

# Menimbang Posisi Indonesia dalam Kontrak Karya Freeport (Problematika Hukum-Sosial Serta Kemungkinan Solusinya)

Inda Rahadiyan<sup>1</sup>  
Karina Amanda Savira<sup>2</sup>

**Abstrak:** Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini meliputi: pertama, bagaimana posisi Indonesia dalam Kontrak Karya Freeport? Kedua, bagaimana problematika hukum dan sosial yang ditimbulkan oleh Kontrak Karya Freeport? Ketiga, bagaimana perkembangan pelaksanaan renegotiasi sebagai kemungkinan solusi atas problematika hukum dan sosial yang ditimbulkan oleh Kontrak Karya Freeport? Penelitian dilakukan dengan metode penelitian kepustakaan (*library research*) melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan sosial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: pertama, posisi Indonesia dalam Kontrak Karya Freeport sejatinya sama dengan posisi para pihak dalam suatu perjanjian (kontrak). Namun demikian, Kontrak Karya Freeport tidak dapat dimaknai semata-mata mengenai statusnya sebagai kontrak keperdataan murni. Kedua, Kontrak Karya Freeport menimbulkan problematika hukum dan sosial tersendiri. Problematika hukum terutama berkaitan dengan kekuatan mengikatnya Kontrak Karya Freeport bagi Pemerintah Indonesia yang dihadapkan pada berbagai kerugian yang justru ditimbulkan dari pelaksanaan kontrak. Problematika sosial terutama berkaitan dengan perselisihan antara PT Freeport dengan masyarakat (adat) dan persoalan kerusakan lingkungan hidup. Problematika sosial dimaksud pada tataran tertentu dapat berimplikasi pada stabilitas keamanan masyarakat Papua. Ketiga, proses renegotiasi merupakan cara terbaik dalam rangka menemukan kesepakatan baru yang lebih adil bagi kedua belah pihak.

**Kata-kata kunci:** *Kontrak karya, problematika, hukum, sosial, solusi, Freeport*

---

<sup>1</sup> Penulis menyelesaikan pendidikan sarjana dan magister pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Kini Penulis bekerja sebagai Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan bidang kekhususan hukum perdata-bisnis.

<sup>2</sup> Penulis merupakan mahasiswa aktif pada program studi ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan konsentrasi hukum perdata-bisnis.

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>3</sup> Dalam konteks ini, pemerintah sebagai representasi negara diberikan hak penguasaan atas kekayaan alam.<sup>4</sup> Artinya, segala upaya pemerintah dalam melaksanakan penguasaan atas kekayaan alam harus tunduk pada cita-cita kesejahteraan rakyat.<sup>5</sup>

Berbicara tentang kekayaan alam yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia, tentu tidak terlepas dari\* pembicaraan mengenai sektor pertambangan.<sup>6</sup> Pasalnya, berbagai bahan tambang melimpah ruah di negeri ini. Sebagaimana dengan sumber daya alam lainnya, penguasaan maupun pengelolaan bahan tambang wajib diselenggarakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat.<sup>7</sup>

Peran negara dalam pengelolaan sumber daya mineral meliputi tiga hal yakni pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan.<sup>8</sup> Khusus dalam hal pengusahaan, pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan bidang pertambangan kepada pihak swasta. Karakteristik industri pertambangan yang unik dan keterbatasan negara dalam hal permodalan menjadi alasan utama diberikannya hak pengusahaan tambang kepada swasta.<sup>9</sup>

Secara historis, pemberian hak pengusahaan bidang pertambangan<sup>10</sup> kepada swasta dilakukan berdasarkan sistem kontrak yang dikenal dengan istilah

Kontrak Karya (KK)<sup>11</sup>. Sistem KK pertama kali diterapkan antara Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport pada tahun 1967.<sup>12</sup>

Selama perjalanan KK Freeport, berbagai pemeriksaan dan pengkajian justru membuktikan besarnya kerugian yang ditanggung oleh negara sebagai akibat beroperasinya PT Freeport Indonesia. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan bahkan menyebutkan bahwa potensi kerugian negara akibat aktivitas tambang Freeport mencapai Rp 185 Triliun.<sup>13</sup> Potensi kerugian tersebut disebabkan oleh pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Freeport selama melakukan operasi tambang di wilayah Papua. Pelanggaran yang paling nampak adalah pelanggaran di bidang lingkungan yang berdampak pada terjadinya kerusakan lingkungan hidup.

Secara mendasar, kontrak karya mengikat kedua belah pihak berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, ini berarti bahwa baik Pemerintah Indonesia maupun Freeport wajib taat dan patuh terhadap isi kontrak. Pemerintah Indonesia demi hukum memiliki kedudukan setara dengan Freeport sebagaimana para pihak dalam suatu kontrak. Sifat mengikatnya kontrak ini kemudian dihadapkan pada berbagai masalah yang diakibatkan oleh pelaksanaan Kontrak Karya. Pada satu sisi Pemerintah Indonesia wajib untuk taat dan patuh pada isi Kontrak Karya Freeport, namun pada sisi lain pelaksanaan Kontrak Karya justru menimbulkan berbagai kerugian.

<sup>3</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, 2011, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 24

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie menyebutkan mengenai kedudukan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu konstitusi ekonomi. Artinya, Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum kaidah hukum tertulis yang tertinggi di bidang ekonomi. Baca: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, 2010, Penerbit Buku Kompas, Jakarta*.

<sup>6</sup> Jesi Karina, *Hubungan Asas Pacta Sunt Servanda Dengan Kewajiban Negosiasi Ulang Royalti Pada Kontrak Pertambangan (Studi Kasus: Kontrak Karya PT Freeport Indonesia Company)*, 2012, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 2

<sup>7</sup> Salim H.S., *Hukum Pertambangan di Indonesia*, 2008, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 10

<sup>8</sup> Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm. 25

<sup>9</sup> *Ibid*.

<sup>10</sup> Bidang pertambangan yang dimaksud dalam hal ini adalah bidang pertambangan umum, yang meliputi emas, tembaga dan perak.

<sup>11</sup> Beberapa penulis sebelumnya mempersamakan istilah kontrak karya dengan istilah *contract of work* walaupun penyebutan demikian sejatinya tidak banyak digunakan dalam kepustakaan bisnis. Sebagai contoh, istilah *contract of work* tidak dapat ditemukan dalam beberapa Business Dictionary

<sup>12</sup> Jesi Karina, *op.cit*, hlm. 4

<sup>13</sup> Informasi lebih mendalam mengenai potensi kerugian negara ini dapat dibaca pada berbagai pemberitaan, antara lain: Galih Gumelar, "BPK: Operasional Freeport Berpotensi Rugikan RI Rp 185 Triliun", <http://m.cnnindonesia.com>, Giri Hartomo, "Banyak yang Belum Teraudit, Kerugian Akibat Freeport Lebih dari Rp 185 Triliun", <http://economy.okezone.com>, Anggita Rezky Amelia, "BPK: Potensi Kerugian Negara Akibat Tambang Freeport Rp 185 Triliun", <http://katadata.co.id>

Dampak kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan penambangan Freeport masih terus terjadi. Bulan Mei 2017 lalu, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) merilis adanya dugaan bahwa pencemaran sungai tidak hanya terjadi di Sungai Aikwa tetapi juga terjadi di lima sungai lain. Produksi 1 gram emas menghasilkan 2,1 ton material sisa dan 5,8 kilogram emisi beracun berupa logam berat, timbal arsen, merkuri dan sianida.<sup>14</sup>

Selain persoalan sosial berupa pencemaran lingkungan hidup, pelaksanaan Kontrak Karya Freeport pada kenyataannya juga berakibat pada persoalan sosial termasuk konflik dengan masyarakat (adat) dan persoalan ketenagakerjaan. Perubahan skema perusahaan pertambangan dari Kontrak Karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) berakibat pada tindakan penghentian operasional penambangan oleh manajemen Freeport beberapa waktu lalu. Pekerja tambang di Mimika Papua yang berjumlah puluhan ribu pun telah dirumahkan. Kondisi demikian tentu dapat memicu masalah sosial yang lebih besar mengingat sekitar 37% Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Mimika berasal dari Freeport.<sup>15</sup> Sumber PAD dimaksud berasal dari pajak dan *royalty*. Selain itu, berbagai persoalan berkaitan dengan status Kontrak Karya Freeport dikhawatirkan dapat berdampak pada stabilitas keamanan.<sup>16</sup>

Upaya demi upaya renegotiasi terus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Renegosiasi dimaksudkan demi tercapainya kesepakatan baru yang lebih adil bagi kedua belah pihak. Perkembangan signifikan dari perjalanan renegotiasi Kontrak Karya Freeport

ditandai dengan komitmen Freeport untuk melakukan divestasi terhadap 51% saham kepada pemerintah Indonesia. Divestasi diharapkan dapat terlaksana sebelum tahun 2021.<sup>17</sup> Namun demikian, perihal persetujuan Freeport melakukan divestasi masih menyisakan persoalan tersendiri.

Persetujuan divestasi saham oleh Freeport sejatinya masih menyisakan persoalan. Setidaknya terdapat dua persoalan mendasar berkaitan dengan persetujuan divestasi tersebut. Pertama, persoalan berkaitan dengan kesiapan dana pemerintah untuk melakukan pembelian saham PT Freeport Indonesia.<sup>18</sup> Kedua, persoalan mengenai mekanisme divestasi termasuk porsi kepemilikan saham oleh pemerintah daerah setempat.

Berdasarkan pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan, maka pengkajian terhadap persoalan Kontrak Karya Freeport berdasarkan perspektif hukum dan sosial menjadi suatu hal yang penting dan relevan untuk dilakukan. Berbagai pengkajian mengenai Kontrak Karya Freeport telah banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Oleh karena itu, penelitian ini bersifat melanjutkan dan memperkuat penelitian yang telah ada sebelumnya.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam rangka menjawab permasalahan dalam kajian ini adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan, mempelajari serta menganalisis berbagai sumber kepustakaan yang relevan dengan permasalahan penelitian.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Johannes P. Christo, "Daftar Dugaan Pencemaran Lingkungan Freeport dari Hulu ke Hilir", <http://m.tempo.co>news>2017/05/03> diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 pada pukul 13.24 WIB.

<sup>15</sup> Michael Agustin, "Masalah Freeport Bagaikan Buah Simalakama", <http://m.detik.com> diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 pukul 10.15 WIB.

<sup>16</sup> Evarianus Supar, "Atasi Kisruh Freeport Agar Tak Picu Masalah Sosial Besar", <http://m.antaranews.com> diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 pukul 10.44 WIB.

<sup>17</sup> Baca: Michael Agustinus, "Siapa yang Akan Beli 51% Saham Freeport? Ini Jawaban Jonan", <http://m.detik.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.36 WIB. Baca: Septian Deny, "Menteri Jonan: Freeport Setuju Divestasi Saham 51 Persen",

<http://bisnis.liputan6.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.40 WIB. Baca: Dedy Afrianto, "Freeport Setuju Divestasi Saham 51%, Sri Mulyani: Detailnya Akan Diselesaikan dalam Waktu Dekat", <http://ekonomi.okezone.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.42 WIB.

<sup>18</sup> Baca: Tim Komunikasi ESDM, "Wawancara Detik.com: Jonan Blak-Blakan Soal Deal Dengan Freeport", <http://www.esdm.go.id> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.59 WIB.

<sup>19</sup> Baca: Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*, 2006, Malang, Banyumedia Publishing.

## PEMBAHASAN

### A. Sejarah Singkat Kontrak Karya Freeport

Sebelum melakukan pengkajian terhadap persoalan-persoalan mendasar mengenai Kontrak Karya Freeport, ada baiknya penulis kemukakan terlebih dahulu mengenai sejarah singkat Kontrak Karya (KK) yang mendasari beroperasinya PT Freeport Indonesia (PT FI) di wilayah Papua. KK yang secara substansial dinilai merugikan pihak Indonesia ini sejatinya memiliki sejarah panjang dengan problematika tersendiri pada setiap eranya.

Penandatanganan KK pertama kali dilakukan pada tahun 1967 dengan sebutan KK I. Kontrak tersebut disepakati oleh Pemerintah Indonesia dengan Freeport Sulphur Company melalui anak perusahaannya PT Freeport Indonesia. Freeport menguasai usaha eksplorasi terhadap lahan seluas lebih dari 10.000 hektar.<sup>20</sup>

Selama berlakunya KK Freeport di Indonesia, para pengamat menilai bahwa rezim kontrak ini tidak memberikan manfaat secara proporsional bagi Indonesia. Sebagai contoh, Freeport diberikan berbagai kelonggaran perpajakan hingga bebas dari kewajiban sosial lingkungan. Ketiadaan manfaat secara proporsional berbanding terbalik dengan jumlah keuntungan yang diperoleh Freeport. Kondisi demikian terus berlangsung hingga perpanjangan KK II pada tahun 1991.<sup>21</sup>

Rezim KK II sebenarnya tidak jauh berbeda dengan KK I. Berbagai klausul kontrak yang merugikan pihak Indonesia masih bertahan tanpa adanya perubahan signifikan. Berdasarkan KK II, PT Freeport Indonesia dapat melakukan penambangan selama 30 tahun hingga masa akhir produksi tahun 2021.<sup>22</sup>

Pasal-pasal dalam KK II mengatur berbagai substansi yang merugikan pihak Indonesia baik secara ekonomi maupun

secara sosial. Sebagai contoh, KK II tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan operasi dan fasilitas pemurnian.

*Bargaining position* pemerintah Indonesia baru mengalami peningkatan pada masa KK V. Berdasarkan KK V, Freeport wajib melakukan divestasi atas kepemilikan saham hingga mencapai 51%. Divestasi wajib dilakukan dalam jangka waktu 20 tahun melalui proses pelepasan secara bertahap.

Namun demikian dalam perjalanannya, kewajiban divestasi juga tidak terlepas dari persoalan. Problematika divestasi saham Freeport kembali mengemuka setelah proses negosiasi antara Pemerintah Indonesia dengan PT FI tidak mencapai kesepakatan. Persoalan KK Freeport bahkan menjadi semakin rumit setelah pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 mengubah skema 'izin' perusahaan tambang dari KK menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).

Secara mendasar penolakan Freeport terhadap perubahan status KK menjadi IUPK bukan tanpa alasan. Pasalnya jelas bahwa kedudukan Pemerintah Indonesia menjadi lebih kuat berdasarkan skema IUPK.

Skema IUPK memiliki perbedaan mendasar dibandingkan dengan skema KK. Berdasarkan skema KK, posisi pemerintah Indonesia dianggap setara dengan PT FI layaknya kesetaraan para pihak dalam suatu perjanjian. Hal demikian merupakan prinsip mendasar hukum kontrak yang berlaku secara universal. Sementara itu, skema IUPK memosisikan kedudukan Pemerintah Indonesia sebagai pihak pemberi izin. Posisi pemerintah selaku pemberi izin khusus tentu berimplikasi kepada 'menurunnya' posisi tawar Freeport. Inilah yang kemudian meningkatkan ketegangan antara Pemerintah Indonesia dengan Freeport

<sup>20</sup> Dewi Aryani, "Kasus Freeport Hilangnya Nurani Pemerintah", [www.antaranews.com](http://www.antaranews.com)

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Arfianto Purbolaksono *et al.* *Nasib Sumber Daya Mineral Kita: Kasus Freeport*, Update Indonesia, Volume X, No.1 Desember 2015. <http://www.theindonesianinstitute.com/wp-content/uploads/2016/01/Update-Indonesia-Volume-X-No.-1-%E2%80%93-Desember-2015.pdf> diakses pada tanggal 10 September 2017 pada pukul 13.14 WIB.

dalam proses renegotiasi yang turut menyebabkan munculnya wacana gugatan PT FI kepada Pemerintah Indonesia atas dasar pelanggaran KK. Keadaan semakin pelik menyusul pengunduran diri Direktur Utama PT FI beberapa waktu lalu.<sup>23</sup>

## **B. Kelahiran Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Sebagai Era Baru Pengaturan Bidang Pertambangan**

Kelahiran Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara (UU Minerba) dirasakan sebagai suatu tonggak perubahan bagi pembaruan hukum pertambangan di Indonesia. Sebagai wujud upaya pemerintah dalam memperbaiki pengaturan minerba, pokok-pokok pikiran UU Minerba ini meliputi:<sup>24</sup>

- 1) Mineral dan batu bara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pelayanannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha;
- 2) Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing;
- 3) Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah;
- 4) Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat Indonesia;
- 5) Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah

dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan, dan

- 6) Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi dan partisipasi masyarakat.

Materi penting UU Minerba yang merupakan perubahan besar dalam pengaturan sektor pertambangan mineral dan batubara adalah mengenai perubahan skema pengusahaan sektor pertambangan dari semula berbentuk Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya/Pengusahaan Pertambangan Batubara (KK/PPKB) menjadi skema izin usaha. Skema izin usaha sektor pertambangan dimaksud meliputi Izin Usaha Pertambangan (IUP) Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR).<sup>25</sup>

Perubahan skema pengusahaan pertambangan dari KK menjadi skema izin dilakukan dengan beberapa dasar pertimbangan, antara lain:<sup>26</sup>

- 1) Bentuk kontrak pertambangan melalui skema KK/PPKB pada satu sisi telah berhasil menarik investor, akan tetapi pada sisi yang lain justru menimbulkan diskriminasi antara pihak swasta nasional dengan pihak swasta asing. Pasalnya, skema pengusahaan pertambangan melalui KK khusus diperuntukan bagi investor asing.
- 2) Terdapat perbedaan mendasar antara skema izin pertambangan dengan skema kontrak (KK). Pada skema izin, perizinan diberikan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan yakni eksplorasi, eksploitasi dan pengolahan serta pengangkutan. Sementara itu dalam skema KK, izin pengusahaan pertambangan

<sup>23</sup> Yoga Sukmana, "Resmi Chappy Hakim Mundur Sebagai Dirut Freeport",

<http://ekonomi.kompas.com> diakses pada tanggal 23 Februari 2017 pukul 13.20 wib.

<sup>24</sup> Penjelasan Umum atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

<sup>25</sup> Ahmad Redi, "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 3, September 2016. hlm. 615

<sup>26</sup> *Ibid.* hlm. 616-617

diberikan secara sekaligus mulai dari eksplorasi hingga eksploitasi.

- 3) Terdapat pemerintah daerah (kabupaten/kota) yang tidak taat kepada peraturan<sup>27</sup> mengenai pengawasan KK/PKP2B. Kewenangan melakukan pengawasan terhadap KK/PKP2B sesungguhnya berada pada pemerintah pusat, namun pada kenyataannya justru pengawasan banyak dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 4) Skema perusahaan pertambangan oleh pihak non pemerintah melalui pemberian izin memiliki beberapa keunggulan<sup>28</sup> apabila dibandingkan dengan skema perusahaan berdasarkan KK.

### C. Posisi Indonesia dan Kekuatan Mengikat Kontrak Karya Freeport

Secara mendasar, kekuatan mengikat suatu kontrak tunduk pada asas *pacta sunt servanda*. Berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, setiap pihak yang membuat suatu perjanjian harus mematuhi perjanjian tersebut. Setiap pihak dalam perjanjian harus melaksanakan perjanjian yang mereka buat. Asas *pacta sunt servanda* timbul dari anggapan bahwa secara alamiah sifat mengikatnya kontrak didasarkan pada dua hal yang salah satunya adalah adanya sifat kesederhanaan bahwa seseorang harus bekerjasama dan berinteraksi dengan orang lain. Dalam hal ini masing-masing orang harus memiliki rasa saling percaya yang pada akhirnya mengakibatkan orang untuk memberikan kejujuran dan kesetiaan pada janji yang dibuat.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Yang dimaksud dengan peraturan dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom

<sup>28</sup> Keunggulan dimaksud antara lain:

- 1) Hubungan hukum para pihak dalam skema izin bersifat publik, bukan sifat hubungan hukum keperdataan sebagaimana terdapat dalam skema KK
- 2) Izin diberikan oleh pemerintah sesuai dengan kewenangan dan pertimbangan yang ada
- 3) Tidak berlaku pilihan hukum (dalam hal penyelesaian sengketa)
- 4) Skema izin melahirkan akibat hukum pada satu pihak (penerima izin)

Menurut asas ini pula maka kesepakatan para pihak mengikat sebagaimana undang-undang bagi para pihak yang membuatnya.<sup>30</sup> Hal demikian juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menentukan bahwa setiap kesepakatan yang dibuat secara sah<sup>31</sup> berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya.<sup>32</sup>

Asas *pacta sunt servanda* ini berkaitan pula dengan asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) yang juga berlaku universal.<sup>33</sup> Artinya, kekuatan mengikatnya suatu kontrak juga berkaitan dengan sejauh mana para pihak memiliki kebebasan di dalam membuat suatu kontrak, menentukan dengan pihak mana hendak membuat suatu kontrak serta kebebasan di dalam menentukan isi kontrak. Secara teoritis, ruang lingkup asas kebebasan berkontrak menurut Sutan Remy Sjahdeini meliputi:<sup>34</sup>

1. Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian;
2. Kebebasan untuk memilih dengan siapa ingin membuat perjanjian;
3. Kebebasan untuk memilih causa perjanjian yang akan dibuat;
4. Kebebasan untuk menentukan objek perjanjian;
5. Kebebasan untuk menentukan bentuk perjanjian; dan
6. Kebebasan untuk mengikuti atau menyimpangi ketentuan undang-undang yang bersifat pilihan.

Kembali pada asas *pacta sunt servanda* sebagaimana berlaku secara universal, maka KK Freeport secara hukum sah dan mengikat bagi kedua belah pihak. Dengan demikian, posisi Indonesia dalam

<sup>29</sup> Lihat: Hans Wehberg, *Pacta Sunt Servanda*, The American Journal of International Law, Volume 53, No.4, Oct. 1959, hlm. 786.

<sup>30</sup> Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*, 2013, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 91

<sup>31</sup> Suatu perjanjian adalah sah apabila memenuhi ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yakni adanya kesepakatan, kecapan para pihak, objek tertentu dan kausa yang halal.

<sup>32</sup> Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

<sup>33</sup> Ridwan Khairandy, *Op.cit.*, hlm. 87.

<sup>34</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit di Indonesia*, 1993, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, hlm. 47.

KK Freeport sama dengan posisi para pihak dalam suatu kontrak sehingga wajib untuk taat dan patuh terhadap isi kontrak.

#### D. Problematika Hukum dan Sosial yang Ditimbulkan oleh Kontrak Karya Freeport

##### 1. Problematika Hukum

PT Freeport Indonesia memperoleh hak melakukan perusahaan atas bahan galian di wilayah pertambangan *Grasberg* dan *Ertzberg*<sup>35</sup> berdasarkan KK. Hak perusahaan dimaksud baru akan berakhir pada tahun 2021 dan dapat diperpanjang hingga tahun 2041. Namun demikian, banyak kalangan menilai bahwa substansi KK Freeport bertentangan dengan Pancasila<sup>36</sup> dan UUD 1945<sup>37</sup> khususnya dalam hal perwujudan cita-cita kesejahteraan.<sup>38</sup>

Berdasarkan sudut pandang hukum, pengkajian mengenai KK Freeport setidaknya berkaitan dengan dua persoalan mendasar. Pertama, apakah KK Freeport termasuk dalam lingkup perjanjian internasional (*treaty*) sebagaimana diatur dalam *Vienna Convention of the Law of Treaties 1969* (Konvensi Wina 1969), sehingga berlaku pula ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000? Kedua, bagaimanakah sejatinya kekuatan mengikat KK Freeport bagi kedua belah pihak?

Pasal 1 Konvensi Wina 1969 menentukan bahwa *the present Convention applies to treaties between states*.<sup>39</sup> Istilah *treaty* secara lebih lanjut didefinisikan sebagai: *an international agreement concluded in written form and governed by international law, whether embodied in*

*a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.*"<sup>40</sup>

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 Konvensi Wina 1969 dimaksud, maka KK Freeport tidak termasuk dalam lingkup perjanjian internasional (*treaty*).<sup>41</sup> Hal demikian didasarkan pada dua hal. Pertama, KK Freeport bukan merupakan perjanjian antar negara, melainkan perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport Indonesia dalam kedudukannya sebagai subjek hukum mandiri (*separate legal entity*).<sup>42</sup>

Mengingat KK Freeport bukan merupakan suatu perjanjian internasional, maka ketentuan mengenai berakhirnya suatu perjanjian internasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tidak dapat diterapkan bagi pelaksanaan KK Freeport. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menentukan bahwa suatu perjanjian internasional berakhir apabila:

- a. Terdapat kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian;
- b. Tujuan perjanjian telah tercapai;
- c. Terdapat perubahan mendasar yang mempengaruhi pelaksanaan perjanjian;
- d. Salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian;
- e. Dibuat suatu perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama
- f. Muncul norma-norma baru dalam hukum internasional
- g. Objek perjanjian hilang; dan

<sup>35</sup> Kedua wilayah pertambangan ini terdapat di Kabupaten Timika, Papua

<sup>36</sup> Khususnya sila ke V "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"

<sup>37</sup> Yang dimaksud dalam hal ini adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

<sup>38</sup> Sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea ke empat. Secara teoritis, perwujudan kesejahteraan demikian berkaitan erat dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*)

<sup>39</sup> Article 1 *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, <http://www.legal.un.org> diakses pada tanggal 16 Agustus 2017 pukul 10.37 WIB.

<sup>40</sup> Article 2 *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, <http://www.legal.un.org> diakses pada tanggal 16 Agustus 2017 pukul 10.48 WIB.

<sup>41</sup> Pembahasan secara khusus mengenai berlakunya asas *pacta sunt servanda* dalam perjanjian internasional baca: Harry Purwanto, *Keberadaan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Internasional*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 21 Nomor 1, Februari 2009, hlm. 155-170.

<sup>42</sup> Ahmad Redi, *Op.cit.* hlm. 628

h. Terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional.

Dengan mendasarkan pada Konvensi Wina 1969 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 maka terang bahwa argumentasi 'merugikan kepentingan nasional' sebagaimana muncul selama ini dalam pelaksanaan KK Freeport tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum bagi pengakhiran KK tersebut.

Berdasarkan pada konstruksi hukum yang demikian, apakah berarti bahwa KK Freeport dapat dikatakan sebagai suatu kontrak keperdataan murni sehingga terhadap para pihak berlaku segala asas dan ketentuan perjanjian sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata? Persoalan demikian sangat penting untuk dijawab karena akan berkaitan dengan kekuatan mengikat KK Freeport bagi kedua belah pihak.

Berkaitan dengan persoalan mengenai sifat keperdataan KK Freeport, sekiranya perlu dikemukakan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusan yang berkaitan dengan pemaknaan frasa "dikuasai oleh negara" sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 UUD 1945. Hal demikian tentu dapat dipahami mengingat objek KK Freeport merupakan perusahaan terhadap salah satu bidang sumber daya alam yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 tertanggal 21 Desember 2004 menyatakan bahwa:

*"Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuurdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah, dan*

*regulasi oleh pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. pemerintah mendayagunakan penguasaan atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat."*

Pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam putusan tersebut dapat digunakan sebagai dasar analogi dalam memaknai kedudukan KK Freeport. Pengusahaan seluruh sumber daya alam sebagaimana dikuasai oleh negara semestinya diberikan kepada pihak swasta melalui skema pemberian izin, bukan melalui kontrak keperdataan. Dalam hal ini penulis sependapat dengan Mahkamah. Pemberian 'hak' perusahaan atas sumber daya alam oleh Pemerintah kepada PT Freeport melalui skema kontrak karya telah merupakan suatu bentuk 'cacat lahir' (*birth defect*).

Terlepas dari pendapat Mahkamah dan terlepas dari 'kesalahan' mengenai pemberian hak perusahaan dalam KK Freeport, pertanyaan yang kemudian menjadi sangat penting untuk dijawab adalah bagaimana kekuatan mengikat KK Freeport bagi kedua belah pihak utamanya bagi pihak Pemerintah Indonesia? Pertanyaan demikian semakin diperkuat dengan fakta mengenai tunduknya Pemerintah Indonesia pada KK Freeport dan berbagai dampak (ekses) pelaksanaan KK Freeport yang dinilai oleh banyak kalangan sangat merugikan pihak Indonesia.

## 2. Problematika Sosial

Menurut Suharto, permasalahan sosial memiliki karakteristik tertentu yang meliputi:<sup>43</sup>

- 1) Kondisi dirasakan oleh banyak orang tanpa adanya batasan tertentu
- 2) Kondisi dinilai tidak menyenangkan
- 3) Kondisi menuntut penyelesaian
- 4) Penyelesaian persoalan harus dilakukan melalui aksi sosial secara yang bersifat kolektif

Sejatinya berbagai persoalan sosial mulai muncul di wilayah pertambangan Freeport sejak rezim KK I. Persoalan sosial terutama disebabkan oleh perubahan-perubahan yang terjadi secara cepat sejak beroperasinya penambangan Freeport dihadapkan pada ketidaksiapan masyarakat (adat) sebagai penduduk asli wilayah setempat. Pada masa awal pelaksanaan operasi tambang bahkan telah mengakibatkan munculnya serangkaian protes dari masyarakat. Salah satu bentuk protes dilakukan dengan memancang tombak di Gunung Ensberg dan Komplek Perumahan Tembagapura.<sup>44</sup>

Apabila dirunut berdasarkan perspektif sejarah, problematika sosial yang bersumber dari konflik masyarakat dengan PT FI sesungguhnya telah menjadi warisan yang mengakar dan bersifat turun-temurun. Dampak negatif seperti kerusakan lingkungan dan kesenjangan sosial semakin menguatkan perlawanan hingga tak jarang berujung pada terjadinya tindak kekerasan. Tercatat sepanjang tahun 2009 insiden kekerasan di Papua

mengalami peningkatan. Bulan Juli 2009 terjadi penembakan terhadap seorang karyawan PT FI dan seorang anggota Brimob di Timika.<sup>45</sup>

Berdasarkan catatan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) yang dirilis pada tahun 1997, selama hampir 30 tahun proyek pembangunan Freeport mengakibatkan kerusakan yang cukup parah pada sumber daya tanah dan hutan Papua. Kondisi demikian turut diperparah dengan fakta mengenai pembuangan limbah tambang ke dalam aliran-aliran sungai yang menjadi sumber kehidupan masyarakat Papua. Kerusakan sungai di Papua telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan dengan kerusakan hutan diperkirakan mencapai 5 juta hektar hingga September 2009.<sup>46</sup>

Dampak kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan penambangan Freeport masih terus terjadi. Bulan Mei 2017 lalu, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) merilis adanya dugaan bahwa pencemaran sungai tidak hanya terjadi di Sungai Ajkwa tetapi juga terjadi di lima sungai lain. Produksi 1 gram emas menghasilkan 2,1 ton material sisa dan 5,8 kilogram emisi beracun berupa logam berat, timbal arsen, merkuri, dan sianida.<sup>47</sup>

Selain persoalan sosial berupa pencemaran lingkungan hidup, pelaksanaan KK Freeport pada kenyatannya juga berakibat pada persoalan sosial ketenagakerjaan. Perubahan skema perusahaan pertambangan dari KK menjadi IUPK berakibat pada tindakan penghentian operasional penambangan oleh manajemen Freeport beberapa waktu lalu. Pekerja tambang di Mimika Papua yang berjumlah puluhan ribu pun telah dirumahkan. Kondisi demikian tentu dapat memicu problematika sosial yang lebih besar mengingat sekitar 37% Pendapatan

---

<sup>43</sup> Nita Safitri, *Masalah Sosial dan Konflik Masyarakat Adat Papua Dengan PT Freeport Indonesia*, Jurnal Perspektif, Jurnal Ilmu Sosial, Fakultas Isipol, UMA, Volume 4, Nomor 1, April 2011, hlm. 30

<sup>44</sup> *Ibid.* hlm. 4

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 32

<sup>46</sup> *Ibid.* hlm. 34

<sup>47</sup> Johannes P. Christo, "Daftar Dugaan Pencemaran Lingkungan Freeport dari Hulu ke Hilir", <http://m.tempo.co>news>2017/05/03> diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 pada pukul 13.24 WIB.

Asli Daerah (PAD) Kabupaten Mimika berasal dari Freeport.<sup>48</sup> Sumber PAD dimaksud berasal dari pajak dan royalty. Selain itu, berbagai persoalan berkaitan dengan status KK Freeport dikhawatirkan dapat berdampak pada stabilitas keamanan.<sup>49</sup>

#### **E. Renegosiasi Sebagai Kemungkinan Solusi atas Problematika Hukum dan Sosial Kontrak Karya Freeport**

Pasca reformasi, persoalan renegosiasi KK Freeport terus mengalami perkembangan dan dinamika pada setiap periode pemerintahan. Setelah keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017<sup>50</sup> yang pada intinya mengubah skema perusahaan tambang dari KK menjadi IUPK, berbagai proses perundingan kembali (renegosiasi) terus dilakukan antara Pemerintah Indonesia dengan Freeport. Tercatat hingga bulan Juli 2017 lalu, perundingan masih terus dilakukan. Perundingan terutama menyangkut dua persoalan utama yakni mengenai status perpanjangan KK Freeport dan mengenai divestasi saham.<sup>51</sup>

Khusus mengenai perpanjangan KK Freeport, kedua belah pihak belum mencapai kesepakatan. Pemerintah Indonesia menginginkan perpanjangan KK Freeport diberikan melalui dua tahap. Perpanjangan tahap pertama diberikan hingga tahun 2031 dan perpanjangan tahap kedua diberikan hingga tahun 2041 setelah melalui tahap evaluasi pemerintah. Sementara itu, Freeport menginginkan

agar perpanjangan kontrak dapat diberikan secara sekaligus hingga tahun 2041.<sup>52</sup>

Perkembangan signifikan dari perjalanan renegosiasi KK Freeport ditandai dengan komitmen Freeport untuk melakukan divestasi terhadap 51% saham kepada Pemerintah Indonesia. Divestasi dimaksud diharapkan dapat dilaksanakan sebelum tahun 2021.<sup>53</sup> Namun demikian, perihal persetujuan Freeport dalam melakukan divestasi masih menyisakan persoalan tersendiri.

Persetujuan divestasi saham oleh Freeport setidaknya masih menyisakan persoalan. Setidaknya terdapat dua persoalan mendasar berkaitan dengan persetujuan dimaksud. Pertama, persoalan berkaitan dengan kesiapan dana Pemerintah untuk melakukan pembelian saham Freeport.<sup>54</sup> Kedua, persoalan mengenai mekanisme divestasi termasuk rencana kepemilikan saham oleh pemerintah daerah Timika Papua.

Kontrak Karya pada dasarnya adalah suatu jenis kontrak yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan kontraktor asing atau merupakan patungan antara badan hukum asing dengan badan hukum Indonesia dalam bidang pertambangan selain minyak dan gas bumi<sup>55</sup> sesuai dengan jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak.<sup>56</sup>

Dalam perjalanannya, pelaksanaan KK Freeport tidak mampu memberikan sumbangsih yang signifikan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Papua. Persoalan demikian terutama disebabkan oleh

---

<sup>48</sup> Michael Agustin, "Masalah Freeport Bagaikan Buah Simalakama", <http://m.detik.com> diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 pukul 10.15 WIB.

<sup>49</sup> Evarianus Supar, "Atasi Kisruh Freeport Agar Tak Picu Masalah Sosial Besar", <http://m.antaraneews.com> diakses pada tanggal 29 Agustus 2017 pukul 10.44 WIB.

<sup>50</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

<sup>51</sup> Pemberitaan mengenai perkembangan renegosiasi KK Freeport antara lain dapat dibaca dalam: "Pemerintah Klaim Freeport Sepakat Perpanjang Kontrak Hingga 2013" <http://www.kumparan.com> "Pemerintah Sepakat Perpanjang Kontrak Freeport Hingga 2031" <http://www.merdeka.com>, "Pemerintah Akan Perpanjang Kontrak Freeport Sampai 2031?" <http://www.republika.co.id>

<sup>52</sup> Pemberitaan mengenai hal ini antara lain dapat dibaca dalam "Kenapa Freeport Minta Perpanjangan Kontrak Sampai 2041?" <http://www.m.detik.com>

<sup>53</sup> Baca: Michael Agustinus, "Siapa yang Akan Beli 51% Saham Freeport? Ini Jawaban Jonan", <http://m.detik.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.36 WIB.

Baca: Septian Deny, "Menteri Jonan: Freeport Setuju Divestasi Saham 51 Persen", <http://bisnis.liputan6.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.40 WIB. Baca: Dedy Afrianto, "Freeport Setuju Divestasi Saham 51%, Sri Mulyani: Detailnya Akan Diselesaikan dalam Waktu Dekat", <http://ekonomi.okezone.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.42 WIB.

<sup>54</sup> Baca: Tim Komunikasi ESDM, "Wawancara Detik.com: Jonan Blak-Blakan Soal Deal Dengan Freeport", <http://www.esdm.go.id> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.59 WIB.

<sup>55</sup> Yang dimaksud dengan selain minyak dan gas bumi dalam hal ini misalnya emas, perak, serta tembaga.

<sup>56</sup> Salim H.S., *Perkembangan Hukum Kontrak Innominat di Indonesia*, Cetakan ke tiga, 2005, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 63.

substansi kontrak yang sejatinya 'merugikan' pihak Indonesia dan bahkan tidak sesuai dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Hasil penelitian sebagaimana dirilis oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) menemukan adanya dugaan bahwa PT Freeport Indonesia (PT FI) tidak melakukan pembayaran royalti sesuai dengan kesepakatan. Hal ini mengakibatkan Pemerintah Indonesia mengalami kerugian hingga mencapai US\$ 176,884 juta (setara dengan Rp 1.591 triliun rupiah).<sup>57</sup> Berdasarkan kondisi demikianlah renegotiasi terhadap KK Freeport perlu untuk senantiasa dilakukan hingga tercapai kemanfaatan yang seimbang bagi kedua belah pihak.

Persoalan KK Freeport sejatinya bukan merupakan satu-satunya persoalan di bidang pertambangan. Upaya demi upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka membangun sebuah sistem pengaturan yang lebih baik. Salah satunya yakni melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Undang-Undang Mineral dan Batubara Tahun 2009). Undang-Undang ini diharapkan mampu menjadi dasar bagi dilakukannya perbaikan di sektor pengelolaan mineral dan batubara termasuk sebagai dasar bagi dilakukannya renegotiasi terhadap KK Freeport.

Ada pun substansi pasal yang menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan renegotiasi adalah Pasal 169 Undang-Undang Mineral dan Batubara Tahun 2009. Pasal 169 Undang-Undang Mineral dan Batubara tahun 2009 menentukan bahwa:<sup>58</sup>

- a. Kontrak karya dan perjanjian perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.
- b. Ketentuan yang tercantum dalam pasal Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batubara

sebagaimana dimaksud dalam huruf a disesuaikan selambat-lambatnya satu (1) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara.

- c. Pengecualian terhadap penerimaan negara sebagaimana terdapat pada huruf b adalah upaya peningkatan penerimaan negara.

Salah satu klausul KK Freeport generasi V yang berakhir pada tahun 2021 menyatakan bahwa kontrak dapat diperpanjang hingga dua kali apabila pihak Freeport menghendaki. Berdasarkan klausul demikian maka perpanjangan KK Freeport dapat dilakukan hingga tahun 2041. Sementara itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 23 KK Freeport maka pemerintah Indonesia dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan isi kontrak.

Pasal 23 KK Freeport secara lengkap menentukan bahwa:<sup>59</sup>

"Departemen atas nama Pemerintah setuju bahwa selama jangka waktu persetujuan ini, Pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, (i) tidak akan mengambil tindakan yang tidak konsisten dengan ketentuan-ketentuan persetujuan ini yang membawa pengaruh tidak baik pada pelaksanaan perusahaan menurut persetujuan ini, termasuk, tanpa kecuali setiap tindakan penyitaan atau nasionalisasi perusahaan atau bagian daripadanya, dan (ii) setiap saat akan bekerjasama dengan perusahaan dalam menangani setiap tindakan administrasi dan penetapan-penetapan yang berhubungan dengan perusahaan dengan cara terbaik sesuai dengan prosedur-prosuder yang diperlukan."

Dengan mencermati Pasal 23 KK Freeport, dapat dimaknai bahwa Pemerintah Indonesia terikat untuk tidak melakukan segala tindakan yang bertentangan dengan isi kontrak. Substansi pasal demikian sejatinya dapat pula dimaknasi sebagai 'ketundukan'

<sup>57</sup> Uraian secara lebih mendalam mengenai ini baca: Indonesian Corruption Watch, "Pemerintah Harus Renegosiasi Kontrak Freeport", <http://www.antikorupsi.org> diakses pada tanggal 22 Agustus 2017 pukul 10.40 wib.

<sup>58</sup> Jesi Karina, *Op.cit.*, hlm. 88

<sup>59</sup> Pasal 23 Kontrak Karya Pemerintah Indonesia dengan PT Freeport Indonesia dalam Jesi Karina, *Op.cit.*, hlm. 10.

pemerintah terhadap KK Freeport. Oleh karena itu, berbagai upaya renegotiasi terhadap KK Freeport hampir selalu tidak menghasilkan kesepakatan yang signifikan.<sup>60</sup>

Pada Tahun 2017, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP No 1 tahun 2017). Peraturan pemerintah sebagai pelaksana UU Minerba tersebut setidaknya mengatur enam substansi pokok di bidang kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara. Keenam point pokok dimaksud meliputi:<sup>61</sup>

1. Perubahan ketentuan divestasi (pelepasan saham) hingga mencapai angka 51% secara bertahap.<sup>62</sup>
2. Perubahan jangka waktu permohonan perpanjangan Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) yang diatur paling cepat dilakukan dalam jangka waktu 5 tahun sebelum masa berlaku izin usaha berakhir.
3. Patokan harga penjualan mineral dan batubara.
4. Kewajiban bagi pemegang kontrak karya untuk mengubah skema KK menjadi skema IUPK.
5. Penghapusan ketentuan mengenai izin penjualan hasil tambang yang telah mengalami proses pemurnian bagi para pemegang kontrak karya.
6. Penerbitan peraturan menteri terhadap segala hal yang perlu diatur secara lebih lanjut.

Berdasarkan pada ketentuan PP Nomor 1 Tahun 2017 maka skema kontrak karya yang selama ini menjadi dasar

beroperasinya PT Freeport Indonesia harus diubah ke dalam skema IUPK. Selain itu, PT FI juga memiliki kewajiban untuk melakukan divestasi saham hingga mencapai angka 51% secara bertahap. Kedua kewajiban inilah yang kemudian mengakibatkan perselisihan paham antara Pemerintah Indonesia dengan PT FI yang kemudian berujung pada dilakukannya serangkaian perundingan (renegosiasi).

Perkembangan signifikan dari perjalanan renegotiasi KK Freeport ditandai dengan komitmen Freeport untuk melakukan divestasi terhadap 51% saham kepada pemerintah Indonesia. Divestasi dimaksud diharapkan dapat dilaksanakan sebelum tahun 2021.<sup>63</sup>

Persetujuan divestasi saham oleh Freeport sejatinya masih menyisakan persoalan. Setidaknya terdapat dua persoalan mendasar berkaitan dengan persetujuan dimaksud. Pertama, persoalan berkaitan dengan kesiapan dana pemerintah untuk melakukan pembelian saham Freeport.<sup>64</sup> Kedua, persoalan mengenai mekanisme divestasi termasuk porsi kepemilikan saham oleh pemerintah daerah setempat.

## KESIMPULAN

Kontrak Karya Freeport sejatinya merupakan suatu kontrak yang bersifat keperdataan. Baik Pemerintah Indonesia maupun PT Freeport Indonesia terikat pada substansi Kontrak Karya berdasarkan asas *pacta sunt servanda*. Posisi Pemerintah Indonesia sejajar dengan posisi PT Freeport Indonesia sebagaimana posisi para pihak dalam suatu kontrak. Namun demikian, perlu dipahami bahwa Kontrak Karya Freeport secara substansial tidak dapat didudukkan semata-mata dalam posisinya sebagai

<sup>60</sup> Baca: Dewi Aryani, *loc.cit*

<sup>61</sup> *Enam Pokok Point Penting PP Nomor 1 Tahun 2017*, <http://www.petrogas.co.id> diakses pada tanggal 22 Agustus 2017 pukul 10.09 wib.

<sup>62</sup> Baca Pasal 97 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha di Bidang Pertambangan

<sup>63</sup> Baca: Michael Agustinus, "Siapa yang Akan Beli 51% Saham Freeport? Ini Jawaban Jonan", <http://m.detik.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.36 WIB. Baca: Septian Deny, "Menteri Jonan: Freeport Setuju Divestasi Saham 51 Persen",

<http://bisnis.liputan6.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.40 WIB. Baca: Dedy Afrianto, "Freeport Setuju Divestasi Saham 51%, Sri Mulyani: Detailnya Akan Diselesaikan dalam Waktu Dekat", <http://ekonomi.okezone.com> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.42 WIB.

<sup>64</sup> Baca: Tim Komunikasi ESDM, "Wawancara Detik.com: Jonan Blak-Blakan Soal Deal Dengan Freeport", <http://www.esdm.go.id> diakses pada tanggal 5 September 2017 pukul 08.59 WIB.

suatu kontrak keperdataan murni. Hal ini setidaknya didasarkan pada dua argumentasi mendasar. Pertama, objek Kontrak Karya Freeport merupakan bagian dari kekayaan alam yang dikuasai oleh negara dan wajib digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kedua, pemberian hak perusahaan tambang kepada PT Freeport semestinya diberikan melalui skema izin bukan melalui skema kontrak privat.

Dalam perjalanannya, pelaksanaan Kontrak Karya Freeport telah menimbulkan problematika hukum dan sosial tersendiri. Problematika hukum terutama menyangkut sifat mengikat Kontrak Karya Freeport. Pada satu sisi Pemerintah Indonesia terikat dan wajib menaati isi Kontrak Karya, sementara pada sisi lain pelaksanaan Kontrak Karya justru merugikan pihak Indonesia.

Pelaksanaan kegiatan penambangan oleh Freeport berdasarkan Kontrak Karya juga berimplikasi pada munculnya problematika sosial. Problematika sosial sebagai eksekusi dari pelaksanaan Kontrak Karya terutama berkaitan dengan sengketa antara PT Freeport dengan masyarakat adat setempat dan persoalan kerusakan lingkungan hidup. Pada level tertentu problematika sosial sebagai eksekusi pelaksanaan penambangan oleh PT Freeport bahkan telah mengganggu stabilitas keamanan Papua.

Serangkaian upaya perundingan kembali (renegosiasi) terus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dari masa ke masa. Renegosiasi dimaksudkan dalam rangka mencapai kesepakatan baru yang lebih menjamin keseimbangan manfaat bagi kedua belah pihak. Pelaksanaan renegosiasi mencapai suatu babak baru pasca PT Freeport menyatakan sepakat untuk melakukan divestasi terhadap 51% saham kepada Pemerintah Indonesia. Namun demikian, komitmen PT Freeport dimaksud juga masih menyisakan persoalan tersendiri.

Pasca PT Freeport menyatakan komitmen untuk melakukan divestasi, Pemerintah Indonesia setidaknya dihadapkan pada dua persoalan. Pertama, persoalan mengenai kesiapan dana. Kedua, persoalan mengenai mekanisme

pelepasan saham termasuk porsi kepemilikan saham bagi pemerintah daerah. Oleh karena itu, serangkaian renegosiasi lanjutan menjadi upaya terbaik demi tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak. Penting untuk diingat bahwa pelaksanaan renegosiasi harus didasarkan pada semangat mengembalikan kedaulatan negara atas sumber daya alam dan pada semangat perwujudan kesejahteraan rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, 2011, Sinar Grafika, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, 2010, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Ridwan Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan*, 2016, FH Ull Press, Yogyakarta
- Salim H.S., *Hukum Pertambangan di Indonesia*, 2008, Rajawali Press, Jakarta
- Salim H.S., *Perkembangan Hukum Kontrak Innominat di Indonesia*, Cetakan ke tiga, 2005, Jakarta, Sinar Grafika, Jakarta
- Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit di Indonesia*, 1993, Institut Bankir Indonesia, Jakarta.
- Taryana Soenandar, *Prinsip-Prinsip UNIDROIT Sebagai Sumber Hukum Kontrak dan Penyelesaian Sengketa Bisnis Internasional*, 2004, Sinar Grafika, Jakarta

### Jurnal dan Laporan Hasil Penelitian

- Ahmad Redi, "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016

Hans Wehberg, *Pacta Sunt Servanda*, the American Journal of International Law, Volume 53, No.4, Oct. 1959

Harry Purwanto, *Keberadaan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Internasional*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 21 Nomor 1, Februari 2009

Jesi Karina, *Hubungan Asas Pacta Sunt Servanda Dengan Kewajiban Negosiasi Ulang Royalti Pada Kontrak Pertambangan (Studi Kasus: Kontrak Karya PT Freeport Indonesia Company)*, 2012, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Nita Safitri, *Masalah Sosial dan Konflik Masyarakat Adat Papua Dengan PT Freeport Indonesia*, Jurnal Perspektif, Jurnal Ilmu Sosial, Fakultas Isipol, UMA, Volume 4, Nomor 1, April 2011

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Ke empat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang

Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

### **Kitab Hukum**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

### **Data internet**

Arfianto Purbolaksono *et al.* *Nasib Sumber Daya Mineral Kita: Kasus Freeport*, Update Indonesia, Volume X, No.1 Desember 2015.  
<http://www.theindonesianinstitute.com>

Anggita Rezky Amelia, "BPK: Potensi Kerugian Negara Akibat Tambang Freeport Rp 185 Triliun",  
<http://katadata.co.id>

Dedy Afrianto, "Freeport Setuju Divestasi Saham 51%, Sri Mulyani: Detailnya Akan Diselesaikan dalam Waktu Dekat", <http://ekonomi.okezone.com>

Dedy Afrianto, "Freeport Setuju Divestasi Saham 51%, Sri Mulyani: Detailnya Akan Diselesaikan dalam Waktu Dekat", <http://ekonomi.okezone.com>

Dewi Aryani, "Kasus Freeport Hilangnya Nurani Pemerintah",  
[www.antaranews.com](http://www.antaranews.com)

Evarianus Supar, "Atasi Kisruh Freeport Agar Tak Picu Masalah Sosial Besar", <http://m.antaranews.com>

Evarianus Supar, "Atasi Kisruh Freeport Agar Tak Picu Masalah Sosial Besar", <http://m.antaranews.com>

Galih Gumelar, "BPK: Operasional Freeport Berpotensi Rugikan RI Rp 185 Triliun",  
<http://m.cnnindonesia.com>

Giri Hartomo, "Banyak yang Belum Teraudit, Kerugian Akibat Freeport Lebih dari Rp 185 Triliun",  
<http://economy.okezone.com>

Indonesian Corruption Watch, "Pemerintah Harus Renegosiasi Kontrak Freeport",  
<http://www.antikorupsi.org>

Johannes P. Christo, "Daftar Dugaan Pencemaran Lingkungan Freeport dari Hulu ke Hilir",  
<http://m.tempo.co>news>2017/05/03>

Johannes P. Christo, "Daftar Dugaan Pencemaran Lingkungan Freeport dari Hulu ke Hilir",  
<http://m.tempo.co>news>2017/05/03>

Michael Agustin, "Masalah Freeport Bagaimana Buah Simalakama",  
<http://m.detik.com>

Michael Agustinus, "Siapa yang Akan Beli 51% Saham Freeport? Ini Jawaban Jonan", <http://m.detik.com>

Michael Agustinus, "Siapa yang Akan Beli 51% Saham Freeport? Ini Jawaban Jonan", <http://m.detik.com>

Septian Deny, "Menteri Jonan: Freeport Setuju Divestasi Saham 51 Persen",  
<http://bisnis.liputan6.com>

Septian Deny, "Menteri Jonan: Freeport Setuju Divestasi Saham 51 Persen",  
<http://bisnis.liputan6.com>

- Tim Komunikasi ESDM, "Wawancara Detik.com: Jonan Blak-Blakan Soal Deal Dengan Freeport", <http://www.esdm.go.id>
- UNIDROIT Principles of International Commercial Contract 2010, [http://www.fd.unl.pt>MHB\\_MA\\_315](http://www.fd.unl.pt>MHB_MA_315)  
[17](#)
- Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, <http://www.legal.un.org>
- Yoga Sukmana, "Resmi Chappy Hakim Mundur Sebagai Dirut Freeport", <http://ekonomi.kompas.com>