

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Bak harta karun mineral, tak dapat dipungkiri kekayaan Republik Indonesia (RI) atas Sumber Daya Alam (SDA) dalam industri ekstraktif. Membuka ruang untuk pertumbuhan progresif bagi industri ekstraktif, dengan fakta bahwa RI menduduki peringkat atas dalam menyimpan cadangan mineral pada lanskap dunia. Kekayaan ini tertuang pada cadangan emas yang menduduki peringkat ke-lima, tembaga pada posisi ke-tujuh, nikel di kedudukan ke-enam, bauksit juga ke-enam dan batu bara pada tingkat ke-sepuluh dalam cakupan peringkat cadangan mineral global.<sup>1</sup> Akan tetapi, potensi industri pertambangan ini justru menjadi kutukan yang terselubung, sebab tidak diiringi dengan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang mumpuni. Menurut Kementerian Keuangan RI, limitasi teknologi, dependensi terhadap ekspor barang mentah, infrastruktur yang lemah, korupsi dan regulasi yang tumpang tindih, juga menjadi faktor turunan dari masalah industri pertambangan di RI.<sup>2</sup> Lantas, kekayaan sektor

---

<sup>1</sup> World Bank, *Report on Indonesia Mining Sector Diagnostic* (2018), <https://doi.org/https://documents1.worldbank.org/curated/en/704581575962514304/pdf/Report-on-Indonesia-Mining-Sector-Diagnostic.pdf>.

<sup>2</sup> Ministry of Finance Republic of Indonesia, *Innovate Indonesia: Unlocking Growth Technological Transformation* (March 2020),

ekstraktif ini bagaikan pisau bermata dua, apakah sumber daya ini anugerah atau justru kutukan bagi bumi pertiwi?

Menyikapi rekahan sekaligus peluang ini, SDA yang tidak bertemu dengan SDM yang memadai, bermuara pada investor asing yang mempertimbangkan untuk menanamkan modalnya di industri pertambangan RI. Fenomena ini dapat terwujud dengan berakhirnya kepemimpinan Orde Lama yang digantikan Orde Baru, yang haus akan Penanaman Modal Asing (PMA), dilandasi paham liberalisme konservatif asal Amerika Serikat (AS), diawali pada tahun 1966.<sup>3</sup> PMA atau *Foreign Direct Investment* (FDI) yang menjadi acuan penelitian ini, dapat didefinisikan sebagai:

Kategori investasi lintas batas yang mana seorang investor yang tinggal di satu ekonomi membangun kepentingan yang berlangsung lama dan tingkat pengaruh yang signifikan terhadap sebuah perusahaan yang berada di ekonomi lain. Kepemilikan lebih dari 10 persen dari kuasa suara dalam sebuah perusahaan di satu ekonomi oleh seorang investor di ekonomi lain adalah bukti hubungan seperti itu.<sup>4</sup>

Perlu ditekankan pula, bahwa istilah PMA dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan FDI yang sering kali dituturkan Bank Indonesia (BI), memiliki pengertian dasar yang sama, yaitu dana asing yang digelontorkan ke RI, meski dengan pendekatan berbeda.<sup>5</sup> PMA berbasis pendekatan kewarganegaraan, sedangkan FDI menggunakan pendekatan kepemilikan saham dan durasi waktu.

---

<sup>3</sup> Richard Robinson, *Indonesian the Rise of Capital* (Equinox Publishing, 2009).

<sup>4</sup> “Foreign Direct Investment (FDI),” *OECD iLibrary*, accessed June 9, 2024, [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/foreign-direct-investment-fdi/indicator-group/english\\_9a523b18-en#:~:text=Foreign%20direct%20investment%20\(FDI\),-Foreign%20direct%20investment](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/foreign-direct-investment-fdi/indicator-group/english_9a523b18-en#:~:text=Foreign%20direct%20investment%20(FDI),-Foreign%20direct%20investment).

<sup>5</sup> “Apakah Perbedaan PMA Versi BKPM Dengan FDI Versi Bank Indonesia (BI)?,” *Badan Koordinasi Penanaman Modal*, accessed June 9, 2024, <https://oss.go.id/en/informasi/faq/62e0241dd4c14c2600ff6e38>.

Dalam bingkai rezim Orde Baru yang berusaha merangsang PMA sebesar-besarnya, kepekaan para investor serta berkelimpahan cadangan mineral tidak menjadi upaya satu-satunya. Maka dari itu, perangkat kebijakan sekaligus pelaksanaan dari pemerintah ke akar rumput yang sistemik dan komprehensif menjadi faktor determinan utama. Argumentasi ini tertuang dengan dibentuknya Kontrak Karya (KK) atau *Contract of Work* (CoW) pada tahun 1967. Kontrak karya sendiri adalah perjanjian yang berlandaskan hukum bagi pemerintahan pusat dengan perusahaan tambang multinasional untuk mendapatkan izin dalam melakukan kegiatan tambang di RI.<sup>6</sup>

Dimana KK ini didasari Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1967 tentang PMA yang diikuti UU Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. KK direalisasikan pertama kali oleh kerja sama antara *Freeport McMoran* (FCX) dan pemerintah rezim Soeharto dengan dibentuknya PT Freeport Indonesia (PTFI), demi melakukan ekstraksi tembaga, perak dan emas di Papua, tepatnya Timika. Masa berlaku KK atas PTFI berakhir pada tahun 1997, dimana PTFI berinisiatif untuk memperpanjang perjanjian karena penemuan cadangan mineral yang jauh lebih besar, akan tetapi Kontrak Karya II (KK II) memuat pengembalian saham sebesar 51% kepada pemerintah pusat setelah masa kontrak berakhir, setelah 20 tahun.<sup>7</sup> Meski begitu, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 1994, membatalkan

---

<sup>6</sup> Siciliana Agave Sihombing, Cecep Safa'atul Cecep Safa'atul, and Nurillah Jamil Achmawati Novel, "Negotiation: How Indonesia Use Its Power Based Position Towards Freeport Mining Industry," *Jurnal Bisnis Strategi* 31, no. 1 (2022): 58–65.

<sup>7</sup> Stefanie Winarko, *Hubungan Indonesia dan PT Freeport Indonesia Mulai Dari Masa Kontrak Karya Hingga Perubahan Status Perjanjian ke Izin Usaha Pertambangan Khusus* (2019), <https://doi.org/https://repository.unpar.ac.id/bitstream/handle/123456789/9813/Cover%20-%20Bab1%20-%203315005sc-p.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

fungsi KK II, dengan memberikan ruang bagi perusahaan yang berdiri dengan basis PMA apapun dapat membeli saham perusahaan lokal, memungkinkan perusahaan multinasional untuk memiliki 100% kepemilikan saham perusahaan di *host country*.

Kelonggaran bersamaan dengan stimulus yang diberikan pemerintahan Orde Baru atas perusahaan multinasional berbasis industri pertambangan, menciptakan derasan PMA yang tak terelakkan pada tahun 1990-an, mencapai angka 29 Miliar dollar AS.<sup>8</sup> Perusahaan multinasional atau *Multinational Corporations* (MNCs) yang menjadi bahan kajian dalam penelitian ini, menurut Cohn dapat didefinisikan sebagai berikut:

Suatu perusahaan yang menjalankan bisnis di lebih dari satu negara belum tentu merupakan MNC. Untuk memenuhi syarat, suatu perusahaan harus memiliki setidaknya satu proyek PMA yang mana perusahaan tersebut mempunyai hak pengelolaan atau kendali tertentu. Suatu perusahaan dapat melakukan PMA di negara tuan rumah dalam dua bentuk: investasi *greenfield*, atau investasi lapangan hijau aset produktif oleh asing; dan *merger* dan akuisisi (M&A), atau pembelian saham di perusahaan yang sudah ada dengan tujuan berpartisipasi dalam manajemennya.<sup>9</sup>

Tidak sampai di situ, istilah *home country* dan *host countries* juga hadir dalam kajian MNC, dimana *home country* berarti negara dimana MNC itu memiliki kantor pusat atau pertama kali berdiri. Sedangkan *host countries* merupakan negara dimana MNC melakukan proyek PMA dengan dua bentuk yang sudah dituturkan Cohn sebelumnya. Dalam penelitian ini, MNC berbasis pertambangan yang akan dianalisis

---

<sup>8</sup> Terry OCallaghan, "Patience Is a Virtue: Problems of Regulatory Governance in the Indonesian Mining Sector," *Resources Policy* 35, no. 3 (September 2010): 218–225, <https://doi.org/https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420710000218>.

<sup>9</sup> Theodore H. Cohn, "Multinational Corporations and Global Production," essay, in *Global Political Economy*, Sixth. (E. Lake Ave., Glenview: Pearson Education, Inc, 2012), 250–251.

secara mengakar akan dipersempit dalam cakupan bentuk M&A yang tertuang dalam PT Vale RI Tbk dan PT Nusa Halmahera Mineral.

Penelusuran selanjutnya akan fokus kepada dua profil perusahaan singkat yang menjadi studi kasus utama penelitian. Pertama, PT Vale Indonesia Tbk (PTVI) yang menandatangani KK I pula pada tahun 1968, dengan nama PT International *Nickel Indonesia*.<sup>10</sup> KK I ini disepakati antara *Vale Canada Limited* bagian dari *Vale Base Metals* dengan pemerintahan pusat RI pada tahun 1968, perjanjian KK I ini berakhir pada tahun 2014. *Home country* dari PTVI adalah Brazil, dengan melakukan pengoperasian kegiatan tambangnya di daerah Sulawesi, tepatnya di provinsi Sulawesi Tengah, Tenggara dan Selatan. Pada sisi yang lain, profil perusahaan kedua, *PT Nusa Halmahera Minerals* (NHM) dengan dimulainya KK I pada tahun 1994, dengan perjanjian antara *Newcrest Mining Ltd* dengan PT Aneka Tambang Tbk (ANTAM), perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) RI. Dimana KK I antara Antam dan NHM akan berakhir pada tahun 2020. Perlu digarisbawahi pula, *Newcrest Mining Ltd* memiliki markas besar di Australia, membuktikan bahwa NHM merupakan bagian dari sebuah MNC.

Seusai berakhirnya kedudukan Orde Baru, yang diawali terciptanya Reformasi dengan pendekatan kebijakan ekonomi yang bersifat *inward looking*, pastinya akan mempengaruhi perumusan KK II s habisnya masa legalitas KK I, terhadap berbagai perusahaan MNCs pertambangan. Begitu pun pula, kedua perusahaan yang menjadi

---

<sup>10</sup> "Tentang PT Vale Indonesia," *Vale*, accessed June 9, 2024, <https://vale.com/in/indonesia/tentang-pt-vale>.

studi kasus penelitian, yakni PTVI dan NHM dengan perjanjian dan perangkat hukum yang baru, akan menghadapi ketidakpastian hukum. Berbeda dengan nasib PTVI, yang masa berakhir KK I masih dalam kurun waktu kekuasaan Orde Baru, dengan PP No 20 Tahun 1994. Kacamata era Reformasi yang bertolak belakang dengan infrastruktur kebijakan PMA pada rezim sebelumnya, justru mengancam eksistensi PTVI dan NHM dengan kehadiran UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam UU ini memuat mengenai kewajiban perusahaan tambang dengan PMA untuk melakukan divestasi saham yang diatur oleh kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM). Alhasil, dirumuskannya Permen ESDM Nomor 9 Tahun 2017 Bab II pada Pasal 2 tentang Divestasi Saham sebagai kewajiban perusahaan tambang berbasis PMA untuk mengimplementasikannya, dimana memuat:

Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi dalam rangka PMA, setelah 5 (lima) tahun sejak berproduksi wajib melakukan Divestasi Saham secara bertahap, sehingga pada tahun kesepuluh sahamnya paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh Peserta RI.<sup>11</sup>

Bukan hanya itu, sederet birokrasi kembali ditambahkan dalam amandemen UU No 4 Tahun 2009 dengan dirumuskannya UU No 3 Tahun 2020. Pastinya kebijakan ini akan berdampak secara langsung maupun tidak langsung terhadap NHM yang mengakhiri KK I nya pada tahun 2020, serta PTVI yang akan melakukan perjanjian ketiganya dengan berakhirnya KK II pada tahun 2025.

---

<sup>11</sup> Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, *Permen ESDM Nomor 09 Tahun 2017*, accessed June 9, 2024, <https://bdtbt.esdm.go.id/wp-content/uploads/2019/01/Permen-ESDM-Nomor-09-Tahun-2017.pdf>.

Berbekal argumentasi yang sudah dipaparkan sebelumnya, mulai dari industri ekstraktif di tanah air yang tidak mampu dikelola secara mandiri, pendekatan rezim Orde Baru untuk menarik PMA dengan infrastruktur kebijakan yang mendukung hingga usaha MNCs sektor pertambangan melebarkan sayapnya di RI hingga kebijakan ekonomi era reformasi yang dilandasi kepentingan nasional, akan berdampak pada keberlangsungan MNCs. Seluruh runtutan substansi tersebut merujuk pada dua MNC pada sektor ekstraktif yang akan menjadi landasan studi kasus penelitian, yaitu PTVI dan NHM, dimana keduanya akan menghadapi ketidakpastian hukum dari pendekatan kebijakan ekonomi pada masa reformasi. Kebijakan yang akan berdampak pada kelangsungan operasi perusahaan PTVI sekaligus NHM, tertuju pada UU No. 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Khususnya, pada pasal 112 yang memaksa perusahaan multinasional tambang untuk melakukan divestasi saham, yang juga dipertebal dengan Permen ESDM Nomor 9 Tahun 2017 Bab II pada Pasal 2. Alhasil, penelitian akan menguak seputar dampak kebijakan divestasi industri pertambangan tahun 2020 terhadap PMA di RI, dengan studi kasus PTVI dan NHM.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pembentukan kebijakan divestasi pada masa reformasi, berangkat dari kepentingan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokal. Lantas, pendekatan kebijakan divestasi pada bidang ekstraktif di era reformasi, pastinya akan mempengaruhi MNCs yang sudah berlembang lama mengoperasikan bisnisnya di

tanah air. Mengingat banyaknya kebijakan divestasi yang diberlakukan atas MNCs yang bergerak di bidang ekstraktif, maka penelitian ini akan mempersempit ruang lingkup pembahasan pada perbandingan UU No. 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dengan berbagai kebijakan divestasi yang telah dirumuskan sebelumnya dalam kurun waktu era reformasi. Tidak sampai di situ, dalam rangka merumuskan masalah yang hendak dikaji dalam pembahasan penelitian, maka PTVI dan NHM ditetapkan sebagai MNCs acuan studi kasus penelitian ini. Penetapan dua MNCs ini dengan pertimbangan untuk mengkaji proses interaksi berbagai aktor dan menelaah dampak langsung maupun tidak langsung dari diimplementasikannya UU No. 3 Tahun 2020. Perlu digaris bawahi pula, perbedaan *time series* atas sebelum dan sesudah kebijakan divestasi dalam UU No. 3 Tahun 2020 akan menjadi acuan perumusan masalah penelitian ini. Dilandasi latar belakang dan batasan pembahasan, dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana proses interaksi antara MNCs, khususnya PT Vale Indonesia Tbk dan PT Nusa Halmahera Mineral dengan pemerintah dan masyarakat lokal pasca kebijakan divestasi dalam UU No. 3 Tahun 2020?
2. Apa dampak ekonomi, sosial dan lingkungan pasca implementasi kebijakan divestasi dalam UU No. 3 Tahun 2020, dari proses interaksi antara MNCs (PT Vale Indonesia Tbk dan PT Nusa Halmahera Mineral) dengan pemerintah dan masyarakat lokal?



### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berimbang dari tantangan yang telah dipaparkan sebelumnya, dimana kebijakan divestasi pada UU No. 3 Tahun 2022 akan berdampak pada eksistensi serta keberlangsungan operasional MNCs sektor tambang di RI. Alhasil, sebagai bentuk hasil dari formulasi rumusan masalah yang telah memberikan batasan pada kajian dua perusahaan, yakni PTVI dan NHM, maka penelitian ini dibentuk untuk memenuhi dua tujuan.

Pertama-tama, studi ditujukan untuk memahami proses interaksi antara pemerintah, masyarakat dan MNCs, khususnya PTVI dan NHM terhadap kebijakan divestasi dalam UU No. 3 Tahun 2020. Penelusuran atas tujuan ini diharapkan dapat menyajikan pemahaman dasar atas pasal-pasal kebijakan divestasi, sanksi dari ketidakpatuhan kebijakan, aktor-aktor beserta fungsinya dalam proses pelaksanaan kebijakan. Tak hanya itu, penelitian juga akan menggaris bawahi proses interaksi antara dua perusahaan terhadap pemerintah dan masyarakat lokal, pasca diberlakukannya kebijakan divestasi.

Kedua, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak ekonomi, sosial dan lingkungan secara langsung maupun tidak langsung pada UU No. 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terhadap PTVI dan NHM. Tujuan ini mampu memberikan gambaran atas dampak langsung kebijakan divestasi terhadap perusahaan, seperti izin operasional, kepemilikan saham dan profitabilitas perusahaan. Sedangkan, penelaahan dampak tidak langsung dari kebijakan divestasi, akan

membahas seputar kondisi kesejahteraan masyarakat sekitar hingga kondisi lingkungan dimana daerah pertambangan perusahaan terkait beroperasi.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah mengingat pelaksanaan kebijakan UU No. 3 Tahun 2020 terhadap PTVI dan NHM, merupakan jajaran perusahaan yang baru saja menerapkan kebijakan ini, juga masih dalam proses yang panjang untuk mengimplementasikan sepenuhnya. Bersandar dari pernyataan sebelumnya, maka penelitian ini memiliki dua poin kegunaan. Pertama, dalam kegunaan akademis, studi ini diharapkan dapat memberikan pijakan bagi pemerintah dan akademisi untuk dapat memperkaya wawasan dalam merumuskan kebijakan divestasi yang tepat sasaran. Bukan hanya itu, secara akademis, penelitian ini juga dapat menjadi sumber kajian penelitian berikutnya terkait kebijakan divestasi di masa depan. Kedua, secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pedoman terhadap kedua perusahaan terkait ataupun perusahaan lainnya dalam sektor tambang untuk dapat menyikapi dan memitigasi dampak dari kebijakan divestasi.

#### **1.5. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini telah dirumuskan oleh penulis menjadi lima bagian utama, demi membentuk struktur dalam proses membaca, sehingga memberikan pemahaman atas tujuan penulisan yang telah ditetapkan.

Pertama-tama, penulis akan memulau pada Bab 1 yang berisi latar belakang mengenai sejarah perubahan kebijakan izin MNCs yang bergerak di sektor tambang, hingga dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 2020 tentang kebijakan divestasi. Sehingga bab ini memberikan konteks dan alasan di balik penelitian. Tak hanya itu, pada bab ini juga menyajikan rumusan masalah, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian serta sistematika penelitian.

Selanjutnya, pada Bab 2, memuat tinjauan pustaka yang meninjau literatur yang ada tentang topik penelitian yang dibagi menjadi empat kategori, guna memberikan landasan atas penelitian ini. Serta teori dan konsep yang menjadi dasar penelitian Anda. Pada bagian berikutnya, penelitian memuat teori utama, diiringi dengan perspektif dan konsep yang termuat dalamnya, sebagai pijakan untuk menganalisis penelitian ini.

Pada Bab 3 ini, akan membahas metodologi yang dilandasi penelitian ini demi mengarahkan proses penelitian. Metodologi penelitian berisi pendekatan ilmiah yang menjelaskan pendekatan ilmiah, proses pengumpulan data dan proses analisis data. Alhasil, melalui penetapan metodologi ini, diharapkan menjadi kerangka untuk menyajikan hasil dan temuan pada bagian pembahasan penelitian.

Memasuki Bab 4, penulis akan menjawab mengenai rumusan masalah yang telah diajukan. Bab ini juga akan menerapkan analisis data yang telah dikumpulkan, dengan menghubungkan temuan dan kerangka teoritis yang ditetapkan dalam Bab 2. Penulis akan menguraikan proses interaksi antara pemerintah, masyarakat dan MNCs terhadap UU No. 3 Tahun 2020, untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama. Dengan tujuan, menjawab pertanyaan penelitian kedua bab ini akan menganalisis

dampak ekonomi, sosial dan lingkungan terhadap interaksi antar aktor sebelumnya. Hasil temuan dari bagian ini adalah pemerintah memiliki andil yang cukup besar dalam menavigasi PTVI dan NHM melalui kebijakan divestasi. Dimana kedudukan direksi dan pemangku kepentingan dipenuhi oleh anggota BUMN, mempermudah proses perizinan tambang dan mempersingkat birokrasi. Pada sisi yang lain, interaksi kedua perusahaan terhadap masyarakat lokal juga membaik, dibuktikan melalui keberhasilan CSR yang tepat sasaran, sebab pemerintah lebih mengerti kebutuhan masyarakat lokal. Sedangkan dampak sosial terbukti membaik dengan peningkatan indeks pembangunan manusia serta penurunan angka kemiskinan di kabupaten dimana pertambangan PTVI dan NHM beroperasi. Dampak lingkungan tidak jauh berbeda sebelum ataupun sesudah kebijakan divestasi diimplementasikan, melalui sumber hasil wawancara dengan pihak WALHI Sulawesi Selatan dan Maluku Utara.

Terakhir, pada Bab 5, bagian ini menyuguhkan kesimpulan atas temuan utama penelitian dan implikasinya mengenai topik yang dipijak penelitian ini. Lalu, penulis akan memberikan rekomendasi untuk penelitian lainnya yang didasari topik serupa.