

**KONTRIBUSI TULISAN**

**DESAIN PENGATURAN PENGUASAAN NEGARA DALAM  
KEGIATAN PENINGKATAN NILAI TAMBAH  
PERTAMBANGAN MINERAL**



**PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN (PUSHEP)**  
*CENTRE FOR ENERGY AND MINING LAW STUDIES*  
**2021**

**DESAIN PENGATURAN PENGUASAAN NEGARA DALAM KEGIATAN  
PENINGKATAN NILAI TAMBAH PERTAMBANGAN MINERAL**

Artikel ini merupakan kontribusi tulisan dalam Jurnal Nomoi Law Review Edisi November 2020 dan bagian dari dukungan kerja sama antara PUSHEP dan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU)

# **Desain Pengaturan Penguasaan Negara dalam Kegiatan Peningkatan Nilai Tambah Pertambangan Mineral**

Oleh:

**Akmaluddin Rachim, S.H., M.H.**

## **Intisari**

Tafsir terhadap penguasaan negara atau hak menguasai negara telah diberikan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pedoman dalam kegiatan tata kelola pertambangan mineral. Permasalahan muncul ketika tafsir tersebut ternyata belum mampu diimplementasikan dengan baik dalam pengaturan tata kelola pertambangan mineral. Hadirnya UU No. 3 Tahun 2020 yang diharapkan berimplikasi terhadap sebesar-sebarnya kemakmuran rakyat dengan hadirnya bentuk penguasaan negara secara penuh dalam kegiatan peningkatan nilai tambah belum dapat menjawab permasalahan tersebut. Penelitian ini bertujuan: (1) untuk mengetahui apakah pengaturan konsep penguasaan negara telah diakomodasi dalam kegiatan peningkatan nilai tambah sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 2020, (2) untuk mengetahui desain pengaturan konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan penguasaan negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian dilakukan dengan cara studi kepustakaan mengkaji bahan hukum primer dan sekunder dan menggunakan pendekatan *conceptual approach*. Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini berkesimpulan bahwa: (1) Pengaturan konsep penguasaan negara belum diakomodasi dalam kegiatan peningkatan nilai tambah sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 2020. Bahkan hak menguasai negara sebagaimana yang telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi cenderung diabaikan. (2) Desain pengaturan terhadap konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan penguasaan negara ialah harus memiliki aspek substansi hukum dan kelembagaan yang kuat dan memiliki visi industrialisasi Indonesia di masa depan. Substansi hukum harus mengacu pada amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan model pengelolaan kelembagaannya berkesinambungan.

## **A. Pendahuluan**

Konsep penguasaan negara dalam bidang sumber daya alam khususnya pertambangan mineral dan batubara sebenarnya telah dirumuskan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Pada perkembangan berikutnya,

Mahkamah Konstitusi (MK) memberikan tafsir baru terhadap konsep penguasaan negara melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar.

Dialektika terhadap tafsir penguasaan negara ternyata tidak berhenti setelah adanya putusan *a quo*. Pada perkembangan selanjutnya, tafsir tersebut mengalami metamorfosis. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah memberikan tafsir baru. Adanya tafsir baru ini menandakan bahwa upaya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Perkembangan terhadap tafsir penguasaan negara mengisyaratkan bahwa untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, diperlukan tafsir terhadap Pasal 33 ayat 3 UUD yang relatif mudah untuk diimplementasikan. Sebab selama ini kebijakan terhadap upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat masih sulit untuk diaplikasikan dalam bentuk program konkret dan terukur.

Dalam politik hukum kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara, sebenarnya terdapat ketentuan yang mengatur perihal upaya mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu melalui kegiatan peningkatan nilai tambah. Kegiatan peningkatan nilai tambah dilakukan melalui kegiatan pemurnian dan/atau pengolahan hasil pertambangan mineral dan batubara. Belakangan terdapat ketentuan mengenai kegiatan pengembangan dan/atau pemanfaatan batubara yang diduga dapat memberikan manfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>2</sup>

Kegiatan pengolahan dimaksudkan sebagai upaya meningkatkan mutu komoditas tambang Mineral untuk menghasilkan produk dengan sifat fisik dan kimia yang tidak berubah dari sifat komoditas tambang asal untuk dilakukan pemurnian atau menjadi bahan baku industri.<sup>3</sup> Sementara kegiatan pemurnian merupakan upaya untuk meningkatkan mutu komoditas tambang Mineral melalui proses fisika maupun kimia serta proses peningkatan kemurnian lebih lanjut untuk menghasilkan produk dengan sifat fisik dan kimia yang berbeda dari komoditas tambang asal sampai dengan produk logam sebagai bahan baku industri.<sup>4</sup>

Adapun dengan kegiatan terkait pengembangan dan/atau pemanfaatan batubara merupakan upaya untuk meningkatkan mutu batubara dengan atau

---

<sup>1</sup> Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat 6 UU No. 3 Tahun 2020

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat 20 UU No. 3 Tahun 2020

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat 20a UU No. 3 Tahun 2020

tanpa mengubah sifat fisik atau kimia batubara asal.<sup>5</sup> Ketentuan tersebut secara sekilas menunjukkan bahwa kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian serta pengembangan dan/atau pemanfaatan sebagaimana yang diatur dalam UU No 3 Tahun 2020 merupakan upaya meningkatkan nilai tambah yang diharapkan berimplikasi terhadap sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Permasalahan muncul ialah saat kebijakan politik hukum peningkatan nilai tambah tersebut dihadapkan dengan konsep penguasaan negara sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Tentu hal tersebut perlu dikaji dengan melihat keseluruhan dan kesesuaian isi politik hukum pertambangan mineral dan batubara melalui UU No. 3 Tahun 2020.

## **B. Rumusan masalah**

Adapun permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan konsep penguasaan negara telah diakomodasi dalam kegiatan peningkatan nilai tambah sebagaimana diatur UU No. 3 Tahun 2020.
2. Bagaimana desain pengaturan konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan penguasaan negara

## **C. Metode penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian dilakukan dengan cara studi kepustakaan atau menggunakan data sekunder dengan beberapa pendekatan, seperti mengkaji UUD NRI 1945, UU No. 3 Tahun 2020, Putusan Mahkamah Konstitusi, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Daftar Inventaris Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Tahun 2019 dan menggunakan pendekatan *conceptual approach*. Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif.

## **D. Pembahasan**

### **1. Pengaturan Konsep Penguasaan Negara dalam UU No. 3 Tahun 2020**

Konsep dan tujuan penguasaan negara pada prinsipnya telah diatur dalam UUD 1945. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengatakan bahwa *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*. Oleh Mahkamah Konstitusi, hak penguasaan oleh negara telah diberikan tafsir. Tafsir tersebut

---

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat 20b UU No. 3 Tahun 2020

dapat dilihat dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengujian undang-undang sektor sumber daya alam. Tafsir ini sebagai rujukan untuk memberikan parameter dan definisi terkait dengan hak menguasai negara yang diatur dalam UUD.

**a. Konsep Penguasaan Negara menurut Tafsir Mahkamah Konstitusi.**

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi sebagai pengawal dan penafsir konstitusi (the guardian and the interpreter of the constitution) telah memberikan tafsirannya melalui Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003. Menurut Hamdan Zoelva (Ketua Mahkamah Konstitusi periode 2013-2015), terdapat tiga pemaknaan terhadap konsep hak penguasaan negara.<sup>6</sup> Ketiga pemaknaan tersebut, antara lain: makna pertama, dikuasai oleh negara bila negara melakukan kekuasaan mengatur (regelendaad), mengurus (bestuuradaad), mengelola (beheersdaad), mengawasi (toezichthoedensdaad), yang mengacu pada Putusan MK 001-021-022/PUU-I/2003.

Makna kedua, unsur terpenting dari penguasaan negara adalah “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dengan empat tolok ukur yaitu: pertama, kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat. Kedua, tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat. Ketiga, tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam. Keempat, penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam, dengan berdasar pada Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010.

Makna ketiga, untuk mencapai tujuan penguasaan negara yaitu “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, maka bentuk penguasaan negara diberi peringkat berdasarkan kemampuan negara. Peringkat pertama, negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Peringkat kedua, negara membuat kebijakan dan pengurusan. Peringkat ketiga, negara melakukan pengaturan dan pengawasan, yang merujuk pada ketentuan Putusan MK No. 36/PUU-X/2012.

Tafsir atas “dikuasai oleh negara” oleh MK secara gamblang menjelaskan keharusan kehadiran negara secara penuh dalam kekuasaan membuat kebijakan, melakukan pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang

---

<sup>6</sup> Hamdan Zoelva, 2019, Memaknai Putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015 Tentang Ketenagalistrikan. Disampaikan saat acara Focus Group Discussion (FGD) Kologium Jurist Institute, Hotel Grand Sahid Jakarta, 8 Mei 2019



banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh Negara dan dikuasai sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Dengan tafsiran tersebut, maka pembuat kebijakan mestinya sudah memahami parameter atau ruang lingkup cakupan hak menguasai negara yang diatur dalam konstitusi. Kegiatan tata usaha pertambangan harus mengarah pada capaian sebesar-besar kemakmuran rakyat dan transformasi sumber daya alam untuk pembangunan manusia.

**b. Pengaturan Konsep Penguasaan untuk Mencapai Tujuan Negara melalui Kegiatan Peningkatan Nilai Tambah dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan UU No. 3 Tahun 2020.**

Tafsir atas konsep penguasaan negara telah dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Tafsir tersebut telah menjadi acuan dalam tata kelola Sumber Daya Alam khususnya terkait mengimplementasikan kebijakan hak penguasaan negara di sektor pertambangan mineral. Kendatipun demikian tafsir mengenai konsepsi penguasaan negara belum mampu diimplementasikan dengan berdasarkan kehendak undang-undang dan putusan MK.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan bahwa permasalahan yang sering muncul dalam pelaksanaan UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba adalah mengenai ketentuan pengolahan dan pemurnian.<sup>7</sup> UU No 4 Tahun 2009 mewajibkan agar semua perusahaan tambang membangun smelter. Pembangunan smelter dimaksudkan agar hasil kegiatan usaha pertambangan dilakukan pengolahan dan pemurnian untuk meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan. Kegiatan pengolahan dan pemurnian ini pengelolaannya harus dikuasai oleh negara agar dapat memberikan nilai tambah secara nyata dalam perekonomian nasional. Nilai tambah hasil kegiatan pengolahan dan pemurnian merupakan salah satu perwujudan implementasi dari hak penguasaan negara karena dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Oleh sebab itu, dengan mengacu pada landasan sosiologis dalam naskah akademik, maka secara nyata menyebutkan bahwa masalah utama dalam kegiatan tata kelola pertambangan belum mampu mengimplementasikan hak penguasaan negara terhadap sumber daya alam melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian.

---

<sup>7</sup> Ibid, hlm 83

Padahal kegiatan pengolahan dan pemurnian memberikan peningkatan nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional. Nilai ekonomis dan nilai strategis dapat diperoleh lebih maksimal apabila dilakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Pengolahan dan pemurnian di dalam negeri merupakan upaya peningkatan nilai tambah agar hasil pertambangan mineral dan batubara memacu pertumbuhan ekonomi nasional.

Kondisi pengelolaan sumber daya alam, khususnya sektor pertambangan mineral di Indonesia telah berpuluh-puluh tahun hingga saat ini sebagian besar diekspor masih dalam bentuk bahan mentah, tanpa sebelumnya dilakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri terlebih dahulu. Kondisi ini mengakibatkan sumber daya mineral tidak menghasilkan nilai tambah (*added value*) maupun dampak berganda (*multiplier effect*) secara langsung kepada rakyat sebagaimana yang diharapkan dan dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya mineral harus dikaitkan dengan sifat sumber daya alam tersebut yang tidak terbarukan. Artinya suatu saat apabila terus dieksploitasi dapat dipastikan akan habis. Sebagai sumber daya alam yang tidak terbarukan dan berbagai jenis tambang mineral dalam waktu cepat atau lambat suatu saat akan mengalami kelangkaan atau bahkan tidak dapat ditemukan. Padahal keberadaan sumber daya alam tersebut di bumi Indonesia belum secara optimal dirasakan manfaatnya oleh rakyat. Dengan kondisi demikian, maka politik hukum yang harus ditetapkan oleh DPR dan Pemerintah adalah mengoptimalkan peningkatan nilai tambah melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian.

### **1) Pengaturan Pengolahan dan Pemurnian dalam UU No. 4 Tahun 2009**

Kebijakan pengolahan dan pemurnian diwajibkan sebagaimana diatur dalam Pasal 102 UU No. 4 Tahun 2009. Pasal tersebut, mengatakan bahwa “pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.”<sup>8</sup> Selanjutnya dipertegas dalam Pasal 103 UU Minerba mengatakan:

---

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 102 mengatakan bahwa Nilai tambah dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk meningkatkan produk akhir dari usaha pertambangan atau pemanfaatan terhadap mineral ikutan.



- (1) Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri;<sup>9</sup>
- (2) Pemegang IUP dan IUPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengolah dan memurnikan hasil penambangan dari pemegang IUP dan IUPK lainnya; dan
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai peningkatan nilai tambah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 serta pengolahan dan pemurnian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Kedua pengaturan *a quo* menjelaskan bahwa pemegang izin usaha pertambangan dan izin usaha pertambangan khusus wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara ketika melakukan usaha penambangan, pengolahan dan pemurnian serta pemanfaatannya, serta dilakukan di dalam negeri. Hal itu dimaksudkan karena minerba sebagai sumber daya alam tidak terbarukan – yang merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara – maka segala kegiatan usaha pertambangan Minerba harus benar-benar memberikan manfaat kepada rakyat dan meningkatkan penerimaan negara. Uraian tersebut mengacu pada asas penyelenggaraan pertambangan minerba yang menjadi keharusan, sebagaimana dinyatakan bahwa pertambangan Minerba dikelola berdasarkan asas: manfaat, keadilan, dan keseimbangan; keberpihakan pada kepentingan bangsa; partisipatif, transparan dan akuntabilitas; dan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Ketentuan mengenai kegiatan pengolahan dan pemurnian ditegaskan kembali dalam Pasal 170 UU Minerba, bahwa *“pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”*. Pasal *a quo* merupakan alarm agar kewajiban para pengusaha melakukan pengolahan dan pemurnian Minerba dilaksanakan sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Dari ketentuan demikian, maka kebijakan peningkatan nilai tambah mineral dan batubara – melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri – sebagaimana diatur dalam Pasal 102 dan Pasal 103 serta Pasal 170 UU Minerba, sudah tepat dan sesuai dengan kebutuhan Bangsa Indonesia. Mengingat kondisi pengelolaan sumber daya alam mineral saat ini

---

<sup>9</sup> Penjelasan Pasal 103 ayat (1) Kewajiban untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dimaksudkan, antara lain, untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambah dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara.

sebagian besar masih diekspor dalam bentuk mineral mentah yang tidak berdampak luas bagi rakyat Indonesia.

Lebih dari itu, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kebijakan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri yang tertuang dalam UU Minerba juga telah tepat dan konstitusional, sebagaimana telah disebutkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XII/2014.<sup>10</sup> Hal tersebut jelas dinyatakan dalam pertimbangan putusannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat:

*“Bahwa oleh karena mineral dan batubara merupakan salah satu cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak maka berdasarkan amanat UUD 1945 pembentuk Undang-Undang membentuk UU Minerba yang di dalam konsiderans (menimbang) huruf a dan huruf b UU 4/2009 menyatakan: bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan; Bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan; Bahwa oleh karena hasil pertambangan, yang di antaranya berupa sumber daya mineral dan batubara, adalah termasuk sumber kekayaan alam yang dikuasai oleh negara maka negara berhak melakukan pengaturan terhadap sumber daya mineral dan batubara yang ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi pengaturan oleh negara dapat dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Presiden atau melalui kewenangan regulasi oleh Pemerintah, yang salah satunya adalah pengaturan melalui pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Penguasaan oleh negara atas sumber daya mineral dan batubara berarti bahwa negara berwenang dan diberi kebebasan untuk mengatur dan membuat kebijakan terkait pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara dengan batasan ukuran konstitusional, yaitu “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

---

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XII/2014, Hlm, 171

Pertimbangan tersebut secara lugas menjelaskan bahwa negara berhak melakukan pengaturan terhadap sumber daya mineral dan batubara untuk kemaslahatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pada bagian lain, UU Minerba juga menyatakan secara gamblang bahwa tujuan pengelolaan Minerba, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Minerba diantaranya adalah:

- a. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- b. menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup; menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- c. menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup; menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- d. mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- e. ***meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat;*** dan
- f. menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Jadi dengan demikian bahwa sangat jelas dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan Putusan MK Nomor 10/PUU-XII/2014 mengatakan kegiatan pengolahan dan pemurnian harus dilakukan. Oleh sebab itu, segala kegiatan usaha terkait dengan pertambangan mineral dan batubara, wajib mengacu pada ketentuan hukum yang berlaku. Dengan begitu akan bermanfaat pada kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dan mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan.

## **2) Pengaturan pengolahan dan/atau pemurnian dalam UU No. 3 Tahun 2020.**

Ketentuan kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian dalam UU 3 Tahun 2020 berbeda dengan UU No. 4 Tahun 2009. Dalam UU No. 3 Tahun 2020, ketentuan mengenai pengolahan dan pemurnian dibedakan. Frasa pengolahan dan/atau pemurnian menjadi frasa yang sifatnya pilihan, alternatif. Walaupun dalam undang-undang *a quo* frasa tersebut menjadi alternatif, perlu untuk mencermati pengaturannya lebih lanjut. Apakah akan berimplikasi mengurangi derajat penguasaan negara atau tidak. Berikut uraian pasal-pasal dalam UU No. 3 Tahun 2020.

Pasal 102 UU No. 3 Tahun 2020 menyebutkan bahwa:

- (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi **wajib meningkatkan nilai tambah** Mineral dalam kegiatan Usaha Pertambangan melalui:
  - a. **Pengolahan dan Pemurnian** untuk komoditas tambang Mineral logam;
  - b. Pengolahan untuk komoditas tambang Mineral bukan logam; dan/atau
  - c. Pengolahan untuk komoditas tambang batuan.
- (2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi **dapat** melakukan Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara.
- (3) Peningkatan nilai tambah Mineral melalui kegiatan **Pengolahan dan/atau Pemurnian** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi batasan minimum Pengolahan dan/atau Pemurnian, dengan mempertimbangkan antara lain:
  - a. peningkatan nilai ekonomi; dan/atau
  - b. kebutuhan pasar.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai batasan minimum Pengolahan dan/atau Pemurnian diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 103 mengatakan bahwa:

- (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 **wajib** melakukan **Pengolahan dan/atau Pemurnian** Mineral hasil Penambangan di dalam negeri.
- (2) Dalam hal pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi telah melakukan **Pengolahan dan/atau Pemurnian** sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah menjamin keberlangsungan pemanfaatan hasil Pengolahan dan/atau Pemurnian.

Pasal 104 menjelaskan bahwa:

- (1) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 **dapat** melakukan **Pengolahan dan/atau Pemurnian** sendiri secara terintegrasi atau bekerja sama dengan:
  - a. pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang memiliki fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian secara terintegrasi; atau
  - b. pihak lain yang melakukan kegiatan usaha Pengolahan dan/atau Pemurnian yang tidak terintegrasi dengan kegiatan Penambangan yang **perizinannya diterbitkan** berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di **bidang perindustrian**.

- (2) Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 **dapat** melakukan kerjasama Pengembangan dan/atau Pemanfaatan Batubara dengan pemegang IUP atau IUPK lain pada tahap kegiatan Operasi Produksi, atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengembangan dan/ atau Pemanfaatan Batubara.

Urain mengenai ketentuan pengolahan dan/atau pemurnian sebagaimana yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 2020 berimplikasi pada derajat hak menguasai atau penguasaan negara menjadi lebih berkurang. Selain itu, ketentuan tersebut memberikan fasilitas kemudahan bagi perusahaan asing atau perusahaan swasta dalam tata kelola pertambangan. Kuasa negara terhadap sumber daya alam dikebiri oleh pengusaha pertambangan melalui undang-undang *a quo*. Ketentuan tersebut juga menunjukkan bahwa negara lebih tunduk pada keinginan pengusaha dalam memberikan insentif investasi. Padahal bila dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh, tentu hal tersebut lebih menguntungkan pihak pengusaha.

Ketetentuan lainnya dalam UU No 3 Tahun 2020 yang secara gamblang mengurangi bahkan cenderung mendelegitimasi hak penguasaan negara dalam kegiatan peningkatan nilai tambah terlihat dalam Pasal 170A. Pasal 170A mengatakan bahwa:

- (1) Pemegang KK, IUP Operasi Produksi, atau IUPK Operasi Produksi Mineral logam yang:
- a. telah melakukan kegiatan Pengolahan dan Pemurnian;
  - b. dalam proses pembangunan fasilitas Pengolahan dan/atau Pemurnian; dan/atau
  - c. telah melakukan kerjasama Pengolahan dan/atau Pemurnian dengan pemegang IUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi lainnya, atau IUP Operasi Produksi khusus untuk Pengolahan dan Pemurnian atau pihak lain yang melakukan kegiatan Pengolahan dan/atau Pemurnian, **dapat melakukan Penjualan produk Mineral logam tertentu yang belum dimurnikan** dalam jumlah tertentu ke luar negeri dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.<sup>11</sup>

Ketentuan tersebut menunjukkan adanya bentuk pengkhianatan, pengabaian, penyangkalan, dan pengingkaran terhadap amanat founding father yang telah dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan mereduksi

---

<sup>11</sup> Daftar Inventaris Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Tahun 2019, No. 912, hlm, 131, menyebutkan bahwa kebijakan ini sudah berjalan dan hanya diberikan sampai dengan tahun 2022 dengan syarat yang cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan-Peraturan Menteri terkait

'hak menguasai negara' yang telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi. Tentu ketentuan tersebut patut untuk dicabut karena tidak sesuai dengan. Meskipun dalam Daftar Inventaris Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Tahun 2019 - usulan Pemerintah – disebutkan bahwa kebijakan tersebut merupakan kegiatan yang telah berlangsung dan dibatasi hanya jangka waktunya hingga Tahun 2022.

Kebijakan tersebut tetap saja bertentangan dengan amanat dalam UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Ketentuan tersebut merupakan pelanggaran nyata terhadap konstitusi dan secara mutatis mutandis kedepannya perlu dilakukan perubahan. Dengan demikian, pengaturan kegiatan peningkatan nilai tambah dalam UU No. 3 Tahun 2020 mengabaikan amanat konstitusi.

## **2. Desain Konsep dan Pengaturan Penguasaan Negara yang Tepat untuk Mencapai Tujuan Penguasaan Negara.**

Konsep penguasaan negara yang tepat dan dapat mengarahkan pada tercapainya tujuan negara ialah kebijakan yang memberikan dampak luas dalam kegiatan tata kelola pertambangan. Salah satu konsep yang dapat diterapkan dalam mencapai tujuan negara ialah konsep pengembangan value chain (rantai kemanfaatan) kegiatan pertambangan berbasis konstitusi.<sup>12</sup>

Pengembangan nilai sumber daya mineral melalui value chain hanya dapat terwujud bila pembuat kebijakan (Pemerintah dan DPR) mempunyai pola pikir dan keinginan politik (*political will*) yang kuat dan terintegrasi untuk menghadirkan *multiplier effect* dalam tata kelola pertambangan.<sup>13</sup> Konsep ini dipilih karena merupakan konsep yang logis dan desainnya berbasis pada konstitusi. Konsep value chain pada prinsipnya telah dianut dalam UU No. 4 tahun 2009, namun belum dapat diimplementasikan dengan baik karena dihadapkan kendala kelembagaan yang berwenang mengeksekusi kebijakan tersebut.

### **a. Desain konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan Penguasaan Negara.**

Desain konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan penguasaan negara ialah melalui kegiatan pengembangan nilai sumber daya mineral berbasis *value chain*. Istilah value chain dapat diartikan sebagai

<sup>12</sup> Rachman Wiriosudarmo, 2019, Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Mineral Berbasis Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, Natural Resource Center, hlm, 48.

<sup>13</sup> Lihat dalam <https://pushep.or.id/memahami-konsep-value-chain-mineral-berbasis-pasal-33-uud-nri-tahun-1945/>. Di akses pada 1 September 2020, Pukul 18.51



peningkatan nilai tambah terhadap sumber daya alam di sektor hilir atau sering disebut sebagai hilirisasi. Value chain juga dapat diartikan adanya rantai kemanfaatan, tidak hanya pada sektor hilir, tetapi juga harus ada kemanfaatan sejak proses di hulu dan kemanfaatan ke samping. Pemikiran value chain diperkenalkan oleh Micheal Porter, yang merupakan konsep mikro dalam lingkup perusahaan untuk mencapai daya saing.<sup>14</sup> Pemikiran tersebut berkembang dan banyak diimplementasikan dalam pengembangan sumber daya alam, yaitu memberikan kemanfaatan kepada rakyat.

Konsep *value chain* terdiri atas *supply chain*, *other economic sectors*, *support industry*, *mineral processing industry*, dan *fabricaton and manufacture industry*.<sup>15</sup> Keseluruhan sistem tersebut dapat berefek pada peningkatan dan pertumbuhan ekonomi, pembangunan manusia, pengembangan sumber daya lokal, dan pengembangan kemampuan tenaga kerja serta pembangunan daerah secara umum. Kebermanfaatan ini menggambarkan adanya suatu proses berkesinambungan dalam pengelolaan sumber daya mineral dan memiliki implikasi yang bersifat komprehensif. Dengan demikian tujuan dari pengelolaan sumber daya alam dapat dirasakan manfaatnya oleh rakyat.

Konsep ini memerlukan adanya parameter untuk mengukur kesiapan dan saat proses penerapannya. Parameter tersebut berupa *grand design* peraturan atau kerangka kebijakan yang terencana dan berkelanjutan. Dalam *grand design* ini harus memiliki satu instrumen mekanisme untuk menganalisis kesiapan dan metode antisipasi dalam penerapannya. Keseluruhan kerangka kebijakan tersebut harus dimiliki oleh pembuat kebijakan.

Pengembangan nilai sumber daya mineral dapat dilakukan dengan mengacu pada konsep dan strategi. Menurut Rachman Wiriosudarmo, konsep dan strategi pengembangan nilai sumber daya mineral akan mengarah pada tujuan negara kesejahteraan. Untuk mewujudkan hal itu diperlukan suatu strategi industrialisasi pertambangan mineral. Strategi pengembangan industrialisasi mineral mewajibkan Indonesia bergerak menjadi negara industri. Dengan demikian pola pikir dan arah kebijakan yang terbangun harus mengarah pada tatanan negara industri. Konsep yang digunakan untuk mencapai industrialisasi pertambangan harus merujuk pada gagasan yang disebut value chain mineral.

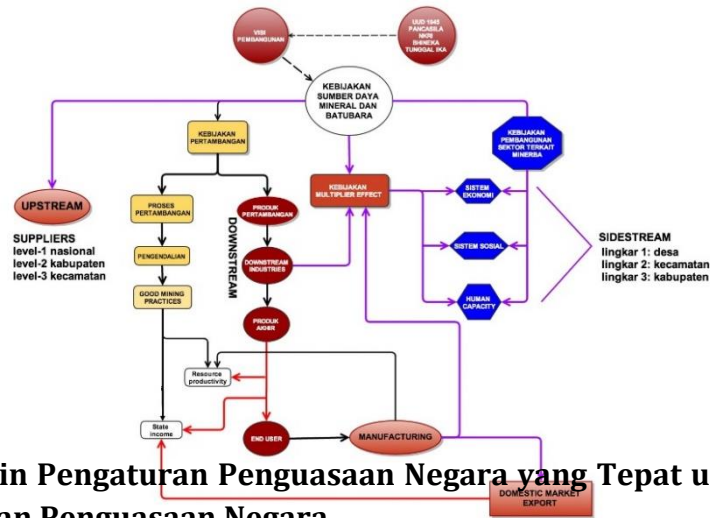
---

<sup>14</sup> Rachman Wiriosudarmo, *Op.cit*, hlm, 49.

<sup>15</sup> Rachman Wiriosudarmo, *Pengembangan Value Chain Mineral Berbasis Konstitusi menuju Industrialisasi Indonesia di Masa Depan*. Jakarta, Juni 2020. Makalah dipresentasikan dalam diskusi interaktif virtual dengan tema “Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Mineral Berbasis UUD NRI Tahun 1945” di Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan pada 29 Juni 2020

Berikut ini skema konsep value chain menurut Rachman Wiriosudarmo.<sup>16</sup>

VALUE CHAIN CONCEPT



## b. Desain Pengaturan Penguasaan Negara yang Tepat untuk Mencapai Tujuan Penguasaan Negara

Jika merujuk pada konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan penguasaan negara melalui kegiatan pengembangan nilai sumber daya mineral berbasis *value chain*, maka desain pengaturannya mengacu pada politik hukum yang terintegrasi untuk menghadirkan *multiplier effect* dalam tata kelola pertambangan. Konsep ini memerlukan adanya *grand design* peningkatan nilai tambah yang pengaturannya atau kerangka kebijakan terencana dan berkelanjutan. Dalam *grand design* ini harus memiliki satu instrumen mekanisme untuk menganalisis kesiapan dan metode antisipasi dalam penerapannya. Selain itu juga harus ada parameter untuk mengukur kesiapan dan saat proses penerapannya. Keseluruhan kerangka kebijakan tersebut harus dimiliki oleh pembuat kebijakan.

Pengaturan terhadap konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan penguasaan negara ialah dengan mengoptimalkan kebijakan terhadap peningkatan nilai tambah. Peningkatan nilai tambah dihasilkan dari kegiatan pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan mineral dan batubara. Kewenangan yang mengurus kebijakan tersebut adalah sinersitas antara kewenangan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM) dengan Kementerian Perindustrian.

Dari aspek pengaturan, konsep penguasaan negara melalui kegiatan peningkatan nilai tambah melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian

<sup>16</sup> Rachman Wiriosudarmo, *Pengembangan Value Chain Mineral Berbasis Konstitusi menuju Industrialisasi Indonesia di Masa Depan*. Jakarta, Juni 2020. Makalah dipresentasikan dalam diskusi interaktif virtual dengan tema "Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Mineral Berbasis UUD NRI Tahun 1945" di Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan pada 29 Juni 2020

juga harus terintegrasi. Frasa pengolahan dan pemurnian juga harus sejalan beriringan, tidak terpisah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 3 tahun 2020. Bila frasa pengolahan dan pemurnian tetap sejalan beriringan, seperti yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009, maka kegiatan peningkatan bisa optimal. Kegiatan pengolahan dilakukan dan kegiatan pemurnian juga dilakukan. Beda halnya dengan pengaturan dalam UU No. 3 Tahun 2020 yang kebijakannya diberikan sebagai pilihan.

Jadi kunci utama dalam pengaturan penguasaan negara untuk mencapai tujuan penguasaan negara ialah harus ada substansi hukum dan kelembagaan yang kuat dan memiliki visi industrialisasi Indonesia di masa depan.

#### **E. Kesimpulan**

1. Pengaturan konsep penguasaan negara belum diakomodasi dalam kegiatan peningkatan nilai tambah sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 2020. Bahkan hak menguasai negara sebagaimana yang telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi cenderung diabaikan.
2. Desain pengaturan terhadap konsep penguasaan negara yang tepat untuk mencapai tujuan penguasaan negara ialah harus memiliki aspek substansi hukum dan kelembagaan yang kuat dan memiliki visi industrialisasi Indonesia di masa depan. Substansi hukum harus mengacu pada amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan model pengelolaan kelembagaannya berkesinambungan.

#### **Daftar Pustaka:**

##### **Undang-Undang:**

UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

##### **Putusan Mahkamah Konstitusi:**

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XII/2014 tentang Pengujian

Undang- Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terhadap Undang-Undang Dasar 1945

## **Bahan hukum**

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Daftar Inventaris Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan

atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Tahun 2019

Hamdan Zoelva, 2019, Memaknai Putusan MK No. 111/PUU-XIII/2015 Tentang

Ketenagalistrikan. Disampaikan saat acara Focus Group Discussion (FGD) Kologium Jurist Institute, Hotel Grand Sahid Jakarta, 8 Mei 2019

Rachman Wiriosudarmo, 2019, Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Mineral

Berbasis Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, Natural Resource Center

Rachman Wirisudarmo, Pengembangan Value Chain Mineral Berbasis Konstitusi

menuju Industrialisasi Indonesia di Masa Depan. Jakarta, Juni 2020. Makalah dipresentasikan dalam diskusi interaktif virtual dengan tema “Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Mineral Berbasis UUD NRI Tahun 1945” di Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan pada 29 Juni 2020

Website:

<https://pushep.or.id/memahami-konsep-value-chain-mineral-berbasis-pasal-33-uud-nri-tahun-1945/>.