



## PERUBAHAN STATUS KONTRAK KARYA PT. FREEPORT INDONESIA

Monika Suhayati\*)

### Abstrak

*Keharusan mengubah status kontrak karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus sesuai Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 sebagai turunan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba) mengundang penolakan dan ancaman arbitrase dari PT. Freeport Indonesia. Namun, dalam hal ini Pemerintah Indonesia memiliki posisi hukum yang kuat, baik dalam perundingan maupun terhadap ancaman arbitrase karena pemerintah berperan sebagai regulator dalam mengeluarkan regulasi tersebut, artinya kontrak karya harus tunduk pada undang-undang berdasarkan Pasal 1320 dan Pasal 1337 KUHPerdata. Selain itu, PT. Freeport Indonesia telah melakukan wanprestasi terhadap beberapa ketentuan kontrak karya. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia harus konsisten memegang amanat Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, UU Minerba, dan peraturan pelaksanaannya. DPR RI memiliki peran penting melalui pelaksanaan fungsi pengawasan untuk terus memberikan dukungan kepada pemerintah dalam memperjuangkan kepentingan negara.*

### Pendahuluan

Saat ini Pemerintah Indonesia sedang melakukan perundingan dengan PT. Freeport Indonesia (PTFI) sehubungan dengan penolakan PTFI atas perubahan status kontrak karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Sebelumnya, pada 10 Februari 2017 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) melalui Direktorat Jenderal Mineral dan Batu Bara menyatakan menyetujui perubahan kontrak karya PTFI menjadi IUPK. Perubahan status ini diperlukan menyusul

penetapan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri tanggal 11 Januari 2011. Peraturan Menteri ini mengatur perusahaan tambang pemegang kontrak karya harus mengubah status kontraknya menjadi IUPK agar dapat mengeksport konsentrat (mineral yang sudah diolah tetapi belum sampai tahap pemurnian).

\*) Peneliti Muda Ilmu Hukum pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.  
Email: monikasuhayati@yahoo.com



Presiden dan CEO Freeport-McMoRan Inc, Richard C. Adkerson menolak mengakhiri kontrak karya dan menilai kepastian hukum dan fiskal sangat penting bagi perseroan untuk melakukan investasi modal skala besar dalam jangka panjang. Freeport-McMoRan Inc merupakan perusahaan induk PTFI yang menguasai 81,28% saham PTFI. Menurut Richard C. Adkerson, PTFI keberatan mengubah kontrak karya menjadi IUPK karena IUPK hanya berlaku selama lima tahun dan dapat diperpanjang selama dua kali. Dalam keterangan tertulis 17 Januari 2017, PTFI berharap perselisihan yang terjadi dengan pemerintah dapat diselesaikan dengan mencadangkan hak-hak PTFI sesuai Kontrak Karya 1991, termasuk hak memulai arbitrase untuk menegakkan setiap ketentuan kontrak karya dan memperoleh ganti rugi yang sesuai. Terkait dengan persoalan perubahan status kontrak karya PTFI, tulisan ini akan mengkaji bagaimana posisi hukum Pemerintah Indonesia dalam menghadapi penolakan PTFI terhadap perubahan Kontrak Karya 1991 menjadi IUPK.

## Regulasi Terkait

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mineral dan batubara merupakan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan. Pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba).

Berdasarkan Pasal 169 UU Minerba, kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya UU Minerba, termasuk kontrak karya yang dibuat antara PTFI dan Pemerintah Indonesia pada tahun 1991, tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak, yaitu hingga tahun 2021. Pasal 170 UU Minerba menentukan pemegang kontrak karya yang telah berproduksi mempunyai kewajiban untuk melakukan pemurnian di dalam negeri selambat-lambatnya lima tahun sejak berlakunya UU Minerba. Namun, pada tahun 2014 banyak pemegang kontrak karya tidak mampu melakukan pemurnian di dalam negeri, termasuk PTFI. Untuk mengatasi

permasalahan ini, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 dan peraturan pelaksanaannya yang memungkinkan pemegang kontrak karya melakukan ekspor dengan membayar bea keluar, tetapi tetap berkomitmen membangun *smelter* untuk melakukan pemurnian di dalam negeri dalam jangka waktu tiga tahun.

Pada akhir tahun 2016, ternyata sejumlah pemegang kontrak karya termasuk PTFI masih belum membangun *smelter*. Menghadapi kondisi ini, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017 tanggal 11 Januari 2017 (PP No. 1 Tahun 2017) yang merupakan perubahan keempat Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, serta Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Permen ESDM) Nomor 5 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 6 Tahun 2017 sebagai turunannya. Pasal 17 Permen ESDM No. 5 Tahun 2017 menyebutkan, pemegang kontrak karya dapat melakukan penjualan hasil pengolahan ke luar negeri dalam jumlah tertentu paling lama lima tahun dengan ketentuan melakukan perubahan bentuk perusahaan pertambangannya menjadi IUPK Operasi Produksi dan membayar bea keluar serta memenuhi batasan minimum pengolahan.

Selain itu, berdasarkan Pasal 112 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 97 PP No.1 Tahun 2017, Pemegang IUPK setelah lima tahun sejak berproduksi wajib melakukan divestasi sahamnya secara bertahap, sehingga pada tahun kesepuluh sahamnya paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki peserta Indonesia. Divestasi saham dilakukan kepada peserta Indonesia yang terdiri atas pemerintah, pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota, BUMN, BUMD, atau badan usaha swasta nasional. Kepemilikan peserta Indonesia dalam setiap tahun setelah akhir tahun kelima sejak produksi persentasenya tidak boleh kurang dari 20% (tahun keenam); 30% (tahun ketujuh); 37% (tahun kedelapan); 44% (tahun kesembilan) dan; 51% (tahun kesepuluh) dari jumlah seluruh saham.

## Posisi Hukum Pemerintah Indonesia

Presiden dan CEO Freeport-McMoRan Inc, Richard C. Adkerson secara tegas menyatakan akan membawa perselisihan PTFI

dengan Pemerintah Indonesia ke arbitrase jika tidak menemukan kata sepakat dalam perundingan terkait perubahan status kontrak karya. Dalam hal ini, Pemerintah Indonesia memiliki posisi hukum yang kuat menghadapi PTFI, baik dalam perundingan maupun apabila PTFI mengajukan ke arbitrase, dengan beberapa alasan, *pertama*, dalam mengeluarkan regulasi, pemerintah berperan sebagai regulator sehingga dapat membuat peraturan perundang-undangan, yang berlaku dengan fiksi hukum di mana semua orang dianggap mengetahui tanpa perlu mendapat persetujuan.

Dalam mengeluarkan regulasi tersebut, pemerintah bertindak sebagai subjek hukum publik. Menurut Sudikno Mertokusumo, subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum atau yang disebut dengan kewenangan hukum. Subjek hukum pada dasarnya mempunyai kewenangan hukum, baik yang dianggap cakup bertindak sendiri maupun yang tidak dianggap tidak cakup bertindak sendiri (Mertokusumo, 2008:73-75). Sebagai subjek hukum publik, pemerintah dapat memaksakan aturan yang dibuatnya dengan melakukan penegakan hukum. Apabila rakyat atau pelaku usaha keberatan dengan aturan yang dibuat pemerintah sebagai subjek hukum publik, mereka dapat memanfaatkan proses uji materi, baik di Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung, tergantung pada produk hukumnya.

Alasan *kedua*, Kontrak Karya 1991 harus tunduk pada undang-undang. Pasal 1338 ayat (1) KUHPerduta menyatakan semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Namun, suatu perjanjian harus memenuhi syarat perjanjian yang sah berdasarkan Pasal 1320 KUHPerduta yang salah satunya adalah suatu sebab yang tidak terlarang. Pasal 1337 KUHPerduta kemudian menyatakan suatu sebab adalah terlarang, jika sebab itu dilarang oleh undang-undang atau bila sebab itu bertentangan dengan kesusilaan atau dengan ketertiban umum. Dengan demikian Kontrak Karya 1991 harus tunduk pada UU Minerba dan peraturan pelaksanaannya. Ada pun dalam Pasal 23 Kontrak Karya 1991 sudah diatur kewajiban PTFI untuk menaati hukum nasional dari waktu ke waktu. Ketentuan ini menjadi kata kunci yang membuat PTFI harus mengikuti berbagai aturan di Indonesia.

Alasan berikutnya, PTFI telah melakukan pelanggaran terhadap beberapa ketentuan dalam Kontrak Karya 1991. Pelanggaran tersebut antara lain, dalam Pasal 24 Kontrak Karya 1991 diatur PTFI harus melepas saham 51% kepada perusahaan Indonesia (*Indonesian nationals*) dalam waktu 20 tahun sejak kontrak karya ditandatangani, yaitu paling lambat pada tahun 2011, atau, PTFI melepas saham sebesar 45% jika 20% saham PTFI sudah tercatat di Bursa Efek Jakarta. Namun, PTFI hanya memberikan divestasi 9% dengan penawaran harga sangat tinggi. Selain itu, dalam Pasal 10 ayat 4 Kontrak Karya 1991 juga sudah diatur tentang kewajiban pembangunan *smelter* oleh PTFI, namun pada tahun 2014 PTFI tetap tidak bersedia membangun *smelter*.

Berkaitan dengan ancaman arbitrase dari PTFI, terdapat dua kemungkinan arbitrase, yaitu arbitrase yang diatur dalam Kontrak Karya 1991 atau arbitrase internasional. Apabila PTFI membawa Indonesia ke arbitrase internasional, arbiter Indonesia Frans Hendra Winata menilai kekuatan pemerintah jika PTFI membawa kasus tersebut ke arbitrase sangat tergantung pada perjanjian-perjanjian yang telah disepakati antara pemerintah dengan PTFI. Yang memeriksa perjanjian tersebut adalah *Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) di Washington DC, Amerika Serikat. Arbiter yang dipilih harus dari negara ketiga dan tidak boleh dari yurisdiksi para pihak yang bersengketa. Pemerintah harus bisa meyakinkan regulasi yang dikeluarkan tidak menyalahi isi Kontrak Karya 1991 sebab aturan main di ICSID setiap perubahan atau pergantian regulasi harus sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan tidak merugikan investor.

Menurut Guru Besar Hukum Internasional UI Hikmahanto Juwana, Indonesia mempunyai peluang menang lebih besar daripada PTFI di arbitrase, sebab PTFI telah melakukan banyak pelanggaran, antara lain mengenai kewajiban divestasi dan pemurnian mineral. Dalam Kontrak Karya 1991 PTFI wajib mendivestasikan saham hingga 51% kepada pihak Indonesia. Saat ini, PTFI baru mendivestasikan 9,36% saham kepada pemerintah Indonesia. Ketua Dewan Pembina Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi) Otto Hasibuan optimistis pemerintah menang menghadapi PTFI di arbitrase. Otto Hasibuan mengklaim menemukan banyak

kesalahan yang dilakukan PTFI. Selain tidak patuh terhadap UU Minerba yang mengharuskan perusahaan mengubah dari Kontrak Karya 1991 menjadi IUPK serta membangun *smelter*, PTFI juga bermasalah dalam pengelolaan lingkungan. Oleh karena itu Peradi juga mungkin akan melakukan *legal action* agar semua persoalan lingkungan hidup bisa diselesaikan, baik secara perdata maupun pidana.

Indonesia tercatat pernah menang atas Newmont mengenai kebijakan divestasi, melawan gugatan dua buron Bank Century yaitu Hesham Al Waraq dan Rafat Ali Rizvi, serta gugatan yang diajukan Churchill Mining. Namun, pengalaman kalah pernah dialami oleh PT. Pertamina (Persero) saat digugat kontraktor listrik panas bumi, Karaha Bodas, dan harus membayar 340 juta dolar AS.

Anggota Komisi VI DPR Darmadi Durianto mengatakan pemerintah tidak memiliki banyak pilihan alternatif selain menghadapi jalur arbitrase. Peluang kita cukup besar karena memang batas waktu sudah kita tentukan. PTFI selama ini sudah sangat beruntung dapat menambang di Indonesia selama puluhan tahun. Wakil Ketua Komisi VII Satya Yudha meminta pemerintah tidak khawatir atau takut menghadapi PTFI dan tetap menjalankan kebijakan demi kedaulatan negara. Adapun Anggota Komisi VII DPR lainnya, Kurtubi, menyarankan masalah perizinan PTFI tidak perlu sampai ke arbitrase. PTFI juga masih perlu mempelajari bentuk IUPK sebab dalam bentuk IUPK pun PTFI masih akan untung.

## Penutup

PTFI menolak perubahan status Kontrak Karya 1991 menjadi IUPK sebagaimana perintah Permen No.5 Tahun 2017 sebagai turunan PP No.1 Tahun 2017 dan UU Minerba. Menghadapi penolakan PTFI ini, Pemerintah Indonesia memiliki posisi hukum yang kuat, baik dalam perundingan maupun terhadap ancaman arbitrase dari PTFI karena *pertama*, dalam mengeluarkan regulasi, pemerintah berperan sebagai regulator yang dapat membuat peraturan perundang-undangan mengikat secara fiksi hukum; *kedua*, Kontrak Karya 1991 harus tunduk pada undang-undang berdasarkan Pasal 1320 dan 1337 KUH Perdata; dan *ketiga*, PTFI sendiri telah melakukan wanprestasi terhadap beberapa ketentuan Kontrak Karya 1991 antara lain

terhadap kewajiban divestasi saham hingga 51% dan pemurnian hasil pertambangan.

Pemerintah Indonesia tetap harus konsisten memegang amanat penggunaan sebesar-sebesarnya kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, UU Minerba, dan peraturan pelaksanaannya. DPR dalam hal ini memiliki peran penting melalui pelaksanaan fungsi pengawasan dengan terus memberikan dukungan kepada pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan negara, baik dalam perundingan dengan PTFI maupun apabila ancaman arbitrase PTFI dilaksanakan.

## Referensi

- “Bagaimana Peluang RI Menang Lawan Freeport di Arbitrase?”, <https://finance.detik.com/energi/d-3429468/bagaimana-peluang-ri-menang-lawan-freeport-di-arbitrase>, diakses 15 Maret 2017.
- “Ditjen Minerba akhirnya memutuskan menerima perubahan Kontrak Karya Freeport menjadi IUPK”, <http://www.suara.com/bisnis/2017/02/10/222550/kontrak-karya-freeport-resmi-berubah-menjadi-iupk>, diakses 7 Maret 2017.
- “Freeport Tolak Akhiri Kontrak Karya, Ini Penjelasan Lengkap Adkerson”, <http://industri.bisnis.com/read/20170220/44/630124/freeport-tolak-akhiri-kontrak-karya-ini-penjelasan-lengkap-adkerson>, diakses 7 Maret 2017.
- Hikmahanto Juwana, “Ancaman Arbitrase Freeport”, <http://nasional.kompas.com/read/2017/02/28/21503631/ancaman-arbitrase.freeport>, diakses 9 Maret 2017.
- Juwana, Hikmahanto. (2017). “Berdasarkan Ancaman Arbitrase Freeport?”, Bahan Presentasi dalam Seminar dengan tema “Freeport: Quo Vadis?” yang diselenggarakan Badan Keahlian DPR RI, 9 Maret 2017.
- Mertokusumo, Sudikno. (2008). *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Ed. V. Cet. IV. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- “Pemerintah Tak Gentar Digertak Freeport”, *Suara Pembaruan*, 22 Februari 2017, hal. 2.
- “Peradi Optimistis Pemerintah Menang Hadapi Freeport di Arbitrase”, <https://kumparan.com/angga-sukmawijaya/peradi-optimistis-pemerintah-menang-hadapi-freeport-di-arbitrase>, diakses 15 Maret 2017.
- “Posisi Indonesia Dinilai Kuat”, *Republika*, 26 Februari 2017, hal. 2.
- “Prioritaskan BUMN Beli Saham Freeport”, *Kompas*, 23 Februari 2017, hal. 1.