

PERJANJIAN ANTARA PEMERINTAH DENGAN PIHAK SWASTA DALAM KAITANNYA DENGAN DIVESTASI SAHAM PT.NNT di NUSA TENGGARA BARAT

Zainal Asikin

Fakultas Hukum Universitas Mataram
Jalan Majapahit No.62 Mataram Lombok
email : asikinzainal@yahoo.com

Abstract

The research analyzes about how the Indonesian Law regulates on shares divestment and how the divestment practice conducted by Local government of West Nusa Tenggara. Through the normative approach (normative study) and case approach. It was concluded that the law in Indonesian has not regulated, the process of shares divestment by the Government (Local Company). However Trough the Legal analogy method so the Acts Number 1 Year 2004 on State treasury and some of its implementation regulations applicable to the investments and divestments process. Likewise, as long as the divestment cooperation aims to build the public infrastructure so that the President Regulation Number 65 Year 2005 refers to President Number 13 Year 2010 could be umbrella of law. In the process of shares divestment of PT. NNT, it is found that there were procedural mistakes by the Government of West Nusa Tenggara, as well as there was collaboration agreement contain a conflict of norm, so that it has potential of loss to the state.

Keywords : *the Cooperation Agreement, Divestiture Shares*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji bagaimana hukum di Indonesia mengatur tentang divestasi saham dan bagaimana praktek divestasi saham itu dilakukan oleh pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat. Dengan melalui pendekatan normatif (studi normative) dan pendekatan kasus, maka disimpulkan bahwa hukum di Indonesia belum mengatur tentang proses divestasi saham oleh pemerintah (Perusahaan Daerah). Akan tetapi melalui metode analogi hukum maka UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan beberapa peraturan pelaksanaannya dapat diterapkan terhadap proses investasi dan divestasi. Begitupula sepanjang yang menyangkut kerjasama divestasi itu bertujuan untuk membangun infrastruktur publik maka Perpres No.67 tahun 2005 jo Perpres No.13 Tahun 2010 dapat dijadikan payung hukum. Ditemukan kesalahan prosedur dalam proses divestasi saham PT.NNT oleh Pemerintah NTB dan adanya perjanjian Kerjasama yang mengandung konflik norma sehingga berpotensi merugikan Negara (daerah)

Kata Kunci: *Perjanjian Kerjasama, Divestasi Saham*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara yang sangat kaya akan potensi alam terutama mineral dan minyak bumi. Jika kekayaan alam tersebut dapat di eksploitasi dan di explorasi, maka akan memberikan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.

Tugas Negara ialah bagaimana agar potensi alam itu dapat dilindungi, karena itu Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945, dalam pasal 33 ayat (3) ditegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Untuk mengelola kekayaan alam tersebut, pemerintah dapat mengelola sendiri kekayaan alam itu dengan membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau dapat juga bekerjasama dengan perusahaan swasta, bahkan dapat saja menyerahkannya kepada Perusahaan Asing

dengan melakukan kontrak karya. Kontrak Karya ialah perjanjian pengusahaan pertambangan antara pemerintah republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing, patungan perusahaan asing dengan Indonesia dan perusahaan swasta nasional untuk melaksanakan usaha pertambangan di luar minyak gas dan bumi. Istilah kontrak karya merupakan terjemahan dari kata *work of contract*.¹

Kontrak karya dalam sistem hukum Anglo Saxon disebut *production sharing* sering diterjemahkan dengan istilah kontrak bagi hasil. Istilah ini dapat di baca dalam pasal 1 angka 19 Undang-undang No.22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi bagi hasil adalah:

- a. Adanya perjanjian atau kontrak
- b. Adanya subjek hukum, yaitu badan pelaksana dengan badan usaha atau badan usaha tetap.
- c. Adanya objek, yaitu eksploitasi dan eksplorasi minyak dan gas mengenai kondisi geografi bumi di wilayah kerja yang ditentukan bertujuan untuk menghasilkan minyak dan gas bumi.
- d. Kegiatan di bidang minyak dan gas bumi
- e. Adanya prinsip bagi hasil.

Pelaksanaan kontrak karya maupun *production sharing* tersebut telah mendapat pengaturan dalam berbagai peraturan antara lain UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang disempurnakan dengan UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan dan Batu Bara.

Kerjasama kerjasama yang dilakukan pemerintah dengan pihak ketiga tersebut harus benar benar mengikuti kaidah hukum yang mengatur larangan dan kebolehan kerjasama tersebut karena menyangkut pengelolaan kekayaan Negara dan Keuangan Negara. Untuk itulah maka payung hukum kerjasama itu tidak terlepas dari UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan dengan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.50 Tahun 2007 tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.

Pada dasarnya Pemerintah Daerah dapat bekerjasama dengan Pemerintah Pusat, sesama Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, Lembaga Keuangan bukan bank dan masyarakat untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah, bahkan dapat menerbitkan obligasi untuk membiayai *investasi* yang menghasilkan penerimaan daerah (Pasal 169 UU No 32 Tahun 2004). Kerjasama antar daerah dan kerjasama dengan pihak swasta juga dapat dilakukan dalam bentuk pengadaan */penyediaan pelayanan public* (Pasal 192 UU No 32 Tahun 2004).

Jadi kata kunci kerjasama yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan Pihak Swasta adalah dalam konteks *investasi* dan pelayanan publik. Kata *investasi* ditemukan dalam UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam Pasal 41 menentukan bahwa Pemerintah dapat melakukan *investasi* jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan atau/ manfaat lainnya.

Investasi adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang."

Pengertian investasi menurut James C Van Horn² yaitu kegiatan yang dilangsungkan dengan memanfaatkan kas pada masa sekarang ini, dengan tujuan untuk menghasilkan barang di masa yang akan datang.

Investasi adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang. Dewasa ini banyak negara yang melakukan kebijaksanaan yang bertujuan untuk meningkatkan investasi baik domestik ataupun modal asing. Hal ini dilakukan oleh pemerintah sebab kegiatan investasi akan mendorong pula kegiatan ekonomi suatu negara, penyerapan tenaga kerja, peningkatan output yang dihasilkan, penghematan devisa atau bahkan penambahan devisa³

Pengertian investasi menurut Suad Husnan adalah "suatu rencana untuk menginvestasikan sumber-sumber daya, baik proyek raksasa ataupun proyek kecil untuk memperoleh manfaat pada masa

1 Citra Satria O, 2012, Work of Contract, diunduh dari <http://hukumpedia.com/index.php>, 4 Juni 2012, jam 09.00

2 James C Van Horn, 2001, Fundamentals of Financial Management Eleventh Edition by James C. Van Home Stanford University John M. Wachowicz, Jr, University of Tennessee, hlm 16

3 Sunariyah. 2004. Pengantar Pengetahuan Pasar Modal, Edisi Keempat, Yogyakarta, UPPAMP. YKPN, hlm 67

yang akan datang." Pada umumnya manfaat ini dalam bentuk nilai uang. Sedang modal, bisa saja berbentuk bukan uang, misalnya tanah, mesin, bangunan dan lain-lain.⁴

Pengertian investasi menurut Kasmir dan Jakfar diartikan sebagai penanaman modal dalam suatu kegiatan yang memiliki jangka waktu relatif panjang dalam berbagai bidang usaha. Penanaman modal yang ditanamkan dalam arti sempit berupa proyek tertentu baik bersifat fisik atau pun non fisik, seperti proyek pendirian pabrik, jalan, jembatan, pembangunan gedung dan proyek penelitian, dan pengembangan.⁵

Sedangkan menurut Downes dan Goodman, investasi adalah dimana seorang investor menanamkan uangnya dalam bentuk usaha dalam waktu tertentu dari setiap orang yang ingin memperoleh laba dari keberhasilan pekerjaannya.⁶

Menurut M. Suparmoko : Investasi adalah pengeluaran yang ditujukan untuk menambah atau mempertahankan persediaan kapital (*capital stock*). Persediaan kapital ini terdiri dari pabrik-pabrik, mesin-mesin kantor, barang tahan lama lainnya yang dipakai dalam proses produksi. Termasuk dalam persediaan kapital adalah rumah-rumah dan persediaan barang-barang yang belum dijual atau dipakai pada tahun yang bersangkutan (*inventory*). Jadi investasi adalah pengeluaran yang menambah persediaan capital.⁷

Definisi yang lain bahwa: "Investasi merupakan penanaman dana yang dilakukan oleh suatu perusahaan kedalam suatu asset (aktiva) dengan harapan memperoleh pendapatan dimasa yang akan datang."⁸

Pengeluaran perusahaan secara keseluruhan yang mencakup pengeluaran untuk membeli bahan baku atau material, mesin-mesin dan peralatan pabrik serta semua modal lain yang diperlukan dalam proses produksi, pengeluaran untuk keperluan bangunan kantor, bangunan tempat tinggal karyawan dan bangunan konstruksi lainnya, juga perubahan nilai stok atau barang cadangan sebagai akibat dari perubahan jumlah dan harga adalah bagian dari investasi.⁹

Tujuan investasi tentunya adalah untuk memperoleh keuntungan dimasa yang akan datang karena investasi merupakan pengeluaran pada saat sekarang untuk membeli aktiva riil (tanah, rumah, mobil, dsb) atau aktiva keuangan dengan tujuan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar dimasa yang akan datang, selanjutnya dikatakan investasi adalah aktivitas yang berkaitan dengan usaha penarikan sumber-sumber (dana) yang dipakai untuk mengadakan barang modal pada saat sekarang, dengan barang modal itu akan dihasilkan aliran produk baru di masa yang akan datang.¹⁰

Dari sisi pengeluaran investasi dapat diartikan sebagai pengeluaran atau pembelanjaan penanam-penanam modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian.¹¹

Berangkat dari pengertian di atas maka pemerintah (daerah) dapat melakukan kegiatan usaha menanamkan modal pada suatu usaha tertentu yang dikelolanya sendiri dalam Badan Usaha Milik Negara maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau berinvestasi kepada usaha tertentu pada suatu usaha yang dikelola oleh Perusahaan Swasta melalui perjanjian kerjasama.

Kembali pada persoalan kerjasama antara Pemerintah dengan Pihak Swasta dalam bentuk "kontrak karya (*work of contract*), maupun kontrak bagi hasil (*production sharing*), ada kewajiban kewajiban yang dilakukan oleh perusahaan swasta asing atau perusahaan PMA antara lain berisi ketentuan bahwa Perusahaan Asing harus bekerjasama dengan Perusahaan Nasional untuk mendirikan perusahaan dibidang eksploitasi dan eksplorasi. Dalam rangka itulah maka "Nusa Tenggara Mining Corporation dan Somitomo Corporation bekerjasama dengan Perusahaan Nasional (PT. Pukuafu Indah Indonesia) mendirikan Perusahaan Terbatas (PT) dengan nama PT. Newmont Nusa Tenggara disingkat PT. NNT yang bergerak dalam bidang usaha pertambangan emas di Kabupaten Sumbawa Barat

4 Suad Husnan, 2007, Dasar-Dasar Teori Porto Folio & Analisis Sekuritas; Yogyakarta, YKPN, hlm. 78

5 Kasmir dan Jakfar, 2007, Studi Kelayakan Bisnis, Jakarta, Penerbit Kencana, a, 2007, hlm 30.

6 Downes dan Goodman, 2001, Kamus Istilah Keuangan dan Investasi, Edisi Ketiga, Jakarta, Penerbit Elex Media Komputindo, hlm 16

7 M. Suparmoko, 1994, Ekonomika Untuk Manajer (Ekonomika Manajerial) (Edisi 4), Yogyakarta, Penerbit: BPFE, hlm 79.

8 Martono dan D Agus Marjito. 2005, Manajemen Keuangan. Cetakan Kelima, Yogyakarta: Ekonisia hlm 138

9 Delliarnov, 2006, Ekonomi Politik, Surabaya, Penerbit Erlangga, hlm 123

10 Murdifin Haming dan Salim Basalama, 2010, Studi Kelayakan Investasi Proyek & Bisnis, Jakarta, Penerbit Bumi Aksara, hlm 87.

11 Sadono Sukirno, 1981, Ekonomi Pembangunan Proses, Masalah, dan Dasar Kebijaksanaan, Medan, Penerbit Borta Gorat, hlm. 107.

NTB. Adapun perbandingan kepemilikan sahamnya adalah 45 % untuk Nusa Tenggara Mining Corporation, Sumitomo Corporation 45 % dan 20 % untuk PT. Pukuafu Indah Indonesia.

Oleh Pemerintah Indonesia, PT. NNT diberikan ijin Kontrak Karya (*work contract*) mulai tanggal 1 Maret 2000 sampai bulan Februari 2030 dengan ketentuan bahwa mulai Tahun 2006 Pihak PT. NNT harus melakukan "divestasi saham" atau apa yang dikenal dengan istilah "*Promotion of National Interest*" yang diutamakan ke pihak Pemerintah Pusat/ Daerah dan Perusahaan Nasional jika pemerintah tidak mampu membeli saham PT. NNT yang di divestasikan itu.

Adapun rincian kewajiban PT. NNT untuk melakukan divestasi saham itu adalah Tahun 2006 sebesar 3 %, Tahun 2007 sebesar 7 %, Tahun 2008 sebesar 7 %, Tahun 2009 sebesar 7 %, Tahun 2010 sebesar 7 % sehingga kepemilikan saham oleh Pemerintah Indonesia/Swasta nasional menjadi 51 % karena ditambah dengan saham yang dimiliki oleh PT. Pukuafu Indah Indonesia 20 %.

Ternyata pihak PT. NNT lalai melakukan kewajibannya untuk menjual sahamnya ke Pemerintah Indonesia (divestasi) sehingga Pemerintah menggugat PT. NNT melalui jalur arbitase Internasional melalui *United Nation Commission on International Trade Law (Uncinral)*, dan *Majelis Tribunal* memutuskan pada tanggal 31 Maret 2009 yang intinya PT. NNT telah melakukan "*default*" atau melanggar perjanjian dan diwajibkan melakukan divestasi sahamnya paling lambat 180 hari sejak keputusan dikeluarkan. Apabila dalam waktu 180 hari tidak dilaksanakan maka Pihak Indonesia berhak mencabut kontrak karyanya.

Berkenaan dengan divestasi ini maka perlu dikemukakan apa yang dimaksud dengan divestasi dikaitkan dengan pemerintah daerah. Pengertian Divestasi adalah pengurangan beberapa jenis aset baik dalam bentuk finansial atau barang, divestasi dapat pula disebut penjualan dari bisnis yang dimiliki oleh perusahaan. Divestasi merupakan kebalikan dari investasi pada aset yang baru. Definisi divestasi sebagai upaya pemilik perusahaan untuk menjual aset atau sebuah divisi kerjanya kepada pihak lain, yang mampu memberikan harga penawaran paling tinggi.¹² Pada proses divestasi perusahaan akan menerima dana dalam bentuk tunai dan biasanya

diinvestasikan lagi atau dikembalikan kepada pemegang saham sebagai dividen atau *stock buybacks*. Pola divestasi yang dilakukan hampir seragam, yakni melalui *strategic sales* diikuti dengan *market placement*

Pada hakikatnya bahwa tujuan divestasi adalah untuk memberikan kesempatan pemerintah terutama pemerintah daerah memiliki saham dari sebuah perusahaan yang sedang melakukan eksploitasi dan eksplorasi di wilayahnya agar dengan memiliki saham itu maka pemerintah daerah akan memperoleh dividen (keuntungan) atau laba dari perusahaan itu. Sehingga jika selama ini pemerintah / pemerintah daerah hanya memperoleh *royalty* atas kontrak karya itu, maka dengan divestasi pemerintah daerah akan memperoleh *royalty* dan *dividen* (laba).

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Perjanjian antara Pemerintah dengan Pihak Swasta dalam kaitannya dengan divestasi saham (Studi Kasus Pada PT. NNT).

Adapun permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Apa yang menjadi landasan hukum Pemerintah/Pemerintah Daerah membuat Perjanjian kerjasama dengan Perusahaan Swasta Nasional guna membeli saham PT. NNT yang sedang melakukan divestasi itu?
- b. Persoalan apa saja yang muncul berkenaan dengan divestasi saham PT. NNT ?

2. Metode Penelitian

Penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan sesuai dengan kekhasan yang dimiliki oleh ilmu hukum (*jurisprudence*) yang tentunya berbeda dengan ilmu sosial (*social science*) dan ilmu alam (*natural science*). Metode penelitian ini akan meliputi beberapa hal yaitu pendekatan (*approach*) dalam penentuan bahan hukum (*legal materials*) dan analisa kritis (*critical analysis*) terhadap bahan hukum dengan melakukan penelusuran (*explorative*), pengkajian mendalam (*inquiry*) dan penafsiran (*interpretation*).

Berkaitan dengan penelitian ini, bahan hukum yang dikumpulkan bersumber dari Perundang Undangan dan buku buku teks yang berkenaan dengan investasi dan divestasi saham serta dokumen Perjanjian Kerjasama yang terkait dengan

12 Jeff Madura . 2007, Introduction to Business, Fourth Edition. USA: Thomson South-Wester, hlm 209

divestasi saham. Selain itu berkenaan dengan kasus yang menjadi obyek penelitian, maka pendekatan yang diambil adalah pendekatan kasus (*case study*) terhadap divestasi saham PT.NNT di Nusa Tenggara Barat.

3. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini teori yang dipergunakan adalah *teori positivisme* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang salah satu esensi ajarannya adalah "*The aim of the of law, as of any science, is to reduce chaos and multiplicity to unity*" (Tujuan teori hukum seperti halnya setiap ilmu adalah untuk mengurangi kekalutan serta meningkatkan kesatuan).¹³

Ada 3 (tiga) ajaran utama dari Hans Kelsen yaitu : ajaran hukum murni (*reine rechtslehre*), ajaran tentang *grundnorm*, dan ajaran tentang *stufenbau theorie*.

Dalam kaitan dengan penelitian ini yang relevan untuk diketengahkan adalah ajaran tentang *Grundnorm*,¹⁴ dan ajaran tentang *Stufenbau theori*.

Hans Kelsen mengajarkan adanya *grundnorm* merupakan induk dan melahirkan peraturan peraturan dalam suatu tatanan sistem hukum tertentu memiliki fungsi dasar mengapa hukum itu ditaati. Sedangkan dalam ajaran *Stufenbautheorie* diajarkan bahwa peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari dari norma dasar yang berada di puncak piramid, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkrit dan bersifat berjenjang bagaikan sebuah piramida.

Teori berjenjang dari Hans Kelsen tersebut kemudian dielaborasi oleh Hans Nawiasky yang mengkhususkan pembahasannya pada norma hukum saja. Hukum diartikan identik dengan undang undang yang dikeluarkan oleh penguasa dan memiliki jenjang sebagai berikut ini :

a. 1. Norma fundamental Negara

(*Staatsfundamental norm*)

- b. 2. Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*)
 - c. 3. Undang Undang Formal (*Formelle Gesetz*)
 - d. 4. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnungen autonome Satzungen*)
- Teori dari Hans Nawiasky ini disebut "*Die Theorie von Stufenaufbau der Rechtsordnung*"¹⁵

Berdasarkan ajaran Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pembuatan hukum dan penerapan hukum harus mengacu pada sistem hukum dan susunan perundang undangan yang berlaku sehingga tidak boleh terjadi perbenturan antara peraturan yang satu peraturan yang lainnya.¹⁶

Apabila terjadi konflik antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya maka harus diselesaikan menurut sistem hukum dan asas hukum yang berlaku yaitu : *lex specialis derogat lex generalis*, *lex superiori derogat lex inferiori*, *lex posteriori derogat lex priori*)

Akan tetapi apabila terjadi kekaburan hukum maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui penafsiran hukum (*interpretasi*), argumentum per analogian (*analogi*), *argumentum a contrario*, dan penyempitan hukum (*rechtsverfijning*).¹⁷

B. Hasil dan Pembahasan

1. Landasan Hukum Perjanjian Kerjasama dan Investasi

Sebagai salah satu landasan hukum Pemerintah (Daerah) dalam membuat perjanjian kerjasama dengan pihak swasta adalah UU NO.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal 41 UU No.1 Tahun 2004 hanya mengatur investasi yang dimaknai sebagai penyertaan modal dalam suatu usaha (Badan Usaha Milik Negara) yang dikelola sendiri oleh Pemerintah. Bentuk badan usaha yang dibentuk oleh Pemerintah tentunya bisa berbagai alternative seperti Perusahaan Umum (Perum) atau PT.

13 Ahmad Ali, 2009, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan(Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang Undang (Legisprudence) ,Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, hlm 78

14 Pembahasan tentang The Hierarchy of The Norms secara panjang lebar dibahas oleh Hans Kelsen dalam bukunya : General Theory Of Law and State , 1961, New York, Russel and Russel, hlm 123-132.

15 Hans Nawiasky secara panjang lebar membahas teorinya tersebut dalam karyanya " Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe " ,(Zurich, Verlagsanstalt Benziger & Co.AG, 1948), hlm 43-51.

16 Pandangan Positivisme Hukum Hans Kelsen banyak dikritik oleh Mazhab Antropologi Hukum terutama oleh Malinowski yang menyatakan " di dalam masyarakat sederhana dan primitif (yang pernah ada dan masih ada seperti sekarang), tidak mempunyai organisasi politik, hukum tidak dapat secara tegas dibedakan dari aturan aturan sosial yang berdasarkan pada kemampuannya untuk menjamin ketaatan. Masyarakat di Pasifik Selatan tidak mempunyai pranata pembuat hukum, tidak mempunyai pejabat, tidak mempunyai polisi dan tidak mempunyai pranata pengadilan. Mereka mengatur kehidupan mereka dengan mengikuti aturan aturan yang sangat sederhana dan mudah diidentifikasi. (Ahmad Ali, ibid, hlm 112)

17 Sudikno Mertokusumo, 2009, Penemuan Hukum (sebuah pengantar) ,Yogyakarta, Liberty, , hlm 48.

Persero, misalnya Perusahaan Perkereta Api, Penerbangan (PT Garuda dan PT Merpati), PT. Pertamina, Perusahaan Listrik Negara (PLN) atau lain lainnya.

Dalam Pasal 1 ayat (11) PP No.6 Tahun 2006 sebagai pelaksanaan UU No.1 Tahun 2004 menentukan sebagai " Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki Negara".

Selanjutnya Pasal 62 ayat ((1) disebutkan "Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah atas barang milik negara/daerah dilakukan dalam rangka pendirian, pengembangan, dan peningkatan kinerja badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara/daerah;

Kemudian ayat (2) menentukan "Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. barang milik negara/daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara/ daerah dalam rangka penugasan pemerintah; atau
- b. barang milik negara/daerah lebih optimal apabila dikelola oleh badan usaha milik Negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara/daerah baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Selanjutnya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang kepada Pemerintah Daerah untuk bekerjasama dengan Daerah lain yang menyangkut pelayanan publik , sinergi dan saling menguntungkan . Kerjasama model ini bisa dengan membentuk badan kerjasama antar daerah atau bentuk bentuk lain yang dikenal selama ini seperti Bank Pembanguana Daerah (IBPS) atau sekarang menjadi PT. Bank Daerah. dengan berbagai Pemerio sama sama dengan pemerintah daerah. (lihat pasal 195 ayat (1) dan (2)).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama

Daerah yang berfungsi melaksanakan UU No. 32 Tahun 2004 tidak disebutkan secara tegas diatur model ivestasi apa yang boleh dikerjasamakan oleh Daerah dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga. Dalam pasal 4 disebutkan yang menjadi obyek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan *pelayanan public*.

Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur yang dirubah dengan Perpres No. 13 Tahun 2010. Kerjasama Pemerintah dengan Badan usaha ini menyangkut model *Build Operate Transfer* dan model model lainnya.

Selanjutnya Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 1. Tahun 2008 tentang Invetasi Pemerintah membedakan 2 jenis investasi, yaitu Investasi Surat Berharga dan Investasi Langsung. Investasi Surat Berharga yaitu investasi dengan cara membeli surat berharga dan pembelian surat hutang.

Sedangkan investasi langsung itu berupa Penyertaan Modal dan Pemberian Pinjaman. Investasi langsung ini harus dilakukan melalui Badan Investasi Pemerintah (BIP) dengan membuat Perjanjian Kerjasama dengan Pemerintah (*Public Private Partnership*). Kerjasama tersebut hanya sebatas pembangunan infrastruktur dan bidang lainnya sebagaimana diatur dalam Perpres No.13 Tahun 2010.

Apa yang diamanatkan dalam UU No. 1 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 1 Tahun 2008 dan Peraturan Pelaksanaannya lebih cenderung sebagai bentuk investasi langsung pemerintah dalam bisnis (*direct investment*), dimana pemerintah menyertakan modalnya (terutama dalam bentuk benda/ barang tidak bergerak) dalam suatu perusahaan Milik Negara/ Daerah yang sudah ada maupun perusahaan yang akan dibentuk kemudian, dan penyertaan modal berupa benda tidak bergerak tersebut dihitung sebagai investasi saham. Dengan demikian tertutup kemungkinan penyertaan modal investasi dalam bentuk pembelian surat berharga atau pembelian surat hutang bila bekerjasama dengan pihak swasta (*Public Private Partnership*), karena pola Publict Private Publict hanya diperuntukan bagi kerjasama bagi pembangunan Infrastruktur

melalui BIP.

Jadi untuk pengadaan Infrastruktur yang menyangkut kepentingan umum seperti rumah sakit, pasar, pelabuhan, jalan raya dan sebagainya, maka Pemerintah masih boleh bekerja sama dengan pihak swasta dengan model Build Operate Transfer dimana Tanah berasal dari Pemerintah sedangkan modal untuk membangun (pendanaan berasal dari Swasta) dengan ketentuan setelah bangunan itu jadi maka pihak swasta berhak mengoperasikan bangunan tersebut untuk beberapa lama dan kemudian diserahkan ke Pemerintah setelah masa waktu pengoperasian berakhir.

2. Kasus Divestasi Saham PT. NNT

Seperti telah diuraikan terdahulu bahwa Perusahaan Pertambangan Emas yang beroperasi di Kabupaten Sumbawa Barat memiliki kewajiban untuk melakukan divestasi sahamnya atau apa yang dikenal dengan istilah "*Promotion of National Interest*", diutamakan kepada Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat atau kepada Pemerintah. Hakikat dari divestasi saham atau *promotion of National interest* adalah agar Pemerintah Daerah atau Pemerintah dapat menjadi pemegang saham dari PT. NNT sehingga akan mendapatkan keuntungan berupa deviden langsung dari PT. NNT setiap tahun. Tentunya apabila Pemerintah Daerah NTB tidak mampu membeli saham yang di divestasi itu sendiri maka Pemerintah Daerah NTB dapat melakukan kerjasama dengan daerah lain dalam rangka investasi ini dengan membentuk perusahaan patungan dengan mempergunakan payung hukum PP No.50 Tahun 2007 tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.

Dalam rangka membeli saham PT. NNT yang sedang "*Promotion of National interest*", maka pemerintah NTB telah membentuk Perusahaan Daerah dengan nama PT. Daerah Maju Bersaing (PT.DMB) dengan Akta No. 14 tanggal 23 Mei 2009.

PT.DMB ini didirikan oleh konsosium tiga daerah yaitu Pemerintah Daerah NTB dengan saham 40 % saham, Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat sebesar 40 % saham, dan Pemerintah daerah Kabupaten Sumbawa sebesar 50 % saham.

Ternyata untuk membeli 24 % saham (divestasi saham) PT. NNT yang jumlahnya USD.865.000.000 atau setara dengan Rp. 8.6 trilyun, Pemerintah Daerah melalui PT. DMB tidak mampu melakukan pembelian saham itu. Oleh

sebab itu PT. DMB mencari mitra kerjasama yaitu PT. Multi Capital, sebuah perusahaan yang berkedudukan di Jakarta Akhirnya dibuatlah suatu Perjanjian Kerjasama untuk membuat perusahaan patungan dengan nama PT. Multi Daerah Bersaing dengan Perjanjian No.03/DMB/VII/09 dan No.007/MC/07/2009 tanggal 23 Juli 2009.

PT. Multi Daerah Bersaing yang dibentuk itu memiliki komposisi saham 25 % dimiliki oleh PT. DMB dan 75 % dimiliki oleh PT. Multi Capital.

Di dalam Pasal 7 Perjanjian Kerjasama antara PT. DMB dan PT. Multi Capital disebutkan:

- a. Pihak Kedua (PT. Multi Capital) akan menyediakan segala fasilitas pendanaan untuk pembelian Saham Divestasi NNT dengan ketentuan Pihak Pertama (PT. DMB) tidak akan dibebani hutang pendanaan ;
- b. Hutang yang timbul dalam rangka fasilitas pendanaan Saham Divestasi NNT menjadi beban dan tanggung jawab Perusahaan Patungan (PT. Multi Daerah Bersaing).

Selanjutnya dalam Pasal 8 ditegaskan :

- 1) Perusahaan patungan akan membayar Deviden kepada Para Pihak dari keuntungan bersih Perusahaan Patungan setelah pajak dan penyelesaian kewajiban Perusahaan Patungan lainnya ;
- 2) a) Dalam hal Perusahaan Patungan dalam suatu tahun berjalan telah mendapat membagikan deviden kepada Pemegang Sahamnya namun jumlah deviden yang diterima Pihak Pertama kurang dari USD.4000.000 (empat juta dolar Amerika Serikat), maka Pihak Kedua akan memberikan dana talangansehingga Pihak Pertama akan menerima deviden sebesar USD.4000.000;
- b) Dalam hal Perusahaan Patungan pada suatu tahun berjalan telah dapat membagikan keuntungan deviden dan Pihak Pertama memperoleh lebih dari USD.4000.000, maka selisih kelebihanannya akan diserahkan kepada Pihak Kedua paling banyak USD.2000.000,-

Setelah dipaparkan bahan hukum yang diperoleh berkenaan dengan proses Divestasi saham PT. NNT tersebut terdapat beberapa persoalan hukum yang perlu dikritisi dan berpotensi melanggar hukum dan merugikan Negara.

- a. Pemilihan mitra kerjasama daerah dengan menetapkan PT. Multi Capital tanpa melalui proses tender yang transparan bertentangan dengan ketentuan pasal 18, 19 dan 20 Perpres No.67 Tahun 2005 jo Perpres Npo. 13 Tahun 2010. Dalam peraturan tersebut dengan tegas disebutkan bahwa pemilihan badan usaha yang akan menjadi mitra Pemerintah Daerah atau melalui "Procurement Committee". Meskipun yang akan bekerjasama adalah PT.DMB dengan PT.Multicapital (antara Perusahaan Daerah dengan Swasta atau Perusahaan dengan Perusahaan), tetap saja prosesnya dengan mekanisme terbuka dan transparan, karena PT.DMD adalah perusahaan milik pemerintah maka segala tindakan hukumnya adalah mencerminkan dan mewakili kepentingan pemerintah daerah. Analog seperti itu adalah jika Perusahaan Listrik Negara ingin membangun Fasilitas Listrik disuatu daerah maka PT. (Peseroa) PLN akan melakukan pelelangan umum untuk mencari mitra usaha tersebut.

Oleh sebab itu dalam konteks divestasi saham PT NNT langkah yang semestinya dapat diambil oleh Pemerintah Daerah NTB (PT.DMB) adalah mengundang / melakukan kerjasama dengan Pemerintah Daerah Lain atau Badan Usaha Milik Daerah lain atau BUMN seperti PT.Pertamina mendirikan suatu perusahaan patungan guna membeli saham PT. NNT agar hasilnya lebih menguntungkan bagi kepentingan daerah dan kepentingan masyarakat. Jika langkah pertama tidak berhasil atau jika penawaran saham PT.NNT sudah berusaha dilakukan kepada Daerah daerah lain melalui kerjasama tidak berhasil, maka barulah Pemda NTB melakukan kerjasama dengan Pihak Swasta Nasional untuk membeli saham PT. NNT. Semua mekanisme hukum dalam pemilihan mitra kerjasama itu, baik bekerjasama dengan Pemerintah Daerah lain, dengan Badan Usaha Milik Daerah lain ataupun dengan BUMN harus dilaksanakan secara selektif, kompetitif, dan obyektif. Proses " mengundang dengan inisiatif sendiri atau adanya inisiatif pihak lain yang menawarkan diri, dalam kerjasama

kemitraan disebut " *solicited* " dan *unsolicited* ".

- b. Mencermati isi Perjanjian Kerjasama antara PT. DMB) dengan PT Multicapital seperti pasal yang telah dipaparkan di atas terdapat sesuatu yang merugikan daerah karena pasal yang satu dengan pasal yang lain terdapat keaburan norma dan konflik norma. *Conclit of Norms* itu terlihat di dalam pasal 7 (a) menyebutkan bahwa PT. DMB tidak dibebani dana (hutang) untuk membeli divestasi saham PT. NNT. Akan tetapi di dalam pasal 7 (b) ditetapkan bahwa hutang yang timbul akibat fasilitas pendanaan Saham Divestasi PT. NNT menjadi beban perusahaan patungan. Makna yang terkandung dari ayat (b) jelas bahwa apabila PT. Multicapital sebagai Pihak Kedua menalangi pembelian divestasi saham itu dengan meminjam uang dari Bank atas nama perusahaan patungan, maka perusahaan patungan akan membayar hutang itu. Hal itu berarti sama saja dengan Pihak Pemerintah Daerah (PT. DMB) turut menanggung hutang akibat pembelian divestasi saham, dan ini sangat merugikan PT. DMB.

Dari hasil penelitian ternyata terbukti bahwa PT. Multi Capital telah menggadaikan Saham PT.NNT yang dibeli oleh Perusahaan Patungan yang mengakibatkan PT. DMB (milik Pemerintah Daerah) yang semestinya memperoleh deviden sebesar USD.30 juta, Pemerintah tidak memperoleh apa apa karena deviden itu dipergunakan untuk membayar utang ke *Credit Suisse Singapura*.¹⁸ Menanggapi hal itu Gubernur NTB menyatakan¹⁹ bahwa saham yang digadaikan itu adalah saham PT. Multicapital yang 18 % sedangkan 6 % saham PT. DMB tidak turut digadaikan.

Apa yang dikemukakan oleh Gubernur NTB adalah pernyataan yang menyesatkan karena setelah dibuatnya kerjasama antara PT. DMB dengan PT. Multicapital dengan membentuk PT. MDB (Multi Daerah Bersaing), maka tidak lagi bisa dipisahkan mana yang menjadi saham masing masing, karena saham itu adalah saham bersama yang jika sebahagian saham itu digadaikan maka yang digadaikan adalah Saham patungan. Oleh sebab itu karena yang digadai adalah saham perusahaan patungan maka yang akan membayar

18 Sumber, Detik.Finance, diunduh Jumat tanggal 3 Juli 2011, jam 12.00.

19 TGH. Zainal Majdi selaku Gubernur NTB, Sumber Berita .Co, Ballinusra, diunduh Hari Selasa 7 Juni 2011 jam 20.00.

hutang adalah PT. Multi Daerah Bersaing, bukan PT. Multi Capital.

C. Simpulan

Dari uraian uraian di atas maka dapatlah ditarik simpulan sebagai berikut:

Pertama, pengaturan hukum tentang divestasi saham oleh suatu daerah melalui perusahaan daerah dengan membuat suatu konsorsium kemitraan belum mendapat pengaturan secara khusus oleh hukum di Indonesia. Meskipun demikian, sepanjang proses divestasi dan investasi itu dapat dikategorikan sebagai bentuk kerjasama daerah dengan pihak swasta maka payung hukum yang dipergunakan adalah UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaraan Negara beserta beberapa peraturan pelaksanaannya, serta Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 jo Perpres No. 13 Tahun 2010 sepanjang kerjasama yang menyangkut pembangunan infrastruktur publik. **Kedua**, pelaksanaan divestasi saham PT. NNT oleh Pemerintah Daerah NTB melalui PT. DMB bertentangan dengan hukum yang berlaku karena tidak dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku (melalui tender) secara transparan, dan merugikan Negara karena pasal-pasal yang tertuang dalam perjanjian kerjasama mengindikasikan adanya konflik norma (*conflict of norm*);

Selanjutnya berkenaan dengan itu perlu diberikan saran-saran sebagai berikut: Pertama, perlu sesegera mungkin dilakukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kerjasama Investasi dan Divestasi dalam suatu peraturan khusus, dan tidak cukup hanya dalam tingkatan Peraturan Presiden;

Kedua, Perjanjian Kerjasama antara PT. DMB dan PT. Multi Capital ditinjau kembali atau di-addendum terutama yang menyangkut hak dan kewajiban para pihak dan yang menyangkut beban pemerintah daerah dalam turut serta menanggung hutang perusahaan akibat penggadaian saham oleh PT. Multi Capital.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Ahmad, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, cetakan

pertama;

Basalamah, Salim dan Haming, Murdifin, 2010, *Studi Kelayakan Investasi Proyek & Bisnis*, Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, cetakan ketiga.

Citra, O, diunduh dari <http://hukumpedia.com/index.php>, Jmuat, 4 Juni 2012, jam 09.00

Deliamov, 2006, *Ekonomi Politik*, Surabaya: Penerbit Erlangga, cetakan kedua

Downes dan Goodman, 2001, *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi*, Jakarta: Penerbit PT. Elex Komputindo, Edisi Ketiga.

Husnan, Suad, 2007, *Dasar-Dasar Teori Porto Folio & Analisis Sekuritas*; Jakarta: YKPN.

Jakfar dan Kasmir, 2007, "Studi kelayakan bisnis/ Kasmir, Jakarta: Penerbit Kencana.

James C, Van Horn, 2002, *Fundamentals of Financial Management*, University of Tennessee, Eleventh Edition.

Kelsen, Hans, 1961, *The Hierarchy of The Norms, General Theory Of Law and State*, New York, Russel and Russel, Hans Nawiasky, 1948, "Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe", Zurich: Verlagsanstalt Benziger & Co. AG.

Madura, Jeff. 2007, "Introduction to Business, Fourth Edition. USA: Thomson South-Western,

Marjito, Agus D dan, Martono, 2005, *Manajemen Keuangan*, Yogyakarta: Ekonisia, Cetakan kelima.

Mertokusumo, Sudikno, 2009, *Penemuan Hukum (sebuah pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, Cetakan kedua.

Sadono Sukirno. 2004, *Ekonomi Pembangunan Proses, Masalah dan Dasar Kebijaksanaan*, Medan: Penerbit Borta Gorat.

Sunariyah. 2004. *Pengantar Pengetahuan Pasar Modal*, Yogyakarta: UPP AMP. Edisi Keempat.

Suparmoko, M, 1994, "Ekonomika Untuk Manajer (Ekonomika Manajerial)", Penerbit: BPFE Yogyakarta: Penerbit BPFE, Edisi 4.

Zainal Majdi selaku Gubernur NTB, 2011, Sumber Berita .Co, Balinusra, diunduh Hari Selasa 7 Juni 2011 jam 20.00.

Sumber, Detik.Finance, diunduh Jumat tanggal 3 Juli 2011, jam 12.00.