hanya satu tahun masa berlakunya. Penetapan Undang-Undang APBN setiap tahun membawa konsekuensi bahwa dasar hukum bagi Pemerintah untuk melaksanakan pendapatan dan belanja negara. Demikian pula penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam satu tahun tertentu adalah Undang-Undang APBN tahun yang bersangkutan.

Sebaliknya, Undang-Undang APBN suatu tahun tertentu tidak berlaku untuk APBN tahun-tahun berikutnya. Oleh karena itu, pengeluaran yang

dilakukan oleh negara dalam satu tahun anggaran adalah sah, apabila diperintahkan oleh Undang-Undang APBN tahun yang bersangkutan atau tidak dilarang oleh ketentuan dalam undang-undang tersebut, serta memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu memenuhi persyaratan materiil dari segi kebenaran surat bukti hak penagih dan persyaratan formal kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan kelengkapan sehubungan dengan ikatan perjanjian pengadaan barang dan jasa, tersedia dana yang bersangkutan, dan dibebankan sesuai dengan mata anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka pembelian 7% (tujuh persen) saham divestasi PT NNT, sumber pendanaan yang digunakan oleh PIP berasal dari dana investasi Pemerintah regular APBN tahun 2011 sebesar Rp. 1 triliun yang telah disetujui oleh DPR, tidak terdapat catatan atau tanda bintang, sedangkan kekurangan sebesar \pm Rp. 1 triliun akan didanai dari keuntungan investasi PIP tahun-tahun sebelumnya yang dapat digunakan langsung tanpa persetujuan DPR terlebih dahulu, sesuai Pasal 69 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 .

Penggunaan dana investasi Pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN Tahun 2011 dapat langsung digunakan oleh Pemerintah tanpa harus meminta persetujuan kembali kepada DPR. Hal ini karena alokasi dana investasi Pemerintah telah tercantum dengan jelas dan tidak terdapat catatan berupa perlunya pembahasan lebih lanjut di DPR.

Namun, Dalam pengelolaan keuangan negara maka DPR memiliki fungsi-fungsi dalam hal ini diatur dalam pasal 20 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

DPR mempunyai 3 fungsi yaitu (1) fungsi perundang-undangan, (2) fungsi pengawasan dan (3) fungsi pendidikan politik. Fungsi perundang-undangan mencakup pembentukan undang-undang seperti UU Pemilu, pembentukan UU tentang APBN, dan ratifikasi perjanjian-perjanjian dengan negara lain. Alfian berpendapat bahwa DPR mempunyai 4 fungsi yaitu (1) Fungsi Legislatif, (2) fungsi pengawasan/kontrol, (3) fungsi wakil rakyat/penyalur aspirasi dan kepentingan rakyat dan (4) fungsi lain-lain.

DPR mempunyai 5 fungsi, yaitu: (1) Bersama-sama dengan presiden membentuk undang-undang, (2) Bersama-sama dengan presiden menetapkan APBN, (3) melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU, APBN dan kebijaksanaan pemerintah, (4) membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK, dan (5) melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh MPR.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien.

B. Pembelian Saham yang di Lakukan Pemerintah tidak Termasuk Penyertaan Modal

Tindakan pemerintah untuk mendahului pembelian saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara (Newmont) sesuai dengan ketentuan dalam kontrak karya antara Pemerintah Indonesia dan Newmont. Berdasarkan Pasal 24 dalam kontrak karya tersebut, pemerintah punya hak untuk mendahului dalam membeli saham divestasi ini. Dan, ini bukan modal penyertaan yang harus meminta izin dulu kepada DPR. “Dari kontrak karya ini terlihat perbuatan hukum oleh pemerintah adalah tindakan pembelian saham divestasi Newmont bukan pengertian penyertaan modal sebagaimana yang diatur Pasal 24 ayat 7 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003,” mendasarkan pada Pasal 24 ayat 7 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang berada pada Bab 6 tentang hubungan kewenangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat. Oleh karena itu, lanjutnya, membaca dan menafsirkan Pasal 24 Ayat 7.

Apabila dipilah Pasal 24 Ayat 7 terdapat beberapa unsur antara lain :

1. Harus ada keadaan tertentu untuk penyelamatan perekonomian nasional.
2. Memberikan pinjaman atau melakukan penyertaan modal.

Dari dua unsur inilah harus ada persetujuan DPR. Namun, pemerintah dalam pembelian saham divestasi Newmont, tidak dalam keadaan suasana yang genting, atau darurat, sebagaimana tertera dalam Pasal 24, untuk penyelamatan perekonomian nasional. Selain itu, perbuatan hukum yang dilakukan pemerintah, adalah divestasi Newmont bukan pinjaman atau melakukan penyertaan modal. Oleh karena itu, karena tidak dipenuhinya unsur satu dan dua, tidak perlu ada persetujuan DPR dalam pembelian 7% saham Newmont tersebut. Sebaliknya, pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya, telah mendasarkan pada Pasal 8 huruf F, juncto UU No. 17 tahun 2003, juncto Pasal 7 Ayat 2 UU No. 1 Tahun 2004. Pasal 8 huruf f berbunyi, “Dalam pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal menteri keuangan mempunyai tugas melaksanakan fungsi bendahara umum negara”. Adapun, Pasal 7 Ayat 2, huruf h, UU No. 1 Tahun 2004, berbunyi, “Menteri keuangan selaku bendahara umum negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola dan menatausahakan investasi”. Sebagai tindak lanjut, Presiden telah mengeluarkan PP No.1 Tahun 2008 tentang investasi pemerintah dalam rangka pengelolaan investasi dengan jelas telah diatur dalam Pasal 41 Ayat 1, 2, dan 3. Ayat 1 berbunyi, “Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial atau manfaat lainnya”. Investasi yang dimaksud sebagaimana yang dimaksud pada Ayat 1 dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Jadi, bukan penyertaan

modal. Sementara pada Ayat 3, investasi sebagaimana dimaksud pada Ayat 1, di atas diatur dalam peraturan pemerintah. Jadi, tanpa ada persetujuan DPR. Dengan memperhatikan peraturan perundangundangan tersebut, maka kewenangan pemerintah membeli 7% saham adalah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD.

Pemerintah mempunyai kepentingan langsung mengenai masalah tersebut Mengenai persoalan alokasi dana, di mana menurut BPK belum ada alokasi dana pembelian 7% saham divestasi pada APBN tahun 2011. Apabila dibaca secara seksama, UU No. 10 Tahun 2010, tentang APBN tahun anggaran 2011, dalam penjelasan Pasal 29 Ayat 3, tentang pembiayaan dalam negeri, huruf b, angka 5, dana investasi pemerintah telah ditentukan, sebesar Rp1 triliun. Persoalan timbul bagaimana mengatasi kalau kekurangan dana, dalam hal ini pemerintah dan DPR menyepakati perlu adanya suatu badan layanan umum atau BLU yang merupakan lembaga yang keberadaannya terdapat dalam lingkungan pemerintah. Pemberian status BLU kepada satuan kerja tertentu di lingkungan suatu kementerian atau lembaga dimaksudkan sebagai jalan keluar untuk memenuhi kebutuhan yang spesifik, dalam penyelenggaraan pemerintah. Sumber dana BLU yang berasal dari pembiayaan bukan melalui belanja. Sehingga ketentuan pasal 15 ayat 5 Undang-Undang Keuangan negara yang menjadi dasar dari BPK, menyebutkan APBN yang sudah disetujui DPR, terisi sampai organisasi fungsi, program, kegiatan, jenis belanja adalah mengatur secara eksplisit, belanja pengeluaran, bukan pembiayaan.

Sedangkan salah satu faktor yang memicu terjadinya sengketa antara pemerintah dengan DPR dan BPK terkait divestasi 7% saham PT Newmont Nusa Tenggara (Newmont) adalah faktor ketidaksepahaman mengenai penggolongan dan kriteria investasi. Mencermati silang pendapat tersebut, betapa besarnya perbedaan pandangan antara pemerintah dan BPK mengenai penggolongan dan kriteria investasi. Secara tidak langsung BPK menggolongkan transaksi tersebut sebagai investasi langsung karena menyebutnya sebagai penyertaan modal.

Sebaliknya, karena menolak penggolongan transaksi itu sebagai penyertaan modal, secara tidak langsung pemerintah menggolongkan transaksi tersebut sebagai investasi surat berharga. Untuk mengurai silang pendapat tersebut, salah satu cara yang perlu ditempuh adalah dengan mengungkapkan penggolongan dan kriteria investasi secara lebih jelas penggolongan investasi menjadi investasi surat berharga (*portfolio investment*) dan investasi langsung (*direct investment*) sudah diterima sebagai konvensi secara internasional.

Namun karena kegiatan investasi terjadi pula dalam lingkup lintas negara, maka penggolongan investasi menjadi investasi surat berharga dan investasi langsung tersebut berlaku pula dalam kegiatan investasi lintas negara. Investasi langsung lintas negara biasanya disebut sebagai investasi asing langsung (*foreign direct investment*). Sejalan dengan konvensi internasional tersebut, lanjutnya, penggolongan investasi di Indonesia dilakukan dengan cara serupa. Hal itu dapat disimak baik dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.1/2008 tentang Investasi Pemerintah, maupun dalam Peraturan Menteri Keuangan

(PMK) No. 181/2008 tentang Pelaksanaan Investasi Pemerintah. Lantas faktor apakah yang membedakan kedua golongan investasi tersebut adalah PP No. 1/2008 dan PMK No. 181/2008. Perbedaan antara keduanya cenderung agak kabur. Pembatasan investasi surat berharga pada perusahaan terbuka sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) PMK 181/2008, misalnya, melalui penerbitan PMK No. 44/PMK.05/2011, dapat dengan mudah diubah dengan memperluas cakupannya pada perusahaan tertutup. Oleh karena itu, perbedaan antara investasi surat berharga dengan investasi langsung tidak dapat hanya disimak berdasarkan jangka waktu investasi dan corak perusahaannya. Melainkan wajib ditelusuri hingga ke konsekuensinya terhadap kemampuan untuk turut mengendalikan jalannya roda perusahaan. Secara spesifik, kemampuan untuk turut mengendalikan jalannya roda perusahaan itu ditandai oleh diperolehnya hak untuk turut terlibat secara langsung dalam pengelolaan sehari-hari perusahaan, baik dengan menduduki jabatan komisaris dan/atau jabatan direksi perusahaan. Berdasarkan kriteria investasi langsung, pembelian 7% saham Newmont oleh pemerintah, dapat digolongkan secara lebih tegas. Dokumen Perjanjian Jual Beli Divestasi Saham Tahun 2010, menyebutkan bahwa pembelian itu secara jelas menimbulkan konsekuensi berupa diperolehnya hak oleh pemerintah untuk turut mengendalikan Newmont. Dengan latar belakang seperti itu, sejalan dengan hasil pemeriksaan BPK, pembelian 7% saham itu tidak dapat digolongkan lain kecuali sebagai investasi langsung atau penyertaan modal. tidak tepat bila hasil pemeriksaan BPK

dinyatakan oleh pemerintah sebagai suatu tindakan yang bersifat menghalangi penggunaan hak konstitusional pemerintah.