

DAMPAK PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DI FREEPORT BAGI PENGHIDUPAN LOKAL DAN LINGKUNGAN TIMIKA PAPUA

Khalisni¹, Effendi Hasan², dan Ubaidullah³

^{1,2,3}Prodi Ilmu Politik, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, Indonesia
(Penulis korespondensi: khalisni@unsyiah.ac.id)

Diterima: 13 Desember 2022; Disetujui: 28 Desember 2022; Publikasi: 31 Desember 2022

Abstrak

Proyek *public-private partnership* (PPP) memberikan kemudahan bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hanya saja, tulisan ini berpandangan bahwa sektor natural resources tidak sesuai dengan model kerja PPP. Artikel ini bertujuan untuk membuktikan argumen tersebut dengan cara mengangkat pengalaman PT Freeport Indonesia sebagai studi kasus. Ini merupakan penelitian kualitatif yang berbasis pada sumber data skunder. Total 117 artikel yang dihimpun, tetapi 28 yang terhubung dengan tujuan utama. Tiga pembahasan dimuat tentang idealitas PPP yang berkelanjutan sustainable, dampak PPP pada PT Freeport Indonesia bagi penghidupan masyarakat lokal dan lingkungan, dan rekomendasi kebijakan. Artikel ini menyampaikan temuan bahwa kerjasama sektor publik dan swasta untuk Freeport telah merugikan kehidupan warga lokal. Kerugian tampak pada lingkungan, sosial, ekonomi, dan budaya. Prinsip *sustainable development* yang identik dengan keadilan di masa sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri, jelas tidak sesuai dengan proyek PPP di sektor natural resources. Sehingga, argumen utama dalam artikel ini didukung. Studi ini menyarankan pemerintah Indonesia perlu mengkaji ulang peraturan pajak dan royalti demi meningkatkan keuntungan bagi Timika yang terkena dampak.

Katakunci: Public Private Partnership; Freeport Indonesia; Pembangunan Berkelanjutan; Kerusakan Lingkungan.

Abstract

The public-private partnership (PPP) project provides convenience for the government in administering public services. However, this paper believes that the natural resources sector needs to follow the PPP working model. This article aims to prove this argument using P.T. Freeport Indonesia's experience as a case study. This is a qualitative research based on secondary data. A total of 117 articles were collected, but 28 were linked to the main objective. Three discussions are published regarding the ideals of a sustainable PPP, the impact of PPP on P.T. Freeport Indonesia for the livelihoods of local communities and the environment, and policy recommendations. This article conveys the finding that public and private sector cooperation for Freeport has harmed the lives of residents. Losses appear in the environmental, social, economic, and cultural. The principle of sustainable development, which is synonymous with justice in the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, is not under PPP projects in the natural resources sector. Thus, the main argument in this article is supported. The study suggests that the Indonesian government needs to review tax and royalty regulations to increase profits for affected Timika

Keywords: Public Private Partnership; Freeport Indonesia; sustainable development; environmental damage.

PENDAHULUAN

Public-Private Partnership atau PPP merupakan strategi sektor publik untuk mengikutsertakan sektor swasta dalam proyek-proyek strategis yang memungkinkan kedua belah pihak mendapatkan keuntungan dari proyek tersebut. Keputusan publik untuk mengikutsertakan swasta, sebenarnya tidak terlepas dari doktrin liberalis bahwa negara tidak akan mampu mengelola *service delivery* secara mandiri (Pratikno, 2007). Doktrin ini memaksa negara masuk ke sistem pasar dan mengakui bahwa negara tidak memiliki sumber daya manusia dan finansial yang *high performing* (MoF, 2012). Selain itu, juga dikuatkan oleh bukti-bukti lapangan yang menunjukkan bahwa proyek kemitraan mengarah pada cita-cita *sustainable development* (Almeile et al, 2022; Ahmadabadi & Heravi, 2019; Igumbor, et., al. 2014; Rasanjani, 2018). ADB (*Asian Development Bank*) melaporkan ada peningkatan kepercayaan negara berkembang pada proyek-proyek bernuansa kemitraan, yakni di tahun 1990 total proyek hanya \$16 juta naik menjadi \$96 juta di tahun 2005.

Sambil mengafirmasi kesuksesan PPP dalam menyelesaikan berbagai masalah publik (Ruiters & Amadi-Echendu, 2022; Smyth et al, 2021; Casady, et al, 2020; Wojewnik-Filipkowska & Węgrzyn, 2019), tulisan ini memandang perlunya mempertanyakan kembali apakah benar proyek PPP mengarah pada pembangunan berkelanjutan. Pertanyaan ini pantas diajukan setelah Walhi (2006) mengeluarkan laporan kerusakan lingkungan dan penghidupan warga lokal akibat penambangan PT. Freeport Indonesia (PTFI) di Kabupaten Mimika. Walhi berargumen bahwa kerugian negara akibat limbah *tailing*, lebih besar dari pada keuntungan yang telah diterima. Bertolak dari argumen ini, ada dugaan bahwa tidak semua sektor dapat menerapkan model kerja PPP. Prinsip kerja sektor swasta yang identik dengan keuntungan besar, memungkinkan mereka melakukan segala cara untuk mewujudkan hal tersebut. Sehingga dengan prinsip ini, bukan tidak mungkin faktor kerusakan alam dikesampingkan karena masa rehabilitasi diketahui membutuhkan biaya yang besar. Tulisan ini menegaskan bahwa sektor *natural resources* seharusnya tidak untuk di-liberalisasi dan tidak sesuai dengan prinsip kerja PPP. Negara harus memainkan peran dominan pada sektor ini.

Melalui *case study* PTFI, penulis bermaksud mengevaluasi dampak yang telah dihasilkan oleh proyek kerjasama Pemerintah-Swasta pada kehidupan masyarakat dan alam di bumi Papua, khususnya Kabupaten Mimika. Data Walhi (2006) menjadi *primary evidance base* bagi penulis untuk menjawab kecurigaan awal dan mendukung argumen di atas. Sangat disadari bahwa data Walhi tidak *up-to-date* lagi, tetapi ini merupakan data terakhir yang dikeluarkan Walhi tentang kerusakan lingkungan oleh PTFI. Walhi sendiri mengaku kesulitan untuk mendapatkan data disebabkan pihak manajemen PTFI yang pandai menutup diri.

Artikel ini menjelaskan dampak negatif dari proyek PPP Freeport yang diselenggarakan Indonesia bersama PT. Mcomoran (USA). Dampak negatif difokuskan pada kehidupan masyarakat lokal dan lingkungan di Kabupaten Timika Papua. Untuk memberikan penjelasan yang komprehensif, tulisan ini menjawab tiga pertanyaan: 1) Bagaimana sebuah proyek PPP dikatakan *sustainable*? 2) Bagaimana dampak Proyek PPP Freeport bagi kehidupan masyarakat lokal dan lingkungan di Kabupaten Timika Papua; 3) Bagaimana rekomendasi kebijakan untuk Pemerintah Indonesia.

METODE

Penjelasan tentang dampak negatif dari proyek PPP Freeport dicapai melalui metode kualitatif dengan memanfaatkan data-data riset terdahulu dan keterangan media masa. Data skunder ini kemudian dianalisa dengan dukungan model Siemiatycki (2006). Peneliti telah menghimpun artikel-artikel yang menjelaskan tentang *public-private partnership*, artikel yang mengangkat PT Freeport Indonesia sebagai studi kasus, dan berbagai informasi pejabat pemerintahan dan pakar yang tertulis di media online sebagai bentuk penjelasan kebijakan.

Peneliti mendapatkan total 117 artikel yang terhubung dengan kata kunci utama: *public-private partnership*, Freeport, dan kerusakan alam Timika. Melalui tahap *scanning*, hanya 28 artikel yang terhubung dan dinilai mampu menjawab pertanyaan penelitian. Selanjutnya artikel ditabulasi untuk menyelesaikan tahap *review*. Satu penjelasan dengan penjelasan lainnya dihubungkan untuk mendukung keabsahan data atau istilah ini disebut dengan triangulasi sumber (Creswell, 2015). Keterhubungan penjelasan dikategorisasikan untuk menentukan data yang benar0benar dapat digunakan. Akhirnya, peneliti menyajikan data di lembaran artikel ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Public-Private Partnership yang Berkelanjutan

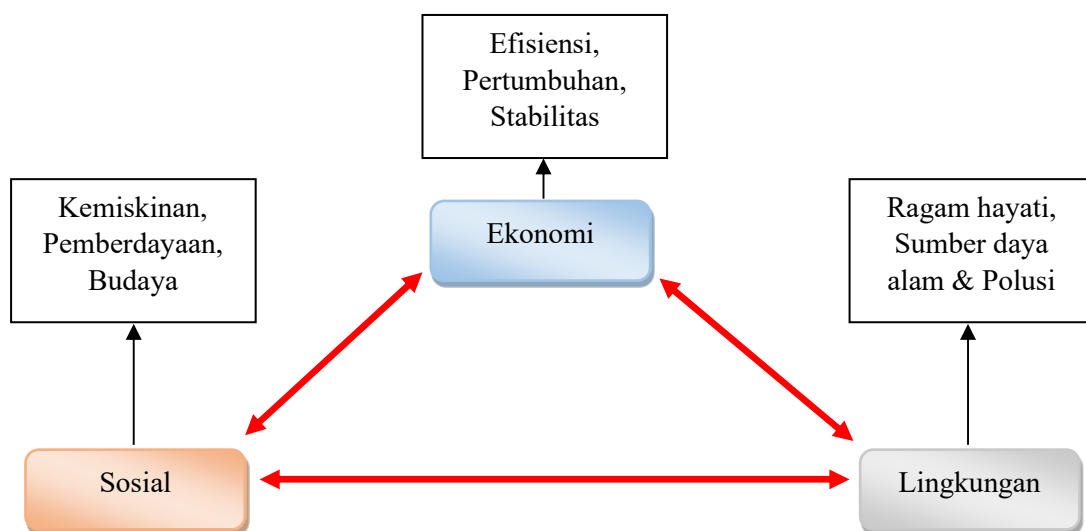
Kapan PPP disebut sebagai proyek yang *sustainable development*? World Commission on Environment and Development (1987) membuat sintesis antara lingkungan dengan gol pembangunan dengan mendefinisikan *sustainable development* sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri (Meissner, 2019). Kata kunci untuk memahami definisi ini adalah pembangunan memberikan keadilan antar generasi. Sehingga sebuah proyek PPP dikatakan SD apabila memenuhi tiga kriteria, yakni:

- 1) Ekonomi. Sistem ekonomi harus mampu memberikan akses berkelanjutan, mampu memproduksi barang dan jasa untuk mempertahankan tingkat pendapatan lokal dan

menstabilkan utang luar negeri, dan untuk menghindari ketidakseimbangan sektoral (ekstrim) yang merusak produksi industri dan pertanian.

- 2) Lingkungan. Sebuah sistem yang ramah lingkungan harus mempertahankan basis sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi yang berlebihan pada sumber daya terbarukan atau fungsi tertentu yang dapat mendegradasi lingkungan, dan pengurusan sumber daya non-terbarukan. Termasuk juga pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas atmosfer, dan fungsi ekosistem lainnya.
- 3) Sosial. Sebuah sistem yang berkelanjutan secara sosial harus mencapai keadilan distribusi dan ketersediaan produk layanan sosial, seperti kesehatan dan pendidikan, kesetaraan gender, akuntabilitas, dan partisipasi politik.

Skema 1. Sustainability Triangle



Sumber: Munasinghe (1992)

Ketiga perspektif ini disebut sebagai “system” yang memiliki logika masing-masing. Harris (2000) mengatakan mustahil untuk memenuhi ketiga perspektif ini dalam kerangka pembangunan. Misalnya, penyediaan makanan dan minuman untuk populasi dunia dipastikan menimbulkan perubahan dalam penggunaan sumber daya alam, di saat yang sama juga akan menurunkan keanekaragaman hayati. Penyediaan sumber energi non-polusi yang lebih mahal untuk menekan penggunaan sumber daya alam, tetapi meningkatkan beban pada orang miskin.

Untuk memenuhi keadilan antar generasi tadi, Harris (2000) membangun sintesis yang memungkinkan logika ketiga perspektif ini terakomodir dalam proyek PPP, yakni: 1) proyek pembangunan harus memprediksi ketidakadilan sosial dan lingkungan kerusakan yang akan ditimbulkan, sambil mempertahankan basis ekonomi yang sehat; 2) konservasi modal alam sangat penting untuk produksi ekonomi yang berkelanjutan dan keadilan antargenerasi. Mekanisme pasar tidak beroperasi secara efektif untuk menghemat modal alam, tetapi

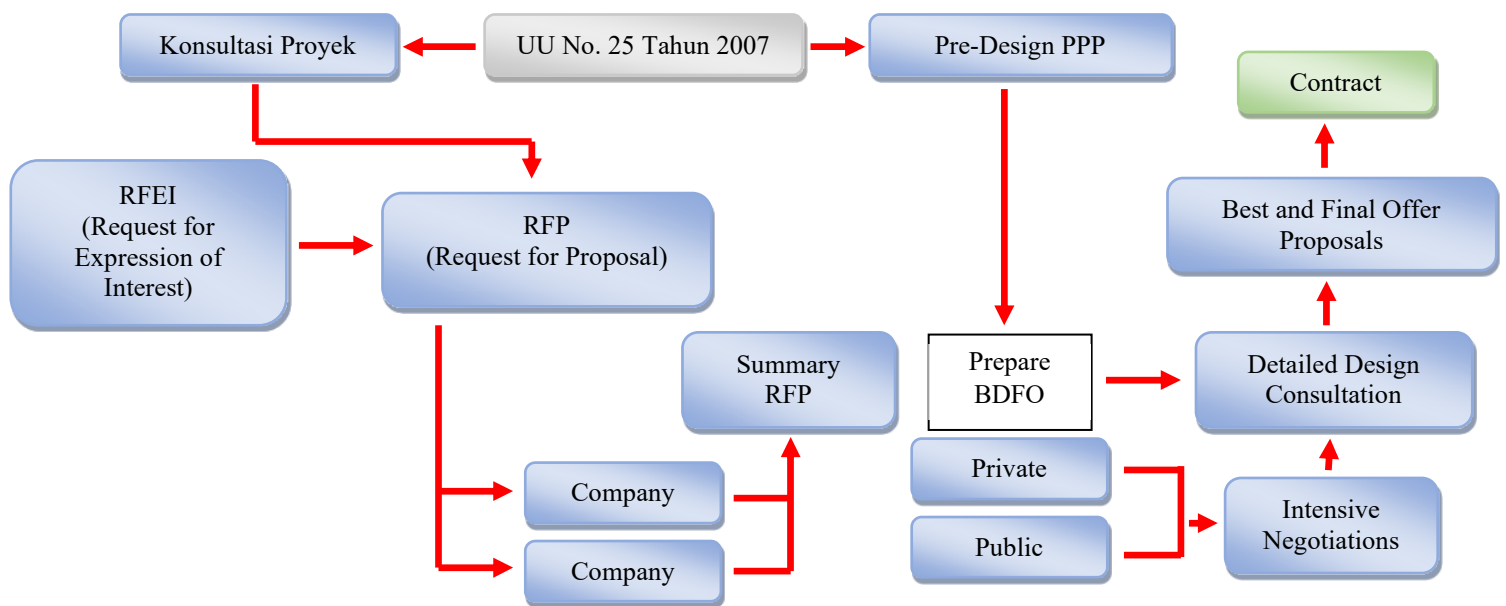
cenderung menguras dan menurunkan itu. Dari perspektif ekologi, permintaan sumber daya alam harus memiliki skala batasan, integritas ekosistem, dan keanekaragaman spesies harus dipertahankan; 3) dalam ekuitas sosial, pemenuhan kebutuhan kesehatan dan pendidikan dasar, dan partisipatif demokrasi merupakan elemen penting dari pengembangan, dan saling terkait dengan ketahanan lingkungan.

Praktik Public-Private Partnership di PT Freeport Indonesia

PT Freeport Indonesia (PTFI) merupakan perusahaan afiliasi Freeport-McMoRan Copper dan Gold Inc. Sekarang, PTFI tengah menjalankan perjanjian Kontrak Karya II (KK-II) hingga tahun 2021 nanti. Sebelumnya, saat pemerintahan Soeharto mengeluarkan UU Modal Asing No. 1 Tahun 1967, Langbourne Williams –sebagai pimpinan tertinggi Freeport- langsung mengajukan penawaran kerjasama yang kemudian dikenal dengan KK-I berlaku selama 30 tahun sejak mulai beroperasi tahun 1967. Pada tahun 1988 Freeport menemukan cadangan Grasberg sehingga memerlukan jaminan investasi jangka panjang karena dianggap beresiko tinggi. Maka, di tahun 1991 pemerintah memberikan kontrak baru untuk PTFI untuk melanjutkan eksploitasi alam melalui perjanjian KK-II hingga tahun 2021, dan akan diperpanjang 2 kali 10 tahun hingga 2041. PTFI mengakui KK-II lebih menguntungkan Indonesia, pemerintah mendapatkan saham sebesar 9.36% dengan penerimaan negara sebesar 54%, pajak 35%, karyawan nasional 73,96% dan karyawan asli papua 26,04% (ptfi.co.id, 2014).

Kerjasama pemerintah Indonesia dengan PTFI lebih mendekati mekanisme PFI (*Private Finance Initiative*). Dikatakan demikian karena mulai dari *design, build, finance, operate* (DBFO) berasal dari kantong privat. Sedangkan posisi sektor publik adalah sebagai pemilik lahan tambang dan penyedia regulasi selama masa proyek (lihat: Handley-Schachler, 2003). Mekanisme PFI ini semakin jelas dengan adanya “Hak Tunggal” yang diberikan pemerintah Indonesia pada PTFI untuk menjelajah, menambang, mengolah, menyimpan, mengangkut, memasarkan dan menjual mineral dalam Wilayah KK. Karena itu, model DBFO digunakan dengan menuntut inisiatif lebih dari pihak privat.

Skema 2. Skema PPP di PT Freeport Indonesia



Sumber: <https://ptfi.co.id> (2014) menggunakan skema Siemiatycki (2006)

Untuk memperjelas skema PPP Freeport, skema 2 di atas memberikan informasi bahwa kesepakatan kerjasama mulai terbangun sejak dikeluarkannya UU Modal Asing No. 1 Tahun 1967. PTFI terlebih dahulu melakukan konsultasi dengan anak perusahaan untuk membahas rencana eksplorasi tambang. Hasil akhir proposal dibawa Langbourne Williams ke Kementerian ESDM untuk ditindaklanjuti. Pemerintah Indonesia melakukan kajian serius, yakni dengan membentuk Tim Negosiasi di bawah Dirjen MINERBAPABUM. Tim negosiasi meminta pendapat pada instansi terkait, seperti Dirjen Pajak, Dirjen Bea Cukai, Dirjen Imigrasi, Departemen Dalam Negeri, Dep Keuangan, Dep Perdagangan, Badan Pertanahan Nasional, Dep Hukum dan HAM, Bank Indonesia, Dep Kehutanan, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, BKPM, Pemprov dan Kabupaten. Setelah itu Menteri ESDM mengkonsultasikan ke DPR-RI untuk persetujuan. Setelah DPR-RI menyetujui KK diajukan ke Presiden RI. Selanjutnya KK ditandatangani oleh PTFI dan Menteri ESDM atas nama Presiden. Setelah itu KK ditetapkan oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden RI.

Perubahan UU Modal Asing No. 1 Tahun 1967 ke UU No. 25 Tahun 2007 menimbulkan perubahan kontrak dalam PPP Freeport. Apabila di UU No. 1 Tahun 1967, posisi Indonesia hanya mendapatkan keuntungan sedikit dan saham yang hanya di bawah 2,5%, UU No. 25 Tahun 2007 memberikan signal positif bagi Indonesia dalam hal penanaman modal asing dan dalam negeri. Dalam UU No. 25 Tahun 2007, baik proyek kerjasama dengan pemerintah atau hanya dilakoni oleh sektor privat, harus: 1) memenuhi asasa transparansi, akuntabilitas, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (Pasal 3); 2) perusahaan penanaman

modal dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja harus mengutamakan tenaga kerja warga negara Indonesia (Pasal 10); 3) perusahaan penanaman modal yang mempekerjakan tenaga kerja asing diwajibkan menyelenggarakan pelatihan dan melakukan alih teknologi kepada tenaga kerja warga negara Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 10); 4) menghormati tradisi budaya masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal (Pasal 15); dan 5) Penanam modal yang mengusahakan sumber daya alam yang tidak terbarukan wajib mengalokasikan dana secara bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup, yang pelaksanaannya diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 17).

Pasal 17 dalam UU No. 25 Tahun 2007 dengan jelas menyebutkan keharusan PTFI untuk melakukan analisis mendalam pada dampak lingkungan dan mengalokasikan dana khusus untuk perbaikan lingkungan yang telah ditimbulkan. Karena perusakan ekosistem sungai dan laut akibat limbah tailing disebabkan oleh PTFI yang dengan sengaja membuang limbah tailing ke aliran sungai Aghawagon-Otomona-Ajkwa. Padahal pemerintah telah terlebih dahulu memperingatkan PTFI untuk membangun sistem pembuangan tailing. Permasalahan ini lebih lanjut akan dijelaskan dalam sub-bab di bawah ini.

Dampak Negatif Operasional Freeport

Setiap proyek PPP pasti memiliki dampak positif dan negatif bagi kelangsungan kehidupan. Akan tetapi, apabila dampak negatif dirasakan berimbang dengan dampak positif, atau bahkan lebih buruk dari dampak positif, ini menandakan ada sesuatu yang salah dalam proyek. Pada sub-bab ini akan dipaparkan dampak negatif proyek PPP Freeport bagi lingkungan, sosial, hingga ekonomi, dengan memanfaatkan data Walhi (2006).

- 1) Dampak Lingkungan: Tambang Freeport telah menghasilkan 1 miliar ton tailing dan membuangnya ke sungai Aghawagon-Otomona-Ajkwa, pembuangan limbah tambang ini jelas dilarang oleh PP 82/2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Diprediksi, lebih dari 3 miliar ton tailing dan lebih dari empat miliar ton limbah batuan akan dihasilkan dari operasi PTFI sampai penutupan pada tahun 2041. Tingkat pencemaran logam berat semacam ini sejuta kali lebih buruk dibanding yang bisa dicapai oleh standar praktik pencegahan pencemaran industri tambang. Limbah tailing ini berakibat fatal pada sebagian besar kehidupan air tawar. Total Padatan Tersuspensi (TSS) dari tailing secara langsung berbahaya bagi insang dan telur ikan, serta organisme pemangsa, organisme yang membutuhkan sinar matahari (*photosynthetic*), dan organisme yang menyaring makanannya (*filter feeding*). Tembaga menghambat

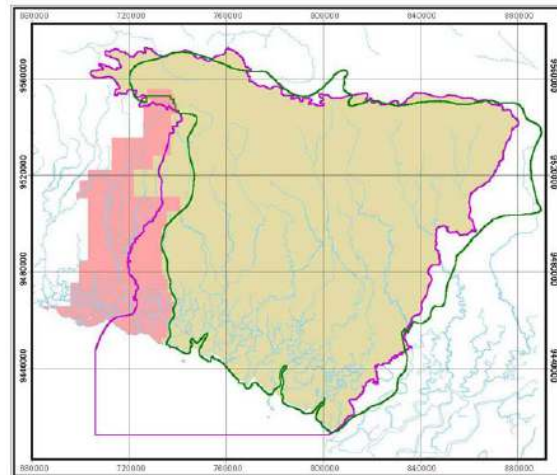
kerja insang ikan. Uji tingkat racun (*toxicity*) dan potensi peresapan biologis (*bioavailability*) di daerah terkena dampak operasi Freeport-Rio Tinto menunjukkan bahwa sebagian besar tembaga larut dalam air sungai terserap oleh makhluk hidup dan ditemukan pada tingkat beracun. Tembaga larut pada kisaran konsentrasi yang ditemukan di Sungai Ajkwa bagian bawah mencapai tingkat racun kronis bagi sebagian besar (30% sampai 75%).

- 2) Dampak Sosial: Muara Ajkwa punya peran lingkungan yang penting bagi penduduk lokal karena di sana terdapat lingkungan daratan dan perairan yang memiliki keragaman habitat yang menakjubkan, termasuk hutan bakau setinggi 25-30 meter, hutan rawa dan sagu lahan basah. Suku Kamoro memiliki ketergantungan budaya dan gizi pada hewan moluska (*molluscs*) di daerah muara. Saat ini sulit bagi mereka untuk menemukan hewan tersebut yang jelas telah terkena dampak racun tembaga. Mereka juga tergantung pada sagu, yang juga sudah mati dalam jumlah besar karena tertutup luasan tailing. Hamsky (2014) melaporkan masyarakat Suku Kamoro berusaha mencari sumber pendapatan lain dengan mencari tempat yang letaknya lebih tinggi untuk bercocok tanam dan berternak.
- 3) Dampak Ekonomi: Tidak banyak dampak ekonomi yang dirasakan oleh orang Mimika dan Indonesia pada umumnya. Hamsky (2014) menuliskan PTFI hanya mampu menambah pendapatan Pemerintah Pusat sebesar US\$ 3,4 Milyar (sampai dengan Desember 2013) dan Pemda Papua sebesar US\$ 7,7 Milyar (dalam bentuk infrastruktur). Royalti yang diberikan pun sangat sedikit hanya memperoleh 1% - 3,5% dari 100% untuk tembaga dan 1% *flat fixed* dari 100% untuk logam mulia seperti emas dan perak. Royalti ini juga bergantung pada harga konsentrat tembaga, serta berat kotor produk. Untuk pajak maupun deviden dan retribusi terbilang sangat kecil, PTFI mengklaim telah membayar pajak perusahaan pada negara mencapai US\$ 15,2 Milyar dari tahun 1992 sampai Desember 2013 (<http://ptfi.co.id>). PT. Freeport Indonesia belum mampu meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat asli Papua melalui penyerapan tenaga kerja. Untuk penyediaan lapangan kerja, Freeport mengklaim telah mampu menyediakan lapangan kerja dan mampu menyerap tenaga kerja dengan mempekerjakan 12.000 karyawan langsung dan 19.000 kontraktor (<http://ptfi.co.id>). Namun, jika dilihat berdasarkan presentasinya hanya beberapa persen saja masyarakat Papua asli yang terkena dampak langsung dari operasional (Suku Kamoro).
- 4) Dampak lain: Kawasan pinus pada situs Warisan Dunia Taman Nasional Lorentz (TNL) terkena dampak pengurangan luas kawasan. Selain itu, sekitar 250 juta ton tailing dialirkan melalui Muara Ajkwa dan masuk ke Laut Arafura. Pengukuran menunjukkan

bahwa jejak tembaga larut dari tailing Freeport telah mencapai 5 sampai 10 kilo meter lepas pantai. Tailing terbawa ke laut akibat arus pasang monsoon sepanjang pesisir. Ke depan, tailing mungkin akan membentuk sampai 20 persen sedimentasi di wilayah hutan bakau TNL.

Gambar 1. Reduksi wilayah Taman Nasional Lorentz oleh PTFI

-  TNL dulu
-  TNL sekarang
-  Aliran sungai
-  PTFI
-  Area TNL dalam catatan
-  Warisan Dunia



Penyempitan Makna PPP dan Marginalisasi Warga Lokal

Secara garis besar, para ahli mendefinisikan PPP sebagai “*a contractual arrangement between government and private*” (Essia & Yusuf, 2013; Akinsiku, 2012; Broadbent & Laughlin dalam Sciulli, 2008). *Contractual arrangement* bertujuan untuk mencari *win-win solutions* untuk memenuhi tujuan akhir, yakni publik mengejar *service delivery* dan privat mencari VfM (*value for money*). Pravelensi yang muncul akibat pemaknaan yang sederhana ini adalah adanya pembatasan aktor yang terlibat dalam pembahasan kontrak. Sehingga, posisi warga –sebagai pihak yang menikmati hasil akhir atau yang akan terkena dampak pembangunan- hampir tidak diperhitungkan dalam kontrak. Ada anggapan yang muncul di antara aktor publik-privat bahwa warga atau komunitas lokal merupakan aktor pendukung dalam kesuksesan proyek.

Posisi warga hanyalah *social support*, bahkan di banyak kasus PPP memperlihatkan warga sebagai pihak pasif atau objek dari kebijakan. Marginalisasi posisi warga terlihat dari hasil kuantitatif Cheung (2012) di Australia, Hongkong, dan United Kingdom. Cheung (2012) menjelaskan bahwa posisi warga atau *social support* seringkali diabaikan dalam proyek PPP, jika pun diperhatikan maka itu hanyalah formalitas. Dari 18 faktor yang menentukan berjalannya sebuah proyek PPP di tiga negara, dukungan warga menempati posisi terakhir. Padahal jika diamati kembali, proyek PPP sejatinya ada disebabkan harapan negara untuk melayani warganya. Ketika proyek berjalan dan masyarakat mendapat dampak negatif dari proyek tersebut, saluran komunikatif atau permusuhan mungkin terjadi. Kasus *demand risk* PPP pada pembangunan jalan tol di Canada dinilai gagal karena warga tidak sanggup

membayar tingginya uang tol, di sisi lain pembangunan dan perawatan tol menghabiskan dana besar (Siemiatycki, 2006). Sedangkan kasus perlawanan warga pada revitalisasi taman kota di Polandia menjelaskan niat yang dianggap baik oleh publik-swasta untuk memperindah kota, ternyata tidak sejalan dengan perspektif warga bahwa revitalisasi dianggap mempersempit ruang publik (Belniak, 2008).

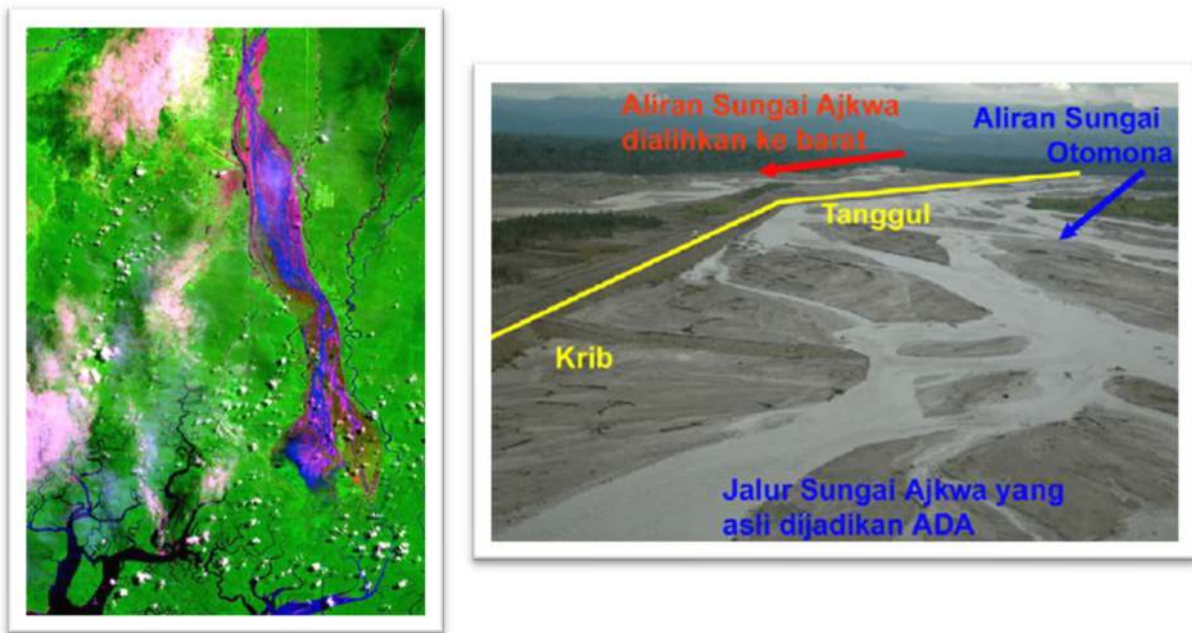
Dapat dikatakan kontribusi warga pada proyek PPP belum terlihat, baik dari sisi keterlibatan pengambilan keputusan, sebagai investor, ataupun pihak yang mengusulkan desain proyek. Walau keterlibatan warga bukanlah isu utama dalam tulisan ini, harus diingat bahwa proyek PPP dalam *natural resources* bersinggungan dengan ranah demokrasi dan dampak negatif yang berkepanjangan yang akan diterima warga. Oleh karena itu, WoF Singapura (2012) mendefinisikan makna PPP dengan menyebutkan dalam kontrak harus ada solusi yang *win-win-win* untuk sektor publik, sektor swasta dan anggota masyarakat.

PPP: Unsustainable Development for Natural Resources Projects

Ahmed dan Ali mengklaim bahwa PPP diaplikasikan di negara berkembang karena adanya tekanan dari World Bank, International Monetary Fund (IMF), atau lembaga pemilik modal besar lainnya (Kruljac, 2012). Argumen ini didukung oleh Andrews dan de Vries's mengatakan bahwa PPP merupakan resep kebijakan publik yang manjur untuk mengembangkan pengaturan negara (Kruljac, 2012). Kencangnya kebijakan pembangunan masa Soeharto melalui program REPELITA (Rencana Pembangunan Lima Tahun) membutuhkan banyak dana segar untuk membangun Indonesia yang baru merdeka. Maka tidak ada pilihan lain kecuali membuka keran investasi dan memberikan "karpet merah" untuk menjamin investor bisa nyaman berinvestasi di dalam negeri dalam waktu yang relatif lama.

Atas dasar argumen-argumen ini, di tahun 1967 sektor-sektor *natural resources* Indonesia mulai diminati pemodal asing melalui perjanjian Kontrak Karya (KK). Pemerintahan Soeharto menilai wajar Indonesia mendapatkan keuntungan yang minim, untuk menumbuhkan kepercayaan asing. Tetapi kewajiban ini memberikan tekanan besar bagi pemerintah setelah mendapatkan dampak buruk proyek bagi kehidupan masyarakat lokal. Walhi (2006) menemukan PTFI telah gagal mematuhi permintaan pemerintah untuk memperbaiki praktik pengelolaan limbah berbahaya terlepas rentang tahun yang panjang di mana sejumlah temuan menunjukkan perusahaan telah melanggar peraturan lingkungan. Temuan ini tidak terlepas dari pelanggaran berat PTFI membuang 1 miliar ton tailing ke aliran sungai Aghawagon-Otomona-Ajkwa.

Gambar 2. Landset pengendapan tailings dan Pengendapan tailing di jalur sungai Ajkwa



Musnahnya ekosistem sungai berdampak langsung pada kehidupan suku Amungme dan Kamoro, yang *notabene* menggunakan sungai sebagai sumber utama kehidupan. Artinya, kehadiran PTFI di tengah mereka, tidak memberikan keuntungan yang besar, melainkan menumbuhkan kelas marginal baru. Datangnya para karyawan terbaik dari luar pulau, semakin memarginalkan suku-suku asli ini. Jelas dibanding karyawan pulau yang profesional, suku asli Papua tidak memiliki kualitas sebaik karyawan luar pulau. Maka jika pun ada pengangkatan suku asli jadi karyawan PTFI, kebanyakan mereka menempati posisi bawahan. Sehingga tidak jarang terlihat wanita-wanita asli Papua yang bekerja sebagai supir traktor atau eskavator.

Persoalan lain yang paling mendasar bagi masyarakat adat Amungme maupun masyarakat adat Kamoro adalah perlunya pengakuan kepada mereka sebagai Manusia diatas tanah mereka sendiri. Kerancuan awal kontrak pemerintah dengan swasta tidak melibatkan unsur masyarakat lokal. Dari figur 3. terlihat bahwa KK-I dibicarakan pada level elit. Kontrak PPP tidak menyebutkan adanya *win-win-win* untuk sektor publik, sektor swasta dan anggota masyarakat. Persoalan keterlibatan ini merupakan martabat bagi suku asli yang harus dihormati. Kalau martabat suku Amungme dan suku Kamoro dihargai sebagai manusia, maka persolan PT. Freeport harus diselesaikan dengan melibatkan kedua suku tersebut sebagai masyarakat adat pemilik sumber daya alam tambang tersebut.

Dampak yang diterima suku asli tidak berhenti di perusakan lingkungan saja. Kehadiran PTFI jga telah memakan banyak korban di kalangan karyawan dan masyarakat lokal. Kasus pelanggaran HAM sering terjadi akibat protes masyarakat pada PTFI yang kurang memperhatikan kesejahteraan masyarakat Adat Suku Amungme dan 6 suku lain yang disebut

sebagai pemilik tanah, emas, tembaga, hutan yang kemudian dikuasai oleh pihak perusahaan. Dalam aksi protes, masyarakat selalu berhadapan dengan pihak aparat keamanan (TNI/POLRI), yang bertugas mengamankan Perusahaan. Indonesian Corruption Watch (ICW) melaporkan PTFI telah membayar jasa keamanan TNI dan Kepolisian Rp. 711 miliar dalam kurun 2001-2010 untuk pengamanan tambang (Kompas, 1/11/ 2011).

Proyek PPP yang sejatinya bertujuan untuk membantu sektor publik dalam mencapai pembangunan untuk kemakmuran rakyat (Kruljac, 2012), berubah menjadi ladang segar bagi sektor swasta. PPP ini dinilai semakin gagal ketika posisi warga yang seharusnya menjadi pihak “win” dalam pembicaraan kontrak harus berubah menjadi pihak “lose” atau termarginalkan. Diperparah lagi oleh posisi negara yang seharusnya memberikan perlindungan dan menjamin hak atas lingkungan yang baik bagi masyarakat, justru menjadi “umpan peluru” PTFI untuk melanggar HAM rakyat sendiri. Uraian ini jelas memberikan informasi bahwa proyek *natural resources* sudah seharusnya digarap oleh negara dan diperuntukkan bagi kesejahteraan masyarakat luas. Disaat negara tidak mampu membiayai proyek besar PPP, seharusnya sudah tuntas di awal pembahasan tentang dampak lingkungan, cara penyelesaiannya, kesejahteraan warga sekitar, hingga peramalan jangka panjang bagi penghidupan masa depan Indonesia.

SIMPULAN

Serangkaian uraian yang serba singkat di atas sebenarnya ingin mempertahankan satu tesis yakni sektor *natural resources* seharusnya tidak untuk di-liberalisasi dan tidak sesuai dengan model kerja PPP. PPP nyata memberikan manfaat bagi pembangunan yang berkelanjutan, akan tetapi menjadi masalah besar ketika pembangunan yang berjalan diiringi oleh dampak-dampak negatif yang dapat menghilangkan dampak positif bagi kehidupan di masa depan. Prinsip *sustainable development* yang identik dengan keadilan di masa sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri, jelas tidak sesuai dengan proyek PPP di sektor *natural resources*. Studi kasus PTFI di Mimika dan pemaparan kerusakan lingkungan oleh Walhi, sudah cukup sebagai bukti dan pendukung tesis utama dalam tulisan ini. Baik dari sisi keterpurukan lingkungan, sosial dan ekonomi, proyek PPP Freeport tidak memberikan keuntungan yang berlimpah bagi kehidupan masyarakat Mimika, dan Indonesia pada umumnya. Justru sebaliknya, pemerintah harus memikirkan bagaimana mengembalikan ekosistem setelah proyek PPP berakhir di tahun 2041.

Negara perlu mengkaji dan menghitung ulang dampak jangka panjang dari proyek kerjasama ini. Selama ini Indonesia selalu “kecolongan” di banyak hal dan dengan mudah

masuk dalam lobi politik PTFI. Temuan kunci Walhi cukup menjelaskan bahwa PTFI telah membuang 1 miliar ton tailing ke sistem sungai Aghawagon-Otomona-Ajkwa, yang dengan jelas dilarang oleh PP 82/2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, tetapi kekuatan finansial PTFI selalu menjadi tameng utama. Karena itu, mengingat KK-II yang akan berakhir tahun 2021 dan kemungkinan akan diperpanjang selama 20 tahun, harus ada penguatan posisi negara pada proyek ini dan negara harus mampu menjamin kelangsungan hidup warga Mimika di masa depan sesuai dengan pasal 33 ayat 3 dalam UUD 1945 bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Terakhir tulisan ini mencoba memberikan jalan tengah, mengingat masyarakat lokal menerima dampak negatif yang besar turun temurun dan proyek PPP Freeport masih dalam kontrak KK-II serta ada kemungkinan untuk diperpanjang 20 tahun lagi. Proyek *natural resources* –apapun itu- sangat rentan terhadap kerusakan alam disebabkan oleh pengerukan sumber daya bumi secara masif, emisi gas yang ditimbulkan teknologi proyek, dan limbah proyek. Terkait limbah tailing, tidak ada yang dapat dilakukan pemerintah selain terus menekan, memonitor, dan mengevaluasi PTFI untuk bertanggungjawab penuh atas pelaksanaan proyek. Untuk kontrak baru tahun 2021, pemerintah perlu mengkaji ulang peraturan pajak dan royalti demi meningkatkan keuntungan bagi komunitas yang terkena dampak, Provinsi Papua, demi mengurangi beban kerusakan lingkungan sejauh ini. Pemerintah juga perlu memperingati PTFI agar transparan dan akuntabel mempublikasikan keadaan lingkungan di sekitar proyek yang sebenarnya. Di sisi masyarakat, kita perlu dukungan dari tim independent untuk memetakan sejumlah skenario bagi masa depan Freeport, termasuk tanggal penutupan, pengolahan (*processing*) dan pengelolaan limbah. Pemetaan dan hasil analisis ini nantinya sangat berguna bagi masukan kebijakan dan kontrak baru PPP Freeport.

REFERENSI

- Ahmadabadi, A. A., & Heravi, G. (2019). The effect of critical success factors on project success in Public-Private Partnership projects: A case study of highway projects in Iran. *Transport Policy*, 73, 152-161.
- Akinsiku, O. E. (2012). Critical Success Factors in Public-Private Partnership on Infrastructure Delivery in Nigeria. *Journal of Facilities Management*, 10, 212-225.
- Almeile, A. M., Chipulu, M., Ojiako, U., Vahidi, R., & Marshall, A. (2022). The impact of economic and political imperatives on the successful use of public-private partnership (PPP) in projects. *Production Planning & Control*, 1-21.

- Carpintero, S., & Petersen, O. H. (2016). Public–Private Partnerships (PPPs) in Local Services: Risk-sharing and Private Delivery of Water Services in Spain. *Local Government Studies*, 42, 958–979.
- Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2020). (Re) defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(2), 161-183.
- Cikal Bakal Pertambangan PT Freeport Indonesia, *Berita Kita*, Edisi No. 240, Maret 2014, 8-10. http://ptfi.co.id/media/files/publication/5626fabe75911_bk240.pdf. diakses 14/12/2016.
- Creswell, J. W. (2015). Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih di Antara Lima Pendekatan, terj. *Ahmad Lintang Lazuardi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Essia, U., & Yusuf, A. (2013). Public-Private-Partnership and Sustainable Development of Infrastructures in Nigeria. *Advances in Management & Applied Economics*, 3, 113-127
- Hamsky, R. (2014). Dampak Operasional PT. Freeport Indonesia pada Kehidupan Suku Kamoro. *e-Journal Ilmu Hubungan Internasional*, 2, 411-426.
- Igumbor, J., Pascoe, S., Rajap, S., Townsend, W., Sargent, J., & Darkoh, E. (2014). A South African Public-Private Partnership HIV Treatment Model: Viability and Success Factors. *PLoS One*, 9, 1-5.
- Kruljac, S. (2012). Public–Private Partnerships in Solid Waste Management: Sustainable Development Strategies for Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 31, 222–236.
- Meissner, D. (2019). Public-private partnership models for science, technology, and innovation cooperation. *Journal of the Knowledge Economy*, 10(4), 1341-1361.
- Ministry of Finance Singapore. (2012) *Public Private Partnership Handbook*. The Treasury: Singapore.
- Munasinghe, M. (1992). *Environmental Economics and Sustainable Development* (originally presented at the UN Earth Summit, Rio de Janeiro). World Bank: Washington.
- Pratikno. (2007). Governance dan Krisis Teori Organisasi. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 11, 121-138.
- Rassanjani, S. (2018). Sustainable Development Goals (SDGs) and Indonesian Housing Policy. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(1), 44-55.
- Ruiters, C., & Amadi-Echendu, J. (2022). Public–private partnerships as investment models for water infrastructure in South Africa. *Infrastructure Asset Management*, 40(XXXX), 1-14.
- Sciulli, N. (2008). Public Private Partnerships: An Exploratory Study in Health Care. *Asian Review of Accounting*, 16, 21-38.
- Siemiatycki, M. (2006). Implications of Private-Public Partnerships on the Development of Urban Public Transit Infrastructure: The Case of Vancouver, Canada. *Journal of Planning Education and Research*, 26,137-151.
- Smyth, S. J., Webb, S. R., & Phillips, P. W. (2021). The role of public-private partnerships in improving global food security. *Global Food Security*, 31, 100588.
- Walhi. (2006). Dampak Lingkungan Hidup Operasi Pertambangan Tembaga dan Emas Freeport-Rio Tinto di Papua. *Laporan 25 Tahun Walhi*. Akses: www.walhi.or.id

Wojewnik-Filipkowska, A., & Węgrzyn, J. (2019). Understanding of public–private partnership stakeholders as a condition of sustainable development. *Sustainability*, *11*(4), 1194.