

RATIONAL CHOICE DALAM KERJASAMA PEMERINTAH INDONESIA DENGAN PT. FREEPORT INDONESIA

RATIONAL CHOICE IN INDONESIA'S GENERAL PROPERTIES WITH PT. FREEPORT INDONESIA

Tri Ratna Rinayuhani
Universitas Islam Majapahit
ratnarina82@yahoo.com

Abstract

Since the first time gold have founded in Papua, Indonesian Goverment choosed too cooperated with Freeport McMorran for take exploration. As country with economic and technology weakneses, cooperation involve Freeport McMoran on the exploration is the most rational choice. However with deskriptif kualitatif methode and rational choice theory showing clearly unjustified calculation in every existed Kontrak Karya because many interest of other group who want gets the benefit from this cooperation. Therefore, in every rezim periode that have been exist, our goverment still couldn't gets the biggest benefit.

Keywords : *Rational choice, coorparation*

Abstrak

Sejak pertama kali ditemukannya kandungan gunung biji besi di Papua, maka, pemerintah Indonesia dengan Freeport McMorran bekerjasama untuk mengeksplorasi gunung biji besi tersebut. Sebagai negara dengan kelemahan ekonomi dan teknologi, sudah barang tentu, melibatkan Freeport McMoran dalam kerjasama eksplorasi dianggap sebagai pilihan yang paling rasional. Namun, dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif dan teori rational choice, tampak dengan jelas, karena kalkulasi yang kurang tepat dalam setiap kontrak karya yang ada serta karena adanya kepentingan pihak-pihak lain yang ingin diuntungkan dari kerjasama ini, maka, dalam setiap periode kekuasaan yang ada, pemerintah belum mampu mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya

Kata kunci : *Rational choice, kerjasama*

Pendahuluan

Dalam arena ekonomi politik internasional saat ini, keberadaan perusahaan multinasional (MNC) adalah merupakan fenomena yang biasa. Menjadi luar biasa ketika keberadaannya mampu menjadi pelaku utama perubahan dengan sumber-sumber kekuatan yang besar. Sebagaimana kita ketahui, keberadaan MNC sebagai pelopor modernisasi membawa kekhawatiran tersendiri ketika keberadaannya dibanyak negara berkembang bagai raja di negeri orang. Boleh dikata, walau pemerintah tuan rumah membuka pintu lebar-lebar demi sebuah peningkatan investasi, namun, cenderung

menjadi tidak punya kuasa di bawah MNC.

Selama ini, perusahaan multinasional cukup memainkan peran yang penting dalam mempengaruhi sebuah kebijakan baik di tingkat nasional maupun internasional. Dibanyak negara berkembang, segala aspek komunitas kehidupan telah terkena dampaknya. Dampak yang paling mencolok tentu saja sangat dirasakan oleh warga di sekitar MNC berada, karena, perusahaan harus memberikan pertanggungjawaban yang memadai bagi masyarakat sekitarnya. Biasanya, isu-isu yang muncul seputar pertanggungjawaban terse-

but adalah mengenai lingkungan hidup dan pemberdayaan masyarakat sekitar.

Sebagai negara yang sedang berkembang dan baru bangkit dari keterpurukan, Indonesia, memang membutuhkan banyak investasi asing untuk mendonor devisa bagi pendapatan negara. Sebenarnya, selain untuk mendapatkan pendapatan bagi negara, keberadaan perusahaan asing juga diharapkan mampu menyerap tenaga kerja yang ada dan memberdayakan masyarakat sekitar. Namun pada kenyataannya, MNC sering kali tidak pernah ditekan oleh pemerintah karena aturan hukum yang lemah dan kebanyakan pemerintah pusat sendiri tidak mampu untuk memperkuat standar-standar itu. Hal ini juga tidak terlepas dari "aura" korupsi yang masih besar dibanyak sendi birokrasi pemerintahan negara berkembang.

Tulisan ini mencoba membahas model kerjasama yang tercipta antara pemerintah Indonesia dan Freeport berdasar pada takaran untung-rugi (*rational choice*). Dengan komposisi pengusahaan saham yang tidak seimbang atas sumber daya alam kita dan atas permasalahan yang ditimbulkan bagi masyarakat sekitar atas keberadaan PT. Freeport di Papua, maka, yang menjadi pertanyaan besar penulis adalah; apakah masih relevan kontrak karya antara pemerintah Indonesia dan Freeport?

Melihat fakta-fakta yang ada selama ini, tentu saja, argumen dasar utama penulis adalah PT.Freeport tidak banyak memberikan keuntungan bagi pemerintah Indonesia dan juga bagi masyarakat sekitar. Hal ini terlihat dari pembagian kepemilikan saham yang tidak seimbang antara Freeport dan pemerintah Indonesia. Dengan kata lain, dari pembagian kepemilikan saham saja sudah dapat dilihat bahwa pemerintah Indonesia tidak memiliki *bargaining position* yang cukup untuk mengontrol kinerja PT.Freeport di Indonesia.

Adapun, metode penelitian yang penulis gunakan adalah diskriptif kualitatif (Bekker. 1990:54) sementara, teori yang dipakai adalah *rational choice* (Rapoport. 1966:17)

Konsep Dasar *Rational Choice*

Sejatinya, tindakan yang dilakukan oleh sebuah negara, tentu saja berdasarkan kepentingan nasionalnya. Namun yang terjadi, transaksi yang dilakukan oleh pemerintah dengan swasta maupun aktor-aktor lain belum tentu merupakan

kepentingan negara itu sendiri. Karena, seringkali dibarengi oleh kepentingan kelompok atau individu tertentu. Maka, untuk melihat fenomena tersebut di atas, teori yang Indonesia gunakan dalam kerjasama dengan PT Freeport dalam eksplorasi di Papua adalah '*Rational Choice*'.

Sebagaimana yang telah kita ketahui, hakikat teori *rational choice* ini adalah memusatkan perhatian pada individu dalam pemerintahan dan pembuatan keputusan pemerintah. Teori ini didasarkan pada asumsi nilai dan melakukan penilaian berdasarkan *cost and benefit* (baik-buruk atau untung ruginya) sebuah kebijakan baru (Mos'ed. 1998:4). Dengan meminjam teori mikroekonomi, rasionalitas di sini merujuk pada *cost and benefit* atau Axelrod menyebutnya dengan *payoff structure*. Asumsinya, bila rasionalitas berdasarkan untung rugi, maka, akan dapat membuat keputusan yang sesuai dengan alternatif yang ia anggap paling menguntungkan bagi kepentingannya. Dengan demikian, kerjasama hanya terbentuk kalau menguntungkan, kalau tidak menguntungkan tidak akan terjadi.

Berkait dengan yang tersebut di atas, struktur *payoff* yang mempengaruhi level kerjasama adalah *mutual and conflicting preferences*. Sebagai perbandingan dapat dilihat dalam *Game Theory*, di situ ada konflik kepentingan. Lebih besar konflik kepentingan antara pemain (aktor), maka, lebih besar pula kemungkinan pemain memilih *to defect*. *Payoff structure* sering dipengaruhi oleh peristiwa atau pelbagai hal yang berada di luar kontrol aktor. *Payoff structure* tidak berdasarkan pada faktor tujuan, akan tetapi, lebih kepada persepsi si-aktor atas kepentingannya. Oleh sebab itu, ada 3 dimensi yang mempengaruhi keberhasilan maupun kegagalan sebuah kerjasama, yaitu :

1. Keuntungan timbal balik.

2. The shadow of the future.

Ada 4 faktor yg membentuk the shadow of the future, yakni:

- Long time horizons.
 - Regularity of stakes.
 - Reliability of information about the others' actions.
 - Quick feedback about changes in the others' actions.
3. Jumlah aktor

Sejatinya, dalam teori *rational choice* juga disadari bahwa dunia dalam keadaan yang “anarki”, sehingga, negara belum tentu akan mendapatkan semua keuntungan yang diinginkannya. Oleh sebab itu, pemerintah akan berusaha mencapai kepentingan nasionalnya dalam kerjasama internasionalnya, namun, dalam waktu yang bersamaan juga harus bisa membatasi kepentingan nasionalnya. Selain itu, kerjasama ini juga hanya akan terjadi kalau ada hal yang diberikan dan ada yang diterima berdasarkan kalkulasi *cost and benefit*. Sehingga, secara tegas dapat dikatakan, sesungguhnya, untuk mencapai kerjasama dalam politik dunia adalah sesuatu yang sangat sulit. Mengingat, di lain pihak, meski negara dianggap memiliki kepentingan nasional yang kuat, sebenarnya, pemerintah tidak dapat mendefinisikan kepentingan nasionalnya dengan secara tepat --- karena, kepentingan nasional negara akan selalu dibarengi dengan kepentingan para aktor yang terlibat di dalamnya.

Kerjasama Indonesia-Freeport dalam Bingkai Kekuasaan

Pada 1960, seorang manajer eksplorasi PT. Freeport McMoran Copper and Gold yang berpusat di New Orleans, Amerika Serikat, membaca sebuah laporan tentang penemuan gunung bijih di Papua. Selanjutnya, pada April 1967, pemerintah Indonesia dan PT. Freeport McMoran Copper and Gold menandatangani Contract of Work untuk pertama kalinya, dan pada Desember 1967, secara resmi, PT. Freeport Indonesia mulai melakukan kegiatan eksplorasinya di Tanah Papua. Sudah barang tentu, sebagai salah satu MNC pertambangan yang besar, maka, selain di Indonesia, PT. Freeport juga memiliki banyak cabang di belahan bumi yang lain.

Saat itu, pemerintah pusat memainkan peranan yang sangat penting, mengingat, Soeharto baru saja naik kekuasaan pada 1965. Undang-undang investasi yang disetujui oleh pemerintahan pada saat itu menawarkan sebuah insentif yang kuat untuk perusahaan-perusahaan multinasional agar menjalankan usahanya di Indonesia. Hal ini adalah salah satu bentuk utama dari usaha pemerintah untuk menarik dukungan internasional dan dalam waktu singkat dapat mendorong sebanyak mungkin investasi asing masuk ke Indonesia.

Di samping undang-undang investasi, pemerintahan Soeharto saat itu juga mengeluarkan Undang-undang Pertambangan No. 11/1967 yang memberikan hak cukup besar kepada Freeport untuk beroperasi di Timika, Papua, dengan memberikan jaminan pada PT. Freeport untuk menggunakan tanah dan eksplorasi tambang lainnya, bahkan memindahkan masyarakat adat setempat. Sejak awal terlihat, bahwa sebenarnya, pertimbangan pemerintah Indonesia memberi keleluasan pada Freeport hanya karena keuntungan ekonomi semata, bukan keuntungan bagi Indonesia yang sesungguhnya.

Dalam *rational choice*, sejatinya, apa yang dilakukan pemerintahan Soeharto adalah pilihan yang paling rasional. Berdasarkan dimensi *shadow of the future*, tampak dengan jelas betapa kepentingan nasional diakomodasi dengan sangat baik melalui kerjasama ini. *Pertama*, pemerintah sangat diuntungkan karena minimnya teknologi dan sumber daya finansial untuk mengelola sumber bijih besi tersebut. *Kedua*, pemerintah, melalui kerjasama ini dapat memberikan efek positif bagi iklim investasi asing yang saat itu memang sangat dibutuhkan oleh negara kita. *Ketiga*, secara politik, pemerintahan Orba (Orde Baru) yang baru berkuasa akan memiliki legitimasi yang semakin kuat. Sementara, berdasarkan dimensi keuntungan timbal balik, tentu saja pemerintah Indonesia dan Freeport sama-sama diuntungkan dalam kerjasama ini.

Pada Kontrak Karya ke-2 yang dilakukan sebelum kontrak karya pertama berakhir, barulah tampak lemahnya posisi tawar pemerintah Indonesia. Pertama, kepemilikan saham usaha eksplorasi pertambangan PT. Freeport dan pemerintah Indonesia sungguh tidak masuk akal. Pertanggungjawaban atas Freeport mulai mencuat karena kurangnya respon pemerintah untuk mengadopsi dan mengimplementasikan legislasi yang lebih adil dalam memproteksi warga negaranya dari dampak buruk yang ditimbulkan oleh aktivitas dari perusahaan tersebut.

Adanya distorsi yang terjadi dalam masyarakat seperti memindahkan masyarakat adat yang ada tanpa memberikan mereka kompensasi yang adil, adalah bentuk kerjasama yang tidak menguntungkan bagi pemerintah Indonesia. Mengingat, selama ini, pemberdayaan masyarakat

kat sekitar dianggap tidak terlalu penting dibandingkan dengan nilai-nilai ekonomi yang didapat, maka, pada prosesnya, yang menjadi korban dalam kegiatan eksplorasi Freeport adalah masyarakat adat di Papua. Seterusnya, bagaimana mungkin pemerintah pusat dan Freeport tidak mau tahu akan keadaan masyarakat sekitar bila yang mendapat dampak langsung pencemaran lingkungan dari kegiatan eksplorasi tersebut adalah masyarakat Papua sendiri.

Selaras dengan yang tersebut di atas, masalah lingkungan hidup, juga menjadi masalah yang patut diperhatikan pengelolaannya. Pemerintah tidak dapat membiarkan Freeport mengeksplorasi tanah dan tambang di Papua tanpa memberikan sarana rekonstruksi bagi generasi yang akan datang. Saat ini, limbah yang dibuang oleh Freeport di lembah Wanagon dan Cortenz sudah memberikan dampak negatif bagi masyarakat sekitar. Ironisnya, dalam hal ini, pemerintah tidak mampu bertindak tegas dan bijaksana.

Sebenarnya, pemerintah telah melihat banyaknya masalah yang ditimbulkan bagi masyarakat Papua, sayangnya, pemerintah tetap melakukan perpanjangan kontrak kedua tanpa melihat distorsi yang terjadi pada masyarakat daerah lingkungan tersebut. Padahal, dalam perhitungan *cost and benefit*, pertimbangan terbesar pemerintah hanya pada faktor keuntungan yang besar dengan datangnya para investor asing melalui bagi hasil dalam kontrak karya dan pemerintah tidak harus mengeluarkan biaya yang besar dalam pengelolaan tambang yang ada. Namun, dalam hal ini, pemerintah tidak bisa mengkalkulasi dengan tepat keuntungan yang dikeluarkan pasca penandatanganan kontrak karya satu dan dua karena pihak MNC (PT. Freeport) mendapatkan prioritas yang lebih besar.

Sejatinya, dalam dimensi *shadow of the future* terdapat faktor *long time horizon* yang mempengaruhi pemerintah Indonesia untuk mempertahankan kerjasama ini. Di antaranya adalah, pemerintah Indonesia menganggap PT Freeport adalah satu-satunya perusahaan yang memiliki kemampuan terbaik dalam mengelola tambang tersebut, Kedua, pilihan ini dilakukan pemerintah untuk menstabilkan pemerintahannya dengan tidak memberikan kesan negatif pada iklim investasi asing. Padahal, dalam perhitungan *cost and be-*

nefit, secara tegas dapat dikatakan bahwa Freeport adalah aktor yang menikmati keuntungan terbesar dalam Kontrak Karya ke-2 ini.

Selama ini, pemerintah Indonesia selalu kekurangan pengaruh ketika mempertahankan posisi tawarnya dalam mempertahankan kepentingan nasionalnya. Hal ini bisa saja terjadi karena rasa nasionalisme yang sangat rendah dari para pembuat kebijakan terhadap bangsanya sendiri. Sebagaimana kita ketahui bersama, pada saat penandatanganan kontrak karya pertama, sejatinya telah tercium adanya 'konspirasi' pemerintah dengan para pengusaha asing tersebut. Isu yang berkembang sangat kuat saat itu adalah untuk menguatkan kedudukan pemerintahan rezim 'Orde Baru' yang baru saja berkuasa.

Prasangka ini semakin kuat tercium ketika penandatanganan kontrak ke-dua disahkan oleh pemerintah, padahal, kontrak karya pertama belum berakhir masa berlakunya. Bila berpijak pada teori *rational choice*, jika setiap kebijakan akan ditentukan pada *cost and benefit* bangsa, maka, pada penandatanganan kedua jelas sekali pemerintah tidak memperhatikan atau bahkan telah memperhitungkan hal ini dengan baik selama aktor-aktor yang berkepentingan telah diuntungkan dari penandatanganan kontrak karya tersebut. Dengan kata lain, pada Kontrak Karya ke-2 ini terlihat jelas betapa dimensi kepentingan aktor terakomodasi dengan sangat baik.

Adapun para aktor yang diuntungkan antara lain adalah pengusaha-pengusaha yang berkepentingan atas usaha Freeport di Papua. Pemegang saham Group Nusamba yang memiliki saham 9,38% pada Freeport menjadi aktor utama yang mendapat keuntungan dari terus beroperasinya Freeport di Papua. Aktor berikutnya adalah militer, dalam hal ini pemerintah bersama-sama dengan militer memberikan jaminan keamanan kepada pihak Freeport ketika gelombang protes masyarakat lokal semakin meluas. Untuk hal itu, para Komando Teritorial TNI menerima banyak kompensasi yang menguntungkan dengan mengantongi USD 5,6 juta.

Sehingga tidak dapat dipungkiri, kepentingan aktor-aktor itulah yang menyebabkan terus dilanjutkannya penandatanganan Kontrak Karya ke-2 oleh pemerintah Orde Baru meski kontrak sebelumnya belum berakhir. Pemerintah Orde

Baru, dalam hal ini Soeharto, juga menerima banyak keuntungan dari keberadaan Freeport di Indonesia. Hal ini dapat dilihat, apa yang diputuskan pemerintah bukan lagi atas kepentingan nasional bangsa, namun kepentingan kelompok, individu atau rezim tertentu. Di sini tampak dengan jelas, kebijakan pemerintah terhadap Freeport tidak ada lagi rasional.

Berbicara rasionalitas, seharusnya, pemerintah bisa merubah bahkan membatalkan perjanjian Kontrak Karya 1 atau Kontrak Karya 2 dengan Freeport, mengingat, pendapatan Freeport dalam satu tahun sekitar USD 200.750.000, sedang yang diterima pemerintah pusat hanya USD 1,6 milyar, sementara, pemerintah daerah hanya mendapatkan Rp. 20 milyar rupiah. Ketidakseimbangan ini, saja seharusnya, mampu memunculkan rasionalitas pemerintah dalam mempertimbangkan untung dan rugi-nya (www.PTFI.co.id).

Jika kita runut ke belakang barang sejenak, sampai dengan akhir 1999, di Provinsi Papua tercatat sebanyak 24 Wilayah Kontrak Karya (KK) dan 3 Wilayah Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), serta 4 Wilayah Kuasa Pertambangan (KP). Terjadinya krisis multi dimensi secara nasional yang menjatuhkan rezim Orde Baru, telah mempengaruhi pertumbuhan iklim investasi pertambangan umum di Provinsi Papua. Kondisi ini, hingga rentang 2000, bahkan telah menyebabkan investasi pertambangan umum hingga terhenti. Selanjutnya, pada 2001 sebanyak 17 wilayah KK dan KP masih tersisa dan dalam tahap penyelidikan umum/eksplorasi dengan status suspensi atau penundaan kegiatan sementara, dan 1 (satu) perusahaan eksploitasi yaitu PT. Freeport Indonesia.

Namun, Orde Reformasi yang muncul setelah krisis multidimensional pada 1998 membuat rakyat menjadi lebih kritis dengan keadaan bangsa. Pada kasus Freeport misalnya, mulai banyak pihak yang mempertanyakan Kontrak Karya. Diawali oleh Menteri Lingkungan, Sony Keraf, yang mempertanyakan kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh Freeport. Kemudian disusul oleh mantan Gubernur Papua, Freddy Numberi, yang meminta agar Freeport menyumbangkan 20% sahamnya pada pemerintah daerah setempat. Kemudian, Wakil Gubernur J.R.G Djopari yang mulai meminta pemerintah pusat untuk membagi

sahamnya hingga 8% sesuai dengan pemberlakuan otonomi daerah.

Badan Perlindungan Dampak Lingkungan (Bapedal) dan tim dari DPR yang juga telah melakukan penyelidikan terhadap Freeport, turut menilai betapa kontribusi perusahaan tersebut terhadap masyarakat sekitar sungguh sangat kurang. Kemudian, dua lembaga ini merekomendasikan pada pihak pemerintah untuk meninjau kembali kontrak karya yang ada, karena Freeport dianggap melanggar hak asasi manusia, ketidakadilan ekonomi serta sosial, dan merusak lingkungan.

Sementara, beberapa pihak yang pernah menentang adanya perubahan terhadap perjanjian kontrak karya, adalah Alwi Shihab dan Susilo Bambang Yudhoyono yang saat itu menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi. Penolakan keduanya berdasarkan pada argumen yang melihat bahwa perubahan terhadap kontrak karya yang telah ada akan menyebabkan Indonesia kehilangan reputasi kepastian hukum terhadap iklim investasi di Indonesia.

Dengan tingginya berbagai kontroversi yang muncul terhadap Kontrak Karya Freeport, membuat Henry Kissinger, mantan pejabat Sekretaris Negara Amerika Serikat dan juga Dewan Direktur Freeport, datang ke Jakarta dengan misi membuat pemerintah Indonesia patuh dengan Kontrak Karya yang sudah ada. Pada saat itu, tekanan ini, membuat Presiden Abdurrahman Wahid dan Menteri Perekonomian, Kwik Kian Gie, menyatakan komitmen mereka untuk tetap menjunjung Kontrak Karya tersebut. Di sini, sekali lagi, posisi tawar pemerintah sangat lemah terhadap tekanan dan intimidasi pemerintah Amerika Serikat. Sebenarnya, sampai saat ini, secara ekonomi, pemerintah dalam posisi yang cukup lemah akibat dampak krisis 1998, sehingga sangat membutuhkan iklim investasi yang menjanjikan dan secara rasional akan lebih menguntungkan untuk terus konsisten dengan kontrak karya yang ada.

Pada 2009, pemerintahan SBY melakukan perpanjangan Kontrak Karya yang seharusnya terjadi pada 2019 atau dua tahun sebelum Kontrak Karya berakhir di 2021. Kenyataan ini menunjukkan betapa Freeport memiliki pemahaman yang baik terhadap aktor lawan. Sebagaimana yang kita ketahui bersama, dalam sebuah kerjasama yang rasional, maka, kita juga harus mampu memper-

hitungkan faktor *quick feedback about changes in the others' actions* untuk meminimalisir kerugian yang mungkin akan timbul. Dalam hal ini, perubahan rezim kekuasaan, setidaknya akan bisa mempengaruhi legitimasi Freeport di Papua --- sehingga, mengamankan kondisi ini sebelum perubahan terjadi adalah tindakan yang sangat rasional.

MOU yang ditandatangani oleh pemerintahan SBY sebelum berakhirnya kerjasama sebenarnya kurang tepat. Dapat dikatakan, motif pemerintah SBY dalam MOU ini memang untuk mempertahankan investasi Freeport di Indonesia dan memberikan kepastian hukum sebelum terjadinya perubahan rezim yang baru. Selain kepentingan ekonomi, mengingat dana investasi yang mencapai 15 miliar dolar AS, kepentingan politik juga terbaca sangat kuat pada proses ini. .

Meski demikian, bila kita lihat lebih jauh, pada proses ini, pemerintah Indonesia jauh lebih rasional dalam mengkalkulasi untung-ruginya. Pemerintah mulai melihat lebih jeli atas kemampuan Freeport yang telah berpuluh-puluh tahun beroperasi di Indonesia. Dalam hal ini, pemerintah telah mengakomodasi faktor *reliability of information about the others' actions* atas proses kerjasamanya sehingga mampu meningkatkan posisi tawarnya dan mendapatkan kerjasama yang lebih menguntungkan. Hal ini terlihat dalam beberapa poin penting yang disyaratkan pemerintah Indonesia kepada Freeport dalam MOU ini.

Poin-poin tersebut antara lain, *pertama* Freeport berjanji akan membangun pabrik pemurnian mineral emas atau smelter di Gresik, Jawa Timur. *Kedua*, Freeport juga bersedia menaikan royalti dari 1% menjadi 3,75%. *Ketiga*, Freeport juga menyetujui divestasi saham sebesar 30% pada pemerintah Indonesia, pemerintah daerah dan BUMN atau BUMD. *Keempat*, Freeport juga menjamin penggunaan tenaga kerja lokal dan produk dalam negeri hingga 100%. *Terakhir*, Freeport juga menyetujui atas pengurangan daerah eksplorasi pertambangan dari 212.950 hektar menjadi 125.000 hektar.

Meski terlihat lebih menguntungkan bagi kepentingan nasional, namun, pemerintah SBY masih belum mampu mencapai keuntungan yang terbesar. Pertama, dalam MOU ini, divestasi saham yang seharusnya bisa mencapai 51% hanya tercapai 30%. Padahal, dengan divestasi saham

yang hanya 30%, maka, akan sulit bagi pemerintah Indonesia untuk mengontrol Freeport. Begitu juga poin-poin penting yang lain, seperti pembangunan *smelter* dan penggunaan tenaga kerja lokal dan produk lokal belum tentu dapat dilakukan dengan secepatnya, lebih tepatnya, baru akan dilakukan secara bertahap sehingga memungkinkan terjadinya penundaan atau bahkan tidak akan dilaksanakannya poin-poin tersebut.

Akan tetapi, berdasarkan *pay off* struktur pilihan rasional pemerintah SBY pada kerjasama pertambangan ini telah didasarkan pada kemungkinan jangka panjang (long time horizon). Dalam arti, walau Indonesia masih membutuhkan investasi dari Freeport, namun, tetap dapat menaikan posisi tawarnya di masa-masa yang akan datang. Oleh sebab itu, seyogianya, pemerintahan SBY perlu menyiapkan payung hukum terhadap MOU yang telah ditandatangani bersama ini untuk menghindari terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh Freeport.

Selanjutnya, Oktober 2015, PT Freeport merilis pernyataan bahwa perusahaan ini telah mendapatkan landasan legal untuk memperpanjang Kontrak Karya berdasarkan surat yang telah dibuat dengan Menteri ESDM, Sudirman Said, kepada CEO Freeport McMoran.

Kasus ini sempat menimbulkan kegaduhan politik baik dalam kabinet pemerintahan Jokowi maupun pihak Dewan Perwakilan Rakyat sehingga menyebabkan munculnya banyak nama yang terlibat dan berakibat menenggelamkan esensi terhadap koreksi kontrak karya Freeport. Akibatnya, pada saat kegaduhan ini terjadi, pemerintahan Jokowi dianggap telah kalah dengan Freeport.

Namun, pada 2017, timbul kegaduhan lain dengan munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017, tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menyodorkan perubahan status Freeport dari sebelumnya Kontrak Karya (KK) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) agar tetap bisa beroperasi di Indonesia.

Pada keadaan ini, dalam teori *rational choice*, Freeport berada dalam kondisi yang disebut dengan *prisoner dilemma's* --- yakni, Freeport menghadapi banyak tekanan dari berbagai aktor yang terlibat dengan membawa konflik kepen-

tingan yang sangat tinggi antara pemerintah dan Freeport. Secara rasional, dalam keadaan yang seperti ini, salah satu aktor akan bertindak *to defect* atau Freeport akan melakukan pertahanan diri untuk mempertahankan posisinya melalui kebijakan penghentian sementara aktivitas produksi dan merumahkan serta memberhentikan karyawannya. Tidak cukup sampai di situ, PT Freeport juga akan membawa kasus ini ke mahkamah arbitrase internasional.

Berdasarkan PP tersebut, perusahaan pemegang kontrak karya harus beralih menjadi Perusahaan dengan IUP (Izin Usaha Pertambangan) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) karena tidak mampu memenuhi syarat untuk membangun perusahaan pemurnian atau *smelter* dalam jangka waktu lima tahun dan melakukan kewajiban divestasi saham hingga 51 persen. Sementara, dalam hal ini, Freeport bersikukuh masih berpegang pada Kontrak Karya ke-2 tahun 1991 dan juga sekaligus mengingkari MOU yang telah ditandatangani dengan pemerintahan SBY sebelumnya.

Bila kita lihat dengan jeli, dalam kasus ini, sejatinya, posisi pemerintah Indonesia sangat kuat. *Pertama*, divestasi saham Freeport seharusnya dilakukan paling lambat 20 tahun setelah kontrak karya ditandatangani. Dalam hal ini, jika kontrak karya telah ditandatangani pada 1991, maka, pada 2011, seharusnya, divestasi saham Freeport telah mencapai 51%. *Kedua*, Freeport telah mengingkari MOU yang ditandatangani dengan pemerintah SBY untuk membangun perusahaan pemurnian atau *smelter* di Gresik, Jawa Timur, yang pada kenyataannya hanya berupa perusahaan pengolahan konsentrat tidak sampai pada proses pemurnian.

Bila pada kasus ini pemerintahan Jokowi berpikir untuk mencapai kepentingan nasional yang sebesar-besarnya dan telah mengkalkulasikan dengan baik *cost and benefit* yang ada, maka, bisa dikatakan bahwa kepentingan nasional akan tercapai. Namun, bila kenyataan ini hanya untuk mengambil hati masyarakat dan menyenangkan beberapa kelompok tertentu yang dekat dengan penguasa, maka, rasionalitas pemerintahan Jokowi patut dipertanyakan karena dalam kasus ini posisi pemerintah benar dan kuat. Dengan kata lain, apakah melalui arbitrase internasional maupun melalui perundingan kembali dengan Free-

port, pemerintah harus bisa mempertahankan posisi tawarnya dan mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.

Dalam kesempatan ini, pemerintahan Jokowi juga harus mulai bisa menjadikan semua sumber daya alam yang ada, berada di bawah kepemilikan dan kontrol pemerintah. Bukan lagi pihak MNC semata. Masyarakat adat Papua adalah masyarakat yang seharusnya mendapatkan keuntungan terbesar dari skema kerjasama antara Freeport dan pemerintah Indonesia. Oleh karena itu, pemerintahan Jokowi yang sejak awal pemerintahannya memiliki misi untuk meningkatkan program pembangunan dan taraf hidup masyarakat Indonesia di daerah-daerah tertinggal harus bisa melihat dengan jeli, keberhasilan perundingan dengan Freeport akan dapat menguntungkan pembangunan masyarakat Papua seutuhnya.

Simpulan

Kerjasama antara Freeport dengan pemerintah Indonesia selama beberapa periode kekuasaan tidak pernah mengalami perubahan yang signifikan. Dalam setiap periode kekuasaan, kelompok-kelompok kepentingan dan motif-motif lain penguasa selalu mempengaruhi kerjasama yang ada dalam mencapai kepentingan nasional. Pemerintah tidak mampu mengkalkulasi untung dan ruginya dengan baik dalam usahanya untuk mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya. Berdasarkan gambaran di atas, dapat juga terlihat bahwa kerjasama yang telah terjalin antara pemerintah Indonesia dengan Freeport sejak awal ditemukan hingga saat ini, ternyata, belum mampu mensejahterakan masyarakat sekitar daerah pertambangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Barnes, Philip. 1995. *Indonesia The Political Economy Of Energy*. Oxford University Press.
- Bakker, Anton. 1990. *Metode Penelitian Filsafat*. Yogyakarta.
- Hikmat, Harry. 2001. *Strategi Pemberdayaan*

Masyarakat. Humniora Utama,
Bandung.

Mantra, Ida Bagoes. 2004. *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*. Yogyakarta.

Mas'ood, Mochtar. 1998. *Perspektif Ekonomi Politik dalam Studi Hubungan Internasional*. UGM. Yogyakarta.

Mas'ood, Mochtar. 2003. *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Rapoport, Anatol. 1966. *Two-Person Game Theory The Essential Ideas*. University Of Michigan Press.

Subarsono, Agustinus. 2016. *Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif, Isu-isu Kontemporer*. Gava Media, Yogyakarta.

Sumodiningrat, Gunawan. 1996. *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*. PT Bina Rena Pariwara, Jakarta.

Winarno Budi. 2014. *Kebijakan Publik*. CAPS, Yogyakarta.

www.PTFI.co.id (diakses pada Mei 2007 tersimpan dalam berkas pribadi)

www.walhi.or.id (diakses pada Mei 2007 tersimpan dalam berkas pribadi)

mwww.wikipedia.com (diakses pada Mei 2007 tersimpan dalam berkas pribadi)

SEKOLAH PASCASARJANA ILMU POLITIK
UNIVERSITAS NASIONAL