

LAPORAN MINI RISET

POLITIK HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN SEKTOR SUMBER DAYA ALAM

(Perpanjangan Pengusahaan Pertambangan dari Perusahaan berdasarkan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara)

PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN (PUSHEP)

CENTRE FOR ENERGY AND MINING LAW STUDIES

2020

**Politik Hukum Perundang-Undangan sektor Sumber Daya Alam
(Perpanjangan Pengusahaan Pertambangan dari Perusahaan
berdasarkan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan
Pertambangan Batubara)**

M Ilham Putuhena¹

A. Pendahuluan

Pengusahaan pertambangan memiliki ciri khusus bila dibandingkan dengan kegiatan usaha di sektor lain (perdagangan, industri pabrikan, pertanian, kehutanan, perkebunan, jasa, dan lain-lain), yaitu: Padat modal, Padat teknologi, Beresiko tinggi, Pengembalian modal lambat, Sensitif terhadap perubahan situasi. Sehingga dalam melakukan penelitian/eksplorasi cadangan bahan galian yang layak untuk ditambang, diperlukan modal yang cukup besar, dan apabila kegiatan penelitian yang dilakukan tidak mendapatkan hasil yang baik, modal yang telah dikeluarkan tidak dapat ditarik kembali atau meminta ganti rugi kepada pemerintah sebagai pemilik bahan galian. Hal ini merupakan resiko dalam kegiatan usaha pertambangan.²

Disatu sisi dana pemerintah dan swasta terbatas, Pada umumnya lokasi bahan galian berada di daerah terpencil, dimana prasarana dan saran belum tersedia, sehingga untuk mendapatkan

¹ Penulis adalah Staf di Badan Pembangunan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, serta Aktif berdiskusi di Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP) dan Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (MAHUTAMA).

² IBR Supancana, Analisa dan Evaluasi Kerja Sama dalam Usaha Pertambangan. Badan Pembinaan Hukum nasional (BPHN), hal 20.

cadangan yang ekonomis perlu dilakukan eksplorasi yang membutuhkan waktu dan dana yang cukup besar.³

Sejarah pengaturan pertambangan mineral dan batubara dibagi menjadi 4 fase, yaitu fase pada saat Zaman Kolonial, fase Orde Lama, fase Orde Baru dan fase Reformasi. Zaman kolonial sudah terdapat aturan yang nantinya akan digunakan sebagai landasan hukum melakukan pertambangan dan batu bara yaitu *Indische Mijn Wet* 1899. Dalam pasal 5 dan 5A *Indische Mijn Wet* 1899 mengatur bahwa terdapat dua hubungan dalam melakukan kegiatan usaha tambang dan batu bara, yaitu konsesi dan kontrak. Selanjutnya, pada masa Orde Lama, terdapat beberapa pengaturan mengenai pertambangan yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-Hak Pertambangan, dan Undang-Undang No. 37 Prp. Tahun 1960 Tentang Pertambangan. di masa Orde Baru, di atur Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Undang-Undang No. 11 Tahun 1967) yang kemudian memberikan dasar bagi Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Batu Bara (PKP2B).⁴

Kontrak Karya adalah perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia dalam rangka penanaman modal asing untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan mineral.⁵ Sedangkan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara adalah perjanjian antara Pemerintah

³ Ibid.

⁴ Dasar hukum yang mendasari KK dan PKP2B adalah berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA 1967) juncto Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

⁵ Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri dalam 1 angka 11.

Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan batubara.⁶

Terdapat KK dan PKP2B yang telah di sepakati berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, untuk KK terdapat 8 tahapan yang di istilahkan generasi, yaitu:⁷

1. Generasi I Tahun 1967.
2. Generasi II Tahun 1968-1983.
3. Generasi III Tahun 1983-1986.
4. Generasi IV Tahun 1986-1994.
5. Generasi V Tahun 1994-1996.
6. Generasi VI Tahun 1996-1998.
7. Generasi VII Tahun 1998-2004.
8. Generasi VIII Tahun 2004-2008.

Untuk PKP2B terdapat 3 tahapan/generasi, yaitu:⁸

1. Generasi I 1981-1990.
2. Generasi II 1994.
3. Generasi III 1997-2000.

Pada masa reformasi, kemudian Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 diganti dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (UU No. 4 Tahun 2009). status KK dan PKP2B dalam UU No. 4 Tahun 2009 diatur dalam ketentuan peralihan Pasal 102 yang menyatakan bahwa KK dan PKP2B tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.

⁶ Peraturan Menteri ESDM Nomor 15 tahun 2017 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi Sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak Karya Atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara dalam pasal 1 angka 5.

⁷ Data Pusat Studi hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP)

⁸ ibid

Kemudian Penyesuaian perjanjian KK dan PKP2B selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak undang-undang diberlakukan kecuali mengenai penerimaan negara. Pengecualian itu adalah upaya peningkatan penerimaan Negara.⁹

Pemerintah dalam hal ini Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri (Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017), Pasal 17 angka 2 menjadi dasar transisi perubahan status perusahaan tambang Kontrak Karya (KK) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). pada pasal 19 angka 1, Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017, yang menyebutkan jika perusahaan tambang mengubah status menjadi IUPK, sekaligus mengakhiri KK. Kemudian jangka waktu IUPK Operasi Produksi sesuai dengan sisa jangka waktu KK diatur di Pasal 19 angka 2.

Kemudian terjadi perubahan Pasal 19 melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan ESDM Nomor 05 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri. Perubahan pengaturan tersebut mengatur Perubahan KK menjadi IUPK tidak berdampak pada berakhirnya KK. Dan terkait jangka waktu IUPK maka menteri mempunyai dua opsi dalam memberikan untuk jangka waktu, yaitu sampai dengan berakhirnya jangka waktu kontrak

⁹ Pushep, Sejarah Pengaturan Pertambangan Minerba dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), <https://pushep.or.id/sejarah-pengaturan-pertambangan-minerba-dan-perjanjian-karya-pengusahaan-batubara-pkp2b/>. Terakhir diakses pada tanggal 20 April 2020.

karya atau jangka waktu tertentu dalam rangka penyesuaian kelanjutan operasi. seperti di berikan pada Kontrak Karya PT. Freeport Indonesia dan PT Amman Mineral Nusa Tenggara Berubah Menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) telah memberikan persetujuan atas permohonan pengajuan perubahan perusahaan pertambangan Kontrak Karya (KK) PT Freeport Indonesia (FI)¹⁰ dan PT Amman Mineral Nusa Tenggara (AMNT)¹¹ menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi Produksi Mineral Logam. Dengan demikian, KK PT FI dan PT AMNT dapat segera menjadi IUPK.¹²

Kondisi berbeda dialami pengusaha dengan PKP2B PT Tanito Harum, perusahaan ini awalnya mendapatkan perpanjangan oleh Kementerian ESDM pada bulan Januari tahun 2019, yang kemudian dibatalkan. Kondisi tersebut disebabkan belum adanya dasar hukum dalam perpanjangan tersebut, revisi ke enam Peraturan Pemerintah 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara yang diharapkan menjadi landasan hukum ternyata belum selesai pada saat perpanjangan diberikan, dan

¹⁰ Pergantian status PT Freeport Indonesia dari kontrak karya (KK) mejadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) seiring dengan resminya pengambilalihan mayoritas saham Freeport oleh PT Indonesia Asahan Alumunium (Inalum). Kontrak karya PT Freeport Indonesia ditandatangani pertama kali pada 1967 berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pertambangan. Berikutnya pada 1991 kontrak karya kedua kembali diteken dan berlaku 30 tahun mendatang, dengan opsi perpanjangan dua kali, masing-masing 10 tahun.

¹¹ PT Amman Mineral Nusa Tenggara sebelumnya bernama PT Newmont Nusa Tenggara sebelum diambil alih oleh perusahaan energi nasional Medco Energi. Perusahaan tersebut melakukan kegiatan pertambangan tembaga di wilayah Nusa Tenggara Barat (NTB). Perusahaan mengoperasikan tambang Batu Hijau berdasarkan Kontrak Karya Generasi IV yang ditandatangani pada 2 Desember 1986.

¹² Siaran Pers, Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, Nomor: 00020.Pers/04/SJI/2017, Tanggal: 10 Februari 2017. Di akses pada <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kontrak-karya-ptfi-dan-amnt-berubah-menjadi-izin-usaha-pertambangan-khusus-operasi-produksi>, Terakhir diakses pada tanggal 21 April 2020.

berdasarkan kondisi tersebut KPK bersurat ke Presiden Joko Widodo terkait izin dan revisi ke enam Peraturan Pemerintah 23 tahun 2010. PT Tanito Harum adalah PKP2B generasi I yang diberikan hingga 14 Januari 2019, selain itu terdapat 7 perusahaan yang akan berakhir Kontraknya yaitu:¹³

1. PT Arutmin Indonesia yang kontraknya (1 November 2020),
1. PT Kendilo Coal Indonesia (13 September 2021),
2. PT Kaltim Prima Coal (31 Desember 2021).
3. PT Multi Harapan Utama (1 April 2022).
4. PT Adaro Indonesia, (1 Oktober 2022),
5. PT Kideco Jaya Agung (13 Maret 2023),
6. PT Berau Coal (26 April 2025).

Kondisi PT Tanito Harum menyebabkan terjadi ketidak pastian hukum bagi para pemegang KK dan PKP2B. Dari dua praktik di KK dan PKP2B tersebut, terdapat dua penerapan peraturan yang dipraktekkan berbeda padahal keduanya menggunakan Undang-Undang yang sama yaitu UU No 4 tahun 2009.

Pada aspek lain telah terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memberikan prinsip dalam pengelolaan Sumber daya alam diantaranya Putusan MK No.01-021-022/PUU-I/2003 yang menafsirkan frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 harus dimaknai sebagai kesatuan fungsi, berupa fungsi kebijakan (*beleid*), fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) yang mencakup perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*), fungsi pengaturan (*reglendaad*), dimaknai sebagai

¹³ Detik, Deretan Perusahaan Batu Bara yang Kontraknya Mau Habis <https://finance.detik.com/energi/d-4302925/deretan-perusahaan-batu-bara-yang-kontraknya-mau-habis>. Terakhir diakses pada tanggal 21 April 2020.

kewenangan legislasi dan regulasi, fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), yang mencakup pemilikan saham (share-holding), dan/atau sebagai instrumen kelembagaan dan fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*), berupa mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan penguasaan oleh negara. Dampak dari putusan itu adalah menghapus konsep kontrak dalam pengelolaan sumber daya alam.

Berdasarkan kondisi tersebut diatas penting untuk mengkaji bagaimana Politik Hukum dalam perpanjangan Usaha Pertambangan dari Perusahaan berdasarkan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Batubara dan bagaimanakah konsistensi pengaturan dengan politik hukum tersebut sehingga dapat mendorong tatakelola pengusahaan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode Yuridis Normatif, yaitu melihat permasalahan dalam Politik Hukum dan pengaturan mengenai KK dan PK2B. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁴ Secara sederhana Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum normatif atau yuridis normatif yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁵

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2005), hal. 93.

¹⁵ Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada 2006. hal. 15.

Kajian ini dilakukan dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang dihubungkan dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan Hukum yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisa melalui pendekatan kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis dari apa yang diperoleh secara tertulis, agar data-data itu dapat diteliti dan dipelajari untuk menganalisis obyek penelitian yang utuh secara mendalam dan komprehensif, sehingga pada akhirnya dapat mengerti serta memahami aspek-aspek yang menjadi obyek penelitian.¹⁶ Penelitian ini juga didukung dengan bahan pustaka dengan mempelajari dan menelaah teori-teori, konsep-konsep serta peraturan yang berkaitan dengan permasalahan, seperti konvensi internasional.¹⁷ Penelitian ini akan mengumpulkan berbagai undang-undang dan putusan yudicial yang terkait dengan perusahaan pertambangan mineral batubara serta KK dan PKP2B.

C. Pembahasan

1. Politik Hukum

Terdapat beberapa pandangan mengenai Politik Hukum, Mahfud MD, mengartikan politik hukum sebagai legal policy (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *op cit*, hlm.109

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. *Op cit*, hal. 145.

para penegak hukum.¹⁸ Selain itu Abdul Hakim Garuda Nusantara berpendapat bahwa politik hukum sama dengan Kebijakan hukum (Legal Polcy) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintah negara tertentu.¹⁹ Kemudian secara fungsional Sunaryati Hartono melihat bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.²⁰

Berdasarkan gambaran tersebut penulis berpendapat ruang lingkup Politik hukum diantaranya:²¹

- 1) Penentuan arah kebijakan hukum mendasar dalam suatu norma/peraturan.
- 2) Konsistensi pejabaran dalam pelaksanaan pengaturan hukum berdasarkan penentuan kebijakan tersebut.
- 3) Pembaharuan hukum yang berkelanjutan sesuai dengan arah kebijakan dan kondisi perkembangan masyarakat;

¹⁸ M. Mahfud MD , Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: LP3ES,1998, Hal 8.

¹⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Indonesia, Jakarta: YLBHI,1988, Hal 2.

²⁰ Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991, hal. 1.

²¹ Abdul Hakim Garuda Nusantra memberikan pendapat mengenai ruang lingkup Politik hukum diantaranya meliputi: 1) Pelaksanaan Ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten. 2) Pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap hukum yang telah ada dan dianggap usang dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; 3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksanaan hukum dan pembinaan anggotanya; dan 4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambilan kebijakan. keempat faktor tersebut menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang mencakup teritorial berlakunya hukum dan proses pembaruan dan pembuatan hukum, dengan sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*.

- 4) Efektifitas penegakan hukum dengan penegasan fungsi dan kewenangan lembaga pelaksanaan hukum serta penegakan hukum apabila terjadi penyimpangan;
- 5) Peningkatan pemahaman pelaksana hukum dan masyarakat atas kebijakan hukum yang diambil untuk meningkatkan kesadaran dan kepatuhan atas peraturan.
- 6) Evaluasi arah kebijakan hukum mendasar secara reguler.

faktor tersebut menjelaskan merupakan lingkup aktifitas politik hukum yang mencakup tahapan dan proses pembuatan dan pembaharuan hukum, implementasi yang mendorong fleksibilitas perubahan suatu kebijakan hukum atau tata cara pelaksanaan kebijakan hukum sehingga dapat mencapai tujuan hukum yaitu kemanfaatan, kepastian hukum dan keadilan.

Mengkaji politik hukum tersebut dilakukan dengan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan proses atau tata cara pembentukan politik hukum, kelembagaan, aktor, dan kondisi yang mempengaruhi politik hukum, ideologi atau pemikiran yang menjadi dasar politik hukum, konsistensi pelaksanaan politik hukum dan evaluasi efektifitas dan dampak dari politik hukum. Kajian ini akan melihat bagaimana politik hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap kebijakan umum dan khusus terkait dengan pengelolaan Sumber Daya Energi khususnya Pertambangan. Dan kemudian mengkaji bagaimana konsistensi dalam pengaturan untuk melaksanakan politik hukum dari konstitusi tersebut.

2. Politik hukum dalam UUD NRI Tahun 1945

Politik Hukum Negara yang paling mendasar dicantumkan dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, bahwa tujuan

membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kemudian Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 mempertegas bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Konstitusionalisme) dan Negara Indonesia adalah negara hukum, yang diartikan bahwa Negara dilaksanakan berdasarkan hukum atau *Rechtsstaat* bukan berdasarkan kekuasaan. Sehingga peran Negara untuk menjalankan tujuan bernegara salah satunya kesejahteraan umum dan keadilan sosial harus dilaksanakan dalam prinsip negara hukum.

Salah satu aspek penting dalam mendorong kesejahteraan umum adalah dengan memberikan politik hukum yang tegas dalam pengelolaan perekonomian khususnya sektor Sumber daya alam diatur Bab XIV tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 ayat 3 yang mengatur Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dan kemudian Pasal 33 (5) mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

3. Politik Hukum Dalam Putusan MK

Dalam perkembangannya Tafsir terhadap prinsip “penguasaan oleh negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI tahun 1945 terus mengalami perkembangan dialetika dalam ranah yudisial khususnya di

mahkamah konstitusi. Tafsir tersebut juga menjadi politik hukum dalam menentukan konstitusionalitas pengaturan. Sikap MK menjadi salah satu Politik Hukum yang penting untuk diikuti dalam pembentukan peraturan perundang-undang, karena menjadi dasar pertimbangan dalam menguji Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari putusan MK, yang penting untuk melihat bagaimanakah pengaturan sumber daya alam yang konstitusional, paling tidak terdapat 3 putusan MK yang saling menguatkan tentang penafsiran “Penguasaan oleh Negara” dikaitkan dengan penafsiran “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, yaitu:

a. Putusan MK 002/PUU-I/2003²²

Tafsir terhadap prinsip “penguasaan oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mulanya muncul melalui putusan MK ini, frasa “dikuasai oleh negara” diterjemahkan melalui uraian sebagai berikut:²³

“Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 Tahun 2003, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar.

²³ Hamdam Zoelva terkait "Memaknai Putusan MK No. 111/PUU-XIII/ 2015 Tentang Ketenagalistrikan, diolah oleh Pushep, Perkembangan Tafsir “Penguasaan oleh Negara” pada Pasal 33 UUD 1945. <https://pushep.or.id/perkembangan-tafsir-penguasaan-oleh-negara-pada-pasal-33-uud-1945/>. Terakhir diakses pada tanggal 22 April 2020.

rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Pengertian dalam frasa “penguasaan oleh negara” merupakan konsepsi hukum publik bukan dalam konsep hukum privat. Konsepsi ini terkait dengan prinsip daulat rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Bila, pengertian “dikuasai oleh negara” hanya dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, terlebih lagi “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan penafsiran bahwa pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat

secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan:²⁴

- 1) Fungsi kebijakan (*beleid*)
- 2) Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*), dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*).
- 3) Fungsi pengaturan (*regelendaad*), dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah dan DPD (apabila terkait dengan Daerah), dan regulasi oleh Pemerintah.
- 4) Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, dalam hal ini Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. dan
- 5) Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh organ negara dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Uraian tersebut mengemukakan perihal bahwa negara harus terlibat aktif sejak dari pengaturan, pengurusan, pengelolaan, hingga pada fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan sumber daya alam. Menurut tafsir Mahkamah Konstitusi, bahwa

²⁴ Putuhena. M. Ilham, Ratio Legal Prinsip Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Energi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi) Pushep, 2014. <https://pushep.or.id/ratio-legal-prinsip-penguasaan-negara-atas-sumber-daya-energi/>. Terakhir diakses pada tanggal 21 April 2020.

dengan ukurannya adalah “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. keempat bentuk “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) dapat dimaknai sebagai pilihan alternatif, asalkan berorientasi pada “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Akan tetapi seyogianya keempat bentuk tindakan dalam prinsip tersebut dipatuhi secara komprehensif.²⁵

b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010²⁶

Berdasarkan putusan ini Mahkamah Konstitusi lantas memberikan empat tolok ukur terhadap unsur “kemakmuran rakyat”, yang menjadi tujuan dari tindakan “penguasaan oleh negara”. Empat tolok ukur yaitu:

1. kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
2. tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
3. tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta
4. penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Keempat parameter tersebut wajib dijadikan dasar bila salah satu dari keempat bentuk prinsip “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) ada yang dikhususkan atau didahulukan. Tolok ukur tersebut sebenarnya merupakan bentuk antisipasi MK bila ada upaya

²⁵ *Op cit*, Hamdan Zoelfa.

²⁶ 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.

penegasian terhadap tujuan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.²⁷

Perkembangan selanjutnya terkait dengan prinsip “penguasaan oleh negara” dapat dilihat dari. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi merumuskan bahwa untuk mewujudkan tujuan penguasaan negara yaitu “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, jika keempat bentuk penguasaan oleh negara tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, maka harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mahkamah Konstitusi, bentuk “penguasaan oleh negara” diberi peringkat berdasarkan kemampuan negara menghadirkan kemakmuran rakyat. peringkat dari bentuk penguasaan negara yaitu penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam dalam hal ini Migas, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Hal ini dilakukan sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam, maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam.

²⁷ 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.

Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, baik dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) maupun melalui Badan Usaha Milik Negara. Pada sisi lain, jika negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam untuk dikelola oleh badan usaha swasta atau bentuk usaha tetap dari luar negara, maka keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang.

Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam, maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau melalui Badan Usaha Milik Negara harus diupayakan semaksimal mungkin, walaupun dalam kondisi tertentu masih perlu dibuka kesempatan negara ataupun Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan bentuk usaha tetap lain, namun tetap dengan prinsip negara sebagai pengelola utama.

Berdasarkan 3 putusan MK tersebut maka dapat disimpulkan Politik Hukum yang konstitusional dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

- 1) pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti Publik, hal tersebut dimaksud dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, terlebih lagi “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
- 2) Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan
 - a. Fungsi kebijakan (*beleid*),
 - b. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) yang dilakukan dalam bentuk perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*).
 - c. Fungsi pengaturan (*regelendaad*), dilakukan melalui kewenangan lembaga legislasi dan regulasi.
 - d. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara.
 - e. Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh organ negara dalam rangka mengawasi dan mengendalikan.
- 3) Keempat bentuk “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) dapat dimaknai sebagai pilihan alternatif, asalkan berorientasi pada “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Akan tetapi seyogianya keempat bentuk tindakan dalam prinsip tersebut dipatuhi secara komprehensif. bila salah satu dari keempat bentuk prinsip “penguasaan oleh negara” (mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi) ada yang dikhususkan atau didahulukan maka terdapat Empat

tolok ukur untuk menentukan yang dikhususkan atau didahulukan yaitu:

- 1) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
- 2) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
- 3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta
- 4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

jika keempat bentuk penguasaan oleh negara tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, maka harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut MK, bentuk “penguasaan oleh negara” diberi peringkat berdasarkan kemampuan negara menghadirkan kemakmuran rakyat.

- 4) penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, Pengelolaan langsung yang dimaksud pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara.
- 5) Pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara harus diupayakan semaksimal mungkin, walaupun dalam kondisi tertentu masih perlu dibuka kesempatan negara ataupun Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan bentuk usaha tetap lain, namun tetap dengan prinsip negara sebagai pengelola utama.

Kelima hal tersebut akan menjadi parameter dalam melihat bagaimana peraturan dibawah UUD NRI tahun 1945 mengatur

4. Arah Pengaturan dalam Peraturan Perundang Undangan terkait pengelolaan pertambangan dari KK dan PKP2B.

Dalam politik hukum pengelolaan agraria Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960). Pasal 2 telah memberikan landasan konsep hak menguasai negara yang juga dapat diturunkan kepada konsep hak menguasai negara atas sumber daya mineral dan batubara. Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, negara diberikan wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi air dan angkasa.

Pengaturan tersebut selaras dengan Penafsiran Mahkamah Konstitusi terkait dengan prinsip “menguasai Negara”.

Kemudian bagaimanakah pengaturan pengelolaan Tambang Mineral dan Batu Bara dalam Undang-Undang No 4 Tahun 2009. Sejak undang undang No 4 Tahun 2009 diberlakukan maka Kegiatan pertambangan dilaksanakan melalui izin diatur dalam Pasal 35 UU No 4 tahun 2009 mengatur bahwa Usaha pertambangan dilaksanakan dalam bentuk:

- a. Izin Usaha Pertambangan (IUP);²⁸

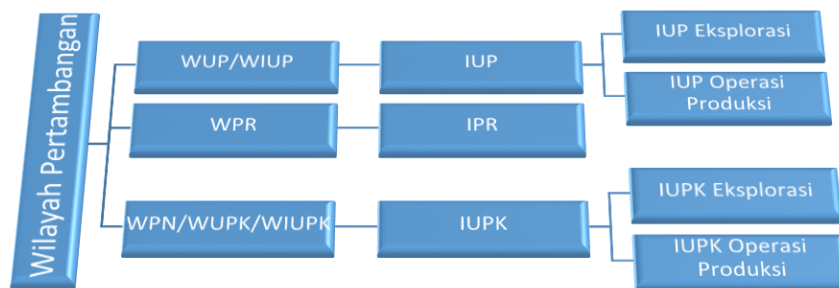
²⁸ Pasal 1 Angka 7 UU No 4 tahun 2009 menjelaskan bahwa Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. IU terdiri atas dua macam yaitu angka 8 IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan

b. Izin Usaha Pertambangan Rakyat (IPR);²⁹ dan

c. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).³⁰

Secara umum terkait dengan Izin Pertambangan dapat digambarkan sebagai berikut:³¹

Gambar 1
Wilayah Pertambangan



Dari table tersebut menunjukkan bahwa IUP berasal dari Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), dan dalam WUP tersebut terdapat satu atau beberapa Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP). IUP terdiri

penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. angka 9 IFUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi.

²⁹ Pasal 1 Angka 10 UU No 4 tahun 2009 menjelaskan bahwa Izin Pertambangan Rakyat, yang selanjutnya disebut IPR, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.

³⁰ Pasal 1 Angka 11 UU No 4 tahun 2009 menjelaskan bahwa Izin Usaha Pertambangan Khusus, yang selanjutnya disebut dengan IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. IUPK terbagi atas dua izin yaitu IUPK Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. Dan IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

³¹ Pushep, Kajian atas Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara. Jakarta: Pushep 2020. Hal 22.

atas dua tahap yaitu IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; dan IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.³²

Untuk IPR berasal dari Wilayah Pertambangan Rakyat. luas maksimal wilayah pertambangan rakyat adalah 25 (dua puluh lima) hektare; Wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan tetapi belum ditetapkan sebagai WPR diprioritaskan untuk ditetapkan sebagai WPR.³³

Kemudian IUPK berasal dari Wilayah Pencadangan Negara (WPN) Untuk kepentingan strategis nasional.³⁴ Apabila WPN tersebut akan diusahakan maka status WPN berubah menjadi Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK).³⁵ Dalam hal wilayah yang diberikan kepada pemegang IUPK maka Wilayah tersebut dinamakan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK).³⁶

IUPK terdiri atas dua tahap yaitu IUPK Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; dan IUPK Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.³⁷

Penggunaan izin dalam UU No 4 Tahun 2009 telah sesuai dengan politik hukum yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK yang menegaskan hubungan Publik dalam pengusahaan sumberdaya alam bukan hubungan privat.

³² Pasal 36 ayat (1) UU 4 Tahun 2009

³³ Pasal 20-Pasal 26 UU 4 Tahun 2009

³⁴ Pasal 27 – Pasal 33 UU 4 tahun 2009

³⁵ Pasal 1 angka 11. Izin Usaha Pertambangan Khusus, yang selanjutnya disebut dengan IUPK, adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

³⁶ Pasal 1 angka 35 UU 4 tahun 2009

³⁷ Pasal 76 ayat (1) UU 4 tahun 2009

5. Peran Negara melalui BUMN dan BUMD

UU No 4 Tahun 2009 juga telah menempatkan BUMN sebagai prioritas utama dalam pengelolaan wilayah pertambangan, Dalam hal memberikan IUPK, dapat diberikan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, baik berupa badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun badan usaha swasta. Badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah mendapat prioritas dalam mendapatkan IUPK. Apabila tidak ada BUMN dan BUMD yang berminat mengelola maka akan dilelang kepada pihak swasta.³⁸

Penggunaan prioritas Bagi BUMN dan BUMD sebagai bentuk pengutamaan pengelolaan pertambangan sesuai dengan Putusan MK bahwa penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, Pengelolaan langsung yang dimaksud pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara.

Tetapi penggunaan prioritas tersebut hanya digunakan untuk IUPK atau terhadap pengelolaan pertambangan di wilayah pencadangan Negara. Untuk IUP dan IPR tidak dilakukan pengaturan yang sama atau belum memprioritaskan BUMN atau BUMD dalam pengelolaannya. Oleh karena itu perlu diatur juga prioritas BUMN atau BUMD dalam Untuk IUP dan IPR sehing memerpkuat peran Negara bukan hanya terkait pengelolaan tetapi juga terkait pengawasan khususnya mencegah kerusakan lingkungan.

³⁸ Pasal 75 UU 4 tahun 2009 Juncto Pasal 51 PP 23 tahun 2010

6. Perpanjangan Pengelolaan Pertambangan terkait KK dan PKP2B

Tekait dengan KK dan PKP2B yang dibuat menggunakan dasar hukum UU no 11 tahun 1967 oleh UU no 4 tahun 2009 tetap di akui keberadaannya untuk memberikan kepastian hukum akibat perubahan ke mekanisme kontrak menjadi Izin maka diatur dalam ketentuan peralihan Pasal 169 UU 4 tahun 2009 yang mengatur bahwa Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.
- b. Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara.
- c. Pengecualian terhadap penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada huruf b adalah upaya peningkatan penerimaan negara.

Dalam Pasal 169 huruf a UU 4 tahun 2009 menunjukkan jangka waktu berakhirnya KK dan PKP2B. dan terhadap isi dari kontrak/perjanjian dari KK dan PKP2B harus dilakukan penyesuaian sesuai dengan UU 4 tahun 2009, penyesuaian tersebut antara lain mengenai luas wilayah izin usaha pertambangan, Data pertambangan, Hak dan kewajiban, Usaha Jasa Pertambangan. Pengecualian penyesuaian kontrak/perjanjian mengenai penerimaan Negara dan jangka waktu. Apabila pemegang KK dan PKP2B tidak mendapat

persetujuan terkait rencana kegiatan pada seluruh wilayah kontrak/perjanjian sampai dengan jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Maka luas wilayah pertambangan yang telah diberikan kepada pemegang KK dan PKP2B disesuaikan dengan Undang-Undang ini.³⁹

Penyesuaian KK dan PKP2B juga diperlukan untuk menjaga sahnyanya suatu Kontrak/perjanjian. Menurut ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata, Untuk sahnyanya suatu perjanjian diperlukan empat syarat yaitu kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Pemaknaan suatu sebab yang halal terkait dengan pasal 1337. Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum. Oleh karena UU no 4 Tahun 2009 telah memberikan batasan dan ketentuan baru sehingga KK dan PKP2B harus melakukan penyesuaian.

7. Perpanjangan Pengusahaan Pertambangan KK dan PKP2B

Khusus pengaturan mengenai perpanjangan KK/ PKP2B tidak diatur dalam UU No. 4 tahun 2009, yang diatur dalam Undang-Undang tersebut hanya perpanjangan IUP,⁴⁰ IPR,⁴¹ IUPK.⁴² Seharusnya perpanjangan tersebut memang tidak diatur lagi karena KK/ PKP2B sudah tidak akan ada lagi/dihapus karena berubah menjadi izin sesuai dengan Putusan MK. Tetapi pertanyaannya adalah bagaimana

³⁹ Pasal 171 ayat (2) UU 4 tahun 2009

⁴⁰ Pasal 47 UU No 4 Tahun 2009.

⁴¹ Pasal 68 UU No 4 Tahun 2009.

⁴² Pasal 83 UU No 4 Tahun 2009.

dengan pengelolaan wilayah tambang yang telah dikelola dengan KK dan PKP2B? UU No. 4 tahun 2009 tidak mengatur.

Pengaturan mengenai perpanjangan perusahaan pertambangan KK dan PKP2B diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara (PP No. 23 Tahun 2010) yang telah beberap kali diubah, khususnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara (PP No 77 Tahun 2014) yang mengatur secara spesifik mengenai perpanjangan izin perusahaan pertambangan KK dan PKP2B.

Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 mengatur 2 poin terkait perpanjangan perusahaan bahwa KK dan PKP2B perusahaan pertambangan batubara yaitu:

- 1) sebagai kelanjutan operasi KK dan PKP2B dapat diperpanjang menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan pertama tanpa melalui lelang setelah berakhirnya KK dan PKP2B, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara kecuali mengenai penerimaan negara yang lebih menguntungkan, dan
- 2) yang telah memperoleh perpanjangan pertama dapat diperpanjang menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan kedua sebagai kelanjutan operasi tanpa melalui lelang setelah berakhirnya perpanjangan pertama kontrak karya atau perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara kecuali mengenai penerimaan negara yang lebih menguntungkan.

Dalam pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 diatas terdapat perbedaan dengan politik hukum yang diatur dalam Putusan MK dan UU No 4 Tahun 2009. Yaitu:

- 1) Putusan MK telah menegaskan pengelolaan pertambangan yang paling diutamakan adalah pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara. Pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara harus diupayakan semaksimal mungkin, walaupun dalam kondisi tertentu masih perlu dibuka kesempatan negara ataupun Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan bentuk usaha tetap lain, namun tetap dengan prinsip negara sebagai pengelola utama. Tetapi dalam pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 tidak memberikan prioritas bagi BUMN untuk mengelola tetapi langsung diserahkan pada pemegang KK dan PKP2B untuk di perpanjang dengan terlebih dahulu berubah menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan pertama bahkan sampai IUPK Operasi Produksi perpanjangan kedua tanpa melalui lelang.
- 2) Secara materi norma seharusnya PP No 77 Tahun 2014 tidak mengatur mengenai perpanjangan operasi KK dan PKP2B karena tidak diatur dalam UU no 4 tahun 2009. Sehingga bertentangan dengan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- 3) Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 dalam pengaturannya telah bertentangan dengan Pasal 75 UU 4 tahun 2009 mengenai prioritas BUMN dalam pemberian IUPK dan melakukan lelang

untuk pemberian IUPK kepada Swasta, sedangkan pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 justru menghilangkan Prioritas bagi BUMN dan dilakukan tidak melalui lelang. Perbedaan politik hukum tersebut bermasalah secara norma karena secara Hirarki Peraturan Pemerintah berada dibawah dari Undang-Undang sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seharusnya Peraturan Pemerintah konsisten dengan Undang-Undang. Kalau pun akan ada perubahan maka materi yang berbeda tersebut harusnya di normakan dalam UU no 4 tahun 2009. Keberadaan BUMN/BUMD sebagai prioritas dalam pengolaan pertambangan mineral dan batubara sesuai dengan Putusan MK.

- 4) Politik hukum dalam Peraturan Pemerintah mengenai perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUPK sebenarnya tidak berdasar. Pasal 112 angka 2 dalam 2 Peraturan Pemerintah sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara dan kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, masih mengatur perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUP bukan IUPK tetapi kenapa dalam PP No 77 Tahun 2014 berubah menjadi IUPK. Ketidak konsistenan tersebut memperlihatkan Penggunaan IUPK atau IUP sebenarnya tidak dengan dasar yang kuat dan menimbulkan pengaturan yang tidak berkepastian hukum.

5) Penggunaan IUPK untuk perpanjangan KK dan PKP2B tidak tepat karena IUPK digunakan Untuk Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus berasal dari Wilayah Usaha Pertambangan Khusus (WUPK), dan WUPK adalah bagian dari WPN yang dapat diusahakan. Sehingga apabila semua KK dan PKP2B akan diberikan IUPK maka terlebih dahulu harus dimasukkan dalam WUPK yang berasal dari WPN. Penetapan WPN untuk komoditas tertentu dapat diusahakan sebagian luas wilayahnya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.⁴³ Sehingga secara pengaturan WIUPK tidak bisa diberikan kepada pengusaha KK dan PKP2B yang wilayahnya tidak masuk dalam WPN. Tetapi Pasal 112B angka 1. PP No 77 Tahun 2014 telah bertentangan dengan memberikan kewenangan Menteri untuk terlebih dahulu menetapkan WIUPK Operasi Produksi padahal WIUPK harusnya dilakukan berdasarkan WPN.

Pengaturan perpanjangan perusahaan pertambangan KK dan PKP2B juga diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber daya Mineral (Permen ESDM). Untuk KK bentuklah Peraturan Menteri Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri yang diubah dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan ESDM Nomor 05 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri.⁴⁴ Permen ESDM ini tentunya

⁴³ Pasal 27 Ayat (2) UU no 4 tahun 2009.

⁴⁴ Pasal 17 angka 2 Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017 menjadi dasar transisi perubahan status perusahaan tambang Kontrak Karya (KK) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Pasal 19 angka 1, Peraturan Menteri ESDM

bermasalah karena mengikuti Peraturan pemerintah yang tidak sesuai dengan Putusan MK dan UU no 4 tahun 2009.

Selain itu terdapat Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Permen ESDM No 7 tahun 2020) yang pada Pasal 111 yang mengatur bahwa Dalam rangka menjamin efektivitas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan Mineral dan Batubara serta menjamin iklim usaha yang kondusif, Menteri dapat menetapkan ketentuan lain bagi pemegang IUPK Operasi Produksi sebagai kelanjutan operasi KK atau PKP2B, dengan mempertimbangkan: a. skala investasi; b. karakteristik operasi; c. jumlah produksi; dan/atau d. daya dukung lingkungan.

Permen ESDM tersebut tidak tepat dan bertentangan dengan Putusan MK, UU no 4 tahun 2009, dan bahkan PP No 77 Tahun 2014 karena menteri tidak diberikan kewenangan dalam memberikan ketentuan lain bagi pemegang IUPK Operasi Produksi sebagai kelanjutan operasi KK atau PKP2B kecuali yang telah diperintahkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. secara hirarki peraturan maka Peraturan Menteri hanya menjalankan delegasi atau atribusi kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan Pemerintah, sehingga Peraturan menteri tidak boleh memberikan kewenangan pada dirinya sendiri karena bertentangan

Nomor 5 Tahun 2017, yang menyebutkan jika perusahaan tambang mengubah status menjadi IUPK, sekaligus mengakhiri KK. Kemudian jangka waktu IUPK Operasi Produksi sesuai dengan sisa jangka waktu KK diatur di Pasal 19 angka 2. Kemudian terjadi perubahan Pasal 19 angka 2 melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017, bahwa IUPK Operasi Produksi dapat diberikan: a. untuk jangka waktu sampai dengan berakhirnya jangka waktu kontrak karya; atau b. untuk jangka waktu tertentu dalam rangka penyesuaian kelanjutan operasi. Pengaturan ini tentu tidak sesuai dengan UU no 4 tahun 2009 yang mengatur terkait dengan KK dan PKP2B berakhir hingga batas waktu perjanjian.

dengan peraturan perundang-undang di atasnya dan berpotensi *abuse of power* sehingga pengaturan tersebut bertentangan dengan prinsip Negara hukum dalam UUD NRI tahun 1945.

D. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa hal yaitu:

1. Politik Hukum Pengelolaan SDA didasarkan dalam Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dan pada Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam pasal tersebut oleh putusan MK dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti Publik, hal tersebut dimaksud dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, terlebih lagi “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), pengawasan (*toezichthoudensdaad*).
3. Penguasaan negara peringkat pertama, dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, Pengelolaan langsung yang dimaksud pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) atau Badan Usaha Milik Negara.
4. Penggunaan izin dalam UU no 4 Tahun 2009 telah sesuai dengan politik hukum yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK yang menegaskan hubungan Publik dalam pengusahaan sumberdaya alam bukan hubungan privat.

5. Pengaturan mengenai Pengelolaan Pengusahaan Pertambangan masih terdapat ketidak sesuaian dengan Politik hukum yang sudah dibuat, yaitu:
 - a. Penggunaan prioritas Bagi BUMN dan BUMD dalam UU no 4 Tahun 2009 sebagai bentuk pengutamaan pengelolaan pertambangan sebagai penguasaan negara peringkat pertama sesuai dengan Putusan MK. Tetapi penggunaan prioritas tersebut hanya digunakan untuk IUPK sedangkan IUP dan IPR belum memprioritaskan BUMN atau BUMD dalam pengelolaannya.
 - b. pengaturan Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 tidak sesuai dengan Politik hukum yang di berikan oleh MK, karena Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 tidak memberikan prioritas bagi BUMN untuk mengelola tetapi langsung diserahkan pada pemegang KK dan PKP2B untuk di perpanjang dengan terlebih dahulu berubah menjadi IUPK Operasi Produksi perpanjangan pertama bahkan sampai IUPK Operasi Produksi perpanjangan kedua tanpa melalui lelang.
 - c. Pasal 112 angka 2 PP No 77 Tahun 2014 dalam pengaturannya telah bertentangan dengan Pasal 75 UU 4 tahun 2009 mengenai prioritas BUMN dalam pemberian IUPK dan melakukan lelang untuk pemberian IUPK kepada Swasta,
 - d. Materi PP No 77 Tahun 2014 mengenai perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUPK sebenarnya tidak berdasar dan menimbulkan pengaturan yang tidak berkepastian hukum karena bertentangan dengan Pasal 12 Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

- e. Penggunaan IUPK untuk perpanjangan KK dan PKP2B tidak tepat karena IUPK digunakan Untuk Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus berasal dari WPN yang dapat diusahakan. Sehingga apabila semua KK dan PKP2B akan diberikan IUPK maka terlebih dahulu harus dimasukkan WPN. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 dan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014, masih mengatur perpanjangan KK dan PKP2B dengan pemberian IUP bukan IUPK. Berubah ubahnya bentuk perizinan tersebut menunjukkan belum adanya dasar hukum yang kuat dan tidak konsisten.
- f. Beberapa Permen ESDM yang mengikuti PP No 77 Tahun 2014 tentunya bermasalah karena mengikuti Peraturan pemerintah yang tidak sesuai dengan Putusan MK dan UU no 4 tahun 2009.
- g. Pengaturan Permen ESDM No 7 tahun 2020 Pasal 111 tidak tepat dan menambah ketidak konsistenan dengan politik hukum Putusan MK, UU no 4 tahun 2009, dan bahkan PP No 77 Tahun 2014 karena menteri tidak diberikan kewenangan dalam memberikan ketentuan lain bagi pemegang IUPK Operasi Produksi sebagai kelanjutan operasi KK atau PKP2B kecuali yang telah diperintahkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Karena bertentangan dengan peraturan perundang-undang

diatasnya dan berpotensi *abuse of power* sehingga pengaturan tersebut bertentangan dengan prinsip Negara hukum dalam UUD NRI tahun 1945.

Dari pembahasan tersebut juga dapat disarankan beberapa pengaturan untuk membangun tata kelola pertambangan yang lebih baik yaitu:

1. Mengevaluasi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Permen ESDM untuk menjaga konsistensi dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK.
2. Perlu diatur juga prioritas BUMN atau BUMD dalam Untuk IUP dan IPR sehing memperkuat peran negara bukan hanya terkait pengelolaan tetapi juga terkait pengawasan khususnya mencegah kerusakan lingkungan.
3. Perlu membuat pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Negara untuk bermitra atau bekerja sama dengan swasta untuk melakukan pengusahaan pertambangan.
4. Pengaturan mengenai Perpanjangan Pengusahaan Pertambangan KK dan PKP2B sebaiknya diatur dalam Undang-undang sehingga memberikan kepastian hukum bagi pengusaha KK dan PKP2B untuk dapat membuat perencanaan bisnis.

Daftar Pustaka

Buku

Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Indonesia, Jakarta: YLBHI, 1988.

Data Pusat Studi hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP): 2020.

M. Mahfud MD , Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: LP3ES,1998,

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2005

Pushep, Kajian atas Perizinan Pertambangan Minirel dan Batubara. 2020.

Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji Penelitian Hukum Normatif. Jakarta: Raja Grafindo Persada 2006.

Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991.

Tim BPHN, di ketuai IBR Supancana, Analisa dan Evaluasi Kerja Sama dalam Usaha Pertambangan. Badan Pembinaan Hukum nasional: Jakarta, 2006.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan ESDM Nomor 05 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri

Peraturan Menteri ESDM Nomor 15 tahun 2017 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi

Sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak Karya Atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara.

Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Tahun 2003, Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan 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.

Internet

Pushep, Sejarah Pengaturan Pertambangan Minerba dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), <https://pushep.or.id/sejarah-pengaturan-pertambangan-minerba-dan-perjanjian-karya-pengusahaan-batubara-pkp2b/>

Siaran Pers, Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, Nomor: 00020.Pers/04/SJI/2017, Tanggal: 10 Februari 2017. Di akses pada <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kontrak-karya-ptfi-dan-amnt-berubah-menjadi-izin-usaha-pertambangan-khusus-operasi-produksi>,

Detik, Deretan Perusahaan Batu Bara yang Kontraknya Mau Habis, <https://finance.detik.com/energi/d-4302925/deretan-perusahaan-batu-bara-yang-kontraknya-mau-habis>

Hamdam Zoelva terkait "Memaknai Putusan MK No. 111/PUU-XIII/ 2015 Tentang Ketenagalistrikan, diolah oleh Pushep, Perkembangan Tafsir "Penguasaan oleh Negara" pada Pasal 33 UUD 1945. <https://pushep.or.id/perkembangan-tafsir-penguasaan-oleh-negara-pada-pasal-33-uud-1945/>

Putuhena. M. Ilham, Ratio Legal Prinsip Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Energi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap

Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi) Pushep,2014.
<https://pushep.or.id/ratio-legal-prinsip-penguasaan-negara-atas-sumber-daya-energi/>