



PENYELESAIAN SENGKETA DIVESTASI SAHAM PT NEWMONT NUSA TENGGARA DALAM PENGATURAN PENANAMAN MODAL ASING SECARA LANGSUNG (*FOREIGN DIRECT INVESTMENT*) BERDASARKAN PUTUSAN MK NO. 2/SKLN-X/2012

Neduro Maril*, Hendro Saptono, Siti Mahmudah
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : neduro31@gmail.com

Abstrak

Pertambangan merupakan bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal asing. Dalam melakukan kegiatan usaha tersebut maka terdapat adanya kewajiban divestasi pada penanaman modal asing sebagai pelengkap modal lokal bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Berdasarkan hasil analisis, Pengaturan mengenai divestasi saham terhadap Penanaman Modal Asing di Indonesia khususnya di bidang pertambangan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, sedangkan pada saat ini peraturan yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara bersama dengan Peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2014. Penyelesaian sengketa divestasi saham antara PT Newmont Nusa Tenggara dengan Pemerintah berdasarkan Putusan MK No. 2/SKLN-X/2012 menyatakan bahwa Pembelian saham PT NNT dapat dilakukan sepanjang dana pembelian saham tersebut telah tertuang dalam APBN sesuai dengan ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sehingga dalam hal ini Pemerintah seharusnya telah menuangkan rencana pembelian divestasi saham PT NNT dalam APBN dan memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Kata kunci : Pertambangan, Penanaman Modal Asing, Divestasi, PT Nemont Nusa Tenggara

Abstract

Mining is a field of activity could be opened to foreign investment. In conducting the business activities then there is the obligation of the divestment on foreign investments as a complement to the local capital for the economic development of Indonesia. Based on the analysis, regulation of the divestment on Foreign Investment in Indonesia, especially in mining is set in some legislation, while at the moment governed by Law No. 4/2009 on Mineral and Coal Mining and a broad range of implementing legislation, including Presidential Regulation No. 77/2014. Settlement of divestment disputes between PT Newmont Nusa Tenggara and the government based on the Constitutional Court Ruling No. 2/SKLN-X/2012 states that purchased shares of PT NNT could be happened if the funds to purchase these shares has been stipulated in the state budget (APBN) in accordance with the provisions of Article 27 of the Law No. 17/2003 on State Finance. So in this case the government should have entered purchase plan shares in PT NNT divestment in the state budget (APBN) and got the approval of Parliament (DPR).

Keywords : Mining, Foreign Investment, Divestment, PT Newmont Nusa Tenggara



I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara kaya yang memiliki sumber daya alam yang sangat besar, kekayaan sumber daya alam Indonesia meliputi kekayaan hasil hutan, kekayaan hasil laut, dan kekayaan hasil pertambangan. Salah satu kekayaan alam yang cukup diperhitungkan dunia yang dimiliki Indonesia adalah usaha pertambangan, kegiatan usaha industri pertambangan mineral dan batu bara merupakan sektor potensial yang juga dapat memengaruhi dan memenuhi kelanjutan pembangunan nasional di tanah air.

Hampir semua negara, khususnya negara berkembang membutuhkan modal asing. Modal asing itu merupakan suatu hal yang semakin penting bagi pembangunan suatu negara. Sehingga kehadiran investor asing nampaknya tidak mungkin dihindari. Penanaman modal memberikan keuntungan kepada semua pihak, tidak hanya bagi investor saja, tetapi juga bagi perekonomian negara tempat modal itu ditanamkan serta bagi negara asal para investor.¹

Dasar hukum yang melandasi kerjasama Pemerintah Indonesia dengan pihak asing dalam kontrak karya didasarkan pada Pasal 35 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang menyatakan bahwa perjanjian internasional baik bilateral, regional maupun multilateral dalam bidang penanaman modal yang telah disetujui oleh Pemerintah Indonesia

sebelum undang-undang ini berlaku, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian-perjanjian tersebut. Hal ini bertujuan agar semua kontrak bidang pertambangan yang didasarkan pada Pasal 8 UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing tetap mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya untuk menarik investor dalam menanamkan modalnya di Indonesia.

Pembicaraan tentang divestasi saham khususnya divestasi saham pertambangan mulai ramai didiskusikan oleh para ahli dan juga Pemerintah sejak timbulnya sengketa divestasi saham antara Pemerintah Indonesia dengan PT Newmont Nusa Tenggara (PT NNT). Divestasi merupakan penyertaan/pelepasan sebuah investasi, seperti pelepasan saham oleh pemilik saham lama, tindakan penarikan kembali penyertaan modal yang dilakukan perusahaan modal ventura dari perusahaan pasangannya.²

Seperti yang diketahui bahwa pertambangan merupakan bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal asing. Dalam melakukan kegiatan usaha tersebut maka terdapat adanya kewajiban divestasi pada penanaman modal asing sebagai pelengkap modal lokal bagi pembangunan ekonomi Indonesia di mana modal asing tersebut nantinya harus dilepaskan atau diberikan kepada Pemerintah sehingga Pemerintah dapat memiliki saham dengan jumlah yang besar dalam perusahaan pertambangan. Kepemilikan saham dalam

¹ Erman Rajagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia, Anatomi Undang-Undang No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, 2007), hlm. 48.

² Ahmad Toni K Muda, *Kamus Lengkap Ekonomi*, (Jakarta: Gita Press, 2003), hlm. 117.



perusahaan pertambangan biasanya diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara para pihak yang dimuat dalam perjanjian kontrak karya yang telah disepakati oleh Pemerintah dengan penanam modal asing, di mana kewajiban divestasi ini biasa dilakukan setelah beberapa lama sejak perusahaan pertambangan mulai memproduksi secara aktif. Jangka waktu pelaksanaan divestasi pun kemudian diserahkan kepada kesepakatan antara Pemerintah dengan pihak penanam modal asing.

Berdasarkan kontrak karya yang telah dibuat oleh para pihak menyebutkan bahwa 51% (lima puluh satu persen) saham dari PT NNT yang dimiliki asing harus ditawarkan untuk dijual atau diterbitkan, pertama kepada pemerintah dan kedua (jika pemerintah tidak menerima atau menyetujui penawaran dalam 30 hari sejak tanggal penawaran) kepada Warga Negara Indonesia atau perusahaan Indonesia yang dikendalikan oleh Warga Negara Indonesia.

Masalah timbul ketika pada tahun 2006 PT NNT tidak melaksanakan divestasi saham sebanyak 3% kepada pihak Indonesia dan diikuti 2 (dua) tahun setelahnya hingga tahun 2008, akibatnya Pemerintah RI menggugat PT NNT ke Arbitrase Internasional untuk divestasi saham periode 2006-2008. Melalui proses panjang, akhirnya Majelis Arbitrase Internasional mengeluarkan keputusan final pada 31 Maret 2009 yang memenangkan Pemerintah RI. Mereka juga menyatakan bahwa PT NNT telah melakukan *default* (pelanggaran

perjanjian), memerintahkan kepada PT NNT untuk melakukan divestasi 17% saham, yang terdiri dari divestasi tahun 2006 sebesar 3% dan tahun 2007 sebesar 7% kepada pemerintah daerah sedangkan untuk tahun 2008 sebesar 7% kepada Pemerintah RI (pemerintah pusat). Semua kewajiban tersebut harus dilaksanakan dalam waktu 180 hari sesudah tanggal putusan arbitrase.

Setelah penjualan 17% (tujuh belas persen) saham rampung, pada tahun 2010 PT NNT telah menawarkan harga 7% saham yang akan di divestasi untuk tahun 2010 kepada Pemerintah RI. Pada tanggal 27 September 2010, Pemerintah Pusat menyatakan akan ambil sisa divestasi saham tersebut. Pada tanggal 6 Mei 2011 dilaksanakan penandatanganan perjanjian pembelian saham PT NNT antara Pusat Investasi Pemerintah (PIP) dan Nusa Tenggara Partnership B.V di Kantor Kementerian Keuangan.

Pada Oktober 2011 polemik kembali muncul, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) mengaku tidak pernah memberi izin pembelian 7% divestasi saham kepada PIP. DPR menilai bahwa pemerintah telah melanggar UU Pendapat DPR yang kemudian diperkuat oleh hasil audit dari BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Merasa dipersulit DPR, akhirnya pada Februari 2012 Pemerintah mengajukan gugatan ke MK (Mahkamah Konstitusi) dan diakhiri pada Juli 2012 ketika MK mengeluarkan putusan No. 2/SKLN-X/2012 dengan menyatakan bahwa pemerintah harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR untuk membeli saham PT NNT dalam rangka pelaksanaan divestasi



sebagai mana tercantum dalam Pasal 24 ayat (3) Kontrak Karya yang telah disepakati antara Pemerintah RI dan PT NNT pada tanggal 2 Desember 1986. Putusan MK tersebut berdampak pada kelanjutan pembelian 7% saham divestasi PT NNT yang belum selesai hingga saat ini.

Dari permasalahan diatas maka permasalahan yang dapat disusun antara lain:

1. Bagaimana Pengaturan Divestasi Saham terhadap Penanaman Modal Asing secara Langsung (Foreign Direct Investment) dan Ketentuan Kepemilikan Saham Asing di Perusahaan Pertambangan Umum di Indonesia?

2. Bagaimana Penyelesaian Sengketa Divestasi Saham PT Newmont Nusa Tenggara Berdasarkan Putusan MK Nomor 2/SKLN-X/2012.

II. METODE

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang berdasarkan pada kaidah-kaidah hukum yang ada dan juga dengan melihat kenyataan-kenyataan yang terjadi. Pendekatan yuridis adalah suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³ Faktor-faktor yuridisnya adalah peraturan-peraturan atau norma norma-norma hukum yang berhubungan dengan buku-buku atau literatur-literatur yang digunakan untuk menyusun skripsi ini berkisar

pada hukum dagang dan hukum ekonomi internasional sebagai disiplin ilmu hukum. Sedangkan pendekatan normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder terhadap azas-azas hukum serta studi kasus yang dengan kata lain sering disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan.⁴

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan keadaan dari obyek yang diteliti dan sejumlah faktor-faktor yang mempengaruhi data yang diperoleh itu dikumpulkan, disusun, dijelaskan kemudian dianalisis. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan melukiskan tentang suatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu.⁵ Analitis maksudnya dikaitkan dengan teori-teori hukum yang ada dan atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek yang diteliti. Pada umumnya dalam penelitian dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*. Ketiga alat tersebut dapat dipergunakan masing-masing atau bersama-sama.⁶

Dalam pengumpulan data penulis memerlukan data yang bersumber dari buku-buku, literatur, dan pendapat ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini,

³ Roni Hanitjo Soemitro, *Op. Cit.*, hlm. 20.

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 13.

⁵ *Ibid*, hlm. 35.

⁶ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 21.



ataupun sumber lain yang ada di lapangan untuk menunjang keberhasilan dan efektivitas penelitian, yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data Sekunder adalah data yang bersumber dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan pustaka yang berisi pengetahuan ilmiah tentang fakta yang diketahui mengenai suatu idea atau gagasan. Bahan sekunder ini merupakan bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer.⁷

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.⁸ Analisis data kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁹ Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu menggambarkan dan menjelaskan data yang didapat dari teori maupun hasil penelitian lapangan sehingga mampu menjawab permasalahan

yang diteliti.¹⁰ Dari hasil tersebut, kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Divestasi Saham Terhadap Penanaman Modal Asing Secara Langsung (*Foreign Direct Investment*) Dan Ketentuan Kepemilikan Saham Asing Di Perusahaan Pertambangan Umum Di Indonesia

Divestasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang penjualan saham yang dimiliki oleh perusahaan atau cara mendapatkan uang dari investasi yang dimiliki oleh seseorang. Divestasi dapat juga dikonstruksikan sebagai keputusan perusahaan untuk meningkatkan kekuatan perusahaan dalam mengubah struktur aset dan pengalokasian sumber daya. Divestasi sendiri tidak hanya dilakukan oleh pemerintah semata, tetapi juga dapat dilakukan oleh badan hukum terutama badan hukum asing yang menanamkan investasinya di bidang pertambangan. Divestasi tidak hanya dapat dilakukan dalam bentuk jual beli tetapi juga dapat dilakukan dalam bentuk hibah atau *testament*.¹¹

Divestasi saham pada dasarnya merupakan pelepasan, pembebasan dan pengurangan modal terhadap perusahaan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh investor asing secara

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm. 10.

⁸ *Ibid*, hlm. 32.

⁹ *Ibid*, hlm. 250.

¹⁰ H. B Sutopo, *Metode Penelitian Kualitatif Bagian I*, (Surakarta: UNS Press, 1988), hlm. 37.

¹¹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Hukum Divestasi di Indonesia*. (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2013), hlm. 4.



bertahap dengan cara mengalihkan saham tersebut kepada mitra lokal. Secara sederhana dapat dikatakan divestasi saham adalah pengalihan saham dari peserta asing kepada peserta nasional.

Peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang divestasi saham perusahaan tambang di Indonesia belum ada, begitu juga dengan penanaman modal asing secara langsung (*foreign direct investment*) yang lainnya. Ketentuan tentang divestasi saham tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang menyebutkan divestasi saham yang berada di Indonesia sebagai berikut.

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing

Investor asing diperkenankan untuk menanamkan investasi 100% di Indonesia, namun investor asing mempunyai kewajiban untuk mengalihkan saham yang dimilikinya kepada Pemerintah Indonesia, warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia sebanyak 51%. Dalam undang-undang ini hanya ada satu pasal yang mengatur tentang divestasi saham, yaitu Pasal 27 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Pasal 27 berbunyi:¹²

- (1) Perusahaan tersebut pada Pasal 3 yang seluruh modalnya adalah modal asing wajib memberi kesempatan partisipasi bagi modal nasional secara efektif

setelah jangka waktu tertentu dan menurut imbangan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

- (2) Jikalau partisipasi termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan penjualan.

Ketentuan ini, hanya mengatur divestasi saham terhadap pemilik modal asing. Divestasi ini baru dilakukan setelah berproduksi komersial dalam jangka waktu paling lama 15 tahun. Dan kedudukan perusahaan tidak berubah status hukumnya. Misalnya, PT Newmont Nusa Tenggara telah menjual sahamnya kepada Pemerintah Indonesia, maka perusahaan tersebut tetap bernama PT Newmont Nusa Tenggara.¹³

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa undang-undang tersebut hanya mengatur tentang kewajiban dari perusahaan yang seluruh modalnya adalah modal asing untuk mengalihkan saham yang dimilikinya kepada Pemerintah Indonesia, tidak mengatur secara tegas tentang besaran saham yang harus dialihkan dan jangka waktu yang harus dipenuhi pihak asing untuk memenuhi ketentuan tersebut. Oleh karena itu, undang-undang ini belum dapat dikatakan sebagai alat pemerintah untuk meningkatkan perekonomian rakyat Indonesia.

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

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Ketentuan Pokok Pertambangan tersebut, menyatakan bahwa Pemegang kuasa pertambangan membayar kepada

¹² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. cit.* hlm.122.

¹³ *Ibid*, hlm. 123-124.



Negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan/atau pembayaran-pembayaran lain yang berhubungan dengan kuasa pertambangan yang bersangkutan. sehingga bagi investor asing yang telah mempunyai kuasa pertambangan harus melakukan pembayaran kepada Negara. Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan kepada badan/perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Akan tetapi, undang-undang ini tidak menyebutkan ketentuan khusus mengenai divestasi.

3. Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 hanya ada satu pasal yang mengatur tentang divestasi saham, yaitu Pasal 7. Pada Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa "Pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal, kecuali dengan undang-undang".

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dalam ketentuan ini, pemerintah tidak akan melakukan nasionalisasi dan divestasi modal, namun dalam ketentuan ayat (2) ditegaskan bahwa dalam hal pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan, pemerintah akan memberikan kompensasi yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan harga pasar.

Berdasarkan uraian di atas, maka sudah jelas bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal ini tidak mengatur jelas tentang divestasi saham. Ketentuan ini sangat rancu, karena di satu sisi pemerintah tidak akan

melakukan nasionalisasi, namun pada sisi yang lain pemerintah mempunyai hak untuk melakukan nasionalisasi dan divestasi. Untuk melakukan tindakan itu, pemerintah akan memberikan kompensasi kepada investor. Dengan adanya ketentuan ini, menunjukkan bahwa tidak adanya kepastian hukum bagi investor karena ketentuan ini bersifat *dualism*, yaitu tidak akan, tetapi di satu sisi, pemerintah dapat melakukan kedua tindakan itu.

4. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

Pemerintah melakukan perubahan terhadap sistem kontrak karya yang menganggap lemah kedudukan pemerintah menjadi sistem perizinan. Perbedaan mendasar sistem kontrak karya dan perizinan adalah kedudukan para pihak tidak lagi seimbang akan tetapi kedudukan pemerintah sebagai pemberi izin lebih tinggi. Sumber hukum yang dipakai kedua belah pihak pun bertolak pada peraturan perundang-undangan serta perizinan bukan lagi sebuah perjanjian. Sistem ini dianggap pemerintah dapat lebih menggunakan kekuatannya sebagai pemegang kedaulatan dan penguasa sumber daya alam mewakili kepentingan rakyat.

Meski ketentuan kontrak karya telah dirubah, bukan berarti kontrak-kontrak yang ada secara otomatis akan berganti dengan sistem perizinan. Kontrak yang ada, baik Kontrak Karya, Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara (PKP2B), maupun Kuasa Pertambangan (KP), tetap dihormati keberadaannya dan akan berlaku hingga masa waktunya habis.



Kontrak-kontrak pertambangan yang sudah ada hanya wajib mengikuti beberapa pasal dalam UU Pertambangan Mineral dan Batu Bara.¹⁴

Sistem ini juga dapat memaksa investor asing untuk melakukan divestasi saham sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan izin usaha pertambangan. Dalam ketentuan ini juga menyebutkan bahwa bagi setiap pihak pemegang kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara harus disesuaikan dengan undang-undang ini selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah undang-undang ini diundangkan. Sehingga, bagi perusahaan asing yang sebelumnya belum mencantumkan divestasi saham sebagai kewajiban perusahaan terhadap Negara sebagai pemilik sumber daya alam, maka semua pasal yang terkandung dalam kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara harus disesuaikan dengan ketentuan undang-undang ini, salah satunya tentang kewajiban divestasi saham.

Ada dua pasal yang mengatur tentang divestasi saham dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yaitu dalam Pasal 79 dan Pasal 112.¹⁵ Pasal 79 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara mengatur tentang hal-hal yang wajib dimuat dalam IUPK Operasi Produksi. Ada 25 hal yang harus dimuat dalam IUPK Operasi Produksi.

Dari ke-25 hal-hal yang harus dimuat dalam IUPK Operasi Produksi, maka divestasi saham ditempatkan pada angka 25 (huruf “y”). penempatan pada angka 25 (huruf “y”) mengandung makna bahwa divestasi saham baru akan dilakukan setelah kegiatan yang pertama sampai dengan ke-24 telah dilakukan.¹⁶

Sementara itu, dalam Pasal 112 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara mengatur kewajiban investor asing untuk melakukan divestasi saham kepada:

- a. Pemerintah;
- b. Pemerintah daerah;
- c. Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- d. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); atau
- e. Badan Usaha Swasta Nasional (BUSN).

Kewajiban itu berlaku setelah lima tahun berproduksi. Ini berarti bahwa pada tahun ke-6, investor asing wajib untuk mengalihkan sahamnya kepada pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah melakukan perubahan yang signifikan pada pembuatan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara yang baru ini. Undang-undang ini menempatkan posisi pemerintah lebih tinggi dari investor asing, pemerintah berperan sebagai pemberi izin terhadap perusahaan tambang. Mengenai ketentuan pidana

¹⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) hlm. 120.

¹⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. cit.* hlm. 125.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 126-127.



dalam undang-undang ini, dapat diberlakukan asas *ultimum remedium*. Bahwa penerapan sanksi pidana merupakan sanksi terakhir dalam penegakan hukum. Salah satu buktinya adalah bila Undang-Undang ini dilihat sebagai suatu sistem, maka dengan adanya Bab XXII mengenai Sanksi Administratif sebelum aturan pidana dalam Bab XXIII mengenai Ketentuan Pidana, ini menunjukkan bahwa sanksi administrasi lebih diutamakan daripada sanksi pidana. Sedangkan pengaturan tentang divestasi hanya ada pada Pasal 79 dan Pasal 112, walaupun tidak mengatur spesifik tetapi telah dijelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai divestasi saham akan diatur dalam peraturan pemerintah.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 ini mengatur secara khusus tentang divestasi saham. Terdapat pada Bab IX tentang Divestasi Saham Pemegang Usaha Pertambangan Khusus yang Sahamnya Dimiliki Asing, yaitu pada pasal 97, pasal 98, dan pasal 99.

Pasal 97 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 ini disebutkan bahwa modal asing pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) setelah 5 (lima) tahun sejak memproduksi wajib melakukan divestasi saham, sehingga sahamnya paling sedikit 20% (dua puluh persen) dimiliki pihak Indonesia.

Peraturan pemerintah ini masih dinyatakan kurang spesifik mengatur ketentuan divestasi. Dalam peraturan pelaksana undang-undang ini hanya menjelaskan lengkap tentang peserta penawaran divestasi, sedangkan besarnya harga saham yang ditawarkan serta tenggang waktu melakukan divestasi saham dinilai masih belum diatur khusus dalam peraturan pemerintah tersebut.

6. Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Secara tegas, Pasal 7c mengatur besaran divestasi saham tersebut. Berdasarkan ketentuan dalam pasal itu, pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) yang sudah melakukan eksplorasi sahamnya hanya boleh dimiliki asing sebesar 75% (tujuh puluh lima persen). Sedangkan untuk perusahaan pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi yang tidak sendiri melakukan pengolahan dan/atau pemurnian, harus menjual sahamnya kepada pihak Indonesia sebanyak 51% (lima puluh satu persen).

Sementara itu, perusahaan pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi yang telah melakukan sendiri kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian, boleh dimiliki asing hingga 60% (enam puluh persen). Sedangkan perusahaan pemilik IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi yang telah melakukan kegiatan



penambangan dengan menggunakan metode penambangan bawah tanah, pihak asing diperbolehkan memiliki saham sebesar 70% (tujuh puluh persen).

Ketentuan peraturan pelaksana ini juga menyebutkan bahwa pemerintah memperbolehkan perusahaan asing untuk melakukan divestasi saham hanya 30% (tiga puluh persen). Ini berlaku untuk perusahaan tambang yang melakukan kegiatan tambang bawah tanah (*underground mining*) dan tambang terbuka. Kegiatan divestasi ini dilakukan secara bertahap mulai dari tahun kelima setelah mulai berproduksi, sebanyak 20% saham, tahun kesepuluh sebanyak 20% dan tahun kelima belas sebesar 30%.

Berdasarkan uraian di atas, maka ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara tersebut berbeda dengan yang diamanatkan oleh peraturan-peraturan sebelumnya yang menyatakan dengan tegas bahwa 51% (lima puluh satu persen) saham harus dimiliki oleh pihak Indonesia sebagai pemilik tanah wilayah pertambangan.

B. Penyelesaian Sengketa Divestasi Saham PT Newmont Nusa Tenggara Berdasarkan Putusan MK No. 2/SKLN-X/2012 Kronologis Sengketa Divestasi Saham

- Tahun 1986, Berdasarkan kontrak karya yang telah dibuat oleh para pihak menyatakan

bahwa 51% (lima puluh satu persen) saham dari PT NNT yang dimiliki asing harus ditawarkan untuk dijual atau diterbitkan kepada Pihak Indonesia. Jumlah saham yang ditawarkan dan jadwal divestasi sesuai Pasal 24 ayat (4) Kontrak Karya:

1. Tahun 2005: sekurang-kurangnya 15% (tidak ada divestasi karena Indonesia sudah memiliki 20% saham)
 2. Tahun 2006: divestasi 3% (minimal kepemilikan Indonesia 23%)
 3. Tahun 2007: divestasi 7% (minimal kepemilikan Indonesia 30%)
 4. Tahun 2008: divestasi 7% (minimal kepemilikan Indonesia 37%)
 5. Tahun 2009: divestasi 7% (minimal kepemilikan Indonesia 44%)
 6. Tahun 2010: divestasi 7% (minimal kepemilikan Indonesia 51%)
- Tahun 2000, kegiatan pertambangan mulai tahap produksi.
 - Tahun 2006 s/d 2008, PT NNT tidak melaksanakan divestasi saham sesuai dengan Pasal 24 ayat (3) dan ayat (4) Kontrak Karya antara Pemerintah RI dengan PT NNT.
 - Tahun 2008, Pemerintah menggugat PT NNT ke Arbitrase Internasional untuk divestasi saham pada tahun 2006 s/d 2008.
 - 31 Maret 2009, *United Nation Commission on International Trade Law (UNCITRAL)* dan Majelis Arbitrase (*Arbitral Tribunal*) yang terdiri dari panel yang dikenal secara internasional,



memerintahkan PT NNT untuk melaksanakan ketentuan Pasal 24 ayat (3) Kontrak Karya. Mereka juga menyatakan bahwa PT NNT telah melakukan *default* (pelanggaran perjanjian) dan memerintahkan kepada PT NNT untuk melakukan divestasi 17% saham, yang terdiri dari divestasi tahun 2006 sebesar 3% dan tahun 2007 sebesar 7% kepada pemerintah daerah sedangkan untuk tahun 2008 sebesar 7% kepada Pemerintah Republik Indonesia.

- November 2009, dilakukan pembelian atas 24% saham (divestasi periode 2006-2009) PT NNT oleh PT Multi Daerah Bersaing yang merupakan perusahaan *joint venture* yang dibentuk oleh PT Multicapital dan PT Maju Daerah Bersama yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) NTB. Sehingga sisa saham yang belum didivestasi adalah 7%.
- Akhir tahun 2010, pihak PT NNT telah melakukan penawaran atas sisa 7% saham divestasi kepada Pemerintah RI. Pihak Pemerintah Pusat melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) telah berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan menegaskan akan melaksanakan pembelian atas sisa saham divestasi tersebut melalui Surat Nomor S-671/MK.06/2010.¹⁷
- 6 Mei 2011, Pemerintah melalui Pusat Investasi Pemerintah (PIP) dan Nusa Tenggara Partnership B.V menandatangani perjanjian

pembelian 7% saham divestasi PT NNT di kantor Kementerian Keuangan untuk periode 2010 senilai USD 246,8 juta.

- Oktober 2011, polemik kembali muncul, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) menyatakan tidak pernah memberi izin pembelian 7% divestasi saham kepada PIP. DPR menilai bahwa pemerintah telah melanggar UU Pendapat DPR atau UU MD3 yang kemudian diperkuat oleh hasil audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- Februari 2012 Pemerintah mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dan diakhiri pada Juli 2012 ketika MK mengeluarkan Putusan No. 2/SKLN-X/2012.

Putusan MK tersebut berdampak pada kelanjutan pembelian 7% saham divestasi PT NNT yang belum selesai hingga saat ini.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2/SKLN-/2012, maka penulis berpendapat bahwa:

1. Pembelian 7% saham PT NNT merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan keuangan Negara sehingga kegiatan tersebut harus tunduk pada konstitusi, undang-undang dan/atau tidak melampaui kewenangan lembaga Negara lain yang juga diberikan oleh konstitusi. Bentuk investasi jangka panjang non-permanen maupun bentuk penyertaan modal, pembelian 7% saham PT NNT dapat dilakukan sepanjang dana pembelian saham tersebut telah tertuang dalam APBN. Apabila pemerintah pusat

¹⁷ Bahan Presentasi Kementerian Keuangan tentang Divestasi Saham PT Newmont Nusa Tenggara Tahun 2010.



- memiliki niat untuk melakukan pembelian sisa divestasi saham PT NNT, wajib dianggarkan pada APBN sesuai dengan ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Laporan dari Pemerintah Pusat tersebut akan dibahas serta dilakukan penyesuaian APBN bersama antara DPR dengan Pemerintah Pusat. Setelah mendapatkan persetujuan DPR dan telah ditetapkan ke dalam APBN, maka Pemerintah Pusat dapat melakukan pembelian atas saham PT NNT pada tahun berikutnya sesuai dalam penetapan anggaran dalam APBN tahun anggaran yang dimaksud.
2. PIP merupakan organ hierarkis yang berada di bawah Kementerian Keuangan yang tujuan pembentukannya adalah untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur. Rencana anggaran dan belanja PIP terkonsolidasi dalam rencana anggaran dan belanja Kementerian Keuangan sesuai dengan Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Keuangan Negara, bahwa APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Dengan demikian, segala program investasi dan kegiatan PIP harus dimuat dalam rencana anggaran yang dituangkan dalam RAPBN untuk disetujui oleh DPR.
 3. Ketentuan Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Keuangan Negara tidak dapat diterapkan dalam kasus pembelian 7% saham PT NNT karena pembelian saham tersebut bukanlah dalam rangka penyelamatan ekonomi nasional sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (7) Undang-Undang Keuangan Negara. Pembelian saham tersebut merupakan langkah untuk memenuhi kewajiban perusahaan terhadap Negara, sehingga bukan dalam rangka penyelamatan ekonomi nasional.
 4. Sesuai dengan Pasal 24 ayat (3) Kontrak Karya antara Pemerintah dengan PT NNT, bahwa apabila Pemerintah tidak bersedia melakukan pembelian saham divestasi tersebut Pemerintah Pusat dapat menawarkan kepada Pemerintah Daerah, dan apabila Pemerintah Daerah juga tidak bersedia melakukan pembelian maka dapat ditawarkan kepada pihak swasta nasional. Pilihan tersebut sesuai dengan kesepakatan antara Pemerintah dengan DPR, karena pembelian saham tersebut jika mempergunakan uang Negara, harus disepakati oleh Pemerintah yang melakukan eksekusi dan DPR sebagai pemberi izin anggaran.
 5. Sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, pemeriksaan BPK atas proses pembelian 7% saham PT NNT Tahun 2010 oleh PIP untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia merupakan pelaksanaan kewenangan konstitusional BPK. Disamping melaksanakan pemeriksaan keuangan Negara, menurut Pasal



11 huruf a Undang-Undang BPK, BPK juga berwenang untuk memberikan pendapat kepada DPR maupun Pemerintah Pusat karena sifat pekerjaannya.

IV. KESIMPULAN

1. Pengaturan mengenai divestasi saham terhadap Penanaman Modal Asing di Indonesia khususnya di bidang pertambangan pada saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyatakan bahwa pengaturan tentang divestasi hanya ada pada Pasal 79 dan Pasal 112, Pasal 79 yaitu bahwa divestasi saham ditempatkan pada angka 25 (terakhir) menunjukkan bahwa divestasi dilakukan setelah seluruh ke-24 kewajiban dalam IUPK Operasi Produksi telah terpenuhi. Sedangkan Pasal 112 ayat (1) menyatakan tentang pihak Indonesia yang dapat melakukan pembelian atas saham divestasi. Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 sebagai Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 telah mengatur divestasi saham secara lebih jelas akan tetapi ketentuan pengurangan saham divestasi tersebut secara tidak langsung mengurangi kepemilikan atas sumber daya alam milik Indonesia serta lebih menguntungkan investor asing yang menguasai mayoritas saham perusahaan pertambangan.
2. Pembelian 7% saham PT NNT merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan keuangan Negara sehingga kegiatan tersebut harus tunduk pada konstitusi. Sampai saat ini belum ada tindakan khusus dari pihak Pemerintah untuk menindaklanjuti pembelian saham divestasi PT NNT tersebut. Berdasarkan Pasal 112 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dinyatakan bahwa Perusahaan pemegang IUP dan IUPK wajib melakukan divestasi saham kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau Badan Usaha Swasta Nasional. Pembelian saham PT NNT dapat dilakukan sepanjang dana pembelian saham tersebut telah tertuang dalam APBN sesuai dengan ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, maka BPK memiliki tugas konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Keuangan.



V. DAFTAR PUSTAKA

H. B Sutopo. *Metode Penelitian Kualitatif Bagian I*. Surakarta: UNS Press. 1988.

Muda, Ahmad Toni K. *Kamus Lengkap Ekonomi*. Jakarta: Gita Press. 2003.

Rajagukguk, Erman. *Hukum Investasi di Indonesia, Anatomi Undang-Undang No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*. Jakarta; Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia. 2007.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Hukum Divestasi di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2013.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 1984.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2004.

Soemitro, Roni Hanitjo. *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1982.

Sutedi, Adrian. *Hukum Pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika. 2012.