

# **KEBIJAKAN PENGATURAN DIVESTASI PENANAMAN MODAL ASING DI SEKTOR PERTAMBANGAN**



## **LAPORAN PENELITIAN**

Oleh:

**ANANG PRIYANTO, MHUM  
ENI KUSDARINI, MHUM  
CANDRA DEWI PUSPITASARI, SH**

**PENELITIAN INI DIBIYAI DENGAN DANA DIPA UNY  
SK DEKAN FISE UNY NOMOR: 102 TAHUN 2006 TERTANGGAL 3 APRIL 2006  
DENGAN NOMOR KONTRAK: 29/J35.14/PL/DIPA/2006 TANGGAL 13 APRIL 2006**

---

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN EKONOMI  
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA  
2006**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu Negara yang kaya akan sumber daya alam, baik sumber alam hayati maupun non hayati. Salah satu sumber daya alam yang banyak mendatangkan hasil bagi pendapatan Negara adalah sumber daya hasil tambang. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan pengusahaan hasil-hasil tambang dikelola untuk menambah kesejahteraan rakyat. Namun pada kenyataannya dalam praktek, hasil-hasil tambang yang dikelola oleh perusahaan-perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) lebih banyak menguntungkan perusahaan tersebut dari pada untuk menambah kesejahteraan rakyat. Sebagai contoh, di wilayah Papua yang dikenal kaya akan tambang emas ternyata masih banyak rakyat Papua yang hidup di bawah garis kemiskinan, dan di sana hasil tambang emas dikelola oleh perusahaan PMA PT Freeport Indonesia yang sebagian besar sahamnya dikuasai oleh perusahaan raksasa Amerika Serikat Freeport-Mc Moran Copper & Gold Inc sebesar 90%, sedangkan saham Pemerintah Indonesia hanya 10% (Kompas, 15 Oktober 1998). Bahkan menurut Bambang Setiawan, saham Pemerintah Indonesia hanya 9,36%, dan banyak kalangan yang menyatakan bahwa usaha-usaha pertambangan (yang dikelola oleh pihak asing) selama ini cenderung merugikan masyarakat sekitarnya. Beberapa waktu yang lalu malahan terjadi masyarakat di sekitar kawasan pertambangan Freeport memblokir jalan menuju ke arah areal pertambangan akibat merasa dirugikan oleh usaha pertambangan tersebut. Pemerintah Indonesia tidak berdaya menghadapi situasi yang kian memburuk antara tetap mempertahankan PT Freeport Indonesia ataukah meloloskan permintaan sebagian masyarakat Papua untuk menutup usaha pertambangan yang sudah beroperasi sejak tahun 1967 (Kompas, 6 Maret 2006)

Mengingat banyaknya usaha pertambangan (terutama yang dikelola oleh pihak asing) termasuk juga usaha pertambangan minyak yang merugikan masyarakat setempat, maka perlu dikaji kenapa hal tersebut bisa terjadi ditinjau dari sudut

pandang kebijakan pengeluaran peraturan perundang-undangan Penanaman Modal Asing (PMA) dalam sektor pertambangan, khususnya mengenai divestasi (kepemilikan saham untuk Indonesia). Demikian pula mengingat bahwa saat ini di Indonesia telah mengalami perkembangan politik pemerintahan dari pemerintahan yang dulunya bersifat sentralistik menuju ke arah pemerintahan desentralistik dengan dituntutnya masyarakat daerah untuk ikut serta dalam mensejahterakan diri mereka sendiri. Untuk itu mestinya masyarakat daerah harus dilibatkan dalam pengambilan kebijakan pengelolaan usaha pertambangan di daerahnya.

Usaha-usaha pertambangan yang dikelola oleh perusahaan-perusahaan asing di Indonesia mulai ada setelah dikeluarkannya UU Penanaman Modal Asing tahun 1967, yaitu UU No. 11 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Banyak perusahaan modal asing yang sebenarnya merupakan Perusahaan Multi Nasional masuk ke wilayah Indonesia yang mengembangkan usahanya di sektor pertambangan dan tidak menambah kesejahteraan rakyat Indonesia terutama rakyat di sekitar usaha itu berada, bahkan seringkali meninggalkan kerusakan lingkungan alam sekitar. Hasil-hasil tambang yang dikelolanya dibawa di Negara asal perusahaan PMA, dan dalam pengelolaan usaha tambang ini kurang memperhatikan dampak lingkungan. Kegiatan-kegiatan usaha PMA/PMN di sektor pertambangan terlihat hanya memberikan keuntungan kepada pemegang saham perusahaan itu sendiri, kurang memberikan manfaat kepada bangsa Indonesia. Memang kehadiran PMA/PMN di samping memberikan keuntungan bagi Negara penerima modal juga akan memberikan dampak negative. Dampak negative yang ditimbulkan menurut Sumantoro (1987: 13) dikarenakan kegiatan PMA/PMN sering tidak sejalan dengan politik pembangunan nasional maupun internasional, dan sering juga kegiatannya menyaingi golongan ekonomi nasional umumnya.

Bila diamati kegiatan-kegiatan PMA ini juga tidak sesuai dengan tujuan dari usaha pertambangan di Indonesia. Usaha pertambangan sebagaimana dikemukakan oleh Abdurahman (1992: 116) dimaksudkan sebagai rangkaian proses untuk memanfaatkan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia guna kesejahteraan rakyat Indonesia. Oleh karenanya supaya pemafaatan hasil

pertambangan ini dapat dilaksanakan seefektif mungkin demi tercapainya tujuan tersebut, maka perlu diadakan pengaturan.

Semua bahan galian yang terkandung di dalam bumi dan wilayah Indonesia berdasarkan penjelasan umum UU Pokok Pertambangan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan dikuasai oleh Negara. Pernyataan ini adalah dasar yang diletakkan dalam UU Pertambangan, sehingga dengan pernyataan ini Negara menguasai semua bahan-bahan galian dengan sepenuhnya untuk kepentingan Negara serta kemakmuran rakyat, karena bahan-bahan galian tersebut merupakan kekayaan nasional. Sebagaimana yang dikemukakan Hayyan Ul Haq (kompas, 8 Maret 2006) yang mengutip Hans Kelsen dan Bentham, bahwa secara teoritis mengacu pada hierarki perundang-undangan, status, posisi, dan hubungan hukum diatur norma yang tunduk pada prinsip hukum yang memberikan makna sebesar-besar kemakmuran rakyat. Secara konstitusional frase “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” merupakan tujuan tertinggi dalam pemanfaatan kekayaan alam. Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat ini dapat diartikan sebagai tiap upaya menyediakan kemanfaatan yang dapat diakses siapapun secara seimbang. Jika frase itu dikaitkan dengan tujuan hukum, ia dapat diinterpretasi sebagai upaya pemenuhan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat. Upaya pemenuhan kemanfaatan dapat diartikan sebagai upaya mewujudkan kebijakan yang patut dan didasari keabsahan hukum. Kepatutan dan keabsahan itu terkait kuat sekaligus dibuktikan dengan adanya keadilan, yang menurutnya secara eksplisit system ketatanegaraan Indonesia memposisikan Negara sebagai lembaga yang mempersonifikasikan eksistensi kedaulatan rakyat yang didalamnya ada pemerintah yang diberi amanah guna melayani dan melindungi aspirasi dan kepentingan rakyatnya. Berdasar prinsip keadilan social, dalam pemanfaatan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di Indonesia status dan posisi hukum Negara bukan pemilik, tetapi merupakan pelayan yang mendistribusikan sumber daya kolektif bagi rakyat secara adil. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam terutama sektor pertambangan seringkali sarat dengan intervensi asing, dan tampaknya Pemerintah gagal mengintegrasikan fakta ekonomi itu ke dalam prinsip keadilan, kepatutan dan kemandirian yang dapat berdampak pada

kegagalan pemerintah dalam memenuhi hak rakyatnya untuk mendapatkan kemakmuran.

Memang usaha pertambangan ini diperbolehkan dengan penanaman modal asing, akan tetapi harus diingat bahwa pengelolaan hasil tambang ini adalah bertujuan untuk kemakmuran rakyat, sehingga kemakmuran rakyatlah yang seharusnya diutamakan, dengan mewujudkan kebijakan yang patut dan didasari dengan kabsahan hukum. Untuk itu perlu ditinjau kembali peraturan perundang-undangan, khususnya di sektor pertambangan yang berkaitan dengan divestasi penanaman modal antara PMA dengan Pemerintah Indonesia. Hal ini perlu dilakukan guna menjamin transparansi sekaligus menghindari prasangka, spekulasi, dan kecerobohan dalam pengelolaan sumber adaya alam terutama sektor pertambangan, sehingga semua kebijakan negara baik yang berupa produk legislative maupun eksekutif termasuk kontrak-kontrak yang telah dibuat yang terkait dengan sektor tersebut perlu diuji dan dibuktikan secara hukum.

Perlu diketahui bahwa persyaratan divestasi tidak selalu mewajibkan peserta asing harus menjual sahamnya sehingga menjadi 49%. Malahan menurut Yozua Makes (Newsletter, 13/IV/Juni/1993) dinyatakan bahwa persyaratan pemilikan saham dalam perusahaan PMA pada dasarnya berbentuk usaha patungan dengan persyaratan bahwa pemilikan saham peserta Indonesia dalam perusahaan patungan tersebut sekurang-kurangnya 20% dari seluruh nilai modal saham perusahaan pada waktu pendirian perusahaan patungan dan ditingkatkan menjadi 51% dalam waktu 20 tahun terhitung sejak perusahaan berproduksi komersiil sebagaimana tercantum dalam ijin usahanya.

Kepemilikan saham dalam usaha pertambangan yang dikelola dengan kerjasama patungan dengan modal asing dalam bentuk Kontrak Karya sangat merugikan bangsa Indonesia. Sperti halnya dalam kasus Freeport, Rizal Ramli (Bernas, 29 Oktober 1998) menyatakan bahwa yang menikmati hasil tambang emas PT Freeport adalah bangsa asing dan segelintir elit politik dalam negeri. Sementara itu IB Sidjana (Kompas, 23 April 1999) mengemukakan bahwa sudah saatnya kekayaan mineral di tanah air ini dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan Negara dan rakyat banyak termasuk masyarakat yang tinggal di sekitar pertambangan karena selama ini

kekayaan alam dalam tanah itu lebih banyak dikuasai oleh kelompok/individu tertentu bagi keperluannya sendiri.

Disamping itu menurut Erman Rajagukguk (Jurnal UNISIA No.33/XVII/1997: 9) era globalisasi menuntut pembaharuan di bidang hukum kita, dikarenakan banyak peraturan-peraturan hukum kita yang masih lemah dan hanya menguntungkan pihak asing. Pembaharuan hukum khususnya yang berkaitan dengan bidang ekonomi adalah untuk mencapai *predictability* (kepastian), *fairness* (keadilan), dan *efficiency* (efisiensi). Hal ini amat diperlukan dalam pembangunan ekonomi, karena untuk dapat berhasilnya pembangunan ekonomi perlu mendapat dukungan system hukum. Kerangka hukum yang efektif merupakan prasarat bagi pembangunan ekonomi yang bertujuan mencapai kesejahteraan bagi semua lapisan masyarakat. System hukum di Indonesia tidak dapat bekerja tanpa adanya pembaharuan substansi peraturan perundang-undangan, perbaikan aparatur hukum dan perubahan pandangan Negara dan masyarakat mengenai peranan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dikemukakan oleh Normin S Pakpahan dalam pertemuan berkala SJDJ Hukum ke 8 (Bulletin Elips Agustus 1997: 12), bahwa kepastian hukum serta keadilan hukum merupakan konsep yang perlu terus menerus dikembangkan, bukan hanya dalam artian sebagai rumusan mengenai perilaku ekonomi tertentu, akan tetapi juga menyangkut konsistensi dalam penerapannya. Hal ini dimaksudkan bahwa setiap transaksi ekonomi yang dilakukan hendaknya dilandasi dengan hukum. Kepastian hukum yang konsisten mengandung unsure prediktibilitas yang dipergunakan para pelaku ekonomi untuk memperhitungkan serta mengantisipasi kemungkinan yang dihadapi di masa yang akan datang dan usaha-usaha yang perlu dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang timbul. Sedangkan kepastian hukum bermuara pada rasa kepercayaan hukum yang memberikan jaminan bagi kelangsungan transaksi ekonomi. Konsistensi penerapan hukum juga mencerminkan adanya rasa keadilan. Penerapan hukum yang adil tidak hanya dapat diterima oleh para pihak yang bersengketa, tetapi juga dapat diterima oleh masyarakat luas. Penerapan hukum ekonomi yang mempertimbangkan aspek keadilan akan membawa pengaruh pada terjadinya efisiensi dan produktivitas ekonomi yang pada gilirannya akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan dan pemerataan.

Sementara itu Sondang P Siagian (1998: 12) mengemukakan bahwa salah satu tantangan yang akan dihadapi di masa depan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah bidang hukum. Dimaksudkan sebagai tantangan di bidang hukum di sini adalah mengakui supremasi hukum dengan segala implikasi dan ramifikasinya. Telah umum diketahui bahwa suatu Negara modern didirikan sebagai Negara hukum. Pandangan yang sangat mendasar dalam kaitan ini adalah bahwa setiap orang harus taat kepada semua praturan perundang-undangan yang berlaku di Negara yang bersangkutan. Akan tetapi pandangan ini harus disertai suatu kualifikasi yang sangat penting, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan tersebut harus berangkat dari pengakuan atas hak-hak asasi manusia. Hanya peraturan perundang-undangan yang memenuhi persyaratan itulah yang wajib ditaati, sehingga dapat dikatakan bahwa lembaga yang mempunyai fungsional untuk merumuskan dan menetapkan berbagai hierarkhi peraturan perundang-undangan seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan yang lebih rendah harus selalu mempertimbangkan hak asasi warga Negara. Jika terdapat peraturan perundangan yang tidak sesuai atau mungkin bertentangan dengan hak asasi harus tersedia wahana untuk mengusulkan perubahannya. Hal ini perlu ditekankan karena ada suatu pandangan yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan berlaku selama belum diubah oleh lembaga yang berwenang untuk mengubahnya. Pandangan ini sulit dipertahankan di masa depan karena dipandang bertentangan dengan hak asasi manusia atau dianggap mengurangi supremasi hukum.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, dan juga mengingat ternyata banyak produk-produk hukum di Indonesia yang disinyalir menyimpang dari kehendak rakyat pada umumnya, terutama produk hukum di bidang ekonomi yang berdampak pada kesenjangan sosial dan rasa keadilan masyarakat termasuk di dalamnya pengaturan divestasi PMA khususnya dalam sektor pertambangan, maka perlu dilakukan penelitian yang terkait dengan kebijakan pengaturan dalam pengelolaan usaha pertambangan, terutama yang dilakukan melalui kerjasama patungan dengan modal asing khususnya dalam hal divestasi kepemilikan saham untuk Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kebijakan pengaturan penanaman modal asing di sektor pertambangan, khususnya mengenai divestasi?
2. Apakah pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang PMA yang berkaitan dengan divestasi dalam sektor pertambangan sudah sesuai dengan tujuan dikeluarkannya UUPMA dan tujuan dari dikeluarkannya UU Pokok Pertambangan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui kebijakan Pemerintah dalam pengaturan divestasi PMA dalam sektor pertambangan.
2. Mengetahui kesesuaian antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang PMA yang berkaitan dengan divestasi dalam sektor pertambangan dengan tujuan dikeluarkannya UU PMA dan tujuan dikeluarkannya UU Pokok Pertambangan.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat memperkaya analisis pengetahuan khususnya dalam bidang Hukum Perusahaan dan Hukum Penanaman Modal Asing yang terkait dengan persoalan divestasi sektor pertambangan, untuk mendukung perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Perusahaan dan Hukum Penanaman Modal Asing yang sejalan dengan kebutuhan akan perlindungan hak asasi manusia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini memberikan masukan kepada instansi yang berwenang maupun praktisi dan pengambil kebijakan di bidang pertambangan yang menyangkut persoalan pengaturan divestasi untuk dapat dijadikan dasar berpijak dalam mengambil langkah-langkah kebijakan yang populis yang lebih



menguntungkan kepentingan rakyat banyak, sehingga berani melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang ada yang tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat saat ini dan merugikan kepentingan rakyat banyak.

#### **E. Batasan Pengertian**

1. Kebijakan Pengaturan adalah acuan ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah;
2. Divestasi Penanaman Modal Asing adalah pelepasan saham peserta asing kepada pihak pemerintah Indonesia.
3. Sektor pertambangan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sektor pertambangan umum, tidak termasuk minyak dan gas bumi/

Jadi yang dimaksud dengan judul penelitian ini adalah acuan ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan pelepasan saham peserta asing kepada pemerintah Indonesia dalam sektor pertambangan umum.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **1. Kebijakan Penanaman Modal Di Indonesia**

Pembukaan UUD 1945 alinea keempat menyatakan bahwa tujuan pembentukan negara Indonesia adalah untuk : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan pada keadilan dan perdamaian abadi. Sunaryati Hartono ( 1998: 3) mengemukakan bahwa bangsa Indonesia mengidamkan suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata yang dicapai dengan cara yang wajar (seimbang, tidak ekstrim) dan berperikemanusiaan, sehingga tercapai keselarasan, keserasian dan ketentraman di seluruh negeri.

Kita ketahui bersama bahwa Indonesia adalah termasuk negara-negara yang sedang berkembang, bahkan akhir-akhir ini hampir menjadi negara miskin kembali akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Sebetulnya secara ekonomi, negara Indonesia adalah negara yang kaya akan sumber daya alam termasuk di dalamnya hasil-hasil tambang dan mempunyai banyak sumber daya manusia. Hanya saja kita lemah dibidang modal dan juga lemah di bidang keahlian, sehingga kita dinyatakan masih belum mampu mengolah sendiri sumber daya alam yang melimpah tersebut. Kemudian untuk mengupayakan masyarakat adil dan makmur seperti yang dicita-citakan dalam UUD 1945, maka salah satu upaya yang ditempuh oleh pemerintah adalah dengan mengundang masuk modal asing ke Indonesia. Penanaman Modal asing di Indonesia diatur dengan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, sebagaimana telah diperbaharui dengan UU No. 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan UU No. 1 Tahun 1967.

Hanya saja dalam mengupayakan cita-cita masyarakat adil dan makmur yang memenuhi rasa keadilan sosial, harusnya bangsa Indonesia dan masyarakat Indonesia termasuk pemerintah harus mengindahkan ketentuan-ketentuan Pasal 33 UUD 1945. T. Mulya Lubis (1992 : 27) menyatakan bahwa keadilan sosial tidak semata-mata diartikan sebagai masyarakat yang cukup sandang, pangan, dan papan; tetapi justru harus diartikan sebagai cara bersama untuk turut memutuskan masa depan yang dicita-citakan dan turut

secara bersama mewujudkan masa depan itu. Dalam hal ini seyogyakanya Pasal 33 UUD 1945 ditafsirkan sebagai kebersamaan dalam mengelola perekonomian untuk kepentingan semua, bukan untuk kepentingan orang seorang atau segelintir orang. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat.

Alasan-alasan tentang pentingnya modal asing dikemukakan dalam dasar-dasar pertimbangan dari dikeluarkannya UUPMA, yakni bahwa pembangunan ekonomi berarti pengolahan kekuatan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan pengetahuan, peningkatan ketrampilan, penambahan kemampuan berorganisasi dan manajemen. Penanggulangan kemerosotan ekonomi serta pembangunan lebih lanjut dari potensi ekonomi harus didasarkan kepada kemampuan serta kesanggupan rakyat Indonesia sendiri. Namun demikian hal ini tidak boleh menimbulkan keseganan untuk memanfaatkan potensi-potensi modal, teknologi dan skill yang tersedia dari luar negeri, selama segala sesuatu benar-benar diabdikan kepada kepentingan ekonomi rakyat tanpa mengakibatkan ketergantungan terhadap luar negeri. Penggunaan modal asing ini perlu dimanfaatkan secara maksimal untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia serta digunakan dalam bidang-bidang dan sektor-sektor yang dalam waktu dekat belum atau tidak dapat dilaksanakan oleh modal Indonesia sendiri.

Di dalam kenyataannya perusahaan penanaman modal asing yang masuk di Indonesia kebanyakan sudah berbentuk Perusahaan Multinasional (PMN) atau *Multinational Corporation* (MNC). Sumantoro (1987: 11) mengemukakan bahwa kegiatan PMN di negara penerima modal didasari atas pertimbangan ekonomi. Motif penanaman modal di negara berkembang untuk mendapatkan keuntungan maksimal dibanding dengan menanam modal di negaranya sendiri atau di dalam perbankan, dapat menimbulkan masalah bagi negara penerima modal yang menghendaki peranan PMN dalam pembangunan negaranya menurut prioritas yang telah ditetapkan. Pada dasarnya PMN maupun negara penerima modal sama-sama mengharapkan agar faktor-faktor produksi modal, tenaga kerja, kekayaan/sumber daya alam dan keahlian manajemen dapat bekerja secara efektif dan efisien dapat mengubah potensi ekonomi menjadi riil. Namun dalam pelaksanaannya tidak sederhana, karena antara PMN dengan negara

penerima modal terdapat perbedaan dalam motif dan kekuatan yang tidak seimbang, sehingga dapat menimbulkan kecenderungan hubungan ketergantungan dan tidak wajar, dalam hal ini pembagian hasil kegiatan PMN dengan negara penerima modal menjadi tidak adil.

Mengenai kepemilikan saham dan struktur permodalan, Sumantoro (1985 : 95-100), menyatakan dikenal adanya berbagai ketentuan yang menetapkan pemilikan saham asing minoritas, pemilikan saham asing mayoritas, pemilikan saham asing 50/50, pemilikan saham asing 49/51, dan pemilikan saham asing 100%. Di dalam program Indonesiasi, pemerintah telah menetapkan alternatif 49/51. Dalam konteks ini belum dipertimbangkan aspek-aspek jenis saham, pembagian laba dan penilaian atas asset serta hak menentukan pengelolaan perusahaan. Praktek yang selama ini telah dilaksanakan, program pengalihan saham masih merupakan masalah intern perusahaan yang pada dasarnya oleh para pihak pemegang saham. Di dalam akte pendirian perusahaan dan atau dalam perjanjian pembentukan *joint venture* belum dijumpai ketentuan yang memuat keharusan meningkatkan penyertaan modal pihak Indonesia sampai minimum 51%. Penanaman modal asing dalam bidang pertambangan selama ini didasarkan pada kontrak karya yang di dalamnya mencantumkan kewajiban pembukaan partisipasi nasional sampai berkisar 15-25% selama sepuluh tahun setelah produksi komersial. Namun praktis peserta Indonesia sampai sekarang belum dapat memenuhinya.

Mengenai kebijakan pengaturan pembatasan pemilikan saham penanaman modal asing telah mengalami perkembangan. Pada tahun 1967 sewaktu UUPMA dikeluarkan kebanyakan perusahaan modal asing dimiliki secara langsung oleh pihak asing. pada tahun 1968 pemerintah mengeluarkan kebijakan memberikan fasilitas tambahan masa pembebasan pajak untuk perusahaan asing yang berbentuk patungan. Mulai saat itu penanaman modal asing di Indonesia dapat berbentuk penanaman modal langsung yang dimiliki asing atau berbentuk usaha patungan. Sejak tahun 1974, pemerintah menerbitkan kebijakan baru yang mensyaratkan semua penanaman modal asing berbentuk usaha patungan yang selanjutnya persyaratan tersebut lebih ditegaskan lagi yaitu bahwa pemilikan saham nasional menjadi mayoritas dalam waktu sepuluh tahun. Namun ada pengecualian untuk sektor pertambangan, minyak dan gas bumi dari ketentuan mayoritas kepemilikan saham tersebut. Akan tetapi kebijakan tahun 1974 tersebut belum ditetapkan

dalam bentuk peraturan perundangan, dan pelaksanaannya kurang efektif. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa hal. *Pertama*, dilihat dari segi kemampuan permodalan peserta nasional. *Kedua*, lembaga keuangan yang berfungsi sebagai perantara dalam peningkatan kepemilikan saham nasional belum bekerja seperti diharapkan. *Ketiga*, kebijakan tersebut belum dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan sehingga dalam penerapannya menimbulkan berbagai penafsiran.

Kenyataan menunjukkan bahwa sampai tahun 1980 tidak ada perusahaan modal asing yang mengikuti kebijakan tersebut dengan menawarkan sahamnya lebih dari 51% kepada pihak Indonesia. Bahkan Sumantoro (1985 : 201-215) mensinyalir bahwa di Indonesia telah timbul aneka ragam aturan yang mengatur sektor perekonomian yang acapkali ganti berganti dan adakalanya saling bertentangan atau tidak mendukung satu sama lain di antara berbagai subsektor, yang diakibatkan karena tidak metakhirnya hukum dasar yang mengatur sektor ekonomi.

Detlev F. Vagts dalam buku T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum (1986 : 42-43), menyatakan bahwa sebuah perusahaan multinasional mungkin beroperasi di suatu negara sebagai perusahaan “asing” yang diatur di negara lain. Namun ini bukanlah pola yang biasa. Pola yang biasa adalah perusahaan induk beroperasi melalui anak-anak perusahaan yang masing-masing diatur di negara anak perusahaan tersebut harus beroperasi. Ada dua persyaratan hukum bagi sistem demikian : (1) perusahaan induk harus mempunyai kekuasaan untuk memiliki saham dari perusahaan lain, dan (2) saham-saham perusahaan harus secukupnya dimiliki oleh satu perusahaan sehingga memungkinkan pengawasan yang efektif. Sekalipun kebanyakan negara masih mempunyai peraturan-peraturan untuk membatasi pemilikan saham antar perusahaan, pada umumnya mereka mampu menghindari pengaruh peraturan-peraturan semacam itu melalui kaki tangan, pilihan dan cara-cara mereka.

Sumantoro (1988 : 123-124), menyatakan bahwa kita temui berbagai kesulitan mengenai bagaimana melakukan program Indonesasi peningkatan peserta nasional dalam perusahaan patungan, apalagi menjadi mayoritas. Permasalahan yang dihadapi cukup luas, di samping pengarahannya pengaturan juga masalah peningkatan mobilitas dana, penyediaan kelembagaan dan pemberian perangsang yang menunjang.

## **2. Pengaturan Usaha Pertambangan Di Indonesia**

Usaha pertambangan, sebagaimana dikemukakan oleh Abdurrahman (1992 : 116) dimaksudkan sebagai rangkaian proses untuk memanfaatkan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia guna kesejahteraan rakyat Indonesia. Supaya pemanfaatan hasil pertambangan itu dapat dilaksanakan seefektif mungkin demi tercapainya tujuan tersebut maka perlu diadakan pengaturan.

Semua bahan galian yang terkandung di dalam bumi dan wilayah hukum pertambangan Indonesia berdasarkan penjelasan umum UU Pokok Pertambangan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan dikuasai oleh Negara. Pernyataan ini adalah dasar, yang diletakkan dalam UU Pertambangan, sehingga dengan pernyataan ini negara menguasai semua bahan-bahan galian dengan sepenuhnya untuk kepentingan negara serta kemakmuran rakyat karena bahan-bahan galian tersebut adalah merupakan kekayaan nasional. Menurut Hayyan Ul Haq (Kompas 8 Maret 2006 : 6) yang mengutip Hans Kelsen dan Bentham, secara teoritis mengacu pada hierarki perundang-undangan, status, posisi, dan hubungan hukum diatur norma yang tunduk pada prinsip hukum yang mabadankan makna sebesar-besar kemakmuran rakyat, secara konstitusional frase “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” merupakan tujuan tertinggi dalam pemanfaatan kekayaan alam. Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat ini dapat diartikan sebagai tiap upaya menyediakan kemanfaatan yang dapat diakses siapapun secara seimbang. Jika frase itu dikaitkan dengan tujuan hukum, ia dapat diinterpretasi sebagai upaya pemenuhan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat. upaya pemenuhan kemanfaatan dapat diartikan sebagai upaya mewujudkan kebijakan yang patut dan didasari keabsahan hukum. Kepatutan dan keabsahan itu terkait kuat sekaligus dibuktikan dengan adanya keadilan. menurutnya secara eksplisit, sistem ketatanegaraan Indonesia memposisikan negara sebagai lembaga yang mempersonifikasikan eksistensi kedaulatan rakyat, yang di dalamnya ada pemerintah yang diberi amanah guna melayani dan melindungi aspirasi dan kepentingan rakyatnya. Berdasar prinsip keadilan sosial, dalam pemanfaatan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di Indonesia status dan posisi hukum negara bukan pemilik, tetapi merupakan pelayan yang mendistribusikan sumber daya kolektif bagi rakyat secara adil. Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam terutama sektor pertambangan seringkali sarat dengan intervensi asing, dan tampaknya

pemerintah gagal mengintegrasikan fakta ekonomi itu ke dalam prinsip keadilan, kepatutan dan kemandirian yang dapat berdampak pada kegagalan pemerintah dalam memenuhi hak rakyatnya untuk mendapatkan kemakmuran.

Berkaitan dengan masalah pertambangan, ketentuan Pasal 8 UUPMA menyatakan bahwa penanaman modal asing di bidang pertambangan di dasarkan pada suatu kerjasama dengan pemerintah Indonesia atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam penjelasan Pasal 8 UUPMA dinyatakan bahwa untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan ekonomi maka pemerintah menentukan bentuk-bentuk kerjasama antara modal asing dan modal nasional yang paling menguntungkan untuk tiap bidang usaha. Ismail Sunny (1976 :10) mengemukakan bahwa UUPMA mengatur bidang pertambangan secara khusus dengan maksud untuk menegaskan bahwa penanaman modal asing dalam bidang pertambangan hanya mungkin dilaksanakan atas dasar kerjasama dan kerjasama ini adalah dengan pemerintah, jadi bukan merupakan bidang yang dapat dikuasai penuh oleh perusahaan modal asing. Hal itu dilakukan mengingat juga ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan diperuntukkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun demikian perlu diingat bahwa keadaan ketatanegaraan Indonesia saat ini sudah berubah dengan berlakunya otonomi daerah yang langsung, nyata dan bertanggungjawab, sehingga mestinya pengelolaan bidang pertambangan harus melibatkan masyarakat setempat.

Di samping itu sudah semestinya pengaturan penanaman modal asing bidang pertambangan diatur berbeda dan agak ketat dengan pengaturan bidang-bidang usaha lain mengingat sifat-sifat khusus dari usaha pertambangan itu sendiri. Sifat-sifat khusus usaha pertambangan sebagaimana dikemukakan oleh G. kartasapoetra dkk (1985 : 278-279) yakni:

1. Usaha pertambangan adalah suatu kegiatan yang menggali, memanfaatkan dan mengurangi serta mengahbiskan sesuatu kekayaan nasional berupa bahan galian yang tidak dapat ditumbuhkan kembali;
2. Usaha pertambangan pada umumnya memerlukan skill khusus dan permodalan yang tidak sedikit, sedangkan resikonya sangat besar;

3. Usaha-usaha pertambangan pada umumnya di samping mempunyai aspek-aspek nasional seringkali pula menyangkut aspek-aspek internasional, misalnya perusahaan-perusahaan bahan galian strategis maupun vital seperti minyak bumi, mineral radioaktif, nikel dan lain sebagainya;
4. Eksploitasi bahan galian secara besar-besaran hanya dapat dibenarkan apabila secara nasional telah dapat pula digariskan policy pencadangan bahan galian yang sehat dan seimbang.

Selanjutnya G. Kartasapoetra dkk menyatakan bahwa berdasarkan sifat-sifat khusus tersebut, maka pengikutsertaan modal asing di bidang usaha pertambangan di Indonesia harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang khusus pula. Hal ini tidak lain dengan maksud dan tujuan pemanfaatan yang sebesar-besarnya dari kekayaan mineral kita, termasuk di dalamnya segi-segi pengamanan kepentingan-kepentingan nasional dalam arti luas.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif, yang bersifat diskriptif analitis. Jenis penelitian adalah penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal. Menurut Roni Hanitijo Semitro, penelitian jenis ini adalah bertujuan tujuan untuk mengungkapkan sejauh mana suatu perundang-undangan tertentu itu serasi baik secara vertikal maupun horisontal. Serasi secara horisontal apabila sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya sederajat. Secara vertikal apabila ruang lingkup dari peraturan perundang-undangan yang diteliti tersebut derajatnya berbeda-beda akan tetapi mengatur bidang yang sama. Penelitian ini dilakukan untuk mengungkap kenyataan sampai sejauh mana keserasian antara berbagai peraturan perundang-undangan di bidang divestasi penanaman modal asing dengan Undang-undang Pokok Pertambangan. Selain itu penelitian ini juga akan mengungkap keserasian di antara berbagai peraturan perundang-undangan di bidang divestasi penanaman modal asing yang berkaitan dengan sektor pertambangan baik yang kedudukannya sederajat (horisontal) maupun tidak sederajat (vertikal).

#### **B. Pendekatan Penelitian**

Untuk mengkaji, meneliti dan memecahkan permasalahan yang ada maka dilakukan pendekatan penelitian secara yuridis normatif dengan menyandarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia

#### **C. Objek Penelitian**

Oleh karena penelitian yang direncanakan ini adalah penelitian hukum normatif yang berjenis penelitian berhadap taraf sinkronisasi horisontal maupun vertikal maka objek penelitian dibatasi pada penelaahan peraturan perundang-undangan di bidang Penanaman Modal Asing (PMA) khususnya divestasi dan peraturan perundang-undangan dalam sektor pertambangan dan penelaahan terhadap kebijakan pelaksanaan peraturan

perundang-undangan tersebut. Termasuk di dalamnya penelahaan sinkronisasi di antara peraturan perundang-undangan tersebut baik secara horisontal maupun vertikal.

#### **D. Langkah-langkah Penelitian**

Dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki dalam makalah “Pengantar Penelitian Hukum” yang disajikan dalam penataran penelitian Hukum Normatif di Lemlit Unair 11-12 Juni 1997, bahwa penelitian hukum di mulai dengan mengidentifikasi permasalahan yang ada, setelah itu barulah dilakukan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan dalam bidang yang dihadapi dan ada kaitannya dengan bidang tersebut. Oleh karenanya penelitian ini dimulai dengan mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam hal divestasi penanaman modal asing dalam sektor pertambangan , baru setelah itu dilakukan :

1. Inventarisasi kebijakan peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen penting khususnya yang berkaitan dengan divestasi penanaman modal asing dan inventarisasi peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen penting yang berkaitan sektor pertambangan, serta inventarisasi peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen penting yang berkaitan dengan divestasi penanaman modal asing dalam sektor pertambangan;
2. Seleksi terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang dianalisis;
3. Analisis terhadap peraturan perundang-undangan divestasi penanaman modal asing dalam sektor pertambangan yang telah terkumpul, baik secara horisontal maupun vertikal. Sedapat mungkin juga dikaji dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dengan cara menilai apakah dokumen-dokumen tersebut bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang ada dengan mengacu pada hierarkhi peraturan-perundangan-undangan yang ada di Indonesia.

#### **E. Analisis Data**

Setelah data terkumpul, baik yang berupa peraturan-perundang-undangan dari hasil inventarisasi maupun dokumen-dokumen yang berkaitan dengan divestasi penanaman

modal asing dalam sektor pertambangan dianalisis isinya (*content analysis*) dengan cara mengadakan cross cek antara berbagai peraturan perundang-undangan tersebut baik secara horisontal dengan cara melihat sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang divestasi PMA sektor pertambangan yang kedudukan sederajat. Juga dilihat sinkronisasi secara vertikal dengan cara melihat sinkron tidaknya peraturan perundang-undangan di bidang divestasi PMA sektor pertambangan yang kedudukannya lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi mengacu pada stufen teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Di samping itu juga diadakan cross cek antara tujuan dikeluarkannya UU PMA dan UU Pokok Pertambangan. Untuk mengetahui adakah sinkronisasi dari tujuan dikeluarkannya UU tersebut. Juga dikaji dokumen-dokumen yang berkaitan dengan divestasi penanaman modal asing yang ada hubungannya dengan sektor pertambangan dengan cara melihat kesesuaian dokumen-dokumen tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### A. Kebijakan Pemerintah dalam pengaturan divestasi Penanaman Modal Asing dalam sektor pertambangan

Kebijakan Pemerintah dalam Penanaman Modal Asing (PMA) di sektor pertambangan akan selalu merujuk pada aturan dasar dari Penanaman Modal Asing (PMA) dan pertambangan itu sendiri. Ternyata pada saat ini aturan dasar atau landasan dalam pengambilan kebijakan PMA di sektor pertambangan masih menggunakan ketentuan undang-undang peninggalan masa Orde Baru, yaitu: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 1970, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan. Kedua aturan dasar ini sudah lebih dari 30 tahun berlaku namun masih dianggap oleh Penguasa Negara sebagai aturan dasar yang masih sesuai dengan kondisi saat ini, meskipun pada kenyataannya banyak pihak yang mempertanyakan kedua aturan dasar itu dan menganggap kedua aturan dasar itu kurang menguntungkan Negara, terutama bagi perusahaan modal asing yang masuk ke sektor pertambangan untuk menanamkan modal usahanya. Upaya yang dilakukan Pemerintah dalam mengambil kebijakan penyesuaian, dengan cara melakukan perubahan ataupun membuat peraturan-peraturan pelaksanaan baru dari kedua aturan dasar tersebut, seperti misalnya:

- Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing;

- Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal Dalam Rangka Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri Melalui Sistem Satu Atap;
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional;
- Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1256.K/008/M.PE/1996 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Analisis mengenai Dampak lingkungan untuk kegiatan Pertambangan dan Energi;
- Keputusan Presiden Nomor 117 Tahun 1999 tentang Perubahan Kedua Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penanaman Modal;
- Keputusan Presiden Nomor 118 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2000 tentang bidang Usaha yang tertutup dan Bidang usaha yang terbuka dengan Persyaratan Tertentu bagi Penanam Modal.

Berbagai ketentuan peraturan pelaksanaan sebagaimana tersebut di atas juga berlaku bagi para pemodal asing yang menanamkan usahanya bidang pertambangan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat bila dicermati ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1967 yang menyatakan bahwa Penanaman Modal Asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, dikaitkan dengan ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU No. 11 Tahun 1967 yang menyatakan bahwa usaha pertambangan termaksud dalam Pasal 14 hanya dapat dilakukan oleh perusahaan atau perorangan yang tersebut dalam Pasal 6, 7, 8, dan 9 UU No.11 Tahun 1967 apabila kepadanya telah diberikan kuasa pertambangan.

- Pasal 14 UU No.11 Tahun 1967 menyatakan  
Usaha pertambangan bahan-bahan galian dapat meliputi:
  - a. penyelidikan umum;
  - b. eksplorasi;
  - c. eksploitasi;
  - d. pengolahan dan pemurnian;
  - e. pengangkutan;
  - f. penjualan
- Pasal 6 UU No. 11 Tahun 1967 menyatakan:  
Usaha pertambangan bahan galian tersebut dalam pasal 3 ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh :
  - a. Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri;

b. Perusahaan Negara.

- Pasal 7 UU No. 11 Tahun 1967 menyatakan:

Bahan galian tersebut dalam pasal 3 ayat (1) huruf a, dapat pula diusahakan oleh pihak swasta yang memenuhi syarat-syarat sebagai dimaksud dalam pasal 12 ayat (1), apabila menurut pendapat Menteri, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dari segi ekonomi dan perkembangan pertambangan, lebih menguntungkan bagi Negara apabila diusahakan oleh pihak swasta.

- Pasal 8 UU No. 11 Tahun 1967 menyatakan:

Apabila jumlah endapan bahan galian tersebut dalam pasal 3 ayat (1) huruf a sedemikian kecilnya sehingga menurut pendapat Menteri akan lebih menguntungkan jika diusahakan secara sederhana atau kecil-kecilan, maka endapan bahan galian itu dapat diusahakan secara Pertambangan Rakyat sebagai dimaksud dalam pasal 11.

- Pasal 9.

(1) Usaha pertambangan bahan galian tersebut dalam pasal 3 ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh :

- a. Negara atau Daerah.
- b. Badan atau Perseorangan Swasta yang memenuhi syarat- syarat yang dimaksud dalam pasal 12 (1).

(2) Usaha pertambangan yang dimaksud pada ayat (1) huruf a pasal ini dapat dilaksanakan oleh :

- a. Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri;
- b. Perusahaan Negara;
- c. Perusahaan Daerah;
- d. Perusahaan dengan modal bersama antara Negara/Perusahaan di satu pihak dengan Daerah Tingkat I dan/atau Daerah Tingkat II atau Perusahaan Daerah di pihak lain;
- e. Perusahaan dengan modal bersama antara Negara/Perusahaan Negara dan/atau Daerah/Perusahaan Daerah di satu pihak dengan Badan dan/atau Perseorangan Swasta di pihak lain.

(3) Perusahaan yang dimaksud dalam ayat (2) huruf e pasal ini harus berbentuk Badan Hukum dengan ketentuan bahwa Badan dan/atau Perseorangan Swasta yang ikut dalam perusahaan itu harus memenuhi syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1).

Oleh karenanya hal ini membuktikan bahwa pihak asing dapat melakukan investasinya ke Indonesia setelah memperoleh kuasa pertambangan., yaitu wewenang yang diberikan kepada badan/perorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001, kuasa pertambangan diberikan oleh:

- 1) Bupati/Walikota apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam wilayah Kabupaten/Kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 (empat) mil laut;
- 2) Gubernur, apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Kabupaten/Kota dan tidak dilakukan kerjasama antar Kabupaten/Kota maupun antara Kabupaten/Kota dengan Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 sampai 12 mil laut;
- 3) Menteri, apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah propinsi dan tidak dilakukan kerjasama antar propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 mil laut.

Dengan mencermati ketentuan tersebut di atas, sebenarnya secara yuridis sudah ada pengaturan Penanaman Modal Asing (PMA) yang lebih memberdayakan kepentingan daerah otonom. Hal ini didukung pula oleh tujuan dikeluarkannya peraturan pelaksanaan di sektor pertambangan sebagaimana di tegaskan dalam Penjelasan Umum alinea 6 Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa ...sasaran yang ingin diwujudkan dalam pelaksanaan perubahan PP No. 32 Tahun 1969 adalah adanya kebijakan pengelolaan usaha pertambangan umum yang berimbang antara kepentingan Pemerintah pusat dan daerah, memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha di sub sektor pertambangan umum, serta mengamankan dan meningkatkan penerimaan Negara. Adapun pokok-pokok perubahan yang dilakukan antara lain:

- Kebijakan pengelolaan usaha pertambangan umum yang selama ini bersifat sentralistis, maka sesuai kebijakan Otonomi Daerah akan diberikan kepada daerah secara luas, nyata, bertanggungjawab dan secara proporsional. Secara proporsional dalam hal ini bukan berarti semua kewenangan pengelolaan usaha pertambangan umum akan diserahkan kepada daerah. Sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku baik Menteri, Gubernur maupun Bupati/Walikota secara proporsional mempunyai kewenangan di dalam pengelolaan usaha pertambangan umum.

- Kewenangan pengelolaan usaha pertambangan umum sebagaimana dimaksud di atas dilaksanakan oleh menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota sesuai kewenangannya, yang meliputi:
  - a. pencadangan dan penetapan wilayah usaha pertambangan;
  - b. pemberian kuasa Pertambangan;
  - c. pemberian perizinan pertambangan rakyat;
  - d. pelaksanaan perjanjian kerjasama usaha pertambangan dalam bentuk Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B);
  - e. pengevaluasian dan pelaporan kegiatan;
  - f. pembinaan dan pengawasan.

Kebijakan Pemerintah yang terkait dengan divestasi dalam rangka PMA telah diuraikan secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing, yang secara garis besar mengatur hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penanaman modal asing dapat dilakukan dalam bentuk:
  - a. patungan antara modal asing dengan modal yang dimiliki warga Negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia, atau
  - b. langsung, dalam arti seluruh modalnya dimiliki oleh warga Negara dan/atau badan hukum asing;
- 2) Jumlah modal yang ditanamkan dalam rangka penanaman modal asing ditetapkan sesuai dengan kelayakan ekonomi kegiatan usahanya.

Saham peserta Indonesia dalam perusahaan yang didirikan dalam bentuk patungan antara modal asing dengan modal yang dimiliki Warga Negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia, sekurang-kurangnya 5% (lima perseratus) dari seluruh modal disetor perusahaan pada waktu pendirian. Penjualan lebih lanjut saham perusahaan, jumlah sekurang-kurangnya 5% dapat dilakukan kepada warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia yang modal sahamnya dimiliki warga Negara Indonesia melalui pemilikan langsung sesuai kesepakatan para pihak dan/atau pasar modal dalam negeri.

Perusahaan yang didirikan atas penanaman modal asing dalam bentuk langsung, dalam jangka waktu paling lama lima belas tahun sejak berproduksi komersial menjual



sebagian sahamnya kepada warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia melalui pemilikan langsung atau melalui pasar modal dalam negeri. Pengalihan saham tersebut tidak mengubah status perusahaan.

Disamping melakukan penambahan modal saham dalam perusahaan sendiri, perusahaan yang didirikan dalam rangka penanaman modal asing yang telah berproduksi komersial dapat pula:

- a. mendirikan perusahaan baru, dan/atau
- b. membeli saham modal dalam negeri dan/atau perusahaan yang didirikan bukan dalam rangka berdiri, baik yang telah atau belum berproduksi komersial melalui pasar modal dalam negeri. Saham tersebut dapat juga dibeli oleh perusahaan yang didirikan dalam bentuk patungan, melalui pemilikan langsung sesuai kesepakatan para pihak. Pembelian saham tersebut tidak mengubah status perusahaan.

Pembelian saham sebagaimana dimaksud dalam a dan b di atas dapat dilakukan sepanjang bidang usaha perusahaan tersebut tetap terbuka bagi penanaman modal asing.

Dengan demikian segala kebijakan Pemerintah dalam pengaturan divestasi PMA dalam sektor pertambangan secara yuridis tidaklah bertentangan dengan aturan dasarnya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan. Kedua aturan dasar tersebut memang dibuat hanyalah berisi ketentuan pokok yang dalam pelaksanaannya di atur lebih lanjut dengan peraturan-peraturan pelaksanaan, seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri. Namun demikian masih perlu dipertanyakan apakah kepemilikan saham PMA dalam sector pertambangan khususnya pertambangan umum sudah sesuai dengan rasa keadilan masyarakat?

- B. Sinkronisasi pelaksanaan pengaturan divestasi dalam sektor pertambangan dengan tujuan dikeluarkannya UU PMA dan tujuan dikeluarkannya UU Pokok Pertambangan

Bila mengkaitkan pelaksanaan pengaturan divestasi dalam sektor pertambangan dengan tujuan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 dan Undang-Undang nomor 11 Tahun 1967, maka yang paling utama pengkajian mendalam dapat dicermati dari bagian Penjelasan Umum masing-masing kedua undang-undang tersebut. Dengan mencermati bagian Penjelasan Umum dari kedua undang-undang tersebut akan

dapat disimpulkan adanya sinkronisasi atau kesejalanan antara pelaksanaan divestasi dalam sektor pertambangan yang telah diuraikan di atas (bagian A) dengan tujuan dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut. Segala kebijakan pengaturan divestasi sektor pertambangan selalu mendasarkan pada kedua undang-undang tersebut, hal ini sebagaimana dicantumkan dalam bagian mengingat dari setiap kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah.

Secara garis besar tujuan dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut antara lain:

1) Maksud dikeluarkannya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan

Untuk lebih selaras dan sejalan dengan cita-cita dasar Negara Republik Indonesia serta kepentingan nasional khususnya di bidang pertambangan, serta adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki agar kepada pihak swasta lebih diberikan kesempatan melakukan penambangan, sedangkan tugas Pemerintah ditekankan kepada usaha pengaturan, bimbingan dan pengawasan pertambangan, ditambah lagi dengan perkembangan politik dan pembaharuan kebijaksanaan landasan ekonomi, keuangan dan pembangunan, maka dipandang perlu diatur beberapa pokok persoalan mengenai:

a. penguasaan bahan-bahan galian yang berada di dalam, dibawah dan di atas wilayah hukum pertambangan Indonesia.

Dalam hal ini Negara menguasai semua bahan-bahan galian dengan sepenuhnya untuk kepentingan Negara serta kemakmuran rakyat, karena bahan-bahan galian tersebut adalah merupakan kekayaan nasional.

b. pembagian bahan-bahan galian dalam beberapa golongan yang didasarkan atas pentingnya bahan galian itu;

Untuk bahan galian yang strategis seperti minyak bumi, aspal, lilin bumi dan sejenisnya serta semua jenis gas mudah terbakar dan bahan galian yang radio aktif yang oleh karena sifatnya yang sangat khusus perlu dibuat undang-undang tersendiri, sedangkan Undang-Undang Pertambangan ini dianggap sebagai peraturan pokok, sehingga pembuatan peraturan lanjutan harus memperhatikan dasar-dasar yang termaksud dalam Undang-undang pertambangan ini.

- c. sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dapat diusahakan oleh semua pihak yang berminat dan sanggup dengan tetap memperhatikan segi keamanan Negara dan tetap berdasarkan asas-asas kekeluargaan;

Dalam hal ini dapat diambil cara-cara penguasaannya sebagai berikut:

1. dikerjakan oleh suatu instansi Pemerintah
2. diusahakan oleh Perusahaan Negara;
3. diusahakan dengan perusahaan atas dasar modal bersama oleh pihak Negara dan daerah;
4. diusahakan oleh Perusahaan Daerah;
5. diusahakan oleh perusahaan yang modalnya adalah campuran oleh Negara dan pihak swasta, boleh pula modal campuran dengan perseorangan, asal berkewarganegaraan Indonesia dan boleh pula dengan badan swasta yang pengurusnya seluruhnya adalah warganegara Indonesia;
6. diusahakan oleh pihak swasta boleh oleh perseorangan asal berkewarganegaraan Indonesia, atau boleh badan swasta yang seluruhnya berkewarganegaraan Indonesia terutama yang mempunyai bentuk koperasi.

- d. peranan Pemerintah Daerah lebih diperkuat;

Pemerintah Daerah lebih diperkuat kedudukannya, terutama dalam pengaturan bahan galian golongan c serta pembagian atas keuntungan perusahaan pertambangan yang berusaha dalam sesuatu daerah, dan dalam hal ini perlu kerjasama yang erat dengan pihak Pemerintah Pusat.

- e. pengertian kuasa pertambangan tetap dipertahankan;
- f. adanya peraturan peralihan untuk mencegah kekosongan dalam menghadapi pelaksanaan undang-undang pertambangan.

## 2). Maksud dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing

Dengan melihat masalah ekonomi saat itu yang diartikan sebagai suatu masalah untuk meningkatkan kemakmuran rakyat dengan menambah produksi barang dan jasa, serta mengusahakan pembagian yang adil dari barang dan jasa hasil produksi, serta peningkatan produksi akan dapat tercapai melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan pengetahuan, peningkatan keterampilan, penambahan kemampuan berorganisasi management, dan dalam hal ini penanaman modal memegang peranan yang sangat penting. Disamping itu dalam rangka

menghentikan kemerosotan ekonomi dan melaksanakan pembangunan ekonomi, maka asas penting yang harus dipegang teguh ialah bahwa segala usaha harus didasarkan kepada kemampuan serta kesanggupan rakyat Indonesia sendiri. Namun begitu asas ini tidak boleh menimbulkan keseganan untuk memanfaatkan potensi-potensi modal teknologi dan skill yang tersedia dari luar negeri selama segala sesuatu benar-benar diabdikan kepada kepentingan ekonomi rakyat tanpa mengakibatkan ketergantungan terhadap luar negeri. Dominasi modal asing harus dicegah, dan perusahaan-perusahaan vital yang menguasai hajat hidup orang banyak tetap tertutup bagi modal asing. Dalam tiap izin penanaman modal asing ditentukan jangka waktu berlakunya yang tidak lebih dari 30 tahun, kecuali itu didalam menentukan bidang-bidang usaha mana modal asing diperbolehkan, Pemerintah sepenuhnya mengatur rancangan-rencana pembangunan yang akan disusun oleh Pemerintah, dan dalam hal ini tidak boleh dilupakan bahwa tanah, kekayaan alam dan itikad baik negara dan bangsa Indonesia juga dapat diperhitungkan sebagai modal berharga.

Dengan demikian antara Undang-undang PMA dengan Undang-Undang Pertambangan pada kenyataan sudah sejalan satu sama lain. Hal ini dapat dicermati dari Penjelasan Umum masing-masing undang-undang tersebut yang lebih mengutamakan kepentingan nasional dan kemakmuran rakyat. Secara yuridis normatif apa yang menjadi tujuan dikeluarkannya UU PMA dan UU Pertambangan tidak ada pertentangan atau sudah sejalan sesuai dengan kehendak Tujuan Nasional negara Republik Indonesia. Adapun dalam kenyataan muncul kasus-kasus yang kurang memberikan keuntungan bagi bangsa Indonesia terutama kasus PT Freeport Indonesia berdasarkan temuan Badan Pemeriksa Keuangan tahun 2004 dan 2005 bahwa dari hasil pemeriksaan dapat dikemukakan bahwa unsur Sistem Pengendalian Intern atas pengelolaan PNBPN telah dibuat, melalui susunan organisasi yang telah memisahkan fungsi pencatatan, penghitungan dan verifikasi; penerapan kebijakan mengenai penetapan royalti dan iuran tetap serta pengenaan denda keterlambatan pemenuhan kewajiban keuangan perusahaan; perencanaan penetapan anggaran PNBPN yang dilakukan berdasarkan pembahasan RKAB; pelaksanaan prosedur pelaporan dan rekonsiliasi dengan instansi terkait; penatausahaan dokumen dan bukti-bukti setoran PNBPN; serta adanya kegiatan pengawasan baik yang dilaksanakan oleh Direktorat Pengusahaan Mineral dan Batubara (DPMB) maupun oleh Tim Optimalisasi Penerimaan Negara (OPN), terdapat ketidaksesuaian terhadap peraturan, prinsip akuntansi yang

berlaku umum dan ketentuan kontrak pada TA 2004 dan TA 2005 sebesar USD17,040.72 ribu (20.19%) dan Rp192.228,10 juta (52,69%) dari realisasi anggaran yang diperiksa, sehingga menghilangkan potensi penerimaan Negara pada tahun 2004 dan 2005 (Semester I) sebesar USD2,228.98 ribu, potensi penerimaan barang tambang ikutan berupa belerang minimal sebesar USD14,442.25 ribu tidak dapat direalisasikan, Penerimaan iuran royalti dan iuran tetap dari PTFI untuk bagian Pemerintah Pusat pada tahun 2004 sebesar Rp75.347,12 juta dan tahun 2005 (Semester I) sebesar Rp116.880,98 juta atau total sebesar Rp192.228,10 juta belum dibukukan sebagai PNB Dep. ESDM sehingga Laporan Realisasi Anggaran Departemen belum menunjukkan realisasi penerimaan yang sebenarnya, PT Freeport Indonesia kurang membayar royalti tahun 2003 dan 2004 sebesar USD369.49 ribu, sehingga royalti tersebut belum dapat digunakan untuk kepentingan Negara, Penjualan konsentrat dari PTFI ke Perusahaan Glencore AG pada tahun 2004 di bawah harga pasar sehingga menghilangkan potensi penerimaan pajak penghasilan sebesar USD5,914,42 ribu. Semua itu tidaklah terkait dengan isi normatif peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU PMA dan UU Pertambangan). Namun demikian jika mengkaji isi undang-undang PMA dan UU Pertambangan dari sisi maksud dan tujuannya semestinya undang-undang ini juga harus disesuaikan dengan kondisi ekonomi dan kondisi masyarakat saat ini yang sesuai dengan era reformasi dan era globalisasi yang menghendaki kejelasan dan kerincian sebuah peraturan perundangan. Apalagi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dalam Pasal 6 ayat (1) nya dinyatakan bahwa materi peraturan perundang-undangan harus mengandung beberapa asas, yang beberapa diantaranya adalah asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, yaitu asas bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara. Demikian juga asas keadilan yaitu asas bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warganegara tanpa kecuali. Asas-asas ini pada era Orde Baru tidak pernah dimunculkan dan yang lebih ditekankan pada saat itu adalah kepentingan umum yang diutamakan dari pada kepentingan pribadi atau golongan.

### C. Keterbatasan Peneliti

Dalam penelitian ini peneliti kesulitan untuk mengkaji beberapa kontrak karya antara Pemerintah Indonesia dengan para pengusaha Penanaman Modal Asing, dikarenakan sifat rahasia kontrak karya diantara kedua belah pihak terutama dalam sektor pertambangan, dengan dalih merupakan rahasia perusahaan yang dibuat atas dasar kebebasan berkontrak diantara mereka dan berlaku sebagai undang-undang (*pacta sunt servanda*).

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kebijakan Pemerintah dalam pengaturan divestasi PMA dalam sektor pertambangan dilakukan dengan mengacu pada aturan dasar Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan. Kedua undang-undang tersebut merupakan peraturan pokok yang menjadi acuan bagi pengambil kebijakan di bidang PMA dan Pertambangan, sehingga kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah dapat berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan beberapa diantaranya adalah:
  - Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan;
  - Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing;
  - Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal Dalam Rangka Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri Melalui Sistem Satu Atap;
  - Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional;
  - Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1256.K/008/M.PE/1996 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Analisis mengenai Dampak lingkungan untuk kegiatan Pertambangan dan Energi;
  - Keputusan Presiden Nomor 117 Tahun 1999 tentang Perubahan Kedua Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penanaman Modal;
  - Keputusan Presiden Nomor 118 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2000 tentang bidang Usaha yang tertutup

dan Bidang usaha yang terbuka dengan Persyaratan Tertentu bagi Penanam Modal.

2. Sinkronisasi pelaksanaan pengaturan divestasi dalam sektor pertambangan dengan tujuan dikeluarkannya UU PMA dan tujuan dikeluarkannya UU Pokok Pertambangan

Berbagai pengaturan divestasi di sektor pertambangan yang ada sudah memenuhi apa yang menjadi tujuan dikeluarkannya UU PMA dan UU Pertambangan. Secara yuridis segala peraturan pelaksanaan dalam hal ini kebijakan pengaturan divestasi sejalan dengan maksud dan tujuan dikeluarkannya UU PMA dan UU Pertambangan. Dikeluarkannya berbagai kebijakan Pemerintah dalam pengaturan divestasi sektor pertambangan secara yuridis normatif sudah mengacu pada UU PMA dan UU Pertambangan.

## **B. Saran**

1. Perlu dikaji ulang isi Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan untuk disesuaikan dengan kondisi saat ini terutama dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pembentukannya lebih mengutamakan kepentingan rakyat banyak dan menghindari adanya tumpang tindih diantara beberapa peraturan perundang-undangan.
2. Perlu dilakukan tindak lanjut dari pengkajian ulang isi UU PMA dan UU Pertambangan tahun 1967 dengan melakukan perubahan yang disesuaikan dengan kondisi saat ini.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulrahman (1992). *Ketentuan Pokok Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Pengairan, dan Lingkungan Hidup*. Alumni. Bandung.
- G. Kartasaputra dkk (1983). *Menejemen Penanaman Modal Asing*. Bina Aksara. Jakarta.
- Ismail Sunny dan Rudiono Rochmat (1979). *Tinjauan dan Pembahasan UU Penanaman Modal Asing dan Kredit Luar Negeri*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki (1997). *Penelitian Hukum*. Makalah disajikan dalam Penataran Penelitian Normatif di Lemlit UNAIR tg. 11 – 12 Juni.
- Ronny Hanitijo Soemitro (1994). Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri. Ghalia Indonesia. Jakarta
- RT Susantya RH dan Sumantoro (1991). *Pengetian Pokok Hukum Perusahaan*. Rajawali Perss. Jakarta.
- Soerjono Soekanto (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta.
- Sumantoro (1985). *Bunga Rampai Permasalahan Penanaman Modal dan Pasar Modal*. Bina Cipta. Bandung.
- (1987). *Kegiatan Perusahaan Multinasional Problema Politik, Hukum, dan Ekonomi Dalam Pembangunan Nasional*. Gramedia. Jakarta.
- -- -- (1987). *Aspek-aspek Hukum dan Pasar Modal di Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- T Mulya Lubis (1992). *Hukum adn Ekonomi*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- T Mulya Lubis dan Richard M Buxbaum (1986). *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*. Yayasan Obor. Jakarta.