

**DISHARMONISASI REGULASI DALAM
PEMBENTUKAN HOLDING PERTAMBANGAN**

SKRIPSI



Oleh

DEWANGGA FIRDAUS PRADIPTA SUWANDI

No. Mahasiswa: 14410301

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**DISHARMONISASI REGULASI DALAM PEMBENTUKAN
HOLDING PERTAMBANGAN**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



DEWANGGA FIRDAUS PRADIPTA SUWANDI

No. Mahasiswa: 14410301

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

DISHARMONISASI REGULASI DALAM PEMBENTUKAN

HOLDING PERTAMBANGAN



Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan

Ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 16 Juli 2018

Yogyakarta, 16 Juli 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

dm **Dosen Pembimbing**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'S' followed by a horizontal line and a shorter horizontal line below it.

Dr.Siti Anisah,S.H.,M.Hum.

NIP: 014100111

**DISHARMONISASI REGULASI DALAM
PEMBENTUKAN HOLDING PERTAMBANGAN**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 9 Agustus 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 20 Agustus 2018

Tim Penguji

Tanda Tangan

- 1 **Ketua** Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.
- 2 **Anggota** H. Sujitno, S.H., M.Hum.
- 3 **Anggota** Abddurrahman Alfaqih, S.H., M.A.,LL.M

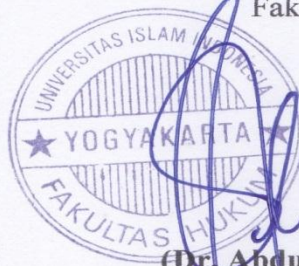


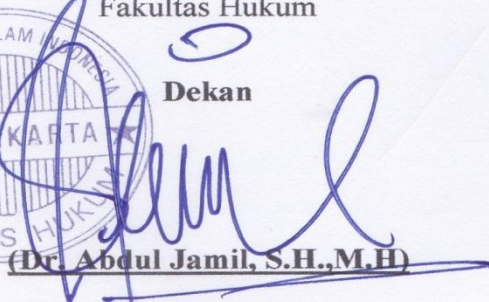
Mengetahui

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan




(Dr. Abdul Jamil, S.H.,M.H)

NIP/NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTA HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
BISMILLAAHIRRAHMAANIRRAHIIM

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dewangga Firdaus Pradipta Suwandi

NIM : 14410301

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan Judul : **DISHARMONISASI REGULASI DALAM PEMBENTUKAN HOLDING PERTAMBANGAN.**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah,etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli, bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan plagiarism.
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ilmiah ini adalah pada saya, namun untuk kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan dilingkungan UII untuk mempergunakan karya ilmiah saya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2 saya anggap menerima sanksi baik administratif, akademik ataupun pidana, jika saya terbukti secara kuat telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan Manjelis dan TIM Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiati disinyalir terjadi pada karya ilmiah saya ini.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Tanggal, 16 Juli 2018

Ya: **METERAI TEMPEL** ataan



DEWANGGA FIRDAUS P S

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Dewangga Firdaus Pradipta Suwandi
2. Tempat Lahir : Kudus
3. Tanggal Lahir : 15 September 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Asal : Gancangan 8 RT. 01 RW.17, Sidomulyo,
Kec. Godean, Kab. Sleman, Yogyakarta.
7. Nomor Hp : 0858 811 55528
8. Email : Pradiptangga@gmail.com
9. Identitas Orang Tua
/Wali
 - a. Nama Ayah : Suwandi
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Trie Handriyani Purwaningsih
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
10. Alamat Orang Tua : Gancangan 8 RT. 01 RW.17, Sidomulyo,
Kec. Godean, Kab. Sleman, Yogyakarta.
11. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD N Sambiroto 01 Semarang
 - b. SMP : SMP N 8 Semarang
 - c. SMA : SMA N 1 Seyegan Yogyakarta
 - d. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan (tahun masuk 2014-sampai sekarang)
12. Organisasi : 1. OSIS SMA N 1 Seyegan Yogyakarta
2. Anggota Departemen Hukum Persaingan Usaha
Business Law Community FH UII 2016/2017

MOTTO

“Sebaik-baiknya manusia adalah yang paling bermanfaat bagi orang lain”

(HR. Bukhari Muslim)

“Karunia Allah yang paling lengkap adalah kehidupan yang didasarkan kepada ilmu pengetahuan”

(Ali bin Abi Thalib)

“Barang siapa yang menunjukkan kepada kebaikan, maka ia akan mendapatkan pahala seperti pahala orang yang mengerjakannya”

(HR. Muslim)

“Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum, sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri”

(QS. Ar-Ra'd 11)

PERSEMBAHAN

**Skripsi ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas dan hati yang suci
khusus kepada:**

**Kedua orang tua tercinta dan keluarga penulis, yang selalu mendo'akan dan
memberikan dukungan lahir dan batin dalam memberikan yang terbaik
untuk penulis**

Ayah Suwandi & Ibu Trie Handriyani Purwaningsih

Adik-adik Penulis yang telah mendukung dan do'a bagi penulis:

Dewansyah Fernanda Raihan Suwandi

Delvaretta Florencia Aurel Suwandi

**Guru pembimbing, yang selalu memberikan motivasi, semangat dan teladan
bagi penulis**

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

Kupersembahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:

Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah yang berjudul “ **Disharmonisasi Regulasi dalam Pembentukan Holding Pertambangan**”. Tak lupa shalawat beserta salam semoga tetap terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang dengan gigihnya mengantarkan umat manusia melangkah dari zaman kebiadaban menuju zaman penuh peradaban.

Penyusunan penulisan hukum ini diajukan guna memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan hukum ini, sehingga kritik dan saran yang berfisat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT. Karena berkat rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar.
2. Kedua orang tuaku tercinta, Ayah Suwandi dan Ibu Trie Handriyani Purwaningsih. Terima kasih telah mendidik dan membesarkan penulis sampai saat ini serta memberikan kasih sayang, semangat, nasehat, dukungan, restu dan doa yang tiada henti sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
3. Adik-adikku tersayang Dewansyah Fernanda Raihan Suwandi dan Delvaretta Florencia Aurel Suwandi, serta keluargaku semuanya terima

kasih atas segala doa, dukungan dan semangat yang diberikan kepada penulis.

4. Dr. Siti Anisah, S.H.,M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah membimbing penulis dengan sabar serta banyak meluangkan waktu dan memberikan saran, masukan, ilmu, pembelajaran, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H., Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H.,M.H. Ratna Hartanto, S.H.,LL.M., Sri Wartini, S.H.,M.Hum., Ph.D., para dosen hebat yang lebih dari sekedar dosen. Orang tua kedua di kampus tercinta. Orang tua yang tak lelah memberikan ilmu dan nasihat luar biasa yang selalu berhasil membuat anakmu ini bersemangat untuk terus belajar.
6. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas segala ilmu dan pengalaman yang diberikan kepada penulis.
8. Nalinda Dewi Jayanthi, yang selalu menjadi tempat keluh kesah penulis dalam mengerjakan Skripsi, selalu memberikan motivasi, semangat, dukungan dan doa sampai penulis telah menyelesaikan skripsi.
9. Terimakasih untuk Ayah Dalija, Ibu Suji, Dek Lisa, dan Dek Aura yang sudah menjadi keluarga kedua bagi penulis, yang tentu memberi motivasi, nasehat dan doanya kepada penulis.
10. Sahabatku Irsyad, Denis, Dika, Bima,alm. Derian, Ridwan, Bobby, Dian, dan Salsa, yang memberikan dukungan dan doa kepada penulis.
11. Kakak-kakakku, sahabat-sahabatku dan adik-adiku di Business Law Community FH UII Mba Ana, Mas Dion, Mas Teguh, Mas Kinop, Adit, Irfan, dan seluruh anggota BLC FH UII yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas dukungannya.
12. Teman-teman seperjuangan di kampus Bang Ibnu, Bang Indra, Bang Wahid, Rilo, Bayu, Dika, Abi, Bondan, Rahaldi, Acil, Ginong, Tomi, Om

Gundul, dan teman-teman semua yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

13. Seluruh teman-temanku 2014 yang tidak dapat satu per satu disebutkan dalam tulisan ini.
14. Teman-teman KKN unit 20, Bang Jeka, Arya, Aldhi, Mira, Mila, Rosita, Ara, dan Bella.
15. Semua Pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta,

Dewangga Firdaus Pradipta S.

(14410301)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
LEMBAR ORISINALITAS	v
<i>CURRICULUM VITAE</i>	vii
MOTTO	ix
PERSEMBAHAN	x
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xiv
ABSTRAK	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Metode Penelitian	16
F. Sistematika Penulisan	19

BAB II TINJAUAN UMUM BADAN USAHA MILIK NEGARA DAN PERTAMBANGAN

A. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara	21
B. Restrukturisasi dalam Badan Usaha Milik Negara	51
C. Tinjauan Umum Pertambangan.....	61
D. Pertambangan ditinjau dalam Perspektif Hukum Islam.....	83

BAB III TINJAUAN HUKUM DISHARMONISASI REGULASI HOLDING PERTAMBANGAN

A. Disharmonisasi Regulasi Holding Pertambangan	
1. Tinjauan Hukum Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium	88
2. Tinjauan Hukum Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksana Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	100
B. Implikasi Hukum yang Timbul dari Disharmonis Regulasi Holding Pertambangan	108

BAB IV PENUTUP KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan	118
2. Saran	119
DAFTAR PUSTAKA	120

ABSTRAK

Pembentukan holding company Pertambangan resmi diberlakukan seiring dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Alumunium. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah (PP) tersebut, maka timbul permasalahan hukum terkait dengan disharmonisnya Peraturan Pemerintah tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini meliputi: Apa saja regulasi yang disharmonis dalam pembentukan Holding BUMN Pertambangan?; dan Apa implikasi hukum yang timbul dari disharmonisasi regulasi Holding BUMN Pertambangan?. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Penelitian ini akan mengkonsepsikan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai norma yang meliputi hukum positif. Data penelitian dikumpulkan dengan membaca dan merangkum bahan hukum yang berkaitan dengan fokus penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan metode analisis diskriptif kualitatif. Bahan hukum primer akan digambarkan atau diuraikan secara bermutu dalam bentuk kalimat literatur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif. Hasil studi ini menunjukkan bahwa penguasaan atas bumi dan air dan kekayaan alam termasuk mineral dan batubara, hanya dapat dikuasai oleh Negara. Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, sebagai dasar holding BUMN Pertambangan bertentangan dengan Undang-Undang dan dinyatakan tidak berlaku. Penguasaan mengenai bumi dan air dan kekayaan alam termasuk mineral dan batubara seharusnya diatur dengan aturan khusus untuk mengetahui siapa saja pihak yang dapat mengusahakannya. Penelitian ini merekomendasikan pengaturan mengenai monopoli atau pemusatan kegiatan usaha berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara, diatur dengan menggunakan Undang-Undang.

Kata kunci : disharmonisasi, holding BUMN Pertambangan, monopoli.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perekonomian merupakan hal yang sangat fundamental, karena perekonomian dalam suatu negara merupakan tolak ukur kesejahteraan suatu negara. Terkait dengan mensejahterakan rakyat, menurut Miriam Budiarjo, Negara pada dasarnya memiliki beberapa fungsi mutlak, yaitu:¹

1. Negara berfungsi melaksanakan penertiban (*law and order*), dimana fungsi ini dijalankan untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan dalam masyarakat (*fungsi stabilisator*);
2. Negara berfungsi mengusahakan kemakmuran dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
3. Negara berfungsi melaksanakan pertahanan;
4. Negara berfungsi untuk menegakan keadilan yang dilaksanakan melalui badan peradilan.

Berdasarkan fungsi negara mewujudkan kesejahteraan tersebut, maka negara mengelola aspek-aspek penting guna menciptakan kesejahteraan tersebut. Negara Indonesia menjunjung tinggi hak warga negara untuk dapat menciptakan kesejahteraan, hal ini tertuang dalam tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia dalam paragraf keempat Undang-Undang

¹ Miriam Budiarjo..*Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 46.

Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu salah satunya untuk memajukan kesejahteraan umum.²

Dalam mewujudkan kesejahteraan tersebut, negara melakukan bentuk-bentuk kegiatan ekonomi, misalnya dengan membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bertujuan sebagai pencari keuntungan, membuka lapangan pekerjaan, mengelola aset negara, dan melindungi kepentingan rakyat, dan lain-lain.³

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 yang dimaksud Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kemudian dalam Pasal 1 angka 2 yang dimaksud Perusahaan Perseroan (Persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham dan dimiliki oleh Negara Republik Indonesia paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dengan tujuan mencari keuntungan.⁴

Peranan negara melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi teramat penting ketika dirumuskan dalam suatu ketentuan sebagaimana terumus dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945, dimana cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang

² *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Pembukaan Paragraf IV: “...Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,...”

³ Gatot Supramono. *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm.23.

⁴ Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

banyak harus dikuasai oleh negara.⁵ Kemudian dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶ Penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa agar kemanfaatan cabang-cabang produksi tersebut tidak jatuh pada tangan perorangan, maka negara secara aktif mengambil peranan untuk mengusahakannya pada cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak demi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada dasarnya negara Indonesia mendirikan BUMN dengan tujuan utama yaitu tujuan bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu.⁷ Kemudian dijelaskan lebih lanjut didirikannya BUMN merupakan upaya untuk mencegah dan menghindari perdagangan dengan sistem monopoli yang hanya mementingkan kepentingan orang atau kelompok tertentu.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) BUMN didirikan dengan maksud dan tujuan yaitu:⁸

1. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
2. mengejar keuntungan;

⁵ Aminuddin Ilmar. *Hak Menguasai Negara "Dalam Privatisasi BUMN"*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.

⁶ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁷ Gatot Supramono, *Op. Cit...*, ... *BUMN Ditinjau*, hlm. 22.

⁸ Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

3. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
5. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Bentuk BUMN sebagai badan hukum menjadikan BUMN sebagai subjek hukum mandiri.⁹ Artinya, subjek hukum ini merupakan badan *independent* atau mandiri, yang terlepas dari pendiri, anggota, atau penanam modal badan tersebut, dan dapat menjalankan kegiatan bisnis, mempunyai kekayaan sendiri, dengan atas nama badan itu sendiri.¹⁰

Badan hukum berbentuk BUMN ini merupakan badan hukum yang sebagian besar kekayaannya dimiliki oleh negara, yaitu permodalannya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan modal yang dimiliki negara yang diwujudkan dalam bentuk saham, dimana BUMN permodalannya terbagi atas saham paing sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki negara menjadikan negara sebagai pemegang saham pengendali.¹¹

Dengan kedudukan negara sebagai pemegang saham pengendali dalam BUMN, menjadikan negara dalam hal ini pemerintah dapat menjalankan kegiatan usaha yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kegiatan usaha yang dilakukan BUMN di bagian kegiatan usaha vital dalam pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terutama pada kegiatan usaha yang tertutup untuk masuknya pengusaha asing untuk menguasai, atau kegiatan

⁹ Ridwan Khairandy. *Hukum Perseroan Terbatas*. Yogyakarta: FH UII Press. 2014, hlm. 6.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

usaha yang seperti dimaksudkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar NRI 1995.

Pengelolaan BUMN masih menuai banyak kerugian di beberapa bidang kegiatan, sehingga tujuan dari didirikannya BUMN masih belum dapat terpenuhi secara optimal. BUMN yang hakikatnya dijadikan suatu alat negara untuk memenuhi tugas mensejahterakan masyarakat masih tertinggal jauh dengan perkembangan Badan Usaha Milik Swasta. Keberadaan Badan Usaha Milik Swasta tidak lagi dijadikan suatu figuran, justru kesejahteraan bangsa mulai terpenuhi dari hasil kegiatan produksi swasta.

Keadaan kinerja BUMN masih tidak sesuai dengan target yang diberikan. Terkait dengan itu, untuk mengoptimalkan kinerja BUMN dan struktur yang baik dalam BUMN pemerintah memberlakukan program untuk memperbaiki sistem pada BUMN di Indonesia. Seperti yang disebutkan diatas adanya kinerja BUMN yang belum sesuai dengan yang ditargetkan, pemerintah mengadakan perbaikan dengan mereformasi BUMN dengan cara restrukturisasi, profitisasi, dan privatisasi. Dalam hal restrukturisasi dari Kementrian BUMN memberlakukan program *rightsizing*. Program *rightsizing* adalah suatu program restrukturisasi/penataan kembali BUMN tujuannya membuat jumlah dan skala usaha BUMN dalam komposisi yang tepat.

Untuk mewujudkan program *rightsizing*, maka dapat dilakukan melalui berbagai strategi yaitu dengan Pembentukan *Holding*, Merger atau Akuisisi, Konsolidasi, Privatisasi, dan Likuidasi.¹² Dalam hal ini *holding* menjadi satu

¹² *Ibid.*

strategi yang menarik untuk dibahas lebih lanjut. *Holding Company* sering juga disebut dengan *holding company*, *parent company*, atau *controlling company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.¹³

Pembentukan *holding* bertujuan untuk mengelompokkan beberapa BUMN ke dalam satu perusahaan induk (*holding*), dimana BUMN yang bergabung akan menjadi anak perusahaan. Pemerintah Indonesia merencanakan untuk membentuk beberapa *holding company* pada bidang-bidang usaha BUMN, dimana salah satu bentuk *holding company* yang sudah terwujud di Indonesia adalah *Holding Company* BUMN Pertambangan, dimana pada tanggal 29 November 2017 PT Indonesia Asahan Alumunium (Persero) atau disebut PT Inalum resmi menjadi *holding company* dari 3 (tiga) perusahaan pertambangan Indonesia yaitu PT Aneka Tambang (Persero) Tbk (Antam), PT Timah (Persero) Tbk dan PT Bukit Asam (Persero)Tbk.¹⁴

Pembentukan *holding company* Pertambangan resmi diberlakukan seiring dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Alumunium. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah (PP) tersebut, maka timbul

¹³ Jhon F Sipayung, “Tinjauan Yuridis Holdingisasi BUMN Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Menurut Perpektif Hukum Perusahaan”, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/14689-ID-tinjauan-yuridis-holdingisasi-bumn-dalam-rangka-peningkatan-kinerja-menurut-pers.pdf>. Diakses tanggal 5 Februari 2018

¹⁴ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a30dd6ee0d85/jalan-berliku-terbentuknya-holding-bumn-tambang>. Diakses tanggal 5 Februari 2018

permasalahan hukum terkait dengan disharmonisnya Peraturan Pemerintah tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk dapat mengkaji lebih lanjut mengenai keberadaan *holding company* dalam BUMN Pertambangan terutama pada disharmonisasi regulasi dalam pembentukan *holding company* dalam BUMN Pertambangan, maka penulis tertarik untuk membuat analisa hukum yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul "Disharmonisasi Regulasi dalam Pembentukan Holding Pertambangan".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis menarik dua rumusan masalah yaitu:

1. Apa saja regulasi yang disharmonis dalam pembentukan Holding BUMN Pertambangan?
2. Apa implikasi hukum yang timbul dari disharmonisasi regulasi Holding BUMN Pertambangan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini berupa:

1. Untuk memahami apa saja regulasi yang disharmonis dalam pembentukan Holding BUMN Pertambangan.
2. Untuk mengidentifikasi apa implikasi hukum yang timbul dari disharmonisasi regulasi Holding BUMN Pertambangan

D. Tinjauan Pustaka

Kata Harmonisasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu kata “harmonia” yang artinya terikat secara serasi dan sesuai. Menurut filsafat, harmonisasi diartikan sebagai kerjasama antara berbagai faktor yang sama, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.¹⁵ Secara ontologis kata harmonis berasal dari kata harmoni yang dalam bahasa Indonesia berarti pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat: keselarasan, keserasian.¹⁶

Harmonisasi memiliki esensi dan prinsip negara hukum dan prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang ditegaskan dalam UUD NRI 1945, menghendaki adanya suatu sistem, yaitu setiap norma hukum harus terkait dan tersusun dalam suatu sistem, artinya norma hukum yang satu tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lain¹⁷. Sistem hukum nasional merupakan hasil dari proses harmonisasi antara sejumlah unsur dan faktor tertentu dari pembentukan suatu norma hukum.

Harmonisasi hukum memiliki tujuan sebagai pencegahan dan penanggulangan terjadinya disharmonisasi hukum. Pencegahan terjadinya disharmonisasi hukum dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum dan pemberian argumentasi hukum.¹⁸ Disharmonisasi memiliki arti suatu keadaan tidak terjadinya keselarasan secara keseluruhan yang dianggap mempunyai nilai negatif dengan beberapa

¹⁵ <http://digilib.unila.ac.id/8152/3/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 26 Februari 2018

¹⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://kamusbahasaindonesia.org>, diakses pada tanggal 26 Februari 2018

¹⁷ Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Jurnal Fakultas Hukum UII, No. 27 Vol. 11 September 2004, hlm. 82

¹⁸ <http://etheses.uin-malang.ac.id/564/8/10210026%20Bab%204.pdf> hlm, 56, diakses pada tanggal 26 Februari 2018

aspek penilaian. Penyebab terjadi disharmonis antara peraturan perundang-undangan:¹⁹

1. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
2. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti, baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas, atau pergantian;
3. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding dengan pendekatan sistem;
4. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
5. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
6. Belum terdapat cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam membuat peraturan perundang-undangan.

Keadaan tidak sesuainya peraturan yang berlaku atau disharmonisasi peraturan perundang-undangan mengakibatkan:

1. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan;
2. Timbulnya ketidakpastian hukum;
3. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;

¹⁹<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>. Diakses tanggal 21 Februari 2018

4. Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman perilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai saran perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Untuk mengatasi terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan terdapat 3 (tiga) cara yang dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Mengubah atau mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmonisasi atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga atau instansi yang berwenang membentuknya.
2. Mengajukan permohonan uji materi kepada lembaga yudikatif sebagai berikut:
 - a. Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi;
 - b. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung.
3. Menerapkan asas hukum atau doktrin hukum sebagai berikut:
 - a. *Lex superior derogat legi inferiori.*

Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.²⁰

²⁰ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 56.

b. *Lex specialis derogat legi generalis*

Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus mengesampingkan aturan hukum yang umum²¹.

Maksud dari asas ini adalah bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.

Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*:²²

- 1) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- 2) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis*, artinya perbandingan yang sederajat antar undang-undang dengan undang-undang yang lain.
- 3) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk dalam lingkungan hukum keperdataan.

c. *Lex posterior derogat legi priori*

²¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid 1*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.156.

²² Bagir Manan, *Op. cit.*, hlm. 58.

Asas undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu, sejauh undang-undang tersebut mengatur objek yang sama²³.

Adapun asas *lex posterior derogat legi priori* memiliki prinsip sebagai berikut²⁴:

- 1) Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama;
- 2) Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama.

Asas ini mewajibkan untuk menggunakan peraturan perundang-undangan yang baru. Asas ini bermaksud untuk mencegah adanya dualisme yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Bahwa undang-undang lain yang berlaku terlebih dahulu diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada undang-undang baru yang mengatur hal tertentu yang sama, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut. Hal ini mempunyai makna bahwa adanya pencabutan secara diam-diam terhadap undang-undang yang lama tersebut yang digantikan dengan undang-undang yang baru²⁵.

Dengan adanya asas *lex posterior derogat legi priori*, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan hukum lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum yang baru mulai berlaku.

²³ Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum "Sejarah, Pengertian, Konsep Hukum, Aliran Hukum dan Penafsiran Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 157.

²⁴ Bagir Manan, *Op. cit.*, hlm 59

²⁵ C.S.T. Kansil, *Op. cit.*, hlm.156.

Pencegahan terjadinya disharmonis peraturan perundangan-undangan antara lain dapat dilakukan melalui harmonisasi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Untuk harmonisasi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan pada tahap:

1. Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilingkungan Pemerintah

Pengharmonisan ini dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan Menteri lain atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian penyusun rencana pembentukan rancangan undang-undang dan pimpinan instansi pemerintah terkait lain²⁶. Harmonisasi dimaksudkan agar dapat diarahkan pada perwujudan keselarasan, konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara NRI 1945, undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam rancangan undang tersebut.²⁷

Upaya pengharmonisan konsepsi rancangan undang-undang dilaksanakan dalam forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM RI²⁸.

²⁶ Pasal 14 Peraturan Presiden RI No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas

²⁷ *Ibid*, Pasal 15

²⁸ *Ibid*, Pasal 16 ayat (1)

2. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dan Pemerintah dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah dilaksanakan oleh Badan Legislasi DPR RI.²⁹
3. Penyusunan Rancangan Undang-Undang berdasar Prolegnas, diikuti oleh wakil Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap panitian antar kementerian, hal ini dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisan rancangan undang-undang dan teknik rancangan peraturan perundang-undangan.³⁰

Pengharmonisan materi rancangan Undang-Undang mencakup 2 (dua) aspek, yakni:

1. Materi muatan rancangan Undang-Undang diharmoniskan dengan:
 - a. Pancasila;
 - b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. Undang-undang;
 - d. Asas-asas peraturan perundang-undangan.
2. Pengharmonisan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:³¹
 - a. Kerangka peraturan perundang-undangan;
 - b. Hal-hal khusus;
 - c. Ragam bahasa;
 - d. Bentuk rancangan peraturan perundang-undangan.

²⁹ *Ibid*, Pasal 20

³⁰ Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden

³¹ Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, *Op. cit.*, lampiran.

Tata cara pengharmonisan terhadap peraturan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan cara sebagai berikut:³²

1. Memastikan rancangan Undang-Undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan Undang-Undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai tersebut
2. Memastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerintahkan pembentukannya dicantumkan dengan benar dan dapat dipastikan bahwa rancangan Undang-Undang telah selaras dengan prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar.
3. Menggunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten.
4. Memastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, materi, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah dikoordinasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang.
5. Memastikan bahwa materi muatan rancangan undang-undang telah serasi atau selaras dengan undang-undang lain terkait.
6. Memastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan Undang-Undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

³² <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 22 Februari 2018

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu unsur yang harus ada dalam setiap penelitian yang berisikan mengenai bagaimana cara memperoleh data yang kelak dapat menjawab dari suatu permasalahan yang timbul dalam suatu penelitian.³³ Oleh karena itu penting bagi penulis untuk menjabarkan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

1. Fokus Penelitian

Fokus penelitian dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan:

- a. Regulasi yang disharmonis dalam pembentukan Holding BUMN
Pertambangan
- b. Implikasi hukum yang timbul dari adanya disharmonisasi regulasi
Holding BUMN

2. Jenis Bahan Hukum

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, seperti:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat yang berhubungan dengan fokus penelitian, yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik
Negara
- 3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

³³ M.Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 66.

- 4) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- 5) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 6) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 7) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas
- 8) Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Alumunium.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap bahan hukum primer berupa buku-buku, laporan-laporan penelitian, jurnal-jurnal, skripsi, thesis, disertasi, artikel terkait, dan dokumen yang berasal dari internet yang berkaitan dengan fokus penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain berupa kamus maupun ensiklopedia, baik *back paper* maupun online.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini adalah studi dokumen (studi pustaka). Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan untuk menelusuri dan menemukan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan beberapa peraturan perundang-undangan berkaitan dengan terbentuknya *Holding Company* Pertambangan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017. Setelah beberapa peraturan perundang-undangan yang dimaksud sudah ditemukan, selanjutnya dilakukan analisis terhadap Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2017 apakah harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Dalam penelitian yuridis normatif juga menggunakan pendekatan perundang-undangan yakni menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan penelitian yang sedang dilakukan.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif, yang disajikan dalam bentuk narasi, kalimat, atau kata yang diperoleh dari hasil analisis bahan hukum.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian berisi secara berurutan dan masing-masing mempunyai isi yang berbeda.³⁴ Dalam kesempatan ini penulis membuat sebuah tulisan skripsi yang berisikan 4 (empat) bab. Adapun bab-bab tersebut berisikan:

BAB I. PENDAHULUAN. Bagian pendahuluan akan memberikan gambaran mengenai tulisan yang akan dibuat oleh penulis, dimana dalam bab ini terdapat sub bab mengenai latar belakang, rumusan masalah, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi ini.

BAB II. TINJAUAN UMUM. Pada BAB II berisi tinjauan umum dimana menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang, buku-buku, maupun literatur-literatur lain mengenai Badan Usaha Milik Negara, dimana akan pula dipaparkan mengenai pentingnya suatu Badan Usaha Milik Negara untuk membangun perekonomian Indonesia. Dalam bab ini dipaparkan mengenai pembentukan *holding company* oleh Badan Usaha Milik Negara, yaitu adanya suatu induk perusahaan untuk mengontrol Badan Usaha Milik Negara yang ada. Terakhir penulis akan menulis mengenai tinjauan umum mengenai Pertambangan.

³⁴ *Ibid*, hlm. 77

BAB III. PEMBAHASAN. Isi muatan dari BAB III yaitu mengenai apa saja regulasi yang disharmonis dalam pembentukan Holding BUMN Pertambangan dan apa implikasi hukum yang timbul dari disharmonisasi regulasi Holding BUMN.

BAB IV. PENUTUP. Isi muatan dari BAB IV yaitu kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM BADAN USAHA MILIK NEGARA

DAN PERTAMBAHAN

A. BADAN USAHA MILIK NEGARA

1. Pengertian dan Jenis Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Pembangunan sebagai suatu proses perubahan yang direncanakan meliputi berbagai bidang kehidupan, antara lain pembangunan dalam bidang ekonomi untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat.³⁵ Kaidah dasar yang melandasi pembangunan dan perlindungan lingkungan hidup Indonesia terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia alinea ke-4 yang menyatakan :

“Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa,..”³⁶

Sejalan dengan berkembangnya teknologi di masa sekarang, perekonomian juga mengalami perubahan-perubahan dalam hal transaksi yang terjadi di masyarakat ke arah yang lebih kompleks yang kemudian menimbulkan berbagai hubungan hukum dalam masyarakat. Hubungan hukum yang terjadi di masyarakat sekarang tidak lagi dimaknai sebagai

³⁵ Osgar S. Matompo. *Hakikat Hukum Sistem Persaingan Usaha “Yang Sehat, Kompetitif dan Berkeadilan”*. Genta Publishing, Yogyakarta , 2015, hal.1

³⁶ Undang-Undang Dasar NRI 1945, Pembukaan Alinea ke-4 :

“Kemudian daripada itu, untuk membentukk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka..”

hubungan hukum antara sesama manusia, melainkan diperluas kepada hubungan hukum yang dapat dilakukan oleh subjek-subjek hukum yang diatur oleh peraturan perundangan-undangan.

Di dalam hukum Indonesia terdapat subjek-subjek hukum yang dapat melakukan tindakan hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Subjek hukum dibagi menjadi 2 (dua), yaitu³⁷:

- a. *Person* (orang) mencakup makhluk pribadi, yakni manusia (*natuurlijk persoon, natural person*);
- b. Badan hukum (*persona moralis, legal person, legal entity, rechtspersoon*).

Berlakunya manusia sebagai subjek hukum, sebagai pembawa hak, manusia mempunyai hak-hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum mulai dari saat dilahirkan dan berakhir saat meninggal dunia, bahkan anak yang masih berada dalam kandungan ibunya dapat dianggap sebagai subjek hukum, sebagai pembawa hak (dianggap telah lahir) jika kepentingan si anak menghendaki³⁸. Namun tidak semua manusia dapat melakukan perbuatan hukum, hanya manusia yang telah dewasa dan tidak berada dalam pengampunan saja yang dapat melakukan perbuatan hukum³⁹. Selain manusia dikenal juga subjek hukum badan hukum, dimana badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang

³⁷ Ridwan Khairandy. *Hukum Perseroan Terbatas*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.6.

³⁸ C.S.T Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka., Jakarta, 1989, hlm 117.

³⁹ *Ibid*, hlm.118.

dapat menyanggah hak dan kewajiban misalnya negara, perseroan terbatas, yayasan maupun koperasi⁴⁰.

Badan hukum dapat dibedakan menjadi badan hukum publik dan badan hukum privat. Badan hukum publik merupakan negara dan bagian-bagian negara, seperti daerah, kota, dan lain-lain. Adapun badan hukum privat merupakan suatu organisasi yang bergerak di luar bidang-bidang politik dan kenegaraan. Badan hukum privat didirikan untuk mencari keuntungan atau untuk tujuan sosial.⁴¹

Secara umum, BUMN dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu BUMN yang berfungsi sebagai pelayanan umum (*publik service*) dan BUMN yang didirikan untuk mencari profit.⁴² Badan Usaha Milik Negara, selanjutnya disingkat menjadi BUMN, diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Sesuai dengan istilah tersebut, BUMN adalah perusahaan milik negara. Perusahaan dapat dikatakan milik negara ketika seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara memberikan pengertian BUMN sebagai:⁴³ Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm.93.

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum "Edisi Revisi"*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2011, hlm. 207

⁴² *Ibid*, hlm 208

⁴³ Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara , Pasal 1 angka 1

Berdasarkan pengertian BUMN sebagaimana disebutkan diatas dapat ditarik beberapa unsur-unsur yang harus terpenuhi oleh badan usaha agar dapat dikategorikan sebagai BUMN, yakni:⁴⁴

a. Badan usaha;

Menurut Molengraaf, perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak keluar untuk mendapat penghasilan, dengan cara memperniagakan barang-barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.⁴⁵ Polak mengemukakan bahwa adanya perusahaan jika diperlukan adanya perhitungan laba-rugi yang dapat diperkirakan dan segala sesuatunya dicatat dalam pembukuan.⁴⁶ Jika makna suatu perusahaan mengacu kepada kegiatan yang bertujuan untuk mencari keuntungan, badan usaha adalah suatu wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bertujuan mencari keuntungan tersebut. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis.⁴⁷

b. Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara;

Badan usaha dapat dikategorikan sebagai BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang

⁴⁴ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.159

⁴⁵ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.160 dikutip dari H.M.N.Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid I*, Jakarta: Djambatan, 1981, hlm.12

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Ridwan Khairandy, *Op. cit...*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.160

dipisahkan.⁴⁸ Jika modal dari badan usaha tidak seluruhnya milik negara, maka agar dapat dikategorikan sebagai BUMN maka negara minimum menguasai 51% modal dalam badan usaha tersebut. Jika penyertaan modal negara disuatu badan hukum kurang dari 51%, maka tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN. Misalnya penyertaan negara Republik Indonesia di PT Freeport Indonesia hanya sebesar kurang dari 10% dari keseluruhan saham yang ada. Meskipun dalam PT Freeport terdapat saham negara Republik Indonesia, perseroan tersebut tetap disebut sebagai perusahaan swasta, bukan BUMN.⁴⁹

c. Negara melakukan penyertaan modal secara langsung;

Dengan adanya penyertaan secara langsung, maka negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan rugi dalam perusahaan. Pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke BUMN, sehingga setiap negara akan melakukan penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP).⁵⁰

d. Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Kekayaan negara yang dipisahkan dalam hal ini adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN. Pembinaan dan pengelolaan modal penyertaan tidak lagi

⁴⁸ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

⁴⁹ Ridwan Khairandy, *Op. cit.*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.161

⁵⁰ *Ibid.*

didasarkan pada sistem APBN, akan tetapi pembinaan dan pengelolaannya dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.⁵¹

Dengan adanya pemisahan ini, maka ketika negara melakukan penyertaan di dalam perusahaan tersebut, maka seketika penyertaan tersebut menjadi kekayaan badan usaha. Menurut Pasal 4 Jo. Penjelasan Pasal 4 ayat (2) Huruf b Undang-Undang BUMN, penyertaan modal negara bersumber dari:⁵²

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Termasuk dalam APBN yaitu meliputi proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal;

- c. Kapitalisasi cadangan;

Kapitalisasi cadangan dalam hal ini adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.

- d. Sumber lainnya.

Sumber lainnya ini termasuk dalam keuntungan revaluasi aset.

Sebagai konsekuensi dari pemisahan kekayaan tersebut, maka begitu negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, maka kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN. Bukan lagi menjadi kekayaan negara sebagai pendiri dari BUMN tersebut.

Dari pengertian BUMN tersebut, dapat diketahui bahwa BUMN termasuk perusahaan karena yang disebut badan usaha itu yang dimaksudkan adalah

⁵¹ Perhatikan Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

⁵² Pasal 4 Jo. Penjelasan Pasal 4 ayat (2) Huruf b Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

perusahaan.⁵³ Kemudian dalam penyertaan modal dalam BUMN dari milik negara melalui penyertaan langsung, menunjukkan negara memasukan modalnya secara langsung ke dalam BUMN tanpa melalui campur tangan pihak lain di luar pemerintah. Modal yang dimasukan negara kepada BUMN tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan artinya dipisahkan dari sistem keuangan negara, sehingga pengelolaannya tidak dikendalikan berdasarkan sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dasar pertimbangan diundangkannya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yaitu:⁵⁴

- a. BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi
- b. BUMN mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat
- c. BUMN dalam menjalankan tugas guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat dinilai belum optimal, maka kepengurusan dan pengawasan terhadap BUMN harus dilakukan secara profesional
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai BUMN dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan perekonomian baik secara nasional maupun internasional.

BUMN dapat berupa perusahaan nirlaba yang bertujuan untuk menyediakan barang atau jasa bagi masyarakat. Sejak tahun 2001, pengelolaan BUMN dikoordinasikan oleh Kementerian BUMN. Kedudukan BUMN menjadi

⁵³ Gatot Supramono, *Op. cit.*,... *BUMN Ditinjau* hlm 20

⁵⁴ H.Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Hukum Perusahaan Dan Kepailitan*, Erlangga, Jakarta, 2012, hlm.150-151

sangat penting bagi negara, hal ini karena penghasilan dari bisnis yang dijalankan akan masuk dalam kas negara dan digunakan untuk keperluan negara dan mensejahterakan rakyatnya.

Berdasarkan Undang-Undang No.19 Tahun 2003, BUMN dikelompokkan menjadi 2 (dua) badan usaha perusahaan, yaitu:

a. Perusahaan Perseroan

Perusahaan Perseroan dapat diartikan bahwa perusahaan ini selalu berhubungan dengan sero atau saham. Karena dikatakan berhubungan erat dengan saham, maka perusahaan perseroan dapat diketahui bahwa modalnya berupa saham. Selanjutnya dalam perusahaan perseroan negara berkedudukan sebagai pemegang saham.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 menjelaskan .⁵⁵

Perusahaan perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Berdasarkan definisi diatas, maka dapat disimpulkan terdapat unsur-unsur yang melekat dalam Persero, yaitu:⁵⁶

- 1) Persero adalah badan usaha;

Pasal 1 Huruf b Undang-Undang No. 3 Tahun 1982 menjelaskan bahwa perusahaan adalah setiap bentuk badan usaha yang bersifat

⁵⁵ Pasal 1 angka 2, Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁵⁶ Ridwan Khairandy, *Op. cit...*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.165

tetap dan terus menerus dan didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Republik Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan atau laba.⁵⁷

2) Persero adalah perseroan terbatas;

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang BUMN dengan tegas mengidentikkan perusahaan perseroan dengan perseroan terbatas. Pasal 11 Undang-Undang BUMN menambahkan bahwa terhadap persero berlaku ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.⁵⁸

Istilah Perseroan Terbatas terdiri dari 2 (dua) kata, yakni perseroan dan terbatas. Perseroan merujuk kepada modal PT yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham. Kata terbatas merujuk pada tanggung jawab pemegang saham yang luasnya hanya terbatas pada nilai nominal semua saham yang dimilikinya dalam PT⁵⁹

3) Modalnya terbagi dalam saham;

4) Tujuan didirikannya Persero adalah untuk mencari keuntungan.

Persero didirikan dengan tujuan menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, serta mengerjar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.⁶⁰ Persero bertindak sebafei salah satu pelaku

⁵⁷ Pasal 1 Huruf b Undang-Undang No. 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan

⁵⁸ Ridwan Khairandy, *Op. cit...*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.165

⁵⁹ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.165 dikutip dari H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 2*, Jakarta: Djambatan, 1982, hlm.85

⁶⁰ Pasal 12 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

ekonomi nasional dituntut untuk dapat memenuhi permintaan pasar melalui penyediaan barang dan/atau jasa dengan mutu tinggi dan berdaya saing kuat, baik dalam pasar nasional maupun internasional.⁶¹

Dengan masuknya perusahaan perseroan sebagai bentuk BUMN yang berbentuk perseroan terbatas, maka perusahaan perseroan tunduk secara penuh dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menjelaskan:⁶²

Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut sebagai perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang.

Definisi otentik dari Perseroan Terbatas ditemukan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas diatas dapat ditarik unsur-unsur yang melekat pada Perseroan Terbatas sebagai berikut:⁶³

1) Perseroan terbatas merupakan badan hukum;

Badan hukum merupakan suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekauan sendiri, dan dapat digugat dan menggugat

⁶¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm.179

⁶² Pasal 1 angka 1, Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁶³ Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm 5 dikutip dari David Kelly, et.al, *Business Law*, Cavendish Publishing Limited, London, 2002, hlm 343-345

didepan pengadilan.⁶⁴ Badan ini dapat melakukan kegiatan bisnis atas nama dirinya sendiri seperti manusia. Bisnis yang dijalankan, kekayaan yang dikuasai, kontrak yang dibuat semuanya atas nama perusahaan itu sendiri.

Konsep perusahaan sebagai badan hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham merupakan sifat yang penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk perusahaan yang lain. Adanya sifat terbatasnya tanggungjawab merupakan pernyataan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan sebagai badan hukum. Prinsip “*continuity of existence*” menegaskan tentang pemisahan kekayaan korporasi dengan pemiliknya.⁶⁵ Badan hukum tidak dapat dipengaruhi oleh kematian ataupun pailitnya pemegang saham dan tidak dapat dipengaruhi oleh perubahan struktur kepemilikan perusahaan yang kemudian berakibat terjadinya perdagangan saham-saham perusahaan secara bebas.⁶⁶

2) Perseroan terbatas adalah persekutuan modal;

Penegasan Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal yang merupakan penegasan bahwa Perseroan Terbatas tidak mementingkan sifat kepribadian para pemegang saham yang ada di dalamnya. Penegasan ini merupakan cara untuk membedakan secara jelas

⁶⁴ Ridwan Khairandy, *Op. cit.*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.166

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 167

⁶⁶ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.167 dikutip dari Erik P.M Vermuelen, *The Evolution of Legal Business Forms in Europe and the United States: Venture Capital, Joint Venture, and Partnership Structures*, Deventer, Kluwer Law Internasional, 2002, hlm 189.

mengenai substansi atau sifat badan usaha Perseroan Terbatas dibandingkan dengan badan usaha lain seperti persekutuan perdata.⁶⁷

Tujuan utama didirikannya Perseroan Terbatas adalah pemupukkan modal sebanyak-banyaknya dalam batas waktu yang telah ditentukan dalam anggaran dasar. Pada Perseroan Terbatas pada umumnya tidak peduli mengenai siapa yang akan memasukkan modal dalam perseroan, mereka dapat saja tidak saling mengenal. Jadi, dalam Perseroan Terbatas ini tidak terdapat sifat kepribadian.⁶⁸

3) Perseroan terbatas didirikan berdasarkan perjanjian;

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas menegaskan bahwa Perseroan Terbatas merupakan badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian.⁶⁹ Dengan adanya ketentuan ini berimplikasi bahwa dalam pendirian Perseroan Terbatas selain harus tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas, juga harus tunduk dengan memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam hukum perjanjian.

4) Perseroan terbatas melakukan kegiatan usaha;

Pasal 18 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas menegaskan bahwa Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang dicantumkan dalam anggaran dasar

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 168

⁶⁸ Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 168 dikutip dari H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 2*, Jakarta: Djambatan, 1982, hlm. 17

⁶⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Perseroan.⁷⁰ Mengingat Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal, maka tujuan didirikannya Perseroan itu sendiri untuk mendapat keuntungan. Cara untuk mendapat keuntungan tersebut ialah dengan cara melakukan kegiatan usaha.

5) Modal perseroan terbatas terdiri atas saham-saham.

Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa modal perseroan terdiri atas seluruh nominal saham. Modal dasar (*maatscappelijk kapitaal* atau *authorized capital* atau *nominal capital*) merupakan keseluruhan nilai nominal saham yang ada dalam perseroan.⁷¹

Modal awal dari Perseroan bersal dari kekayaan pribadi dari pendiri perseroan yang dipisahkan. Modal awal tersebut menjadi kekayaan perseroan, meskipun modal tersebut berasal dari kekayaan pendiri. Hal ini merupakan ciri utama dari badan hukum seperti Perseroan Terbatas (Persero).⁷² Besar dari modal dasar dalam pendirian Perseroan tidak menggambarkan secara riil mengenai kekuatan finansial perseroan, tetapi hanya menentukan jumlah maksimum modal dan saham yang diterbitkan perseroan.

Istilah Perseroan Terbatas atau PT yang digunakan saat ini, dulunya dikenal dengan istilah *Naamloze Vennootschap*. Kemudian penggunaan sebutan

⁷⁰ Pasal 18 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁷¹ Ridwan Khairandy, *Op. cit.*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.170

⁷² Nindyo Pramono, *Beberapa Aspek Koperasi Pada Umumnya dan Koperasi Indonesia di Dalam Perkembangan*, Yogyakarta:TPK Gunung Mulia,1986, hlm.142

menjadi Perseroan Terbatas dan disingkat menjadi PT tidak dapat dijelaskan dan tidak dapat ditelusuri asal muasal nya.⁷³ Perseroan Terbatas dalam beberapa bahasa disebut sebagai berikut:⁷⁴

- 1) Dalam bahasa Inggris disebut dengan *Limited (Ltd) Company* atau *Limited Liability Company* atau *Limited (Ltd) Corporation*
- 2) Dalam bahasa Jerman disebut dengan *Gesellschaft mit Benchranker Haftung*
- 3) Dalam bahasa Spanyol disebut dengan *Sociedad De Responsabilidad Limitada*.

Disamping itu, perseroan terbatas juga diartikan sebagai suatu kumpulan pemegang saham yang diciptakan oleh hukum dan diberlakukan sebagai manusia semu oleh pengadilan, yang kemudian merupakan badan hukum yang dipisahkan dengan para pendirinya, yang mempunyai eksistensi yang terus menerus sebagai badan hukum, yang memiliki hak untuk melakukan perbuatan hukum dan mempunyai kewajiban juga sesuai dengan hukum.

Perseroan Terbatas diklasifikasikan menjadi 2 (dua) macam, yakni Perseroan Terbatas Tertutup dan Perseroan Terbatas Terbuka atau PT Publik. Pada Perseroan Terbatas Tertutup hubungan pribadi para pemegang saham masih diutamakan. Para pemegang saham dalam Perseroan Terbatas Tertutup tidak banyak jumlahnya. Hal ini berlainan dengan kondisi Perseroan Terbatas Terbuka yang melakukan penawaran umum di pasar modal, jumlah para pemegang saham

⁷³ Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 2.

⁷⁴ Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 1.

berjumlah sangat banyak baik dari orang pribadi maupun badan hukum, baik didalam negeri maupun diluar negeri. Dimana Perseroan Terbatas Terbuka didalamnya hanya mengutamakan untuk menghimpun modal sebanyak mungkin dan mengabaikan hubungna pribadi antar para pemegang saham.⁷⁵

Perseroan atau korporasi merupakan perkumpulan yang berbadan hukum memiliki beberapa ciri substantif yang melekat pada diri perseroan tersebut, yakni:⁷⁶

1) Terbatasnya Tanggung Jawab

Pada dasarnya, para pendiri atau pemegang saham atau anggota suatu korporasi tidak bertanggungjawab secara pribadi terhadap kerugian atau utang korporasi. Tanggung jawab pemegang saham hanya sebatas jumlah maksimum nominal saham yang ia kuasai. Tanggung jawab terbatas ini merupakan karakteristik yang paling menarik dalam suatu perseroan terbatas.

2) *Perpetual Succession*

Sebagai sebuah korporasi yang eksis dengan haknya sendiri, perubahan keanggotaan tidak memiliki akibat atas status atau eksistensinya. Dalam konteks Perseroan Terbatas, pemegang saham dapat mengalihkan saham yang ia miliki kepada pihak ketiga. Pengalihan saham tersebut tidak menimbulkan masalah dalam kelangsungan perseroan yang bersangkutan. Bahkan, bagi perseroan yang masuk dalam kategori

⁷⁵ Ridwan Khairandy, *Op. cit...*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.168

⁷⁶ Munir Fuady, *Op. cit...*, ..*Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, hlm 15

Perseroan Terbuka dan sahamnya terdaftar di suatu bursa efek(*listed*), terdapat kebebasan untuk mengalihkan saham tersebut.

3) Memiliki Kekayaan Sendiri

Semua kekayaan yang ada dimiliki oleh badan itu sendiri. Kekayaan tidak dimiliki oleh anggota atau pemegang saham. Ini adalah suatu kelebihan utama dari badan hukum.

4) Memiliki Kekayaan Kontraktual serta Dapat Menuntut dan Dituntut atas Nama Dirinya Sendiri

Badan hukum sebagai subjek hukum diperlakukan seperti manusia yang memiliki kewenangan kontraktual. Badan itu dapat mengadakan hubungan kontraktual atas nama dirinya sendiri, sebagai subjek hukum yang utuh dihadapan pengadilan.

Dalam menjalankan kegiatannya, BUMN berbentuk Perseroan Terbatas sebagai badan hukum tidak dapat melakukan perbuatan hukum sendiri, sehingga dalam hal ini perseroan diwakili oleh organ-organ persero. Untuk mewujudkan maksud dan tujuan secara umum dan khusus dari didirikannya BUMN, maka berdasarkan pasal 11 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003, bagi BUMN yang berbentuk persero, berlaku ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007. Pasal 13 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa Organ Persero terdiri dari :

1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);

Pasal 1 angka 13 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN menyebutkan bahwa RUPS adalah organ Persero yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Persero dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris.⁷⁷ Berdasarkan ketentuan tersebut menyebutkan bahwa kekuasaan RUPS tidak mutlak. Kekuasaan RUPS terbatas hanya pada lingkup tugas dan wewenang yang tidak diberikan oleh Undang-Undang dan Anggaran Dasar kepada Direksi dan Komisaris.⁷⁸

Berkaitan ketentuan khusus mengenai RUPS, Pasal 14 Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa dalam hal seluruh saham Persero dimiliki negara, maka Menteri bertindak selaku RUPS. Kemudian apabila saham Persero dan Perseroan Terbatas secara keseluruhan tidak dimiliki oleh negara maka Menteri bertindak sebagai pemegang saham.⁷⁹

Dalam penjelasan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang BUMN menjelaskan bahwa Persero yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara, Menteri yang ditunjuk mewakili negara selaku pemegang saham dalam setiap keputusan tertulis yang berhubungan dengan Persero merupakan keputusan RUPS. Kemudian dijelaskan untuk Persero dan Perseroan Terbatas yang saham kepemilikan negara kurang dari 100%, Menteri berkedudukan selaku pemegang saham dan keputusannya diambil bersama dengan pemegang saham lainnya. Menteri yang dimaksudkan disini adalah

⁷⁷ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

⁷⁸ Azizah, *Hukum Perseroan Terbatas*, Intimedia, Malang, 2015, hlm. 128

⁷⁹ Pasal 14 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero.⁸⁰

Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang BUMN menentukan bahwa Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Kemudian penjelasan Pasal 14 ayat (2) ini menjelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan perseorangan adalah seseorang yang menduduki jabatan di bawah Menteri yang secara teknis bertugas membantu Menteri selaku pemegang saham pada Persero yang bersangkutan.⁸¹

Mengenai rencana keputusan yang akan diambil oleh penerima kuasa tersebut, wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai:⁸²

- a) Perubahan jumlah modal;
 - b) Perubahan anggaran dasar;
 - c) Rencana penggunaan laba;
 - d) Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero;
- 2) Direksi;

Direksi adalah organ BUMN yang bertanggungjawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan.⁸³

⁸⁰ Ridwan Khairandy, *Op. cit.*, .. *Pokok-Pokok*, hlm.176

⁸¹ *Ibid*

⁸² Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa kepengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi, selanjutnya pada Pasal 5 ayat (2) menyebutkan bahwa Direksi bertanggungjawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.

Menurut Teori Organ dari Otto von Gierke, pengurus adalah organ atau alat perlengkapan dari badan hukum, dan merupakan personifikasi dari badan hukum itu sendiri.⁸⁴ Sebaliknya dikemukakan oleh Paul Scholten maupun Brengstein yang berpendapat bahwa pengurus mewakili badan hukum, yang kemudian memberi arti bahwa direksi adalah suatu perwakilan, dimana seseorang melakukan sesuatu perbuatan hukum untuk kepentingan orang lain.⁸⁵

Perseroan sebagai badan hukum mewakilkan kepengurusannya kepada Direksi selaku salah satu organ yang ada dalam perseroan. Sehingga, pada hakikatnya hanya Direksi yang diberi kekuasaan untuk mengurus dan mewakili perseroan, yang dalam hal menjalankan tugas dan mewakili tersebut, Direksi harus memperhatikan kepentingan dan tujuan perseroan.⁸⁶

Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS, dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, maka pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri.⁸⁷ Direksi sebagai organ

⁸³ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁸⁴ Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 2014, hlm.32

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 34

⁸⁶ Azizah, *Op. cit.*, hlm 144

⁸⁷ Pasal 15 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

persero yang memiliki kedudukan strategis, maka dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Direksi harus dilakukan oleh RUPS melalui uji kelayakan dengan mempertimbangkan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, serta dedikasi tinggi untuk memajukan dan mengembangkan persero.⁸⁸ Masa jabatan direksi adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) masa jabatan. Direksi dapat diberhentikan sewaktu-waktu berdasarkan keputusan RUPS, dengan alasan:⁸⁹

- a) Tidak dapat memenuhi kewajiban yang telah disepakati dalam kontrak manajemen;
- b) Tidak dapat menjalankan tugas dengan baik, melanggar ketentuan dalam anggaran dasar dan/atau peraturan perundang-undangan;
- c) Dinyatakan bersalah dengan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, mengundurkan diri, dan meninggal dunia.

Direksi dalam menjalankan tugas menjalankan perusahaan, mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a) Wajib menyiapkan rancangan rencana strategis jangka panjang yang memuat sasaran dan tujuan yang akan dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.⁹⁰

⁸⁸ H.Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Op. cit...* hlm.163

⁸⁹ H.Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Op. cit...* hlm.164

⁹⁰ Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik

- b) Wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang.⁹¹
- c) Wajib menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan kepada RUPS untuk mendapat pengesahan.⁹²

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Direksi harus berpedoman pada 3 (tiga) prinsip, yakni:⁹³

- a) Prinsip kepercayaan yang diberikan perseroan kepadanya (*fiduciary duty*);
- b) Prinsip yang menunjuk kepada kemampuan serta kehati-hatian tindakan Direksi (*duty of skill and care*);
- c) Prinsip yang didasarkan pada pelaksanaan tugas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan (*statutory duty*).

3) Komisaris

Organ ketiga dalam Persero adalah Komisaris. Komisaris merupakan organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Persero.⁹⁴

Pengangkatan dan pemberhentian komisaris dilakukan oleh RUPS, dalam

⁹¹ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁹² Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁹³ Munir Fuady, *Op. cit.*, hlm. 84

⁹⁴ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

hal menteri bertindak sebagai RUPS maka pengangkatan dan pemberhentian komisaris dilakukan oleh menteri.⁹⁵

Pengangkatan anggota komisaris berdasarkan pada pertimbangan integritas, dedikasi, paham mengenai masalah manajemen perusahaan dan memiliki pengetahuan yang memadai pada bidang usaha Persero.⁹⁶ Komposisi komisaris ditetapkan sedemikian rupa agar memungkinkan pengambilan keputusan dapat dilakukan secara efektif, tepat dan cepat serta dapat bertindak independen.⁹⁷ Maksud dari tindakan komisaris secara independen adalah komisaris tidak boleh mempunyai kepentingan yang dapat mengganggu dalam hal melaksanakan tugas secara mandiri dan kritis dalam hubungannya satu sama lain dengan direksi.⁹⁸

Pasal 31 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 menjelaskan bahwa komisaris bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi.⁹⁹ Komisaris dalam menjalankan tugas memiliki kewajiban sebagai berikut:¹⁰⁰

- a) Komisaris memberikan pendapat dan saran kepada RUPS mengenai rencana kerja dan anggaran perusahaan yang diusulkan oleh direksi;

⁹⁵ Pasal 27 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁹⁶ Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁹⁷ Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

⁹⁸ Abdulkadir Muhammad, *Op. cit.*, .hlm. 186

⁹⁹ Pasal 31 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹⁰⁰ Abdulkadir Muhammad, *Op. cit.*, .hlm. 187

- b) Komisaris mengikuti perkembangan kegiatan persero dan memberikan pendapat serta saran kepada RUPS mengenai masalah yang dianggap penting untuk pengurus persero;
- c) Komisaris harus melaporkan dengan segera kepada pemegang saham apabila terjadi gejala penurunan kinerja persero;
- d) Komisaris harus memberikan nasihat kepada direksi dalam melaksanakan pengurusan persero;
- e) Menjalankan tugas pengawasan lain yang ditetapkan dalam anggaran dasar persero dan/atau berdasarkan keputusan RUPS.

Pada anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada komisaris untuk memberikan persetujuan kepada direksi untuk melakukan perbuatan hukum tertentu. Komisaris dapat melakukan tindakan pengurusan persero dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu berdasarkan anggaran dasar atau keputusan RUPS.¹⁰¹ Hal tersebut memberikan kewenangan kepada komisaris untuk melakukan kepengurusan persero yang pada dasarnya hanya dapat dilakukan oleh direksi.

Pasal 33 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:¹⁰²

¹⁰¹ Pasal 32 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹⁰² Pasal 33 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

- a) Anggota direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan dilarang memangku jabatan lain yang dapat menimbulkan adanya benturan kepentingan; dan/atau
- b) Jabatan lain seseuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Larangan komisaris untuk mempunyai jabatan rangkap dimaksudkan agar anggota komisaris dalam menjalankan tugasnya benar-benar mencurahkan segala tenaga dan pikirannya dan/atau perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban, dan tujuan persero serta menghindari timbulnya benturan kepentingan.¹⁰³

b. Perusahaan Umum

Perusahaan Umum sebagai perusahaan negara pada awalnya dibentuk dan diatur dalam Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 1960. Pengelolaan modal dalam Perusahaan Umum diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1965. Pada masa sekarang pengaturan mengenai Perusahaan Umum diatur dalam pengaturan yang sama dengan perusahaan negara lainnya, yaitu dalam Undan-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang BUMN menjelaskan:¹⁰⁴

Perusahaan umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

¹⁰³ Abdulkadir Muhammad, *Op. cit.*, .hlm. 187

¹⁰⁴ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Selain tidak berupa atas saham, modal Perum syaratnya 100% berasal dari negara. Hal ini menunjukkan bahwa mendirikan Perum, negara bertindak sendiri karena tidak dimungkinkan untuk dapat bekerja sama dengan pihak lain (swasta) dalam menumpuk modal.¹⁰⁵

Didirikannya Perum mempunyai maksud untuk menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum atau *public utility* berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.¹⁰⁶ Pelaksanaan usaha oleh Perum dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas, dan *economic cost accounting principles and management effectiveness* serta bentuk pelayanan yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya.¹⁰⁷

Perum sebagai perusahaan tidak tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas sehingga tidak mungkin diberlakukan Undang-Undang Perseroan Terbatas kepada Perum. Kedudukan Perum hanya tunduk pada UU BUMN, karena dalam UU BUMN tersebut sudah mengatur secara khusus mengenai Perum.¹⁰⁸

Perum didirikan atas dasar usulan yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden dengan disertai dasar pertimbangan dan sudah dikaji bersama dengan

¹⁰⁵ Gatot Supramono, *Op. cit.*,... *BUMN Ditinjau* hlm. 42

¹⁰⁶ I.G.Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan dan Undang-Undang dan Peraturan Pelaksana di Bidang Usaha*, Kesaint Blanc, Jakarta, 2003

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 102

¹⁰⁸ Gatot Supramono, *Op. cit.*,... *BUMN Ditinjau* hlm 42

Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.¹⁰⁹ Pendirian perum harus dilakukan dengan memenuhi syarat sebagai berikut:¹¹⁰

- 1) Bergerak pada bidang usaha yang berkaitan dengan kepentingan orang banyak;
- 2) Didirikan tidak dengan tujuan utama mencari keuntungan (*cost effectiveness/cost recovery*);
- 3) Berdasarkan pengkajian dengan memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi pendirian badan usaha.

Pendirian perum dilakukan dengan Peraturan Pemerintah¹¹¹, dengan memuat antara lain sebagai berikut:¹¹²

- 1) Penetapan pendirian perum;
- 2) Penetapan besar kekayaan negara yang dipisahkan;
- 3) Anggaran dasar perum;
- 4) Penunjukan menteri selaku wakil dari pemerintah sebagai pemilik modal.

Tujuan didirikannya perum adalah untuk menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat yang didasarkan pada

¹⁰⁹ Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Op. cit.*, hlm. 119

¹¹¹ Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹¹² Abdulkadir Muhammad, *Op. cit.*,... hlm. 190

pengelolaan perusahaan yang sehat dan dalam hal mendukung pencapaian tujuan tersebut perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.¹¹³

Sama dengan Perusahaan Perseroan, BUMN berbentuk Perusahaan Umum (Perum) tidak dapat melakukan perbuatan hukum sendiri, sehingga dalam hal ini Perum diwakili oleh organ-organ Perum. Pasal 37 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa Organ Perum terdiri dari :

1) Menteri;

Menteri merupakan organ perum yang ditunjuk dan/atau diberimkuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemilik modal pada perum.¹¹⁴ Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi.¹¹⁵ Kedudukan menteri dalam perum sebagai organ yang memegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai segala wewenang yang tidak diberikan pada direksi atau dewan pengawas dalam batas yang ditentukan oleh undang-undang.

Sebagai wakil dari pemerintah bertindak sebagai pemilik modal, menteri menetapkan kebijakan pengembangan perum dengan tujuan menetapkan arah dalam mencapai tujuan perusahaan dalam hal investasi, pembiayaan usaha, sumber pembiayaan, penggunaan hasil usaha

¹¹³ Pasal 36 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹¹⁴ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹¹⁵ Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

perusahaan, dan kebijakan pengembangan lain, atas usulan direksi yang telah mendapat persetujuan dari dewan pengawas.

Menteri tidak bertanggung jawab mengenai seluruh akibat perbuatan hukum perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian yang timbul melebihi kekayaan negara yang dipisahkan dalam perum, kecuali apabila menteri:¹¹⁶

- a) Baik langsung atau tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perum dengan tujuan kepentingan pribadi;
- b) Terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan perum; atau
- c) Baik langsung atau tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perum.

2) Direksi;

Direksi merupakan organ Perum yang bertanggung jawab atas kepengurusan Perum untuk kepentingan dan tujuan Perum, serta mewakili Perum baik di dalam maupun diluar pengadilan.¹¹⁷ Pengangkatan dan pemberhentian direksi ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.¹¹⁸ Masa jabatan direksi dalam menjalankan perum adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan.

¹¹⁶ Pasal 39 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹¹⁷ Farida Hasyim, *Hukum Dagang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 166

¹¹⁸ Pasal 44 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Direksi sebagai organ perum mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a) Menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis mengenai tujuan dan sasaran perum yang akan dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun;¹¹⁹
- b) Menyiapkan dan menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang kepada Menteri untuk mendapat pengesahan;¹²⁰
- c) Menyampaikan laporan tahunan yang telah ditandatangani oleh seluruh anggota direksi dan dewan pengawas kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan dalam jangka waktu 5(lima) bulan;¹²¹
- d) Wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan perum.¹²²

3) Dewan Pengawas

Dewan pengawas merupakan organ perum yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan dalam perum.¹²³ Pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas ditetapkan oleh Menteri dengan mekanisme dan

¹¹⁹ Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²⁰ Pasal 50 ayat Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²¹ Pasal 51 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²² Pasal 54 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²³ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.¹²⁴ Syarat menjadi anggota dewan pengawas yaitu orang perseorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi direksi atau komisaris atau dewan pengawas yang dinyatakan bersalah karena menyebabkan suatu persero atau perum dinyatakan pailit atau orang yang tidak pernah dihukum karena perbuatan pidana.¹²⁵

Dewan pengawas bertugas untuk mengawasi direksi dalam menjalankan perum serta memberikan nasihat pada direksi.¹²⁶ Kemudian dalam menjalankan tugasnya, dewan pengawas memiliki kewajiban:¹²⁷

- a) Memberikan pendapat dan saran kepada menteri mengenai rencana kerja dan anggaran perusahaan yang diusulkan oleh direksi;
- b) Mengikuti perkembangan kegiatan perum dan memberikan pendapat atau saran kepada direksi;
- c) Melaporkan dengan segera kepada menteri apabila terjadi gejala menurunnya kinerja perum;
- d) Melakukan tugas pengawasan lain yang ditetapkan dalam anggaran dasar dan/atau berdasarkan keputusan menteri.

¹²⁴ Pasal 56 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²⁵ Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²⁶ Pasal 60 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²⁷ Abdulkadir muhammad, *Op. cit.*, hlm.198-199

B. Restrukturisasi dalam Badan Usaha Milik Negara

1. Maksud dan Tujuan Restrukturisasi

BUMN persero mengalami perkembangan pesat dengan meningkatnya perseroan-perseroan yang bergerak pada bidang tertentu. Namun perkembangan persero ini belum diikuti dengan adanya kinerja yang maksimal, untuk itu pemerintah mengadakan restrukturisasi pada perseroan-perseroan BUMN.

Restrukturisasi merupakan upaya penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.¹²⁸ Restrukturisasi BUMN dimaksudkan agar BUMN dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan profesional. Oleh karena itu tujuan restrukturisasi BUMN adalah:¹²⁹

- a. Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
- b. Memberikan manfaat berupa deviden dan pajak kepada negara;
- c. Menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen;
- d. Memudahkan pelaksanaan privatisasi.

Pasal 73 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 mengatur mengenai ruang lingkup restrukturisasi, yaitu :¹³⁰

- a. Restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektoral dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Restrukturisasi perusahaan/korporasi yang meliputi:

¹²⁸ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹²⁹ Abdulkadir Muhammad, *Op. cit.*, hlm.203

¹³⁰ Pasal 71 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

- 1) Peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama pada sektor-sektor yang terdapat monopoli, baik yang diregulasi maupun monopoli alamiah;
- 2) Penataan hubungan fungsional antara pemerintah selaku regulator dan BUMN selaku badan usaha.
- 3) Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi/manajemen, operasional, sistem dan prosedur.

Dikeluarkannya *Masterplan* Revitalisasi BUMN pada tahun 2005-2009 yang memuat tujuan untuk menciptakan BUMN Indonesia masa depan yang kompetitif, menembus batas sebagai perusahaan multinasional yang berukuran menengah, memiliki *core competence* dan dapat masuk dalam jajaran perusahaan terkemuka di dunia.¹³¹

Berdasarkan *Masterplan* BUMN tersebut memiliki tujuan guna terciptanya:¹³²

- a. BUMN yang lebih efisien dan produktif, berdaya saing, nasional maupun regional di bidang-bidang:
 - 1) *natural resource based*;
 - 2) *financial based*;
 - 3) *energy based*;
 - 4) *technology based and knowledge based*;
 - 5) *logistics and infrastructure based*

¹³¹ Toto Pranoto, *Holding Company BUMN "Konsep, Implementasi, dan Benchmarking"*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 51-52

¹³² *Ibid*, hlm. 52-53

- b. BUMN dengan kontribusi yang optimal kepada negara dan *Stakeholders*.
- c. BUMN dengan struktur keuangan yang sehat dan kondisi operasional yang kuat.

Pada kurun waktu 2005-2009, Kementerian BUMN telah melakukan berbagai upaya pembinaan BUMN untuk meningkatkan kinerja dan nilai-nilai BUMN secara keseluruhan dari data-data yang didapat terlihat bahwa pertumbuhan BUMN tidak/kurang agresif dan pertumbuhan perusahaan lebih lambat. Sebagian BUMN masih memiliki sistem pemasaran dan distribusi kurang terkoordinir dengan baik khususnya pada produk ekspor yang terfokus pada komoditas atau industri primer, dan terlebih lagi diiringi dengan sumber daya alam dan tenaga kerja murah yang dijadikan sebagai keunggulan komparatif.¹³³

Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMN terletak pada bagaimana pemerintah memilih metode yang sesuai dalam mencapai hasil yang disepakati, seperti efisiensi pengendalian kebijakan dan penguatan aktivitas untuk mencapai peningkatan nilai perusahaan.¹³⁴

2. Cara- Cara Restrukturisasi BUMN

Dalam restrukturisasi terdapat dua cara yang dominan yang dapat dilakukan oleh Kementerian BUMN yaitu:

¹³³ *Ibid*, hlm. 53

¹³⁴ Toto Pranoto dan Willem A. Makaliwe, *Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company*, Jurnal Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hlm. 1

a. Privatisasi

Privatisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yaitu penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.¹³⁵

Berdasarkan pengertian Privatisasi diatas, maka cara melakukan privatisasi adalah:¹³⁶

- 1) Melakukan penjualan saham berdasarkan ketentuan dalam pasar modal;
- 2) Melakukan penjualan secara langsung kepada pihak Investor;
- 3) Melakukan penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan Persero.

Program privatisasi pada hakekatnya dilakukan untuk melepas kontrol monopolistik Pemerintah terhadap perusahaan negara. Adanya kontrol monopolistik Pemerintah pada perusahaan negara menimbulkan distorsi, pola pengelolaan perusahaan negara/BUMN menjadi sama seperti birokrasi yang terdapat dalam pemerintah, yang menimbulkan *conflict of interest* antara fungsi pemerintah sebagai regulator dan sebagai penyelenggara bisnis.

¹³⁵ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹³⁶ Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) jo. Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero)

Privatisasi dilakukan guna memperkuat permodalan BUMN itu sendiri maupun anak perusahaan. BUMN memiliki keterbatasan dana sehingga dalam mengerjakan proyek pembangunan bernilai besar perlu adanya usaha aliansi strategis bersama dengan pihak swasta untuk bersama-sama mengerjakan proyek tersebut diantaranya dapat dilakukan dengan cara *joint venture* atau *joint operation*.¹³⁷

Pasal 74 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menjelaskan bahwa maksud dilakukan privatisasi adalah:¹³⁸

- 1) Memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- 2) Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
- 3) Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- 4) Menciptakan struktur industri yang sehat dan berorientasi global;
- 5) Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan kapasitas pasar.

Persero yang dapat diprivatisasi harus memiliki kriteria sekurang-kurangnya sebagai berikut:¹³⁹

- 1) Industri/sector usaha kompetitif; atau
- 2) Industri/sector usaha yang unsur teknologi cepat berubah.

Persero yang tidak dapat dilakukan privatisasi adalah:¹⁴⁰

- 1) Persero pada bidang usaha yang berdasarkan peraturan perundang-undangan hanya boleh dilakukan oleh BUMN;
- 2) Persero yang bergerak di sector usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;
- 3) Persero yang bergerak pada sector tertentu yang oleh pemerintah mendapat tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;

¹³⁷ Toto Pranoto, *Op. Cit.*, .. *Holding Company BUMN*, hlm. 32

¹³⁸ Pasal 74 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹³⁹ Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

¹⁴⁰ Pasal 77 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

- 4) Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dilakukan privatisasi.

b. Program *Rightsizing*

Pokok utama dari restrukturisasi adalah *regrouping*/konsolidasi BUMN secara sektoral yang bertujuan untuk menata kembali jumlah masing-masing BUMN, untuk mendapatkan jumlah dengan skala ideal dan lebih teratur. *Rightsizing* dapat dilakukan melalui cara-cara sebagai berikut:¹⁴¹

1) *Stand Alone*

Stand alone merupakan kebijakan yang menjadikan BUMN tetap seperti semula yang bertujuan untuk mempertahankan keberadaan BUMN, terutama yang memiliki kriteria sebagai berikut:

- a) BUMN yang memiliki *market share* yang signifikan dan mengandung unsur keamanan;
- b) BUMN yang masuk sebagai pemain utama atau *single player*;
- c) BUMN yang belum memiliki potensi untuk dilakukan *merger* ataupun *holding*;
- d) BUMN yang keberadaannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan umumnya *captive market*.

¹⁴¹ Toto Pranoto, *Op. Cit.*, ..*Holding Company BUMN*, hlm. 54

2) *Merger*/Konsolidasi

Pengertian *merger* (penggabungan) diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 yaitu:¹⁴²

Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.

Kebijakan *merger* dilakukan untuk memperkecil jumlah perusahaan, tetapi memperbesar kekuasaan, finansial dan strategi perusahaan. *Merger* bertujuan untuk mencapai tujuan sebagai berikut:¹⁴³

- a) Bertujuan untuk memperbesar modal;
- b) Menyelamatkan kelangsungan produksi;
- c) Mengamankan jalur distribusi;
- d) Memperbesar *seinerji* perusahaan.

Kebijakan *merger* secara garis besar dapat dilakukan kepada BUMN yang memiliki kriteria sebagai berikut:¹⁴⁴

- a) BUMN dengan jenis usaha dan pasar yang sama;
- b) BUMN yang berkompetisi tinggi;
- c) Mayoritas saham dimiliki oleh Pemerintah;
- d) Kinerja yang dinilai masih kurang baik;
- e) *Going Concern* yang diragukan, namun masih memiliki potensi untuk digabung dengan BUMN lain.

¹⁴² Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

¹⁴³ Abdulkadir Muhammad, *Op. cit.*,... hlm. 379-380

¹⁴⁴ Toto Pranoto, *Op. cit.*,... hlm. 54

3) *Holding Company*

Konsep awal dari pembentukan *holding company* sebagai pilihan untuk restrukturisasi BUMN adalah untuk mengoptimalkan manajemen. Pembentukan *holding* menjadi pilihan yang rasional untuk BUMN yang bergerak dalam sektor usaha yang sama namun memiliki produk maupun sasaran pasar yang berbeda, dengan tingkat kompetisi tinggi dan kepemilikan pemerintah yang dominan. *Holding* dapat diberlakukan terhadap BUMN yang memiliki kriteria sebagai berikut:¹⁴⁵

- a) BUMN dengan sektor usaha sama;
- b) Jenis usaha dan segmen pasar yang berlainan;
- c) Kompetisi tinggi;
- d) BUMN yang dinilai masih ada prospek/ bisnis prospektif;
- e) Pemerintah sebagai pemilik mayoritas.

Pemberlakuan kebijakan *holding* ini secara umum memiliki tujuan sebagai berikut:¹⁴⁶

- a) Bertujuan untuk meningkatkan efisiensi karena masing-masing perusahaan asal lebih fokus pada kegiatan operasional, sedangkan dalam pemasaran, pendanaan dan kebijakan strategis lainnya berasal dari perusahaan induk;
- b) Untuk menciptakan sinergi antara perusahaan asal, seperti penciptaan industri hilir baru;

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 55

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 55-56

- c) Untuk meningkatkan skala ekonomi perusahaan dengan daya saing yang lebih baik;
- d) Untuk memperbaiki struktur permodalan dan membuka peluang pendanaan untuk ekspansi bisnis;
- e) Untuk menciptakan *value creation* melalui perbaikan struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas pendaan.

4) Divestasi

Aturan divestasi pertama kali disebutkan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pemerintah memberlakukan kebijakan ini bertujuan untuk mendapatkan keuntungan bagi masyarakat, yaitu adalah:¹⁴⁷

- a) Divestasi memungkinkan masyarakat Indonesia yang memegang saham pada perusahaan pertambangan secara langsung mendapat manfaat dari bisnis mereka, daripada pendapatan secara tidak langsung berupa penerimaan pajak;
- b) Divestasi memungkinkan perusahaan-perusahaan Indonesia memperoleh teknologi pertambangan baru dan mengembangkan praktik-praktik bisnis baru, dengan mendorong lapangan pekerjaan dan peluang usaha domestik yang lebih besar.

¹⁴⁷ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58d238aeedec8/sejumlah-persoalan-membayangi-kebijakan-divestasi-saham-tambang> , diakses pada tanggal 26 April 2018

Pemberlakuan kebijakan divestasi ini diutamakan bagi investor dalam negeri atau melalui proses akuisisi dan/atau *merger/konsolidasi* bagi BUMN lain yang memiliki kriteria sebagai berikut:¹⁴⁸

- a) Berbentuk Persero;
- b) Berada dalam sektor usaha yang kompetitif;
- c) Dalam bidang usaha yang menurut Undang-Undang tidak secara khusus harus dikelola oleh BUMN;
- d) Tidak dalam sektor pertahanan dan keamanan;
- e) Tidak mengelola sumber daya alam yang diatur oleh Undang-Undang tidak dapat diprivatisasi;
- f) Tidak dalam sektor tertentu yang oleh pemerintah diberi tugas khusus untuk menjalankan kegiatan tertentu berkaitan dengan kepentingan masyarakat;
- g) Memenuhi ketentuan dalam pasar modal apabila kebijakan divestasi dilakukan oleh pasar modal.

5) Likuidasi

Kebijakan Likuidasi dapat diberlakukan kepada BUMN yang memiliki kriteria sebagai berikut:¹⁴⁹

- a) Tidak memiliki *Public Service Obligation* (PSO) ;
- b) Dalam beberapa tahun mengalami kerugian dan mempunyai ekuitas negatif;

¹⁴⁸ Toto Pranoto, *Op. cit.*,... hlm. 54

¹⁴⁹ *Ibid.*

- c) Adanya kompetisi usaha tinggi;
- d) Adanya eksternalitas rendah dan usaha tidak bersifat prospektif.

C. Pertambangan

1. Pengertian Pertambangan

Indonesia merupakan negara yang kaya dengan bahan galian (tambang). Bahan galian tersebut meliputi emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi, batu bara, dan lain-lain. Bahan galian tersebut berada pada kekuasaan negara dan memberikan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi.¹⁵⁰ Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar NRI 1945, perlu adanya pengaturan mengenai tingkat penggunaan tambang untuk mencegah pemborosan potensi yang dikuasainya dan dapat mengoptimalkan pendapatan dari pengusaha sumber daya tersebut sehingga dapat diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya.¹⁵¹

Secara sederhana pertambangan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan dengan penggalian ke dalam tanah (bumi) untuk mendapatkan sesuatu yang berupa hasil tambang (emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi, batu bara, dan lain-lain).¹⁵²

Terhadap Pertambangan ini dalam beberapa bahasa disebut dengan :

- a. Dalam bahasa Inggris pertambangan disebut dengan *mining law*;
- b. Dalam bahasa Belanda pertambangan disebut dengan *mijnrecht*;
- c. Dalam bahasa Jerman pertambangan disebut dengan *bergrecht*.

¹⁵⁰ H. Salim HS, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 1.

¹⁵¹ Gatot Supramono, *Hukum Pertambangan Mineral Dan Batu Bara Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm. 1

¹⁵² *Ibid*, hlm. 6

Joan Kuyek mengemukakan pengertian hukum pertambangan, *mining law is*:¹⁵³

“have been set up to protect the interests of the mining industry and to minimize the conflict between mining companies by giving clarity to who owns what right to mine. They were never intended to control mining or its impact on land or people. We have to look to other laws to protect these interests”.¹⁵⁴

Definisi yang dikemukakan *Joan Kuyek* menganalisis bahwa tujuan dari hukum pertambangan, yaitu:¹⁵⁵

- a. Melindungi kepentingan yang berkaitan dengan industri pertambangan;
- b. Mencegah atau meminimalkan konflik antara perusahaan tambang dengan masyarakat yang berada di wilayah pertambangan.

Berdasarkan klasifikasinya, hukum pertambangan dibagi menjadi 2 (dua) macam hukum pertambangan, yaitu:¹⁵⁶

- a. Hukum Pertambangan Umum

¹⁵³H. Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral Dan Batu Bara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 12 dikutip dari Joan Kuyek, *Canadian Mining Law and the Impact on Indigenous People Lands and Resources*, Backgrounder for a presentation to the North American Indigenous Mining Summit, July 28, 2005, hlm. 1

¹⁵⁴ *“Hukum pertambangan merupakan seperangkat aturan yang bertujuan untuk melindungi kepentingan yang berkaitan dengan industri pertambangan dan untuk meminimalkan konflik antara perusahaan tambang dan memberikan penjelasan yang bersifat umum kepada siapa saja yang mempunyai hak-hak untuk melakukan kegiatan pertambangan. Mereka tidak pernah bermaksud untuk mengendalikan kegiatan pertambangan atau dampaknya terhadap tanah atau orang. Kita harus melihat hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan pertambangan”*.

¹⁵⁵ H. Salim HS, *Hukum Pertambangan Mineral Dan Batu Bara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 13

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm. 14

Hukum pertambangan umum disebut juga dengan *general mining law*. Hukum pertambangan umum mengkaji tentang panas bumi, minyak dan gas bumi, mineral radioaktif, mineral dan batubara, serta air tanah.

b. Hukum Pertambangan Khusus

Hukum pertambangan khusus berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *special mining laws* yang mempunyai arti bahwa hukum pertambangan khusus adalah hukum pertambangan yang hanya mengatur tentang pertambangan minyak dan batubara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 menjelaskan:¹⁵⁷

Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

Sehubungan dengan pemberian arti yang luas tentang pertambangan yang meliputi berbagai kegiatan pertambangan yang kaitannya dengan mineral dan batubara, Pasal 1 angka 4 menjelaskan bahwa :¹⁵⁸

Pertambangan mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.

Selanjutnya Pasal 1 angka 5 menjelaskan bahwa:¹⁵⁹

Pertambangan batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.

¹⁵⁷ Pasal 1 angka 1, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁵⁸ Pasal 1 angka 4, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁵⁹ Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

2. Asas dan Tujuan Pertambangan

a. Asas-Asas Pertambangan

Terdapat 4 (empat) asas yang berlaku dalam penambangan mineral dan batubara telah ditetapkan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, yaitu:¹⁶⁰

1) Asas Manfaat, Asas Keadilan, dan Asas Keseimbangan

- a) Asas Manfaat dalam pertambangan memiliki makna sebagai asas yang menunjukkan bahwa dalam melakukan penambangan harus memberikan keuntungan dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat;
- b) Asas Keadilan memiliki makna bahwa dalam melakukan penambangan harus mampu memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional bagi seluruh warga negara tanpa ada yang dikecualikan;
- c) Asas Keseimbangan menjelaskan bahwa dalam melakukan kegiatan penambangan wajib memperhatikan bidang-bidang lain terutama yang berkaitan langsung dengan dampak dari dilakukannya penambangan.

2) Asas Keberpihakan kepada Kepentingan Negara

Asas ini mengatakan bahwa di dalam melakukan kegiatan penambangan berorientasi kepada kepentingan negara. Meskipun dalam

¹⁶⁰ Gatot Supramono, *Op. cit.*,... *Hukum Pertambangan*, hlm. 7

melakukan kegiatan usaha tambang menggunakan modal asing, tenaga asing, maupun perencanaan asing, tetapi kegiatan dan hasilnya hanya untuk kepentingan nasional.

3) Asas Partisipatif, Asas Transparansi, dan Asas Akuntabilitas

- a) Asas Partisipatif merupakan asas yang menghendaki bahwa dalam melakukan kegiatan pertambangan dibutuhkan peran serta masyarakat untuk menyusun kebijakan, pengelolaan, pemantauan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penambangan;
- b) Asas Transparansi merupakan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan sehingga diharapkan masyarakat luas dapat memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur, sehingga masyarakat dapat memberikan bahan masukan kepada pemerintah;
- c) Asas Akuntabilitas merupakan kegiatan pertambangan yang dilakukan dengan cara-cara yang benar sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada negara dan masyarakat. Misalnya, pemegang IUPK memberikan keuntungan kepada pemerintah daerah sebesar 1%, maka penggunaan uang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat, dalam hal ini adalah DPRD, baik kabupaten/kota maupun provinsi.¹⁶¹

¹⁶¹ H. Salim HS, *Op. cit.*, hlm.24

4) Asas Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan

Asas ini merupakan asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa mendatang.

b. Tujuan Pertambangan

Tujuan pertambangan berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009, yaitu:¹⁶²

- 1) Menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- 2) Menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- 3) Menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- 4) Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- 5) Meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat; dan
- 6) Menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

¹⁶² Pasal 3 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

3. Perizinan Pertambangan

Setiap orang atau perusahaan yang melakukan usaha di bidang apa saja pasti wajib memiliki izin dari pihak yang berwenang yaitu pemerintah.¹⁶³ Penerbitan izin dalam kegiatan pertambangan secara konstitusional tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945. Secara implisit dapat dimaknai dalam pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945 alinea IV yang menyebutkan bahwa tujuan negara Republik Indonesia, yaitu:¹⁶⁴

- a. Melindungi segenap tumpah darah Indonesia;

Berdasarkan kata “**melindungi**” dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai tujuan tersebut perlu dibuat peraturan sebagai perlindungan terhadap karya bangsa Indonesia.

- b. Memajukan kesejahteraan umum;

Berdasarkan kata “**memajukan kesejahteraan umum**” dapat disimpulkan bahwa untuk mencapainya perlu dibuat peraturan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh bangsa dan negara dan mencegah hal-hal yang dapat mengurangi tingkat kesejahteraan tersebut.

- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;

¹⁶³ Gatot Supramono, *Op. cit.*,... *Hukum Pertambangan*, hlm. 19

¹⁶⁴ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan Di Bawah Rezim Undang-Undang No. 4 Tahun 2009*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 129-130, dikutip dari Safri Nugraha, *et.al.*, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm. 139-141.

Berdasarkan pada kata **“mencerdaskan kehidupan bangsa”**, wajib adanya peraturan yang dibuat misalnya suatu peraturan untuk melindungi tata niaga perbukuan.

d. Ikut serta menjaga ketertiban dunia berdasarkan perdamaian;

Berdasarkan kata **“ikut serta”**, dapat dilakukan dengan penetapan prosedur ekspor impor dan tata niaga antar masing-masing negara agar dapat dilaksanakan secara tertib.

Untuk dapat mewujudkan keempat tujuan diatas kearah yang lebih konkret, maka Pemerintah diberikan hak untuk masing-masing mengaturnya secara lebih rinci dan konkrer yang dilakukan dapat melalui perizinan. Hak pemerintah dalam mengatur lebih rinci dan konkrer dari Undang-Undang, sejalan dengan pendapat *Guy Peters* yang menyatakan bahwa, fungsi utama dari Pemerintahan adalah menyelenggarakan atau menerapkan aturan (*rules application*).¹⁶⁵ Hal tersebut sejalan dengan pendapat Prayudi Atmosudirdjo bahwa fungsi pemerintahan adalah menyelenggarakan Undang-Undang secara konkret, kasual, dan individual.¹⁶⁶

Dalam suatu negara kesejahteraan, izin merupakan salah satu alat yang digunakan Pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan maksud untuk mencapai kemakmuran. Lemaire dalam bukunya menyebutkan bahwa *Het Recht in Indonesie*, menyatakan bahwa negara menyelenggarakan

¹⁶⁵ B. Guy Peters, *The Politics Of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, Longman Inc. New York, 1978, hlm. 2

¹⁶⁶ Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara, cetakan ke- 10*,Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 50

bestuurszorg, yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum yang dilakukan oleh Pemerintah.¹⁶⁷ Kemudian arti pentingnya suatu izin dibutuhkan dengan alasan:

- a. Penguasa ingin mendapatkan pajak dan berbagai pungutan;
- b. Penguasa ingin mencatat dan mengetahui jenis kegiatan dan usaha yang berada di wilayahnya;
- c. Penguasa ingin mengatur kegiatan perekonomian di daerahnya;
- d. Untuk pengendalian kegiatan usaha yang dilakukan di daerahnya;
- e. Untuk kepentingan hukum, kewajiban mematuhi aturan hukum;
- f. Untuk kepentingan kepastian berusaha;
- g. Berkaitan dengan berbagai segi lainnya, yaitu keamanan, kesejahteraan, kemasyarakatan, sosial, lingkungan, dan sebagainya.¹⁶⁸

Untuk dapat menjalankan usaha di bidang pertambangan perlu adanya suatu izin lingkungan hidup karena inti dari pertambangan adalah melakukan penggalian tanah dengan jumlah, kedalaman dan luas yang tidak kecil yang memiliki akibat yang sangat besar antara lain tanah longsor, *ambles*, tidak subur, tidak mudah direklamasi, banjir dan berdampak akan merugikan kepada masyarakat luas yang ada disekitar pertambangan.¹⁶⁹ Izin lingkungan diatur dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki AMDAL atau UKL-UPL.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm. 133

¹⁶⁸ Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 124

¹⁶⁹ Gatot Supramono, *Op. cit.*,... *Hukum Pertambangan*, hlm 21

¹⁷⁰ Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

a. Perizinan Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967

Sistem pengelolaan pertambangan di Indonesia bersifat pluralistik, hal ini disebabkan beranekaragam kontrak atau izin pertambangan yang berlaku saat ini. Terdapat kontrak pertambangan atau izin pertambangan yang didasarkan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, dan ada izin yang diberikan berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.¹⁷¹

Pada rezim Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 sistem perizinan yang dianut disini memandang izin sebagai keputusan publik yang bersifat sepihak, konkret, individual dan final.¹⁷² Sistem kontrak atau izin pertambangan yang berlaku berdasar Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 meliputi :

1) Kontrak dalam Bidang Pertambangan

Kontrak diwujudkan dalam bentuk kontrak karya (KK) berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 dan dalam bentuk Perjanjian Kerja Perusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) berdasarkan Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1996. Pasal 1 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 1409.K/201/M.PE/1996 menyebutkan bahwa Kontrak Karya yaitu:¹⁷³

“Suatu perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional untuk perusahaan mineral dengan berpedoman kepada Undang-

¹⁷¹H. Salim HS, *Op. cit.*, hlm. 1.

¹⁷²Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm. 144

¹⁷³Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 1409.K/201/M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batubara

Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan”

Perbedaan kontrak karya dengan kontrak perdata pada umumnya terlihat bahwa setelah adanya kesepakatan antara kedua belah pihak untuk melakukan kontrak, belum dapat secara langsung membuat kontrak sebelum terlebih dahulu mendapat izin publik dari menteri. Pasal 10 Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 menyebutkan:¹⁷⁴

Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.

Persetujuan Menteri adalah sebagai perwujudan dari penguasaan negara terhadap sumber daya alam, yang dimandatkan kepada Pemerintah, dalam hal inii kepada Menteri ESDM.¹⁷⁵

2) Kuasa Pertambangan (KP)

Bentuk perizinan lain yang dianut dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 adalah pemberian Kuasa Pertambangan (KP) dalam pengelolaan pertambangan. Kuasa Pertambangan merupakan wewenang

¹⁷⁴Pasal 10 Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

¹⁷⁵Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm. 141

yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.¹⁷⁶

Kuasa Pertambangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 dapat diberikan dalam bentuk-bentuk:¹⁷⁷

a) Surat Keputusan Penugasan Pertambangan (KP Penugasan):

Surat Keputusan, Penugasan Pertambangan adalah Kuasa Pertambangan yang diberikan oleh menteri kepada Instansi Pemerintah untuk melaksanakan usaha pertambangan.

b) Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat (IPR):

Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat adalah Kuasa Pertambangan yang diberikan oleh menteri kepada rakyat setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan secara kecil-kecilan dengan luas wilayah yang sangat terbatas.

c) Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan (KP)

Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan adalah Kuasa Pertambangan yang diberikan oleh Menteri kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, badan lain atau perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.

Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 memiliki pedoman sistem perizinan bahwa perizinan merupakan keputusan publik yang bersifat sepihak, konkret,

¹⁷⁶ Pasal 1 Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan

¹⁷⁷ Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm 144 dikutip dari Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan, Lembaran Negara Tahun 1969 No. 60, Tambahan lembaran Negara No. 2916

individual dan final. Maka dari itu, apabila terjadi sengketa, maka penyelesaian sengketa melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pemerintah sebagai pihak yang lebih tinggi memiliki kewenangan sebagai pemegang hak penguasaan terhadap pertambangan. Mengenai bentuk Kuasa Pertambangan yang dapat diberikan oleh Pemerintah kepada pemohon yaitu berupa:¹⁷⁸

a) Kuasa Pertambangan (KP)

Kuasa Pertambangan dapat diberikan kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Koperasi, Badan hukum lain atau perseorangan untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian golongan a dan bahan galian golongan b.¹⁷⁹

b) Surat Keputusan Penugasan (KP Penugasan)

Surat keputusan penugasan ini diberikan oleh Menteri kepada Instansi Pemerintah untuk melakukan usaha pertambangan dalam melakukan Penelitian bahan galian.¹⁸⁰

c) Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat (SIPR)

Izin ini diberikan oleh Menteri untuk pengusaha pertambangan semua golongan, yakni golongan a, b, dan c kepada rakyat setempat

¹⁷⁸ Pasal 6 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang No.11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*, Lembaran Negara Tahun 1967, Tambahan Lembaran Negara No. 2831 Tahun 1967 jo. Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967.

¹⁷⁹ Pasal 15 Undang-Undang No.11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan*

¹⁸⁰ Pasal 6 Undang-Undang No.11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan* jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969

yang dilakukan dengan cara turun temurun, kecil-kecilan, dan dengan peralatan yang sangat sederhana.¹⁸¹

d) Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD)

Izin ini diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Perusahaan atau Badan Hukum dan Perseorangan untuk usaha pertambangan bahan galian golongan c di daerahnya. Pemberian izin ini diberlakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1986

3) Pertambangan Rakyat

Pertambangan rakyat merupakan salah satu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan, yakni golongan a, b dan c yang dilakukan rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong royong dengan alat yang sederhana.¹⁸² Pertambangan rakyat ini memiliki tujuan untuk memberikan kesempatan pada rakyat setempat daerah pertambangan dalam mengusahakan bahan galian dalam rangka membangun Negara di bidang pertambangan.

Pasal 2 ayat (3) menyebutkan bahwa Izin Pertambangan Rakyat (IPR) yaitu:¹⁸³

“Surat Keputusan Izin pertambangan rakyat adalah kuasa pertambangan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada rakyat setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan secara kecil-kecilan dan dengan luas wilayah yang sangat terbatas yang meliputi tahap kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, pengolahan dan pemurnian serta pengangkutan dan penjualan.”

¹⁸¹ Pasal 11 Undang-Undang No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969

¹⁸² Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm 151

¹⁸³ Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 jo. Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan kedua dari Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1967 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan

Dari definisi tersebut dapat dikonstruksikan dengan arti izin pertambangan rakyat sebagai kuasa pertambangan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada rakyat setempat, yakni orang asli yang bertempat tinggal diwilayah tempat pertambangan dilakukan, bukan rakyat pendatang, dan bertujuan hanya semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan tidak dengan maksud dimanfaatkan dengan cara diperdagangkan untuk mencari keuntungan.¹⁸⁴

Permohonan izin pertambangan rakyat diajukan kepada menteri dengan menyampaikan keterangan mengenai:¹⁸⁵

- a) Wilayah yang akan diusahakan dalam hal tambang;
- b) Jenis bahan galian yang akan diusahakan.

Izin pertambangan rakyat diberikan dengan jangka waktu maksimal 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang kembali selama 5 (lima) tahun. Luas wilayah yang dapat diberikan kepada perorangan maupun badan hukum koperasi maksimum seluas 25 hektar.

b. Perizinan Berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009

Pengaturan mengenai izin yang diberlakukan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tidak lagi mengenal kontrak seperti yang berlaku pada Undang-Undang No. 11 Tahun 1967. Sistem izin yang berlaku dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 meliputi:

- 1) Izin Usaha Pertambangan (IUP)

¹⁸⁴ Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm 152

¹⁸⁵ Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967

Izin Usaha Pertambangan yang selanjutnya disebut IUP, merupakan izin yang diberikan untuk melaksanakan usaha pertambangan.¹⁸⁶ Izin Usaha Pertambangan wajib dimiliki oleh setiap pelaku usaha yang akan melakukan kegiatan penambangan di wilayah pertambangan di Indonesia. Penerbitan IUP diberikan oleh:

- a) Bupati/Walikota berwenang memberikan IUP yang dimohonkan apabila wilayah IUP tersebut berada dalam satu wilayah kabupaten/kota;
- b) Gubernur berwenang untuk memberikan IUP kepada pemohon, apabila wilayah IUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapat rekomendasi dari bupati/walikota setempat;
- c) Menteri berwenang memberikan IUP yang dimohonkan, apabila wilayah IUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapat rekomendasi dari gubernur, bupati/walikota setempat.

Untuk melakukan pertambangan, diperlukan yang adanya Izin Usaha Pertambangan selanjutnya disebut IUP.¹⁸⁷ Izin Usaha Pertambangan diberikan kepada:¹⁸⁸

- a) Badan usaha;

¹⁸⁶ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁸⁷ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁸⁸ Pasal 38 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Badan usaha merupakan badan hukum yang bergerak di bidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁸⁹

Badan usaha dalam ketentuan ini merupakan badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, yang meliputi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)¹⁹⁰

Selanjutnya, Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, menyebutkan Badan Usaha Swasta Nasional merupakan badan usaha baik yang berbadan hukum maupun yang bukan berbadan hukum, dengan kepemilikan sahamnya 100% (seratus persen) dalam negeri.

b) Koperasi;

Koperasi merupakan badan usaha yang beranggotakan orang-orang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.¹⁹¹

c) Perseorangan

¹⁸⁹ Pasal 1 angka 23 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁹⁰ Penjelasan Pasal 38 huruf a Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁹¹ Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Perseorangan sebagaimana dimaksudkan dalam pasal ini berupa orang perseroangan¹⁹², perusahaan firma, atau perusahaan komanditer.¹⁹³

Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang diberlakukan dalam Undang-Undang No 4 Tahun 2009 mencakup:

1) Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi (IUP Eksplorasi)

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 menyebutkan:¹⁹⁴

Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi (IUP Eksplorasi) adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan.

Kegunaan IUP Eksplorasi dibedakan berdasarkan jenis pertambangan mineral logam dan mineral bukan logam, sebagai berikut:¹⁹⁵

- a) IUP Eksplorasi jenis kegiatan pertambangan mineral logam, diberikan dalam jangka waktu paling lama 8 (delapan) tahun;
- b) IUP Eksplorasi jenis kegiatan pertambangan mineral bukan logam, diberikan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun;

¹⁹² Penjelasan Pasal 6 huruf c Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, menyebutkan bahwa perseorangan dalam ketentuan ini adalah Warga Negara Indonesia

¹⁹³ Pasal 6 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁹⁴ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁹⁵ Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm 158

- c) UP Eksplorasi pertambangan jenis tertentu yaitu gamping, intan, dan batu mulia, diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun;
- d) IUP Eksplorasi pertambangan batuan, diberikan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun; dan
- e) IUP Eksplorasi jenis pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu 7 (tujuh) tahun.

Pemegang IUP Eksplorasi dalam melakukan eksplorasi dan kegiatan studi kelayakan mendapatkan mineral atau batubara dari yang tergali, maka pemegang IUP tersebut wajib untuk melaporkan hal tersebut kepada pihak pemberi IUP. Hasil tambang yang didapatkan tersebut statusnya adalah dikuasai negara, maka apabila pemegang IUP Eksplorasi berkeinginan untuk menjual mineral dan batubara tersebut, maka wajib mengajukan izin dan membayar iuran produksi kepada negara yang secara tidak langsung merupakan pembagian keuntungan.¹⁹⁶

2) IUP Operasi Produksi

IUP Operasi Produksi merupakan izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.¹⁹⁷ Kegiatan yang dilakukan terdiri dari kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan, dan pemurnian serta pengangkutan

¹⁹⁶ Gatot Supramono, *Op. cit.... Hukum Pertambangan*, hlm.24

¹⁹⁷ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

dan penjualan. Jangka waktu yang dapat diberikan pada IUP operasi produksi yaitu sebagai berikut:¹⁹⁸

- a) IUP operasi produksi untuk pertambangan mineral logam, diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 tahun. Wilayah Izin Usaha Pertambangan (selanjutnya disebut WIUP) ini diberikan kepada badan usaha, koperasi, dan perseorangan dengan cara lelang;¹⁹⁹
- b) IUP operasi produksi untuk pertambangan mineral bukan logam, diberikan dalam jangka waktu paling lama 10 tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun. WIUP ini diberikan dengan cara permohonan wilayah kepada pemberi izin;²⁰⁰
- c) IUP operasi produksi untuk pertambangan batuan, diberikan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun. WIUP ini diberikan dengan cara permohonan wilayah kepada pemberi izin;²⁰¹
- d) IUP operasi produksi untuk pertambangan batubara, diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat

¹⁹⁸ Tri Hayati, *Op. cit.*, hlm 160

¹⁹⁹ Pasal 51 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²⁰⁰ Pasal 54 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²⁰¹ Pasal 57 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

diperpanjang 2(dua) kali masing-masing 10 tahun. WIUP ini diberikan dengan cara lelang.²⁰²

2) Izin Usaha Pertambangan (IPR)

Izin usaha pertambangan (selanjutnya disebut IPR) merupakan izin yang diberikan untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.²⁰³ Investasi terbatas memiliki arti bahwa modal yang dimiliki oleh pemegang IPS tidak terlalu banyak, jika dibandingkan dengan kegiatan pertambangan pemegang IUP khusus.²⁰⁴ Izin usaha ini diberikan oleh Bupati/Walikota.

Wilayah pertambangan rakyat (WPR) merupakan tempat dilakukannya kegiatan usaha pertambangan.²⁰⁵ Keriteria untuk menetapkan WPR ialah:²⁰⁶

- a) Mempunyai cadangan mineral sekunder yang terdapat pada sungai dan/atau diantara tepi dan tepi sungai;
- b) Mempunyai cadangan primer logam atau batubara kedalaman maksimal 25 (dua puluh lima) meter;
- c) Terdapat endapan teras, dataran banjir, dan endapan sungai purba;
- d) Luas maksimal adalah 25 (dua puluh lima) hektare;
- e) Menyebutkan jenis komoditas yang akan ditambang;

²⁰² Pasal 60 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²⁰³ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²⁰⁴ Salim H.S , *Op. cit.*, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, hlm 91

²⁰⁵ Pasal 1 angka 32 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²⁰⁶ Pasal 22 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

- f) Merupakan wilayah kegiatan pertambangan rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun.

3) Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)

Izin usaha pertambangan khusus (selanjutnya disebut IUPK) merupakan izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK).²⁰⁷ Wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK) adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang IUPK.²⁰⁸

Macam-macam IUPK berdasarkan jenis usahanya adalah:²⁰⁹

- a) IUPK untuk tahap Eksplorasi merupakan izin usaha pada tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah usaha pertambangan khusus.²¹⁰
- b) IUPK pada Operasi Terbuka merupakan izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk selanjutnya melaksanakan operasi produksi di wilayah usaha pertambangan khusus.²¹¹

²⁰⁷ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²⁰⁸ Pasal 1 angka 35 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²⁰⁹ Tri Hayati, *op. cit.*, hlm 174

²¹⁰ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

²¹¹ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

D. Pertambangan ditinjau dalam Perspektif Hukum Islam

Kekayaan alam yang Allah berikan kepada manusia sangat beraneka ragam, baik kekayaan alam berupa flora, fauna, maupun pertambangan.²¹² Semua kekayaan alam ini diberikan Allah untuk tujuan kemaslahatan para hambaNya yang kesemuanya wajib untuk disyukuri dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Indonesia sebagai negara dengan banyak kekayaan alam yang terkandung, termasuk bumi, air dan mineral batubara yang terkandung merupakan kekayaan nasional, maka dikuasai negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia.

Indonesia yang terkenal dengan kekayaan alam yang sangat melimpah, dengan areal hutannya termasuk paling luas di dunia, tanah subur, pemandangan alam yang indah, dengan wilayah perairan sangat luas, memiliki komoditi ikan yang sangat besar turut berperan dalam kehidupan manusia.²¹³ Selanjutnya, di daratan terdapat berbagai bentuk bahan tambang berupa emas, nikel, timah, tembaga, batubara, dan sebagainya. Di dalam perut bumi sendiri tersimpan gas dan minyak yang cukup besar. Dengan kekayaan alam yang sangat besar, terkhusus pada bahan tambang, fakta yang ada menunjukkan bahwa sumber daya alam yang demikian tidak kunjung memberikan berkah bagi masyarakat Indonesia. Hal ini kontradiktif dengan misi yang tertuang dalam UUD NRI 1945, yang tegas menyatakan bahwa kekayaan alam Indonesia harus dikelola dan dimanfaatkan

²¹² Yusuf Qardhawi, *Peran Nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*, alih bahasa: Didin Hafidhuddin dkk, (Jakarta: Robbani Press, 1997), hlm. 138.

²¹³ Akhmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Teori dan Aplikasi*, cet. ke-1, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 98

bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia dan umat manusia pada umumnya untuk sekarang dan masa yang akan datang.²¹⁴

Dalam pandangan Islam, menurut Nabhani, hutan dan bahan tambang yang tidak terbatas jumlahnya dan tidak dapat dihabiskan adalah milik umum dan dikelola oleh negara, dan hasilnya harus diberikan kepada rakyat dalam bentuk barang yang murah berupa subsidi untuk kebutuhan primer masyarakat semisal pendidikan, kesehatan, dan fasilitas umum. Islam memberikan tuntunan dalam mengelola dan memanfaatkan semua isi perut bumi untuk kemaslahatan manusia.²¹⁵ Dalam pandangan Islam barang tambang adalah milik bersama (umum), dengan demikian tidak seorangpun dapat menguasai secara individu. Termasuk dalam hal ini pengelolaan barang tambang tidak boleh dilakukan oleh perseorangan, karena milik umum, maka harus dikelola secara umum yang dilakukan oleh negara.

Berkenaan dengan pengelolaan barang tambang, ulama kalangan Malikiyah dalam perkataan mereka yang manshur, berpendapat bahwa segala sesuatu yang keluar dari perut bumi berupa barang tambang tidak bisa dimiliki dengan mengelolanya, hal ini berkaitan karena barang tambang tersebut menjadi milik Baitulmal kaum muslimin, yakni negara.

²¹⁴ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, cet. ke-1, (Bandung: PT Alumni, 2001), hlm. 98

²¹⁵ Anwar Habibi Siregar, *Pengelolaan Barang Tambang dalam Hukum Islam dan Hukum Positif*, Pascasarjana UIN Jakarta.

Islam adalah agama *rahmatan lil'alamin*, artinya Islam adalah rahmat bagi semesta alam. Dengan kata lain, tidak ada sedikit pun di muka bumi ini yang tidak diatur dalam Islam. Demikian juga untuk konteks pertambangan.

Firman Allah SWT yang menegaskan bahwa Allah telah menjadikan dan menundukan alam untuk kepentingan manusia, antara lain:

QS. Lukman:20

أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ سَخَّرَ لَكُمْ الْأَرْضَ مِمَّا فِيهَا وَالْفُلْكَ تَجْرِي الْبِحُرِّ فِيهِ وَيُمَسِّكُ بِأَمْرِهِ آعَالِ السَّمَاءِ نَأْ عَلْتَقَّ
لِلْأَرْضِ بِالْإِيَادِيهِ إِنَّ اللَّهَ بِالنَّاسِ لَرَءُوفٌ رَحِيمٌ

Artinya : *Tidakkah kamu perhatikan Sesungguhnya Allah Telah menundukkan untuk (kepentingan)mu apa yang di langit dan apa yang di bumi dan menyempurnakan untukmu nikmat-Nya lahir dan batin.*

QS. Al-Baqarah[2] :29

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا

Artinya : *"Dia-lah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu"*

Selanjutnya, Firman Allah SWT menjelaskan bahwa keberadaan barang tambang dan pertambangan yang memiliki kemanfaatan untuk manusia, terdapat dalam *QS. Al-Hadid [57]:25*

وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَن يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ

عَزِيزٌ

Artinya : *“Dan Kami ciptakan besi yang padat padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama)Nya dan rasul-rasul-Nya padahal Allah tidak dilihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa”*

Allah berfirman, bahwa dalam mengerjakan dan memanfaatkan bahan tambang tidak diijinkan untuk membuat kerusakan dan merugikan kemakmuran rakyat, sebagaimana tertuang dalam QS. Al-Syuara' [26]:183 :

وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِي مَفْسِدِنَا الْأَرْضِ

Artinya : *“Dan janganlah kamu merugikan manusia pada hak-haknya dan janganlah kamu merajalela di muka bumi dengan membuat kerusakan”*

Mengenai pendapat mazhab Maliki berkaitan dengan kekuasaan pemerintah (negara), dalam mengelola barang tambang yang berlimpah tersebut senada dengan pandangan ekonomi islam, bahwa negaralah yang melakukan pengelolaan hak milik umum serta milik negara. Ibnu Qudamah dalam kitab besar Al-Mughni menyatakan, bahwa barang-barang tambang yang oleh manusia didambakan hasilnya dan dimanfaatkan tanpa biaya seperti halnya garam, air, belerang, gas, intan, dan lain-lain yang tidak dapat dihakmilikkan penggarapannya, tidak dapat dipertahankan hak kepemilikannya kepada seseorang sehingga kaum muslimin lainnya terhalang untuk mendapatkannya. Hal ini dapat membahayakan, menyulitkan, dan merugikan mereka, karena barang tambang adalah milik umum,

dan harus diberikan kepada negara untuk mengelolanya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²¹⁶

Islam mengajarkan bahwa setiap kegiatan pasti sudah diatur dalam Islam, sebagaimana bahan galian tambang, dan siapa pihak yang dapat memanfaatkannya. Bahan galian tambang yang merupakan kekayaan alam yang diberikan Allah kepada manusia, oleh negara sebagai pemegang kekuasaan harus dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat luas, mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hadits yang diriwayatkan oleh Sa'id ibn Yazid ra, Rasulullah Sallallahu Alaihi Wassalam bersabda, *“Barang siapa melakukan kezhaliman terhadap sesuatu pun dari bumi, niscaya Allah akan membalasnya dengan borgolan tujuh kali bumi yang ia zhalimi. (HR. Bukhari).²¹⁷*

²¹⁶ Ibnu Qudamah, *Al-Mugnî*, cet. ke-2, (Kairo: Hajar, 1992 M/ 1412 H), VIII: 155, dilihat dari Anwar Habibi Siregar, *Pengelolaan Barang Tambang dalam Hukum Islam dan Hukum Positif*, Pascasarjana UIN Jakarta, hlm. 390

²¹⁷ Fatwa Majelis Ulama Indonesia No. 22 Tahun 2011 tentang Pertambangan Ramah Lingkungan

BAB III

TINJAUAN HUKUM DISHARMONISASI REGULASI HOLDING

PERTAMBAHAN

A. Disharmonisasi Regulasi Holding Pertambahan

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan oleh beberapa orang dianggap sebagai sesuatu yang tidak memiliki implikasi hukum yang signifikan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara umum. Apabila tidak terjadi suatu masalah dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, maka penyelenggara negara dalam hal ini eksekutif tidak merasa memerlukan adanya suatu pengharmonisan hukum. Permasalahan baru akan timbul dan dirasakan oleh penyelenggara negara apabila dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan ditemukan kesulitan, contohnya terjadi duplikasi hukum dalam peraturan perundang-undangan antara peraturan perundang-undangan yang sederajat satu dengan yang lain, atau pertentangan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan ini dapat disimpulkan bahwa sebenarnya pihak yang dirugikan dalam dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut adalah masyarakat.²¹⁸

Harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan

²¹⁸ Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undanguan dalam Mendukung Pembangunan Nasional, Direktorat Hukum dan HAM, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Bappenas. Jakarta.2005, hlm. 5

dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum.²¹⁹ Harmonisasi hukum perlu dilakukan dalam rangka menghindari terjadinya disharmoni hukum. Adanya jumlah peraturan perundang-undangan yang terlampau banyak, perbedaan kepentingan dan penafsiran dalam hukum, kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik, dan hambatan hukum berepa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan merupakan faktor-faktor penting dalam terjadinya diharmonisasi hukum²²⁰

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyatakan bahwa, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undang sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).²²¹

Kusnu Goesniadhie menyebutkan 5 langkah-langkah harmonisasi hukum, yaitu:

²¹⁹ L.M Gandhi mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht*. Terdapat dalam buku Suhartono. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*. Disertasi:Fakultas Hukum Universitas Indonesia.2011.hlm, 3

²²⁰ Kusnu Goesniadhie.*Harmonisasi Sistem Hukum “Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik”*.Malang.Nasa Media.2010.hlm, 11

²²¹ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

1. Identifikasi letak disharmonis hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Identifikasi penyebab terjadinya disharmonisasi hukum;
3. Menggunakan metode penafsiran dan metode konstruksi hukum sebagai upaya dalam mengubah keadaan hukum yang disharmonis menjadi harmonis;
4. Melakukan penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal atau memenuhi unsur logika;
5. Menyusun argumentasi yang rasional dengan mempergunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik untuk mendukung dan menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum.²²²

Dasar harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangun belum baku dan jelas, belum termuatnya aspek-aspek pengaturan mana yang seharusnya dilakukan harmonisasi pada suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dilihat dari bab-bab dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangun, yang tidak memuat pengaturan lebih luas dan mendalam mengenai harmonisasi dan sinkronisasi. Pengharmonisan yang termuat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangun hanya sebatas pengharmonisian yang dilakukan dalam rangka

²²² Kusnu Goesniadhie. *op. ci.*, Harmonisasi Sistem Hukum “Mewujudkan... hlm, 12-13

penyusunan peraturan perundang-undangan, tidak mengatur mengenai harmonisasi secara vertikal dan horizontal. Makna harmonisasi secara vertikal dan horizontal dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sederajat, dan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan sesuai dengan kebutuhan dalam masyarakat. Merupakan upaya penyelerasan, penyesuaian, menyeimbangkan, penyerasian, dan konsistensi unsur-unsur pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap tata urutan dan materi peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Dengan demikian, upaya dari harmonisasi merupakan *conditio sine qua non* atau usaha bagi terjaminnya kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

1. Tinjauan Hukum Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

Dasar falsafah dari penguasaan dan pengusahaan bahan galian (Minerba) di Indonesia secara mendasar dirumuskan dan diletakan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 di bawah BAB XIV tentang Kesejahteraan Sosial yang merupakan hukum dasar dari kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, tegas mengamanatkan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, maka tegas dinyatakan

hanya negara yang mendapat hak dan kewenangan untuk menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung termasuk mineral dan batubara.

Pengelolaan Mineral dan Batubara dikelola berasaskan manfaat, keadilan, dan keseimbangan.²²³ Dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyatakan bahwa pertambangan dikelola dengan keperpihakan kepada kepentingan bangsa. Artinya, sumber daya alam tak terbarukan merupakan kekayaan nasional dan sepenuhnya dikuasai negara untuk kesejahteraan nasional. Dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, hal tersebut kemudian seolah-olah dapat dikesampingkan. Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, resmi dibentuk setelah mendapat persetujuan dari hasil Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) dari 3 (tiga) perusahaan BUMN, yakni PT. Aneka Tambang Tbk. PT. Bukit Asam Tbk. dan PT. Timah Tbk. yang berlangsung pada tanggal 29 November 2017. Hal ini menyebabkan terjadinya disharmonisasi dimana pembentukan *holding* pertambangan didasarkan pada hukum privat yakni melalui RUPS, sedangkan dasar dalam pembentukan Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, yakni Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.

²²³ Pasal 2 huruf a Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas mengacu pada hukum publik.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, menyatakan bahwa telah terjadi penyertaan modal negara saham seri B milik PT Aneka Tambang Tbk (Persero) sebanyak 15.619.999.999 (lima belas miliar enam ratus sembilan belas juta sembilan ratus sembilan puluh sembilan ribu sembilan ratus sembilan puluh sembilan), penyertaan modal negara saham seri B milik PT Timah Tbk (Persero) sebanyak 4.841.053.951 (empat miliar delapan ratus empat puluh satu juta lima puluh tiga ribu sembilan ratus lima puluh satu), penyertaan modal negara saham seri B milik PT Bukit Asam Tbk. (Persero) sebanyak 1.498.087.499 (satu miliar empat ratus sembilan puluh delapan juta delapan puluh tujuh ribu empat ratus sembilan puluh sembilan). Penyertaan modal yang dilakukan merupakan pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia yang dialihkan pada PT Indonesia Asahan Alumunium (Inalum) (Persero). Dasar penyertaan modal ini tertuang dalam Pasal 2A Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, sebagai dasar dibentuknya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, sebagai dasar hukum

pengalihan saham milik Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas dalam rangka Penyertaan Modal Negara (PMN) tanpa melalui mekanisme APBN. Hal tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa, pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.²²⁴ Hal tersebut berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden untuk menyapaikan rancangan undang-undang tentang pelaksanaan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).²²⁵ Laporan keuangan sebagaimana dimaksud meliputi Laporan Realisasi APBN, Negara, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, dan dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.²²⁶

Selanjutnya Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR. Pasal ini menyebutkan bahwa, pelaksanaan privatisasi yang dilakukan oleh Pemerintah harus dilakukan didahului dengan persetujuan DPR. Dengan demikian, jelas dinyatakan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, apabila Pemerintah hendak melakukan penyertaan modal harus

²²⁴ Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.

²²⁵ Pasal 30 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

²²⁶ Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

sesuai dengan yang sudah ditetapkan dalam APBN, karena hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban berkaitan dengan penggunaan keuangan negara.

Dilakukannya penyertaan modal dari kekayaan negara menjadi bukan kekayaan negara, menjadikan hilangnya fungsi pembinaan dan pengawasan oleh Menteri keuangan kepada perusahaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal ini tentu akan sangat berbahaya mengingat telah terjadi transformasi kekayaan negara menjadi bukan kekayaan negara lagi.

Kemudian dalam Pasal 4 huruf a Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, menyatakan bahwa status Persero PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, dan PT Bukit Asam Tbk berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Dengan adanya perubahan status badan hukum dari BUMN (milik negara) menjadi Perseroan Terbatas (bukan milik negara), hal ini menimbulkan permasalahan hukum. Pada prinsipnya, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyebutkan bahwa pengusahaan Mineral dan Batubara sebagai sumber daya alam tak terbarukan yang merupakan kekayaan nasional, dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Selanjutnya, dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyatakan bahwa penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud ayat (1)

diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Dalam Pasal ini menegaskan bahwa pengelolaan Mineral dan batubara dilakukan oleh Pemerintah dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Hal ini jelas tidak harmonis dengan Pasal 4 huruf a Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, yang merubah status badan hukum Persero PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, dan PT Bukit Asam Tbk yang semula milik negara atau BUMN menjadi bukan lagi milik negara atau bukan BUMN, yang tetap menugaskan 3(tiga) perusahaan tambang yakni PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, dan PT Bukit Asam Tbk. untuk mengusahakan mineral dan batubara, mengingat telah terjadi transformasi status badan hukum bukan lagi milik negara atau BUMN. Terjadinya transformasi status badan hukum ini menjadikan berakibat hilangnya kewajiban pelayanan publik atau *public service obligation* (PSO) yang semula diatur oleh Undang-Undang kepada PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, dan PT Bukit Asam Tbk untuk berkewajiban melakukan pelayanan publik atau *public service obligation* (PSO). Hal ini karena sesungguhnya BUMN didirikan tidak semata-mata mencari keuntungan atau *profit*, akan tetapi juga berkewajiban melakukan pelayanan publik kepada rakyat Indonesia. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Negara, yakni memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. Kemudian bertujuan untuk menyelenggarakan

kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.²²⁷

Makna pemanfaatan sumber daya alam ini demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tempat terdapatnya bahan galian Minerba, sebagai berikut:²²⁸

1. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya termasuk mineral dan batubara dikuasai oleh Negara. Makna “dikuasai oleh Negara” merupakan kreasi dan kecerdikan yang dirumuskan oleh pendiri negara kita, karena jika rumusan tersebut dirumuskan dengan kata dikuasai oleh Pemerintah, maka rumusan tersebut akan bermakna dapat dikuasai baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sesuai dengan konsep Hukum Administrasi Negara bahwa Pemerintah dapat berarti Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Jadi, jika dirumuskan dengan kata dikuasai oleh Pemerintah, maka amanat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dapat menjadi sebatas kemakmuran rakyat pada tempat dimana terdapat bahan galian tersebut.
2. Amanat Konstitusi hanya memberikan hak penguasaan kepada Negara. Secara Yuridis maka tidak bersifat “derivatif”, artinya tidak dapat dikuasakan kembali pada siapapun. Baik kepada lembaga pemerintah, maupun kepada pemerintah daerah, walaupun diberikan suatu dengan landasan Undang-Undang sekalipun. Pada dasarnya tetap akan bersifat batal demi hukum, karena hal tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945;

²²⁷ Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara

²²⁸ Nurhadi Susanto, Herman, et.al., *Aktualisasi Hukum Kontemporer “Respons Atas Persoalan Hukum Nasional dan Internasional”*. Genta Press.Yogyakarta.2015.hlm.127-128

3. Sedangkan yang dimaksud dengan “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, bahwa:

- a. Bahan galian dimanfaatkan dengan tujuan hanya satu yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seluruh Indonesia.
- b. Hanya negara yang diberikan amanat oleh Konstitusi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat ini, karena hanya Negara yang berwenang, berkewajiban dan mampu melaksanakan secara Nasional.

Selanjutnya, dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyatakan bahwa guna kepentingan nasional, Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR Indonesia dapat menetapkan kebijakan pengutamaan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri. Kemudian dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyatakan bahwa kepentingan nasional sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) dilakukan dengan pengendalian produksi dan ekspor. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan bahwa pengendalian sebagaimana dimaksud ayat (2), Pemerintah berwenang dalam menetapkan jumlah produksi tiap komoditas per tahun setiap provinsi.

Pemerintah sebagai pemegang kendali atas sumber daya alam yang ada guna mensejahterakan masyarakat, mempunyai kewenangan dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyatakan bahwa

kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara antara lain:

1. Penetapan kebijakan nasional;
2. Pembuatan peraturan perundang-undangan;
3. Penetapan standar nasional, pedoman dan kriteria;
4. Penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara;
5. Penetapan WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat RI;
6. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
7. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
8. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai;
9. Pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi;
10. Pengevaluasian IUP Operasi Produksi, yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, yang telah menimbulkan kerusakan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik;
11. Penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi;
12. Penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat;
13. Perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara;
14. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang dilaksanakan pemerintah daerah;
15. Pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan;
16. Penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN;
17. Pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada tingkat nasional;
18. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang;
19. Penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional;

20. Pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; dan
21. Peningkatan kemampuan aparatur Pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kemudian dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyebutkan bahwa kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha pertambangan di wilayah usaha pertambangan yang sedang diusahakannya, kecuali dengan izin Menteri.²²⁹ Kemudian dalam Pasal 126 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyebutkan bahwa pemberian izin Menteri diberikan apabila tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan sejenis di wilayah tersebut, atau tidak ada perusahaan jasa pertambangan yang berminat/mampu.

2. Tinjauan Hukum Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksana Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

²²⁹ Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memiliki tugas tertentu dan diberikan keistimewaan oleh Negara untuk melakukan kegiatan *Public Service Obligation* (PSO), yang bertujuan untuk mendukung Pemerintah dalam melakukan tugas umum Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat dan layanan publik, ataupun distribusi mencakup barang penting secara monopoli sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal ini menyebutkan bahwa monopoli dan atau pemusatan kegiatan berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat diuraikan sebagai berikut:²³⁰

1. Monopoli dan/atau Pemusatan Kegiatan

a. Monopoli

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa definisi monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa atas penggunaan jasa tertentu

²³⁰ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Dapat dipahami bahwa monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

b. Pemusatan Kegiatan

Unsur pemusatan kegiatan dalam pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dapat didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dimaknai sebagai penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa.

Dengan melihat unsur-unsur monopoli maupun pemusatan kegiatan, maka kedua hal tersebut bukan merupakan kegiatan yang dilarang Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan dapat dilakukan oleh satu atau lebih pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Negara dapat melakukan kegiatan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau penawaran barang dan/atau jasa yang

menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

2. Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak

Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur ini, maksud barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi:

- a. Alokasi, ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai oleh negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- b. Distribusi, diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat;
- c. Stabilisasi, berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

3. Cabang-cabang Produksi yang Penting bagi Negara

Hal yang dimaksud dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan/atau jasa yang mempunyai sifat sebagai berikut:

- a. Strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau
- b. Finansial, yaitu cabang produksi berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

4. Diatur dengan Undang-Undang

Diatur dengan Undang-Undang merupakan syarat legal dari negara dalam hal untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

5. Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah

- a. Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, menyebutkan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modal dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi barang dan/atau jasa berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, diutamakan dan terutama diselenggarakan oleh BUMN.

b. Diselenggarakan oleh Badan atau Lembaga yang dibentuk Pemerintah

Pemerintah dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah pemerintah pusat yang terdiri atas Presiden dan seluruh aparatur administrasi negara pada tingkat pusat. Dengan demikian, yang dimaksudkan badan atau lembaga yang dibentuk oleh pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan dan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah pusat. Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah ini menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang kewenangannya bersumber dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang berkaitan dengan negara.

BUMN atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan atau pemusatan kegiatan sebagaimana dimaksud, tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaraan monopoli yang diberikan dan/atau pemusatan kegiatannya baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain.

Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan bahwa urutan pihak

penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara adalah sebagai berikut.²³¹

- a. Diselenggarakan oleh BUMN
- b. Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk pemerintah
- c. Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk pemerintah
- d. Diselenggarakan oleh Badan yang dibentuk pemerintah
- e. Diselenggarakan oleh Lembaga yang dibentuk pemerintah
- f. Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk pemerintah
- g. Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk pemerintah
- h. Diselenggarakan oleh Badan yang ditunjuk oleh pemerintah
- i. Diselenggarakan oleh Lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan pelaku usaha, dalam hal monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan cabang-cabang produksi penting bagi negara, diatur dalam Undang-Undang dan dilaksanakan oleh BUMN. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara harus diatur dengan undang-undang dan diseenggarakan secara efisien serta implikasi

²³¹ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

pelaksanaannya tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.²³²

Sesuai dengan unsur-unsur dalam Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang telah disebutkan diatas, menyatakan bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara haruslah dilakukan oleh Negara. Artinya, pengelolaan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, tidak dapat dilakukan oleh selain negara. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, dan PT Bukit Asam Tbk yang sudah tidak berstatus badan hukum BUMN melainkan menjadi Perseroan Terbatas, seharusnya tidak mempunyai hak lagi atas perusahaan terhadap kegiatan produksi pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara seperti pengelolaan sumber daya alam, karena sesuai Konstitusi yakni Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945, menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi

²³² Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selanjutnya, bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²³³

Selanjutnya, dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk Undang-Undang, bukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Hal ini tentu sangat bertentangan, mengingat pengaturan mengenai perusahaan atas cabang-cabang produksi bahan galian tambang diatur hanya dengan menggunakan Peraturan Pemerintah, bukan dengan Undang-Undang.

B. Implikasi Hukum yang Timbul dari Disharmonis Regulasi Holding Pertambangan

Ajaran Cita Hukum (*idee des Recht*) menyatakan ada tiga unsur cita hukum yang harus ada secara proporsional, yakni kepastian hukum (*rechtssircherkeit*), keadilan (*gerechtigkei*) dan kemanfaatan (*zweckmasigkei*).²³⁴ Dalam hal berkaitan dengan implikasi hukum yang

²³³ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945

²³⁴ Lihat Frence M. Wantu. *Anatomi Dalam Penegakan Hukum oleh Hakim*. Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No. 3 Oktober 2007. Yogyakarta. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm.388

timbul dari disharmonis regulasi *holding* pertambangan, keberadaan unsur kepastian hukum harus ada dan merupakan unsur yang sangat penting.

Kepastian hukum dapat diartikan bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian dimaknai sebagai kejelasan dan ketegasan norma atau hukum yang berlaku dalam masyarakat, sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman oleh masyarakat yang dikenakan oleh peraturan tersebut. Kejelasan dan ketegasan norma inilah yang bertujuan untuk menghindari timbulnya salah penafsiran dalam membaca peraturan. Kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa menurut hukum dapat memperoleh suatu hak dan bahwa hukum tersebut dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis, karena hukum tanpa kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan pedoman bagi perilaku semua orang.²³⁵

Holding pertambangan resmi dibentuk setelah terbitnya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, yang sebelumnya didahului dengan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) dari 3 (tiga) perusahaan BUMN, yakni PT. Aneka Tambang Tbk. PT. Bukit Asam Tbk. dan PT. Timah Tbk.

²³⁵ *Ibid*, hlm. 193

yang berlangsung pada tanggal 29 November 2017. Persetujuan sebagaimana termuat dalam Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB), dituangkan dalam bentuk Akta Otentik yang dibuat oleh Notaris. Sebagai Akta Otentik, maka Risalah RUPS memiliki pembuktian yuridis. Mengingat dasar terbentuknya *holding* pertambangan dengan didahului adanya RUPSLB yang dituangkan dalam akta perjanjian, maka harus termuat syarat sah perjanjian sebagaimana dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yakni:²³⁶

1. Sepakat untuk mengikatkan diri;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Dari keempat syarat diatas, kesepakatan dan kecakapan merupakan syarat subjektif, artinya apabila tidak terpenuhi maka kepastian hukum yang timbul adalah perjanjian yang dibuat dapat dibatalkan. Sedangkan, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal merupakan syarat objektif, apabila tidak terpenuhi maka kepastian hukum terhadap perjanjian yang dibuat batal demi hukum, artinya perjanjian tidak pernah dianggap ada.

Pada unsur perjanjian pertama yakni adanya kesepakatan untuk mengikatkan diri, 3 (tiga) perusahaan BUMN, yakni PT. Aneka Tambang Tbk. PT. Bukit Asam Tbk. dan PT. Timah Tbk sepakat untuk melepas status badan hukum BUMN, setelah PT. Aneka Tambang Tbk. menyerahkan saham seri B sebanyak 15.619.999.999 (lima belas miliar enam ratus sembilan belas

²³⁶ Lukman Santoso. *Hukum Perikatan "Teori Hukum dan Teknis Pembuatan Kontrak, Kerja sama dan Bisnis*. Malang. Setara Press. 2016, hlm. 18-19

juta sembilan ratus sembilan puluh sembilan ribu sembilan ratus sembilan puluh sembilan), kemudian PT Timah Tbk (Persero) sebanyak 4.841.053.951 (empat miliar delapan ratus empat puluh satu juta lima puluh tiga ribu sembilan ratus lima puluh satu), dan PT Bukit Asam Tbk. (Persero) sebanyak 1.498.087.499 (satu miliar empat ratus sembilan puluh delapan juta delapan puluh tujuh ribu empat ratus sembilan puluh sembilan).²³⁷ Dengan adanya penyertaan modal seperti disebutkan diatas, maka 3 (tiga) perusahaan, yakni PT. Aneka Tambang Tbk. PT. Bukit Asam Tbk. dan PT. Timah Tbk resmi melepas status badan hukum BUMN menjadi Perseroan Terbatas.²³⁸

Pada unsur kedua yakni kecakapan dalam berbuat sesuatu, sesuai dengan objek yang dibuat, yakni Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, maka dalam hal ini Presiden bertindak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah tersebut, dan diundangkan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Kemudian pada unsur ketiga, unsur suatu hal tertentu, dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, menyatakan bahwa terdapat beberapa tujuan, yakni:

²³⁷ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

²³⁸ Pasal 4 huruf a Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, menyebutkan bahwa status Perseroan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Aneka Tambang Tbk., Perseroan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Bukit Asam Tbk. dan Perseroan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Timah Tbk berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

1. Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Alumunium;²³⁹
2. Penambahan penyertaan modal berasal dari seluruh saham seri B milik Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Aneka Tambang Tbk., Perseroan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Bukit Asam Tbk. dan Perseroan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Timah Tbk;²⁴⁰
3. Pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT. Freeport Indonesia;²⁴¹
4. Perubahan status badan hukum Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Aneka Tambang Tbk., Perseroan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Bukit Asam Tbk. dan Perseroan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Timah Tbk, menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan menjadikan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Alumunium menjadi pemegang saham ketiga perusahaan tersebut;²⁴²
dan

²³⁹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

²⁴⁰ Pasal 1 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

²⁴¹ Pasal 1 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

²⁴² Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

5. Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1974 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), dan Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 1980 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam, dinyatakan dicabut dan tidak berlaku.²⁴³

Selanjutnya, suatu sebab yang halal sebagai unsur perjanjian tidak terpenuhi dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, hal tersebut dikarenakan:

1. Konstitusi yakni Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945, menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selanjutnya, bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Pasal 2A Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, sebagai dasar dibentuknya

²⁴³ Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, sebagai dasar hukum pengalihan saham milik Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas dalam rangka Penyertaan Modal Negara (PMN) tanpa melalui mekanisme APBN. Hal tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa, pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD²⁴⁴.

3. Berubahnya status badan hukum Persero PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, dan PT Bukit Asam Tbk yang semula milik negara atau BUMN menjadi bukan lagi milik negara atau bukan BUMN²⁴⁵, yang termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, bertentangan dengan Undang-Undang Mineral dan Batubara mengenai penguasaan mineral dan batubara yang seharusnya dikuasai oleh Negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 4

²⁴⁴ Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.

²⁴⁵ Pasal 4 huruf a Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium

ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara tersebut, kepastian hukum terhadap pihak yang dapat menguasai untuk mengusahakan kekayaan nasional berupa mineral dan batubara sebagai sumber daya alam tak terbarukan yaitu adalah negara. Ketentuan ini mengharuskan bahwa pihak yang berhak menguasai sumber daya alam tak terbarukan berdasarkan hukum adalah negara.

4. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, merubah status PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, dan PT Bukit Asam Tbk. menjadi Perseroan Terbatas. Hal ini disharmonis dengan pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan bahwa monopoli dan atau pemusatan kegiatan produksi berkaitan dengan produksi dan atas pemasaran barang dan/jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang penting bagi negara harus dikelola dan dilakukan oleh Negara.

Berdasarkan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, kepastian hukum yang timbul untuk melakukan monopoli atau pemusatan kegiatan usaha berkaitan dengan produksi dan atau

pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara hanya dapat diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

5. Selanjutnya, dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk Undang-Undang, bukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Hal ini disharmonis mengingat pengaturan mengenai holding pertambangan ini hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, sebagai dasar pembentukan holding BUMN Pertambangan, dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang sebagaimana disebutkan diatas. Jika Peraturan Pemerintah bertentangan dengan Undang-Undang, maka ketentuan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan tidak berlaku. Mengingat Peraturan Pemerintah sebagai dasar holding pertambangan dinyatakan tidak berlaku, sebagaimana dalam perspektif

hukum perdata, hubungan hukum didasarkan pada perjanjian. Maka sesuai dengan syarat sah perjanjian sebagaimana terdapat pada Pasal 1320 KUH Perdata, akibat hukum dari holding pertambangan tersebut adalah batal demi hukum.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah penulis sampaikan tersebut di atas, dapat disimpulkan:

1. Dalam kasus disharmonisasi regulasi *holding* pertambangan sebagaimana penulis jelaskan diatas pada bab sebelumnya, maka perusahaan atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung termasuk mineral dan batubara hanya dapat dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pengaturan mengenai monopoli atau pemusatan kegiatan usaha berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara, seharusnya diatur dengan Undang-Undang;
2. Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Saham Persero PT Indonesia Asahan Alumunium, sebagai dasar pembentukan holding BUMN Pertambangan, dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang. Jika Peraturan Pemerintah bertentangan dengan Undang-Undang, maka ketentuan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan tidak berlaku. Mengingat Peraturan Pemerintah sebagai dasar holding pertambangan dinyatakan tidak berlaku, sebagaimana dalam perspektif hukum perdata, hubungan hukum didasarkan pada perjanjian. Maka,

akibat hukum dari holding pertambangan tersebut adalah batal demi hukum.

B. SARAN

1. Sebaiknya dibuat aturan khusus mengenai siapa saja pihak yang dapat mengusahakan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung termasuk mineral dan batubara, agar nantinya tidak terjadi disharmonisasi peraturan perundang-undangan;
2. Bagi Pemerintah, seharusnya pengaturan mengenai monopoli atau pemusatan kegiatan usaha berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara, diatur menggunakan Undang-Undang, bukan dengan Peraturan Pemerintah

Daftar Pustaka

Buku

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010
- Akhmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Teori dan Aplikasi*, cet. ke-1, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Aminuddin Ilmar. Hak Menguasai Negara “Dalam Privatisasi BUMN”. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2012.
- Azizah, *Hukum Perseroan Terbatas*, Intimedia, Malang, 2015
- Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 2014
- B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, Longman Inc. New York, 1978
- Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid 1*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989
- Farida Hasyim, *Hukum Dagang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013
- Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*. Rineka Cipta. Jakarta. 2016.
- _____, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012
- H.M.N.Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 1*, Jakarta: Djambatan, 1981
- _____, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 2*, Jakarta: Djambatan, 1982
- H. Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- _____, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014

- H.Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*, Erlangga, Jakarta, 2012
- I.G.Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan dan Undang-Undang dan Peraturan Pelaksana di Bidang Usaha*, Kesaint Blanc, Jakarta, 2003
- Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional, Direktorat Hukum dan HAM, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Bappenas. Jakarta.2005
- Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Jurnal Fakultas Hukum UII, No. 27 Vol. 11 September 2004.
- _____, *Harmonisasi Sistem Hukum "Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik"*.Malang. Nasa Media.2010
- Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum "Sejarah, Pengertian, Konsep Hukum, Aliran Hukum dan Penafsiran Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.
- M.Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada. Jakarta. 2007.
- M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, cet. ke-1, PT Alumni,Bandung, 2001
- Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1996.
- Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- Nindyo Pramono, *Beberapa Aspek Koperasi Pada Umumnya dan Koperasi Indonesia di Dalam Perkembangan*, Yogyakarta:TPK Gunung Mulia,1986
- Nurhadi Susanto, Herman, et.al., *Aktualisasi Hukum Kontemporer "Respons Atas Persoalan Hukum Nasional dan Internasional"*. Genta Press.Yogyakarta.2015.
- Oskar S. Matompo, *Hakikat Hukum Sistem Persaingan Usaha "Yang Sehat, Kompetitif dan Berkeadilan"*.Genta Publishing, Yogyakarta , 2015
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum "Edisi Revisi"*,Prenadamedia Group,Jakarta,2011
- Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara, cetakan ke- 10*,Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995

Ridwan Khairandy. *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta: FH UII Press. 2014.

_____, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014

Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996

Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2007

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010

Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*. Disertasi: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2011.

Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan di Bawah Rezim Undang-Undang No. 4 Tahun 2009*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta. 2015.

Toto Pranoto dan Willem A. Makaliwe, *Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company*, Jurnal Lembaga Management Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Yusuf Qardhawi, *Peran Nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*, alih bahasa: Didin Hafidhuddin dkk, Robbani Press, Jakarta, 1997.

Jurnal

Anwar Habibi Siregar, *Pengelolaan Barang Tambang dalam Hukum Islam dan Hukum Positif*, Pascasarjana UIN Jakarta.

Frence M. Wantu. *Anatomi Dalam Penegakan Hukum oleh Hakim*. Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No. 3 Oktober 2007. Yogyakarta. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Kusnu Goesniadhie Slamet, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Jurnal Fakultas Hukum UII, No. 27 Vol. 11 September 2004.

Toto Pranoto, *Holding Company BUMN “Konsep, Implementasi, dan Benchmarking”*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta, 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan.

Undang-Undang No. 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan.

Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang 2016 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Presiden RI No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas.

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 1409.K/201/M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara.

Perturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Sumber Internet

<http://digilib.unila.ac.id/8152/3/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 26 Februari 2018.

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>. Diakses tanggal 21 Februari 2018.

<http://etheses.uin-malang.ac.id/564/8/10210026%20Bab%204.pdf> diakses pada tanggal 26 Februari 2018.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a30dd6ee0d85/jalan-berliku-terbentuknya-holding-bumn-tambang>. Diakses tanggal 5 Februari 2018

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58d238aeedec8/sejumlah-persoalan-membayangi-kebijakan-divestasi-saham-tambang> , diakses pada tanggal 26 April 2018.

Jhon F Sipayung, “Tinjauan Yuridis Holdingisasi BUMN Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Menurut Perpektif Hukum Perusahaan”, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/14689-ID-tinjauan-yuridis-holdingisasi-bumn-dalam-rangka-peningkatan-kinerja-menurut-pers.pdf>. Diakses tanggal 5 Februari 2018.

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://kamusbahasaindonesia.org>, diakses pada tanggal 26 Februari 2018.