

# Sengketa Divestasi Newmont dan Kriteria Investasi<sup>1</sup>

Dr. Revrisond Baswir, MBA<sup>2</sup>

Salah satu faktor yang memicu terjadinya sengketa antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terkait divestasi 7 persen saham PT Newmont Nusa Tenggara (NNT) adalah faktor ketidaksepahaman mengenai penggolongan dan kriteria investasi.

Pada satu sisi, sebagaimana terungkap dalam laporan hasil pemeriksaannya, BPK menggolongkan transaksi pembelian 7 persen saham PT NNT oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) itu sebagai penyertaan modal. Menurut BPK, antara lain berpedoman pada bunyi Pasal 6 ayat 1 Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 181/PMK. 05/2008, transaksi tersebut hanya dapat dipertimbangkan sebagai investasi surat berharga bila PT NNT merupakan perusahaan terbuka. Karena PT NNT adalah perusahaan tertutup, maka transaksi tersebut tidak dapat digolongkan lain kecuali sebagai penyertaan modal.

Sebaliknya, sebagaimana terungkap pada tanggapan yang disampaikan terhadap hasil pemeriksaan BPK pada tanggal 11 Oktober 2011, pemerintah menolak penggolongan transaksi pembelian 7 persen saham PT NNT oleh PIP tersebut sebagai penyertaan modal. Menurut pemerintah, setelah melakukan kajian hukum yang didukung oleh pendapat para dekan Fakultas Hukum perguruan tinggi ternama di Indonesia, transaksi pembelian saham divestasi tidak dapat disamakan dengan penyertaan modal pemerintah pada perusahaan swasta. Secara spesifik, pemerintah menyebut transaksi itu sebagai investasi jangka panjang non-permanen.

Mencermati silang pendapat tersebut, dapat disaksikan betapa sangat besarnya perbedaan pandangan antara pemerintah dan BPK mengenai penggolongan dan kriteria investasi. Karena menyebut transaksi pembelian 7 persen saham PT NNT itu sebagai penyertaan modal, maka secara tidak langsung BPK menggolongkan

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam kedudukan sebagai saksi ahli dalam sidang SKLN antara Presiden RI dengan DPR-RI dan BPK-RI terkait Divestasi 7 Persen Saham PT NNT Tahun 2010, dalam sidang di Mahkamah Konstitusi-RI, Jakarta, pada tanggal 10 April 2012

<sup>2</sup> Staf Pengajar Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

transaksi tersebut sebagai investasi langsung. Sebaliknya, karena menolak penggolongan transaksi itu sebagai penyertaan modal, secara tidak langsung pemerintah menggolongkan transaksi tersebut sebagai investasi surat berharga. Sebab itu, untuk mengurai silang pendapat tersebut, salah satu cara yang perlu ditempuh adalah dengan mengungkapkan penggolongan dan kriteria investasi secara lebih jelas.

### **Investasi Surat Berharga vs. Investasi Langsung**

Penggolongan investasi menjadi investasi surat berharga (*portfolio investment*) dan investasi langsung (*direct investment*) sudah diterima sebagai konvensi secara internasional. Karena kegiatan investasi terjadi pula dalam lingkup lintas negara, maka penggolongan investasi menjadi investasi surat berharga dan investasi langsung tersebut berlaku pula dalam kegiatan investasi lintas negara. Investasi langsung lintas negara biasanya disebut sebagai investasi asing langsung (*foreign direct investment*). Sejalan dengan konvensi internasional tersebut, penggolongan investasi di Indonesia dilakukan dengan cara serupa. Hal itu dapat disimak baik dalam Peraturan Pemerintah No.1/2008 tentang Investasi Pemerintah, maupun dalam PMK No. 181/2008 tentang Pelaksanaan Investasi Pemerintah. Dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 1/2008, misalnya, secara jelas dikemukakan bahwa Investasi Pemerintah dilakukan dalam bentuk: a. investasi Surat Berharga; dan/atau b. Investasi Langsung. Demikian halnya dalam Pasal 2 PP No. 181/2008.

Pertanyaannya adalah, faktor apakah sesungguhnya yang membedakan kedua golongan investasi tersebut? Jika disimak berdasarkan PP No. 1/2008 dan PMK No. 181/2008, perbedaan antara keduanya cenderung agak kabur. Pembatasan investasi surat berharga pada perusahaan terbuka sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) PMK 181/2008, misalnya, melalui penerbitan PMK No. 44/PMK.05/2011, dapat dengan mudah diubah dengan memperluas cakupannya pada perusahaan tertutup. Sehubungan dengan itu, beberapa pengertian investasi langsung berikut mudah-mudahan dapat membantu mengurangi kekaburan tersebut.

*“Investasi secara langsung ini karena dikaitkan dengan adanya keterlibatan secara langsung dari pemilik modal dalam kegiatan pengelolaan modal.”* (Ida Bagus Rahmadi Supanca, *Kerangka Hukum & Kebijakan Investasi Lansung di Indonesia*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2006, hal. 53).

*“Penempatan dana sebagai modal sebuah perusahaan juga memungkinkan Anda untuk turut serta mengelola perusahaan, baik sebagai komisaris, direksi, ataupun pemilik.”* (Elvyn G Masassya, Kompas, February 21, 2010).

*“The purchase or acquisition of a controlling interest or a smaller interest that would still permit active control of the company.”*  
(<http://www.investopedia.com/terms/d/direct-investment.asp#ixzz1quD63DaL>)

*“The purchase of a controlling interest in a company or at least enough interest to have enough influence to direct the course of the company.”* (Copyright © 2011, Campbell R. Harvey. All Rights Reserved. <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Direct+Investment>).

Berdasarkan keempat kutipan tersebut, dapat disaksikan bahwa perbedaan antara investasi surat berharga dengan investasi langsung tidak dapat hanya disimak berdasarkan jangka waktu investasi dan/atau corak perusahaannya, melainkan wajib ditelusuri hingga ke konsekuensinya terhadap kemampuan untuk turut mengendalikan jalannya roda perusahaan. Secara spesifik, kemampuan untuk turut mengendalikan jalannya roda perusahaan itu ditandai oleh diperolehnya hak untuk turut terlibat secara langsung dalam pengelolaan sehari-hari perusahaan, baik dengan menduduki jabatan komisaris dan/atau jabatan direksi perusahaan.

### **Pembelian 7 Persen Saham PT NNT oleh Pemerintah**

Berdasarkan kriteria investasi langsung sebagaimana di atas, maka pembelian 7 persen saham PT NNT yang dilakukan pemerintah melalui PIP, kini dapat digolongkan secara lebih tegas. Pertanyaan yang perlu dijawab adalah, apakah pembelian 7 persen saham PT NNT oleh pemerintah melalui PIP itu disertai atau tidak oleh diperolehnya hak untuk terlibat secara langsung dalam mengendalikan PT NNT? Jika jawabannya adalah “ya”, jabatan apakah yang diperoleh PIP dalam kepengurusan PT NNT?

Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat ditelusuri dengan menyimak dokumen Perjanjian Jual Beli Divestasi Saham Tahun 2010 (2010 Divestiture Share Sales Agreement), yang ditandatangani PIP dengan para pihak pada tanggal 6 Mei 2011 berikut. Agar diperoleh gambaran yang cukup jelas, maka isi butir 4.7 perjanjian jual beli tersebut akan saya kemukakan secara lengkap.

*“Pada rapat umum pemegang saham Perseroan berikutnya yang pada saat ini telah dijadwalkan untuk bulan Juni 2011, Penjual akan mengusulkan agar diambil suatu keputusan rapat umum pemegang saham Perseroan untuk menambah jumlah anggota Dewan Komisaris dengan menambah satu anggota dengan tujuan untuk memungkinkan PIP menominasikan seseorang untuk diangkat sebagai anggota Dewan Komisaris. Penjual akan bertindak dengan itikad baik untuk mengusulkan putusan para pemegang saham agar PIP dapat menominasikan satu anggota. Selanjutnya, Penjual sepakat untuk menggunakan hak suaranya atas Saham miliknya dan untuk mendukung keputusan tersebut dan akan menyetujui persetujuan tersebut tetapi Penjual tidak dapat menjamin bahwa keputusan tersebut akan diambil atau kesepakatan tersebut akan tercapai dengan para pemegang saham lainnya.”*

*“Dalam hal rapat umum pemegang saham tidak menyetujui usulan untuk menambah jumlah anggota Dewan Komisaris dengan satu anggota dengan tujuan agar PIP dapat menominasikan seseorang, maka Penjual akan mengalokasikan 1 (satu) posisi komisarisnya kepada PIP. Untuk itu, Penjual akan mengusulkan agar diambil suatu putusan dalam rapat umum pemegang saham Perseroan untuk memungkinkan calon dari PIP untuk dinominasi dan diangkat sebagai anggota Dewan Komisaris dalam waktu 2 (dua) bulan setelah rapat umum pemegang saham tahunan sebagaimana tersebut di atas diadakan.”*

Berdasarkan bunyi butir 4.7 yang berjudul “Perwakilan PIP dalam Dewan Komisaris (BoC)” sebagaimana di atas, dapat diketahui bahwa pembelian 7 persen saham PT NNT yang dilakukan pemerintah melalui perantara PIP secara jelas menimbulkan konsekuensi berupa diperolehnya hak oleh pemerintah untuk turut mengendalikan PT NNT. Bahkan, hak untuk turut mengendalikan PT NNT itu secara jelas diwujudkan dengan menuntut diperolehnya hak untuk menempatkan seorang wakil pemerintah dalam jajaran anggota Dewan Komisaris PT NNT.

## **Kesimpulan**

Dengan latar belakang seperti itu maka kesimpulannya sangat jelas. Sejalan dengan hasil pemeriksaan BPK, pembelian 7 persen saham PT NNT oleh PIP tidak dapat digolongkan lain kecuali sebagai investasi langsung atau penyertaan modal. Penggolongan transaksi tersebut sebagai bukan investasi langsung, termasuk dengan menyebutnya sebagai investasi jangka panjang non-permanen, tidak hanya bertentangan dengan fakta empiris yang menyertai investasi tersebut, tetapi dapat mengaburkan perbedaan antara investasi surat berharga dengan investasi langsung.

Dengan kesimpulan seperti itu maka sama sekali tidak tepat bila hasil pemeriksaan BPK dinyatakan oleh pemerintah sebagai suatu tindakan yang bersifat menghalangi penggunaan hak konstitusional pemerintah. Sebaliknya, antara lain dengan mengungkapkan kronologis perubahan PMK No. 181/PMK.05/2008 melalui penerbitan PMK No. 44/PMK.05/2011, hasil pemeriksaan BPK justru telah dengan sangat baik mengungkapkan terjadinya praktik pengaburan konstitusional oleh pemerintah. Sebab itu, memperhatikan hasil pemeriksaan BPK, tidak ada tindakan lain yang perlu dilakukan oleh pemerintah kecuali membatalkan transaksi tersebut.