

Negosiasi dalam Diplomasi Ekonomi: Diplomasi Indonesia-PT Freeport 2014-2018

Maharani Versyah Aulia

Universitas Indonesia

email: Versyah27@gmail.com

ABSTRACT

Indonesia as one of the countries with potential mining resources has attracted foreign investors, one of which is PT. Freeport Indonesia (PTFI). The cooperation between PTFI and Indonesia has been ongoing since 1967. The relationship between PTFI and Indonesia agreed through the Work Contract was considered unbalanced and more detrimental to Indonesia, so the Indonesian government issued Mining Law no. 4 of 2009. The existence of the Mining Law requires renegotiation between Freeport and Indonesia. The negotiations took a long time until finally in 2018 an agreement was reached, one of which was regarding the divestment of 51% shares. In this negotiation process, Indonesia is said to be successful because it has obtained the desired results and made Freeport agree. Thus, this study aims to determine the success factors of negotiations conducted by Indonesia-PT. Freeport seen from the lens of economic diplomacy. The results showed that the success factors of negotiations in Indonesia's economic diplomacy consisted of systemic factors, consensus, and ideas.

Keywords: Negotiation, Economic Diplomacy, PT. Freeport, Indonesia

Indonesia sebagai salah satu negara dengan potensi sumber daya tambang telah menarik minat investor asing, salah satunya PT. Freeport Indonesia (PTFI). Kerja sama antara PTFI dan Indonesia telah berlangsung sejak tahun 1967. Hubungan antara PTFI dan Indonesia yang disepakati melalui Kontrak Kerja dianggap tidak seimbang dan lebih merugikan Indonesia, sehingga pemerintah Indonesia menerbitkan Undang Undang Minerba no. 4 tahun 2009. Adanya UU Minerba memerlukan negosiasi kembali antara pihak freeport dan Indonesia. Negosiasi yang dilakukan memakan waktu yang cukup lama hingga pada akhirnya ditahun 2018 kesepakatan berhasil dicapai, salah satunya mengenai divestasi saham 51%. Pada proses negosiasi ini, Indonesia dikatakan berhasil karena telah mendapatkan hasil yang diinginkan dan membuat freeport sepakat. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor keberhasilan negosiasi yang dilakukan Indonesia-PT. Freeport yang dilihat dari kaca mata diplomasi ekonomi. Hasil penelitian menunjukkan faktor-faktor keberhasilan negosiasi dalam diplomasi ekonomi Indonesia terdiri atas faktor sistemik, konsensus, dan ide.

Kata kunci: Negosiasi, Diplomasi Ekonomi, PT. Freeport, Indonesia

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi sumber daya alam yang besar. Salah satu potensi yang dapat dilihat adalah kepemilikan terhadap sumber daya tambang seperti mineral dan batu bara. Dilansir melalui media *Kontan* (2020), Direktur Jenderal Mineral dan Batubara (minerba) Kementerian ESDM Bambang Gatot Ariyono menyatakan bahwa sumber daya dan cadangan minerba seperti nikel, besi, bauksit, dan perak masih melimpah. Berdasarkan laporan dari Badan Geologi Kementerian ESDM pada tahun 2019 dengan

status data per Desember 2018, total sumber daya bauksit yang dimiliki Indonesia sebesar 3,3 miliar bijih ton sementara untuk cadangannya sebanyak 2,38 miliar bijih ton. Untuk besi, sumber daya yang ada mencapai 12,07 miliar bijih ton dengan cadangan sebesar 3,07 miliar bijih ton. Sementara itu, Indonesia memiliki sumber daya emas primer sebanyak 11,4 miliar bijih ton dengan cadangan sebesar 3,02 miliar bijih ton. Untuk nikel, sumber daya yang dimiliki Indonesia mencapai 9,31 miliar bijih ton dengan cadangan 3,57 miliar bijih ton. Sumber daya perak tercatat sebanyak 6,44 miliar bijih ton dengan jumlah cadangan sebesar 2,76 miliar bijih ton. Sementara tembaga, sumber daya yang dimiliki Indonesia tercatat sebanyak 12,46 miliar bijih ton dengan cadangan 2,76 miliar bijih ton (*kontan.co.id*, 2020).

Besarnya potensi sumber daya tambang membuat Indonesia menjadi salah satu negara pengekspor tambang terbesar di dunia. Potensi sumber daya alam Indonesia khususnya pada sektor pertambangan membuat Indonesia menjadi buruan para investor asing, salah satunya PT. Freeport Indonesia. PT. Freeport Indonesia (PTFI) merupakan sebuah perusahaan afiliasi dari *Freeport-McMoRan (FCX) & Mining Industry Indonesia*. PTFI menambang, memproses dan melakukan eksplorasi terhadap biji yang mengandung tembaga, emas, dan perak serta memasarkan konsentrat ke seluruh penjuru dunia (*ptfi.co.id*).

Kontrak Kerja pertama (KK I) Freeport berlangsung sejak tahun 1967 yaitu pada awal periode pemerintahan Suharto. Saat itu pemerintah mengambil kebijakan untuk segera melakukan berbagai langkah nyata demi meningkatkan pembangunan ekonomi salah satunya mengeluarkan Undang-Undang Tentang Penanaman Modal Asing (UU No. 1 Tahun 1967). Pada tahun 1991, penandatanganan Kontrak Karya baru dengan masa berlaku 30 tahun berikut dua kali perpanjangan 10 tahun ditandatangani bersama Pemerintah Indonesia (*ptfi.co.id*). Pada Kontrak Karya 1991 tercantum bahwa setelah 2021, pemerintah Republik Indonesia akan memberikan perpanjangan hak penambangan 2010 tahun (hingga 2041) - dan tidak akan melakukan penghentian kontrak tanpa alasan yang wajar (*dw.com*).

Pada tahun 2017, mencuat berita terkait kesepakatan PTFI untuk melepas 51 persen sahamnya kepada pemerintah setelah bertahun-tahun kukuh enggan melakukan divestasi (*cnnindonesia.com*). Berdasarkan pada KK, Indonesia seharusnya sudah bisa mendapat 51 persen saham Freeport di tahun 2011 silam, atau 20 tahun setelah KK itu berlaku. Ditambah lagi, ketentuan ini diganti lagi ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014, yang menjelaskan Freeport diperkenankan divestasi 30 persen saja karena dianggap sebagai pertambangan bawah tanah. Indonesia harusnya sudah mendapat 20 persen saham Freeport di Oktober 2015, namun kenyataannya pemerintah hingga kini baru memiliki 9,36 persen saja (*cnnindonesia.com*).

Dilansir dari *Deutsche Welle*, bahwa Indonesia telah menjalani proses negosiasi yang panjang terkait pembelian saham PTFI. Berkaitan dengan akan berakhirnya kontrak PTFI pada tahun 2021, pemerintah akan memberikan perpanjangan operasi selama 20 tahun kepada anak perusahaan tambang asal Amerika Serikat tersebut dengan beberapa persyaratan yaitu Freeport harus melepas 51% saham kepada perusahaan milik negara PT Indonesia Asahan Aluminium (Inalum) mengingat selama ini saham yang dipegang

pemerintah Indonesia hanya sebesar 9,36%, serta membangun smelter dengan tenggat waktu penyelesaian pada Januari 2022 (bisnis.com).

Setelah menggelar pertemuan berkali-kali, pada akhirnya dicapai kesepakatan melalui penandatanganan *Head of Agreement* antara Indonesia dan PTFI pada 7 Juli 2018. Kesepakatan tersebut mencakup divestasi 51%, pembangunan smelter, kepastian penerimaan negara dan investasi, dan perpanjangan operasi 2010 tahun melalui skema Izin Khusus Usaha Pertambangan (IUPK) (*bbc.com*). Hal ini selaras dengan UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara atau dikenal dengan UU Minerba yang mewajibkan setiap PMA yang masih menggunakan sistem kontrak karya mengubahnya menjadi izin usaha baik IUP (Izin Usaha Pertambangan), IUPK (Izin Usaha Pertambangan Khusus) dan IPR (Izin Pertambangan Rakyat). Dengan tercapainya kesepakatan dalam HoA tersebut, negosiasi yang dijalankan pemerintah Indonesia dengan PTFI dikatakan berhasil karena PTFI pada akhirnya menyetujui beberapa kesepakatan yang diajukan pemerintah Indonesia. Dengan demikian, berdasarkan uraian tersebut penelitian ini mengajukan pertanyaan penelitian untuk membahas “Apa saja faktor yang mendorong keberhasilan Indonesia dalam negosiasi ekonomi dengan PTFI terkait divestasi saham?”

Kerangka Analisa

Penelitian ini menggunakan konsep negosiasi dalam diplomasi ekonomi. Adapun dalam menjawab pertanyaan penelitian, penulis menggunakan faktor-faktor yang mempengaruhi negosiasi berdasarkan tulisan Woolcock (2016). Faktor-faktor tersebut kemudian digunakan untuk menganalisis dan mengukur keberhasilan negosiasi dari studi kasus makalah ini.

Negosiasi dalam Diplomasi Ekonomi

Secara klasik, Diplomasi adalah pelaksanaan hubungan antara negara-negara dan entitas lainnya dalam sistem politik dunia melalui agen resmi dengan cara damai (Bull, 1995). Diplomasi klasik biasanya dilaksanakan hanya oleh mereka yang merupakan agen resmi seperti diplomat Kementerian Luar Negeri yang mewakili negara. Namun, makna ini tidak dapat digunakan dalam menjelaskan diplomasi ekonomi. Cakupan dalam diplomasi ekonomi lebih luas dibandingkan diplomasi klasik.

Di sisi lain, diplomasi ekonomi dipahami sebagai penggunaan sarana politik sebagai alat dalam negosiasi internasional, dengan tujuan meningkatkan kemakmuran ekonomi nasional, dan penggunaan konsensus ekonomi untuk meningkatkan stabilitas politik negara. Setelah Perang Dunia ke II diplomasi ekonomi masih didominasi oleh kegiatan negosiasi yang dilakukan oleh agen resmi pemerintah/negara untuk berhubungan dengan negara lainnya. Memasuki masa Perang Dingin dan berlanjut setelahnya hingga munculnya globalisasi, aktor-aktor yang terlibat di dalam diplomasi ekonomi bukan hanya agen resmi negara, tetapi juga hadir aktor lainnya seperti Non-Governmental Organization (NGO), institusi ekonomi multilateral, dan *global governance*. Kehadiran aktor non negara berperan dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah sebagai pemain solo.

Asumsi Dasar Negosiasi dalam Diplomasi Ekonomi

Berkaitan dengan negosiasi dalam diplomasi ekonomi, Woolcock (2011) memberikan beberapa asumsi yang ia sebut sebagai dimensi dalam diplomasi ekonomi. Asumsi tersebut antara lain: (1) negosiasi terdiri dari beberapa tahapan; (2) negosiasi merupakan suatu proses yang berulang; dan (3) negosiasi dapat dilakukan di dalam multi-forum. Negosiasi, disebutkan oleh Woolcock terdiri dari beberapa tahapan yaitu persiapan, *framing*, *agenda setting*, *technical & political negotiations* dan ratifikasi. Setiap pendekatan di dalam studi diplomasi ekonomi memiliki pandangan yang berbeda dalam tahapan tersebut. Selain itu, Woolcock juga menyebutkan bahwa negosiasi merupakan suatu proses yang berulang. Sebagian diplomasi ekonomi dilakukan berulang kali bukan hanya satu kali negosiasi. Terkadang hal ini dilakukan oleh negosiator agar dapat mengulur waktu dan membuat strategi baru. Selain waktu, negosiator juga seringkali menggunakan banyak forum dalam bernegosiasi. Jika proses negosiasi terlihat lambat atau sulit dalam satu forum, negosiator akan beralih ke yang lain. Hal ini disebut juga dengan istilah *forum shopping* yang berarti mengeksplorasi ruang lingkup dalam mendukung negosiasi baik itu bilateral maupun multilateral. Negosiasi multi-forum dapat membantu dalam membuat kemajuan lebih lanjut akan negosiasi, namun penggunaan multi-forum juga dapat menjadi faktor yang menyulitkan karena memerlukan komunikasi yang efektif di berbagai tingkat.

Faktor yang Mempengaruhi Diplomasi Ekonomi

Berkaitan dengan diplomasi ekonomi, Stephen Woolcock (2016) mengemukakan beberapa perangkat yang dapat digunakan dalam mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi negosiasi dalam diplomasi ekonomi yakni terdiri atas faktor sistemik, faktor konsensus, dan ide. Faktor sistemik diperoleh dari sistem internasional, diantaranya: (1) *relative economic power*, yang artinya kekuatan ekonomi seringkali menentukan hasil dari negosiasi ekonomi dan didasari atas kepentingan, sesuai dengan pandangan realis; (2) organisasi dan rezim internasional, yang artinya jaringan internasional dapat menolong negara untuk meraih konsensus daripada solusi paksaan untuk mengatasi permasalahan ekonomi.

Faktor konsensus yang juga mempengaruhi struktur kompleks dalam sebuah negara. Adapun faktor-faktor tersebut antara lain: (1) kepentingan dan negosiasi/tawar menawar, perbedaan kepentingan dalam berbagai kelompok masyarakat akan membedakan kepentingan nasionalnya. Dalam hal negosiasi, pemerintah menugaskan agen resmi negara yang ditugaskan untuk melakukan negosiasi atau tawar menawar dengan negara lainnya, (2) institusi dan pembuat kebijakan, yang digambarkan melalui hubungan *principal-agent*. Selain faktor sistemik dan konsensus, terdapat faktor ideasional, yaitu ide dan persuasi, negosiator tidak hanya subjek dalam sistem, masyarakat dan tekanan institusi, tetapi juga memiliki keyakinan yang didasarkan pada perbedaan ide dan sudut pandang dalam melihat dunia. Maka dari itu, persuasi diperlukan dalam tawar menawar. Proses ini diinterpretasikan dalam teori konstruktivis.

1. Kekuatan Ekonomi Relatif

Kekuatan ekonomi dalam suatu negara yang dibawa oleh negosiator seringkali dilihat dari segi ukuran kekuatan ekonomi atau negara tersebut. Selain itu, daya tawar pasar serta dampak ekonomi terhadap lingkungan, mempengaruhi proses tawar menawar yang

dilakukan. Terdapat dua pandangan yang berbeda dalam kekuatan ekonomi konsensus, satu sisi dari pandangan realis dan sisi lainnya dari pandangan liberal. Dalam pandangan realis (Woolcock, 2016), suatu negara akan lebih kuat dari negara lain apabila memiliki kapasitas militer dan politik yang kuat. Diplomasi ekonomi yang dicapai digunakan untuk memperoleh kekayaan dan memanfaatkannya untuk meningkatkan kekuatan politik dan militer. Negosiasi yang dilakukan oleh negara dengan pandangan realis cenderung bersifat *relative gains*, yang artinya negara yang melakukan diplomasi ekonomi akan berhasil apabila mendapat untung, atau seimbang dengan pihak lainnya. Apabila kebalikannya, kesepakatan diplomasi tidak terjadi. Dalam hal ini, negara dipandang sebagai aktor penentu kebijakan, yang tidak hanya terdiri dari pemerintah, namun juga konsensus, kepala daerah, serta cabang pemerintahan lainnya.

Berbeda dengan pandangan liberal yang melihat bahwa keuntungan yang didapat dari diplomasi ekonomi bersifat *absolute gain*, yang artinya semua pihak diuntungkan oleh negosiasi tersebut berapapun hasil keuntungannya. Sehingga, perdagangan dapat terus dilakukan dengan pihak lain berapapun jumlah ekspornya dan tingginya persaingan. Terjadinya globalisasi pasar telah mengubah preferensi perusahaan dan negara dalam berinvestasi dan produksi untuk bersaing di pasar bebas.

2. *Rezim Internasional*

Dalam studi Ekonomi Politik Internasional, rezim internasional menjadi suatu variabel yang mempengaruhi. Teori rezim secara konsensus mengikuti teori stabilitas hegemoni, yang mana kerja sama internasional yang terjadi mengikuti sistem dari negara hegemoni. Rezim ada untuk memfasilitasi konsensus dengan mengurangi biaya transaksi dan memudahkan negosiasi yang kedepannya dapat dilanjutkan melalui konsensus sebelumnya. Dalam diplomasi ekonomi, terdapat rezim yang bersifat formal, seperti WTO dan IMF, serta yang informal, seperti sektor bisnis swasta dan NGO.

3. *Kepentingan*

Kepentingan tiap negara berbeda dengan negara lainnya. Seperti yang dikatakan oleh Ikenberry, Lake, dan Mastandano (1988), bahwa kepentingan negara yang berbeda lebih dilihat dari kebutuhan masyarakat daripada negara sebagai aktor. Dalam pandangan Rasionalis, kepentingan didasari pada asumsi bahwa pembuat kebijakan akan menentukan kebijakan berdasarkan analisis manfaat atau biaya yang dikeluarkan dalam memaksimalkan negosiasi. Negosiator perlu menyeimbangkan antara preferensi nasional dengan opini konsensus dan perwakilan rakyat.

4. *Institusi dan Pembuatan Kebijakan*

Institusi dalam negosiasi berpengaruh dalam pelaksanaan negosiasi atau digambarkan sebagai suatu *principal-agent relationship*. Dalam diplomasi ekonomi, *the principals* dapat dilakukan oleh legislatur/organisasi/individu yang memiliki kekuatan efektif dalam menentukan apa yang akan dinegosiasikan. Sebaliknya, *the agent* adalah mereka yang berperan sebagai pemimpin negosiator.

5. *Faktor Ideasional*

Faktor terakhir yang dapat mempengaruhi negosiasi dalam diplomasi ekonomi adalah faktor ideasional. Dalam hal ini, ide dan kepercayaan juga dapat berperan dalam menentukan bentuk dan hasil negosiasi. Ide dan kepercayaan dilihat menggunakan pandangan konstruktivis dimana nilai konsensus dari individu seseorang dapat mempengaruhi negosiasi. Konstruktivis juga melihat bahwa negosiator tidak akan murni bernegosiasi memperjuangkan kepentingan negara/entitas yang diwakilinya, mereka juga memiliki kepentingan atau nilai yang sama.

Pendekatan konstruktivis juga melihat peran dari proses tawar menawar. Dalam pandangan konstruktivis, negosiator akan bernegosiasi dengan kompromi sehingga akan dicapai hasil yang konsensus. Hal ini dilatarbelakangi oleh ide tentang keadilan dan keseimbangan. Konsensus disini dipahami sebagai beberapa hasil yang tidak 100% namun tetap bermanfaat dan bisa dikompromikan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan metode studi literatur yaitu pengumpulan data sekunder yang diperoleh dari berbagai literatur baik artikel jurnal, buku, dokumen resmi, maupun website yang relevan dengan penelitian.

Pembahasan

Keberhasilan Negosiasi Freeport-Pemerintah Joko Widodo di periode 2014-2018

Sejarah Freeport di Indonesia

Indonesia menyimpan kekayaan alam yang melimpah tak terkecuali mineral, tambang dan emas. Pada tahun 1963 tiga orang geologi melakukan ekspedisi ke tanah papua untuk membuktikan laporan seorang pelaut Eropa yang mengatakan “menemukan salju untuk pertama kalinya” di daerah pegunungan. Dari penelusuran Antonie Hendrikus Colijn, Jean Jacques Dozy, dan Frits Julius Wissel menemukan gunung tembaga di tanah papua dan melaporkan dalam laporan perjalanan mereka. Laporan ini menarik Worbes Wilson, seorang geolog yang bekerja di perusahaan tambang Amerika yaitu Freeport Sulphur Company untuk melakukan ekspedisi ke tanah Papua. Pada tahun 1959-1960 Wilson melakukan perjalanan ke Papua dan menemukan harta karun di atas pegunungan setinggi 2000 meter diatas permukaan laut dan mengambil satu contoh batu Ertsberg untuk diteliti di Amerika. Dari hasil penelitian Wilson, bebatuan dari tanah Papua itu mempunyai nilai komersial yang tinggi. Amerika pun berencana untuk masuk ke Indonesia dengan membuka pertambangan di Papua Barat, namun rencana ini ditolak mentah-mentah oleh presiden pertama Indonesia, Soekarno (Leith, 2002, hal 71-72).

Sikap Soekarno yang anti-Barat tersebut berubah di era kepemimpinan orde baru Soeharto. Di masa pemerintahan Soeharto, yang merupakan hasil aliansi dari militer dan teknokrat

pro-barat, Indonesia terbuka terhadap masuknya investasi asing. Prioritas dari kepemimpinan Soeharto adalah pemulihan perekonomian Indonesia dengan menarik dukungan finansial dari negara-negara barat seperti Amerika Serikat (Tobing, 2013, hal 2). Pasca penolakan dari Soekarno, Freeport tidak tinggal diam, berbagai pendekatan terus dilakukan. Soeharto mengirimkan tiga negosiator yaitu Gus Long, Julius Tjahja, pimpinan Texaco dan Ibnu Sutowo untuk melakukan lobi kepada Freeport. Hal ini membuahkan hasil dengan ditanda tangani kesepakatan kontrak kerjasama antara Freeport dengan Pemerintah Indonesia pada April 1967 yaitu kontrak kerja I. Freeport juga didukung oleh militer dan pemerintah Soeharto. Kedekatan antara Soeharto dengan Freeport mendorong pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan hal ini menjadi landasan penting bagi masuknya Freeport di Indonesia. Dasar hukum tersebut membuat Freeport mendapatkan legalitas secara hukum untuk eksploitasi dan eksplorasi di gunung Erstberg dengan jangka waktu 30 tahun sejak pertama beroperasi. PT. Freeport Indonesia yang merupakan afiliasi dari Freeport McMoran Copper and Gold Inc dengan PT. Inalum secara resmi melakukan ekspor konsentrat tembaga Ertsberg di tahun 1972.

Jalan Panjang Negosiasi Kontrak Karya Freeport-Pemerintah Indonesia

Kontrak karya adalah perjanjian yang secara umum dikenal sejak diberlakukannya undang-undang no.11 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan. Kehadiran kontrak karya ini menjadi jalan bagi masuknya investasi asing di sektor pertambangan dan energi di Indonesia. Kerjasama Freeport dengan Pemerintah Indonesia ditandai dengan penandatanganan kontrak karya pertama di tahun 1967 untuk 30 tahun dengan luas konsesi lahan seluas 10.000 hektar (Kontan, 2016). Akan tetapi, sebelum masa kontrak karya pertama berakhir Freeport berhasil menemukan cadangan emas baru di Grasberg pada tahun 1988. Lokasi tambang Grasberg diprediksi menyimpan cadangan bijih emas senilai US\$ 40 miliar (*Mining Global*, 2015). Lokasi eksploitasi tambang Erstberg telah mati dan menyisakan lubang terbuka sebesar 360 meter dan lebar 2 km. Penemuan lokasi tambang baru dengan cadangan emas dan mineral terbesar di dunia mendorong Freeport untuk mengajukan perpanjangan kontrak karya jauh sebelum masa perjanjian berakhir.

Pada tahun 1991 disepakati kontrak karya II Freeport dengan Pemerintah Indonesia. Kontrak karya kedua berlaku selama 30 tahun dengan dua kali perpanjangan 10 tahun dan kepemilikan saham Indonesia hanya berkisar 9,36%. (Freeport Indonesia, 2018). Hal ini memungkinkan periode produksi sampai tahun 2041 berdasarkan estimasi kemungkinan perpanjangan. Kewajiban divestasi PT. Freeport Indonesia baru diatur di dalam Pasal 24 Kontrak Karya II. Di dalam pasal tersebut disebutkan kewajiban divestasi PT. Freeport Indonesia terdiri dari dua tahap. Tahap pertama adalah melepas saham ke pihak nasional sebesar 9,36 % dalam 10 tahun pertama sejak 1991. Kemudian, kewajiban divestasi tahap kedua mulai 2001, perusahaan harus melego sahamnya sebesar 2% per tahun sampai kepemilikan nasional menjadi 51%.

Kewajiban divestasi tahap pertama, PTFI sudah dilaksanakan pada 1992 perusahaan emas dan tembaga asing itu melepas 9,36% ke pihak nasional lewat PT. Indocopper Investama. Karena pemerintah menolak membeli, akhirnya akuisisi Indocopper diwakili oleh perusahaan nasional Bakrie & Brothers. Semula Bakrie hanya mampu membayar US\$ 40 juta dari total US\$ 213 juta dan sisanya 'dibayar' oleh Freeport McMoran. Bakrie berkewajiban mencicil dari dividen Freeport Indonesia dengan syarat Freeport punya hak

membeli kembali saham jika Bakrie menjual. Saham milik PT. Indocopper Investama dikuasai oleh Freeport McMoran sebesar 49%, sedangkan sisanya 51% di listing ke bursa efek surabaya dengan kepemilikan publik 0,52% dan PT. Nusamba Mineral Industri milik Bob Hasan. Indocopper kemudian dibeli oleh Bob Hasan pada tahun 1997. Akan tetapi, PT.Nusamba Mineral Industri hanya mampu membayar US\$ 61 juta dan sisanya ditutup oleh Freeport McMoran (Tempo, 2009).

Persoalan utang piutang yang melilit dua perusahaan nasional pemilik saham Freeport tersebut membuat Indocopper akhirnya jatuh lagi ke tangan Freeport McMoran (memegang saham asing PT. Freeport Indonesia) pada tahun 2002. Selain itu, kewajiban divestasi tahap kedua gugur setelah terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 1994. Di dalam PP tersebut, kepemilikan saham asing pada anak perusahaannya di Indonesia boleh sampai 100%. Dengan demikian, kepemilikan saham nasional di PT. Freeport Indonesia masih sangat kecil bahkan bisa dibilang tidak ada sama sekali. Hal ini membuat secara otomatis perjanjian divestasi saham yang tertuang dalam kontrak karya II tidak tercapai dan Freeport menggunakan PP No. 20 Tahun 1994 sebagai argumen penguat. Tentu saja dengan kepemilikan saham yang didominasi oleh asing tersebut merugikan Indonesia sebagai pemilik sumber daya alam tersebut. Kepemilikan saham Freeport di tahun 2002 mencapai 90,64% dari jumlah pendapatan keseluruhan proses eksploitasi tambang Grasberg Timika. Kondisi ini tidak sejalan dengan kesejahteraan masyarakat papua yang berada di sekitar lokasi tambang. Kondisi ini tidak mampu diselesaikan oleh beberapa periode kepemimpinan presiden.

Jokowi dan Freeport: Keberhasilan Negosiasi 4 Menteri dan Divestasi Saham 51%

Pengambilalihan saham Freeport oleh Pemerintah Indonesia melalui divestasi saham terus berlangsung alot hingga di masa kepemimpinan Joko Widodo. Pada masa presiden ketujuh Freeport sepakat untuk melakukan perundingan dengan pihak pemerintah terkait divestasi saham. Divestasi saham dalam kegiatan usaha pertambangan bersifat wajib, kewajiban divestasi pada penanaman modal asing sebagai pelengkap modal lokal bagi pembangunan ekonomi Indonesia di mana modal asing tersebut nantinya harus dilepaskan atau diberikan kepada Pemerintah sehingga Pemerintah dapat memiliki modal atau saham dengan jumlah yang besar dalam perusahaan pertambangan (Kurnianingrum, 2012). Presiden Jokowi mendesak PT. Freeport Indonesia mengembalikan 51% saham ke pemerintah nasional guna kepentingan negara pada umumnya dan masyarakat papua pada khususnya.

Kewajiban divestasi saham Freeport diatur dalam pasal 24 ayat (2a) Kontrak Kerja II 1991 (Redi, 2014, hlm 300). Akan tetapi, Freeport tidak mematuhi kewajiban divestasi saham tersebut dengan argumen dalam Kontrak Kerja II 1991 tidak ada klausul yang menyebutkan Freeport wajib untuk divestasi dengan Pemerintah Indonesia. Hal ini tentu membuat pemerintah Indonesia cukup jengah dengan sikap Freeport yang seolah tidak menghormati peraturan yang berlaku. Kondisi ini mendorong pemerintah Joko Widodo melakukan negosiasi dengan pihak Freeport terkait divestasi, smelter, dan perubahan kontrak kerja menjadi izin usaha pertambangan khusus (IUPK). Pasca terbitnya UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara atau dikenal dengan UU Minerba mewajibkan setiap PMA yang masih menggunakan sistem kontrak karya mengubahnya menjadi izin

usaha baik IUP (Izin Usaha Pertambangan), IUPK (Izin Usaha Pertambangan Khusus) dan IPR (Izin Pertambangan Rakyat). Freeport yang menggunakan KK sejak awal beroperasi di Indonesia secara otomatis harus mengikuti peraturan pemerintah tersebut. Akan tetapi hingga 2014 Freeport tidak menerapkan hal tersebut.

Berbagai bentuk ketidakpatuhan yang dilakukan oleh Freeport mendorong Jokowi menginisiasi untuk melakukan perundingan dengan pihak Freeport. Jokowi menugaskan 4 lembaga kementerian sebagai negosiator utama yaitu Arcandra Tahar dan Ignasius Jonan (Kementerian ESDM), Sri Mulyani (Kementerian Keuangan), Rini Sumarno (Kementerian BUMN), dan Siti Nurbaya (Kementerian LHK). Tim negosiator diketuai oleh Teguh Pamudji, Sekjen ESDM (The Indonesian Institute, 2017). Jokowi memerintahkan melakukan negosiasi kontrak dengan Freeport menyangkut empat hal yaitu, 1) Freeport wajib melakukan divestasi 51% kepemilikan PT.Freeport Indonesia ke pihak nasional, 2) Freeport wajib membangun smelter dalam jangka waktu lima tahun semenjak persetujuan operasi ditandatangani, 3) Freeport wajib membayar lebih besar dari penerimaan negara, dan 4) Pengubahan KK menjadi IUPK (Kemenkeu, 2018).

Proses negosiasi dimulai sejak 2014 berlangsung cukup rumit dan panjang. Hal ini dikarenakan Freeport merasa dirugikan dengan adanya perbedaan yang cukup signifikan antara IUPK dan KK, salah satunya divestasi saham. IUPK mewajibkan perusahaan multinasional pertambangan untuk menjual saham ke nasional sebesar 51% dan hal ini berarti posisi Indonesia akan lebih tinggi dan dominan dalam aset Freeport. Setelah menggelar pertemuan berkali-kali, pada akhirnya dicapai kesepakatan melalui penandatanganan *Head of Agreement* antara Indonesia dan PTFI pada 7 Juli 2018. Kesepakatan tersebut mencakup divestasi 51%, pembangunan smelter, kepastian penerimaan negara dan investasi, dan perpanjangan operasi 2010 tahun melalui skema Izin Khusus Usaha Pertambangan (IUPK) (*bbc.com*)

Faktor-faktor Pendorong Keberhasilan Negosiasi Freeport di Era Jokowi

Keberhasilan negosiasi Pemerintah Indonesia dengan Freeport yang berlangsung selama 2,5 tahun didukung oleh beberapa faktor. Woolcock menjelaskan terdapat tiga faktor pendorong yang dapat menjelaskan keberhasilan negosiasi dalam diplomasi ekonomi yaitu faktor sistemik, faktor domestik dan faktor ideasional (Woolcock, 2011). Negosiasi Freeport dengan Pemerintah Indonesia terkait divestasi saham yang berhasil dimenangkan oleh Indonesia dapat dijelaskan dalam empat faktor milik Woolcock tersebut yaitu sebagai berikut,

1. Faktor Sistemik

1.1 *Relative Economic Power*

Indonesia sebagai *host country* dan pemilik dari seluruh sumberdaya alam gunung Grasberg secara hukum memiliki kekuatan dan posisi tawar yang lebih tinggi daripada Freeport. Pemerintah Indonesia sadar akan hal tersebut dan berusaha mengatur ulang Undang Undang Mineral dan Batubara (UU Minerba) agar lebih menguntungkan rakyat. Pemberlakuan Undang Undang no.4 tahun 2009 tentang mineral dan batubara, khususnya pasal 170 menyatakan bahwa perusahaan tambang pemegang kontrak karya diwajibkan melakukan pemurnian dan pengolahan mineral dalam waktu 5 tahun sejak undang-undang

disahkan. Secara sederhana, para perusahaan tambang dengan status kontrak karya dilarang mengekspor konsentrat jika masih menggunakan status KK dalam beroperasi. Hal ini berarti sejak 2014 Freeport diwajibkan melakukan pemurnian dalam upaya peningkatan nilai tambah di Indonesia. Akan tetapi, Freeport menolak untuk mengubah status KK tersebut. Hal ini berimplikasi pada hasil yang diperoleh oleh Freeport McMoran selaku induk. Pada tahun 2014 PTFI hanya mampu melakukan penjualan konsolidasi sebesar 664 juta pound tembaga (dengan harga realisasi rata-rata \$ 3,01 per pon) dan 1,17 juta ons emas (dengan harga realisasi rata-rata \$ 1.229 per ons). Angka ini termasuk rendah jika dibandingkan pada tahun 2013 dengan 885 juta pon tembaga (pada harga realisasi rata-rata \$ 3,28 per pon) dan 1,10 juta ons emas (dengan harga realisasi rata-rata \$ 1.312 per ons) (Freeport McMoran, 2014). Penurunan pendapatan akibat dari peraturan Pemerintah Indonesia ini menjadi salah satu faktor yang mendukung keberhasilan negosiasi. Posisi Freeport yang tidak diuntungkan dengan kondisi tersebut memaksa Freeport untuk menyetujui peraturan pemerintah untuk mengubah status operasional kontrak karya menjadi IUPK.

1.2 *Rezim Internasional.*

Dalam kasus Freeport dengan pemerintah Indonesia, PTFI bergerak sebagai entitas tunggal yang tidak terafiliasi dengan hegemoni manapun. Hal ini menguntungkan bagi Indonesia dalam praktik negosiasi ISDS (*Investor-State Dispute Settlement*) yang terjalin dengan Freeport. Di level Internasional, ISDS menuai kontroversi karena dinilai lebih berpihak kepada investor dan telah mereduksi kedaulatan negara (NZIER, 2015). Dengan Freeport tidak mempraktekkan hal tersebut, menguntungkan bagi pemerintah Indonesia dalam menekan kepentingan nasional untuk divestasi saham.

2. Faktor Domestik

2.1 *Kepentingan*

2.2 *Institusi dan Pembuat Kebijakan*

Faktor institusi melibatkan koordinasi antar sektor pemerintah dan swasta dalam menghasilkan suatu keputusan. Negosiasi dengan PTFI dilakukan oleh lintas kementerian. Presiden Jokowi menunjuk empat kementerian yang terkait dengan Freeport yakni Kementerian ESDM yang diwakili oleh Ignasius Jonan, Kementerian BUMN Rini Soemarno, Kementerian Keuangan Sri Mulyani, dan Kementerian Lingkungan Hidup Siti Nurbaya. Keempat menteri tersebut dipilih berdasarkan relevansinya dengan permasalahan Freeport. Kemampuan keempat menteri tersebut secara personal dalam menekan Freeport telah sangat membantu jalannya proses negosiasi. Tim negosiator Indonesia dipimpin oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ESDM, Teguh Pamudji yang dibantu oleh beberapa eselon satu, eselon dua, dan jajaran staf di Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, Kementerian BUMN, KLH, Kemenkumham, Kejaksaan Agung, Kemendagri, BPKP, serta PT. Inalum menjadi satu tim yang solid dalam menekan tim negosiator Freeport McMoran yang terdiri dari tim keuangan dan tim hukum yang disewa oleh FCX (BBC, 2018).

3. Faktor Ideasional

3.1 *Faktor Ideasional: Pragmatisme Jokowi*

Sejak terpilih menjadi presiden ketujuh Republik Indonesia Joko Widodo membawa perubahan dalam arah kebijakan luar negeri maupun domestik Indonesia. Pada era Presiden Jokowi, spektrum pendekatan yang digunakan adalah pragmatisme. Hal ini memiliki kemiripan dengan Orde Baru yang menggarisbawahi pentingnya memperkuat struktur perekonomian nasional sebelum terlibat aktif dalam panggung internasional. Dalam pandangan Jokowi, Indonesia harus kuat di dalam negeri terlebih dahulu agar mampu bersaing dengan negara maju lainnya (Rosyidin, 2019, hlm 35). Akan tetapi, berbeda dengan era Orde Baru, pada masa pemerintahan Jokowi lebih banyak menggunakan pendekatan *new-developmentalism* dengan ideologi *statist-nationalist*. Inti dari pandangan tersebut adalah negara harus menjadi lokomotif dari pembangunan ekonomi nasional serta pemerintah perlu mengintervensi pasar untuk membangun kekuatan negara dan kedaulatan serta mengurangi ketergantungan terhadap investasi asing (Warburton, 2017, hlm 309). Salah satu yang menarik perhatian Jokowi adalah sektor mineral dan tambang. Pemerintah Jokowi “memaksa” industri hilir untuk tidak mengekspor bahan mentah. Hal ini erat dengan prinsip dari Jokowi yaitu ekonomi untuk rakyat.

Pengambilalihan setengah saham Freeport kembali ke Indonesia adalah salah satu ide Jokowi untuk memperkuat domestik mengingat selama 51 tahun Freeport masuk ke Indonesia keuntungan selalu mengalir keluar, bukan ke Indonesia terutama rakyat Papua (CNN, 2018). Pragmatisme juga berpengaruh terhadap pola orientasi yang diterapkan kepada para menteri untuk berorientasi pada hasil daripada prosedur (Presiden RI, 2015). Dengan demikian Jokowi tidak memperlumahkan waktu negosiasi dengan Freeport yang memakan waktu 3,5 tahun, tapi lebih menekan para negosiator untuk mendapatkan hasil yaitu divestasi saham 51%. Kepribadian Jokowi yang pragmatis ini mempengaruhi keberhasilan negosiasi Freeport-Pemerintah Indonesia

Kesimpulan

Negosiasi dalam diplomasi ekonomi adalah suatu instrumen yang digunakan aktor (negara) untuk tujuan meningkatkan kemakmuran ekonomi nasional, dan penggunaan instrumen ekonomi untuk meningkatkan stabilitas politik negara. Dalam kaitannya dengan negosiasi Woolcock (2016) menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi diplomasi ekonomi. Faktor tersebut antara lain *relative economic power*, rezim internasional. Kepentingan, institusi/pembuatan kebijakan, dan faktor ideasional. Berdasarkan dua uraian studi kasus yang menyangkut tentang negosiasi dalam diplomasi ekonomi Indonesia, tulisan ini menemukan hasil analisis menggunakan kerangka yang disebutkan Woolcock dimana pada kasus negosiasi antara Indonesia dengan PTFI, hasil negosiasi Indonesia dengan PTFI dapat dikatakan berhasil karena mencapai kesepakatan yang menguntungkan Indonesia. Sedangkan hasil negosiasi Indonesia dengan Uni Eropa dapat dikatakan gagal karena belum menghasilkan kesepakatan sesuai yang diharapkan Indonesia yang membuat pemerintah Indonesia pada akhirnya membawa kasus tersebut ke WTO.

Adapun faktor yang mempengaruhi keberhasilan Indonesia dalam negosiasi dengan PTFI antara lain adanya posisi Indonesia sebagai *host country* dan pemilik dari seluruh sumberdaya alam gunung Grasberg secara hukum memiliki kekuatan dan posisi tawar yang lebih tinggi daripada Freeport, tidak adanya rezim internasional yang turut campur dalam proses negosiasi, keterlibatan menteri-menteri di dalam proses negosiasi, dan faktor ideasional dari Jokowi sebagai Pemimpin Pemerintahan Indonesia yang juga memiliki sifat

yang pragmatis. Sedangkan dalam kasus Indonesia melawan Uni Eropa terkait komoditas sawit, faktor yang mempengaruhi kegagalan Indonesia dalam bernegosiasi adalah pertama, Indonesia kalah dari Uni Eropa terkait *bargaining position*, karena tidak bisa mempertahankan nilai ekspor sawit dengan Uni Eropa dan posisi Uni Eropa yang seringkali dijadikan role model oleh negara lain. Kedua, Indonesia juga gagal dalam mempertahankan kepentingan domestiknya ketika kepentingan domestik Uni Eropa lebih kuat. Ketiga, Indonesia dalam bernegosiasi dengan Uni Eropa seperti kurang melibatkan tim negosiator yang kuat seperti dalam kasus freeport. Yang menonjol terlihat hanya Kementerian Perdagangan.

Kegagalan dalam negosiasi antara Indonesia dan Uni Eropa tidak berarti negosiasi berhenti. Merujuk pada asumsi awal yang disebutkan oleh Woolcock, negosiasi dapat dilakukan multi-forum. Ketika dalam satu forum gagal, maka negara dapat melakukan negosiasi dalam forum lainnya. Dalam hal ini, Indonesia telah gagal bernegosiasi dengan cara bilateral, oleh karena itu Indonesia berencana untuk melakukan negosiasi di forum lainnya yaitu melalui WTO.

Referensi

- Baranay, Pavol. 2009. "Modern Economic Diplomacy". *Latvia: Publications of Diplomatic Economic Club*. (online) diakses melalui www.dec.lv/mi/Baranay_Pavol_engl.pdf
- BBC.com (2018), "Di Balik Negosiasi Freeport: Dulu 'Main Ancam' Sampai Kemudian 'Melunak'". Diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46696186> pada 10 April 2020
- BBC.com (2018), "Dibalik Negosiasi Freeport : Dulu 'Main Ancam' sampai kemudian 'melunak' ". Diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46696186>
- Bisnis Indonesia | Rabu, 27 Februari 2019 | Penyelamatan Industri Sawit : RI Makin Tegas Hadapi Eropa
- Bisnis.com (2020), "Divestasi Saham: Kronologi Negosiasi Pemerintah Indonesia & Freeport". Diakses melalui <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180927/44/842781/divestasi-saham-kronologi-negosiasi-pemerintah-indonesia-freeport>
- CNBC Indonesia (2019) *Negara Anggota CPOPC Tentang Diskriminasi Pada Sawit*. NEWS-CNBC Indonesia TV, 09 April 2019 <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190409154428-8-65501/negara-anggota-cpopc-tentang-diskriminasi-pada-sawit>
- CNNIndonesia.com (13 April 2019), "Negosiasi Gagal, RI Siap Gugat Uni Eropa ke WTO Soal Sawit". Diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190412214806-92-385889/negosiasi-gagal-ri-siap-gugat-uni-eropa-ke-wto-soal-sawit>
- CNNIndonesia.com, (2018), "Cerita Jokowi Ambil Alih Freeport, Butuh Waktu 3,5 Tahun", diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181231085218-85-357446/cerita-jokowi-ambil-alih-freeport-butuh-waktu-35-tahun>

- Dw.com (27 Desember 2018), “Kesaksian Sri Mulyani tentang Proses Negosiasi Freeport”. Diakses melalui <https://www.dw.com/cda/id/kesaksian-sri-mulyani-tentang-proses-negosiasi-freeport/a-46872213>
- Forbes, 2019, “Freeport-McMoran Could Lose US\$ 3 Billion In Revenues Due to Grasberg Transition”, diakses dari <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2019/09/23/freeport-mcmoran-could-lose-over-3-billion-in-revenues-due-to-grasberg-transition/#101d4eb6bc03>
- Freeport Indonesia, 2018, “Pemerintah Jamin Operasi Freeport”, diakses dari <https://ptfi.co.id/id/news/detail/government-secures-freeport-operation>
- Freeport McMoran, 2014, “2014 Annual Report”, diakses dari <http://www.annualreports.com/Company/freeport-mcmoran-copper-gold-inc>
- Gapki (2017) Sawit Indonesia Merevolusi Pasar Minyak Nabati Dunia. <https://gapki.id/news/3294/sawit-indonesia-merevolusi-pasar-minyak-nabati-dunia>
- Katadata (2019) Ekspor Minyak Sawit ke Eropa Januari-September 2019 Menyusut 12%. Tim Publikasi Katadata. 6/12/2019, 16.00 WIB. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/12/06/ekspor-minyak-sawit-ke-eropa-januari-september-2019-menyusut-12>
- Kementerian Keuangan, 2018, “Menkeu Ceritakan Akuisisi Freeport Hingga ke Pangkuan Indonesia”, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/menkeu-ceritakan-akuisisi-freeport-hingga-ke-pangkuan-indonesia>
- Kompas, 2016, “Kenapa Maroef Mundur Sebagai Presdir Freeport Indonesia?”, diakses dari <https://money.kompas.com/read/2016/01/19/134740626/Kenapa.Maroef.Mundur.sebagai.Presdir.Freeport.Indonesia>
- Kontan,lipsus, 2016, “Menyorot Peluang Pemerintah Memperbesar Saham Freeport”, diakses dari <https://lipsus.kontan.co.id/v2/freeport/read/299/Menyorot-peluang-pemerintah-memperbesar-saham-Freeport->
- Kurnianingrum, T.P, 2012, “Kajian Hukum atas Divestasi Saham Bidang Pertambangan di Indonesia (Studi Kasus PT. Newmont Nusa Tenggara dan PT. Freeport Indonesia)”, diakses melalui http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_tim/buku-tim-public-17.pdf
- Leith, Denise (2002) “Freeport and the Suharto Regim,1965-1998”, Contemporary Pacific Vol (14) No.1
- Lingga, V (2017) “Freeport’s Arbitration Threat Simply Ploy to Block Mining Reform”, Asia Pacific Report, AUT’s Pacific Media Center
- Mining Global,2015, “Grasberg : The World’s Largest Gold Mine “, diakses dari <https://www.miningglobal.com/mining-sites/grasberg-worlds-largest-gold-mine/>
- NZIER, (2015), “ISDS and sovereignty The use of investor-state dispute settlement mechanisms in trade agreements and their impact on national sovereignty “, New Zealand
- Presiden RI,2015, “Presiden : Orientasi pada hasil, bukan pada prosedur”, diakses dari <http://presidenri.go.id/berita-aktual/presiden-jokowiorientasi.html>
- Redi,A,2014, “Hukum Pertambangan”, Gramata Publishing, Jakarta.
- Rosyidin,M,2019, “Indonesia : Menuju Kekuatan Global Abad 21 Politik Luar Negeri di Era Joko Widodo”, PT.Gramedia, Jakarta

- Swaine, Frank (2020) *Mengapa dunia kesulitan mencari pengganti sawit?*. BBC Future 10 Maret 2020 <https://www.bbc.com/indonesia/vert-fut-51813416>
- Tempo, 2009,” Papua Naksir Saham Bakrie di Freeport “, diakses dari <https://www.google.com/amp/s/bisnis.tempco.co/amp/211751/papua-naksir-saham-bakrie-di-freeport>
- Tempo,2013,”34 Pekerja Freeport Diduga Tewas Akibat Kecelakaan”, diakses dari <https://nasional.tempco.co/read/480187/34-pekerja-freeport-diduga-tewas-akibat-kecelakaan/full&view=ok>
- The Indonesian Institute,2017,”Tegas Menghadapi Freeport”, Update Indonesia Tinjauan Bulanan Ekonomi, Hukum, Keamanan, Politik,Sosial Volume XI No. (3)
- Tobing, F.B.L,2013,”Praktik Relasi Kekuasaan Soeharto dan Krisis Ekonomi 1997-1998”,PT.Kompas Media Nusantara,Jakarta.
- Uni Eropa *Press Release*. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/indonesia/documents/eu_indonesia/blue_book/bb2004.pdf
- Woolcock, S. & Nicholas Bayne (eds), 2017, *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations* (4th Ed). New York: Routledge.