

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN (PUSHEP)
CENTRE FOR ENERGY AND MINING LAW STUDIES
2020

NASKAH PEMBANDING/ALTERNATIF UNTUK MASUKAN

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 4 TAHUN 2009
TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA**



**PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN
CENTRE FOR ENERGY AND MINING LAW STUDIES
2020**

KATA PENGANTAR

Ucapan syukur beriring dengan salam sejahtera untuk kita bersama, atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan naskah pembanding atau naskah alternatif sebagai masukan atas Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Revisi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dapat diselesaikan dengan baik, walaupun dengan berkejar waktu dengan proses pembahasan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Penyusunan naskah pembanding atau naskah alternatif sebagai masukan atas Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Revisi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara ini dilakukan untuk memberikan masukan dan rekomendasi secara akademis sebagai kontribusi pemikiran untuk lebih baiknya perubahan undang-undang pertambangan mineral dan batubara. Mengingat undang-undang pertambangan mineral dan batubara merupakan undang-undang yang mempunyai strategis bagi pengelolaan sumber daya alam pertambangan Indonesia.

Kami berharap naskah ini dapat menjadi masukan dan kontribusi bagi DPR RI dan Pemerintah serta bermanfaat bagi lebih baiknya undang-undang pertambangan mineral dan batubara. Harapannya undang-undang yang sedang disusun dapat menjadi dasar pengaturan bagi lebih baiknya tata kelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara Indonesia.

Jakarta, Februari 2020

Tim Penyusun

Naskah Pembandingan/Alternatif untuk Masukan

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 4 TAHUN 2009
TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

Disusun oleh Tim Peneliti
Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan
2019 - 2020

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I : PENDAHULUAN	1
I.1. Latar belakang	1
I.2. Identifikasi Masalah	5
I.3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	7
I.4. Metode	
BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	9
II.1. Kajian Teoritis	9
II.2. Kajian Terhadap Asas dan Prinsip	9
II.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara	36
II.4. Kajian Terhadap Implikasi Sosial Ekonomi Pengelolaan Mineral dan Batubara	60
BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	65
III.1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria	65
III.2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem	67
III.3. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. UU Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang	70
III.4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah	73
III.5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	75

III.6.	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	77
III.7.	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi ...	78
III.8.	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	80
III.9.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	82
III.10.	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	83
III.11.	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian	85
III.12.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	85
III.13.	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan	88
III.14.	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial	89
III.15.	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik	91
BAB IV	: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	96
IV.1.	Landasan Filosofis	96
IV.2.	Landasan Sosiologis	100
IV.3.	Landasan Yuridis	101
BAB V	: JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RUU PERUBAHAN UNDANG-UNDANG MINERAL DAN BATUBARA	105
V.1.	Sasaran	105
V.2.	Arah dan Jangkauan Pengaturan	107
V.3.	Lingkup Materi Muatan	108
BAB VI	: PENUTUP	114

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pertambangan, baik itu pertambangan mineral maupun batubara telah menjadi sektor strategis yang menghidupi dan menggerakkan roda perekonomian Indonesia. Bahkan jauh sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1945, masyarakat nusantara telah mengenal secara turun-temurun pertambangan logam seperti emas, perak, dan timah maupun mineral berharga lain. Praktik pertambangan tersebut bersifat sederhana, tradisional, dan hanya melingkupi tambang-tambang kelompok kecil secara partikelir. Pengaturan aktivitas pertambangan di bawah kesultanan dan kerajaan-kerajaan di nusantara berdasarkan izin dari Sultan atau Raja berdasarkan hukum adat.¹ Barulah pada abad ke-18, Pemerintah Kolonial Belanda yang menggantikan VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) mulai melarang praktik pertambangan partikelir dan mulai mengatur pemberian konsesi pertambangan bagi pihak-pihak yang berusaha dalam bidang pertambangan.²

Dalam konteks hubungan Pemerintah kolonial Hindia Belanda dengan subyek hukum di koloninya, pada mulanya, Pemerintah kolonial menggantikan izin Raja/Sultan dengan sistem konsesi berdasarkan *Burgerlijk Wetboek* atau hukum perdata barat. Barulah kemudian Pemerintah kolonial mengeluarkan aturan hukum bernama *Indische Mijnwet* 1899 sebagai dasar hukum yang mengatur aktivitas pertambangan.

¹Badan Pengkajian Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Dalam Rangka Pengesahan Pertambangan dengan Pola Perijinan dan Kontrak Kerjasama* (Jakarta: BPHN, n.d.). Dapat diakses di <https://www.bphn.go.id/data/documents/pertambangan.pdf>.

² Pierre vander Eng, "Mining and Indonesia's Economy: Institutions and Value Adding, 1870-2010," *PRIMCED Discussion Paper Series*, no. 57 (August, 2017), hlm. 4.

Pasca kemerdekaan, falsafah arah pengaturan dan pengelolaan pertambangan mineral di Indonesia mengacu pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negaralah yang menguasai sumber daya alam di wilayah Indonesia dan tujuan penguasaan itu adalah untuk “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Frasa yang mengukuhkan penguasaan negara menandakan, setidaknya, adanya kedaulatan yang dipegang negara di atas pihak lain, atas kekayaan tambang.³

Amanat konstitusi tersebut diejawantahkan pada mulanya melalui Undang-undang nasional pertama yaitu UU No. 37 tahun 1960 tentang Pertambangan. UU tersebut secara tegas menutup akses bagi investor asing bagi aktivitas usaha pertambangan. Namun demikian, mengingat kondisi riil yang belum memungkinkan bagi pelaku usaha nasional dari segi kapasitas untuk memulai usaha pertambangan. UU tersebut membawa dampak yaitu menurunnya pemasukan negara dari bidang pertambangan.⁴ Arus investasi asing dalam konteks usaha pertambangan baru dibuka pada tahun 1967 dengan disahkannya UU No. 11 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. UU tersebut memberlakukan dua rezim, yakni rezim perizinan dalam bentuk Kuasa Pertambangan (KP) maupun rezim Kontrak Karya.⁵ Masuknya investasi asing dari rezim UU No. 11/1967 tidak terlepas dari kebutuhan ekonomi dan kondisi politik pada awal Orde Baru yang membutuhkan modal kuat untuk pembangunan nasional. Lalu, rezim hukum berlaku hingga era reformasi hingga disahkannya UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. UU 4/2009 merupakan arah pergeseran paradigma dalam tata kelola pertambangan nasional. Hal ini mengingat rezim konsesi berdasarkan kontrak karya digantikan dengan rezim izin yang dinilai sesuai dengan amanat konstitusi, yakni Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

³ Natural Resources Center, *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Mineral Berbasis Pasal 33 Ayat 3 Undang -Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Natural Resources Center), hlm. 21

⁴ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan di bawah Rezim UU No. 4 tahun 2009*, (Jakarta: YOI, 2015), hlm.5.

⁵Ibid., hlm. 7.

Dari segi kontribusi pendapatan negara, sektor pertambangan mineral dan batubara memegang peranan penting. Ditinjau dari aspek kontribusi ekspor, dari data BPS dapat diketahui bahwa sektor pertambangan mineral berkontribusi sekitar 12-17% dari total ekspor Indonesia setiap tahunnya.⁶

Tabel 1. Ekspor mineral Indonesia

Tahun	Berat Bersih (ribu ton)	Nilai (juta US\$)	% Perubahan Nilai
(1)	(2)	(3)	(4)
2012	483 700,4	31 322,9	-9,57
2013	581 521,9	31 154,3	-0,54
2014	428 882,9	22 827,7	-26,73
2015	381 931,0	19 456,0	-14,77
2016	387 496,1	18 164,8	-6,64
2017	409 551,7	24 303,8	33,80
2018	469 921,2	29 286,0	20,50

Sumber: data olahan BPS

Sementara itu, dominansi Indonesia terhadap pasar batubara internasional sudah tidak diragukan lagi.⁷ Indonesia telah menjadi salah satu pemain besar dalam hal produsen dan eksportir batubara terbesar di dunia. Namun demikian, menurut studi dari FraserInstitute, berkaitan dengan indeks daya tarik investasi atau *investment attractiveness index*, Indonesia menempati urutan 47 dari 83 negara yang di survei.⁸ Padahal, pengalaman sejarah menunjukkan bahwa kegiatan pertambangan tidak dapat lepas dari kolaborasi sektor publik dan privat. Hal ini tidak lepas dari karakter usaha pertambangan yang memiliki risiko tinggi. Untuk itu, reformasi tata kelola juga harus menyeimbangkan kepentingan dari sektor privat sebagai mitra Pemerintah dalam tata kelola usaha pertambangan.

Khususnya untuk industri logam, analisis Kompas menyatakan bahwa jumlah ekspor dari industri logam merupakan yang terbesar

⁶ Badan Pusat Statistik, *Analisis Komoditas Ekspor 2012-2018* (Jakarta: BPS, 2018)

⁷ Anto Saptowalyono, *Kontribusi Bermutu* (Kompas, 16 Januari 2020), hlm. 13.

⁸ FraserInstitute, *FraserInstitute, Survey of Mining Companies 2018* (FraserInstitute, 2019), hlm. 10.

kedua di Indonesia sepanjang Januari-Oktober 2019 -- yaitu dengan nilai ekspor sebesar 14,64 miliar dollar Amerika Serikat. Meskipun begitu, industri logam Indonesia belum bisa memperoleh surplus untuk pendapatan negara yang lebih besar karena impor bahan baku untuk industri logam dasar tersebut hampir menyaingi besarnya nilai ekspornya, yaitu 14,57 miliar dollar Amerika Serikat.

Selain dimensi legal-normatif, kegiatan pertambangan juga perlu ditinjau dari berbagai dimensi sosial-kemasyarakatan yang ada. Usaha pertambangan seyogyanya dapat membawa kemakmuran bagi sebesar-besar rakyat, namun demikian, secara realistis aktivitas pertambangan juga menghasilkan eksese negatif baik bagi ekosistem maupun masyarakat.⁹ Perhatian dari pemerhati lingkungan atas aktivitas tambang perlu juga diperhatikan dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Wawasan pembangunan berkelanjutan diwujudkan dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*, SDGs) 2030.¹⁰ Mengingat, pembangunan secara luas bukanlah urusan dan kepentingan negara-negara dalam ruang lingkup wilayahnya saja, melainkan, pembangunan juga membutuhkan aspek kerja sama secara global. Untuk itu, arah tata kelola usaha pertambangan di masa depan juga perlu diselaraskan sejalan dengan agenda pembangunan berkelanjutan, sehingga usaha pertambangan tidak hanya untuk kepentingan generasi sekarang, tetapi juga untuk kepentingan generasi yang akan mendatang.

Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa peraturan perundang-undangan nasional dalam bidang pertambangan mineral dan batubara

⁹ Terdapat beberapa studi empirik atas aktivitas tambang dengan lingkungan sekitar tambang, antara lain adalah, T. A. Fachlevi, E. I K. Putri, Sahat M. H. Simanjuntak, "Dampak dan Evaluasi Kebijakan Pertambangan Batubara di Kecamatan Mereubo," *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 2, no. 2 (2015): 171-180;

¹⁰ "The Sustainable Development Goals are the blueprint to achieve a better and more sustainable future for all. They address the global challenges we face, including those related to poverty, inequality, climate change, environmental degradation, peace and justice. The 17 Goals are all interconnected, and in order to leave no one behind, it is important that we achieve them all by 2030." United Nations, "About Sustainable Development Goals," diakses di <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>>, 1 Desember 2019.

dibentuk berdasarkan arah kebutuhan kebijakan publik Pemerintahan yang berlaku. Dalam setiap perundang-undangan nasional, kerangka Pasal 33 UUD 1945 selalu ditekankan dan dirujuk sebagai aturan dasar bernegara (*Staatsgrundgezets*). Meskipun demikian, pemahaman makna yang dikehendaki dalam Pasal 33 UUD 1945 masih belum selaras dalam seluruh peraturan perundang-undangan Indonesia. Mahkamah Konstitusi sendiri telah melakukan *judicial review* terhadap cukup banyak peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, misalnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Sehingga dalam konteks pembaharuan hukum dalam tata kelola pertambangan, tim peneliti melihat perlu adanya tinjauan ulang dan refleksi lagi atas arah tujuan pembangunan nasional yang tercermin dalam Pasal 33 ayat (3). Terlebih setelah 74 tahun Republik ini berdiri, apakah amanat konstitusi sudah terpenuhi dalam tata kelola pertambangan, serta bagaimana norma konstitusi tersebut dapat diejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan nasional, dan direfleksikan dengan realitas yang ada dalam masyarakat.

I.2. Identifikasi Masalah

Dalam kajian ini, tim peneliti mengajukan pertanyaan pokok yaitu bagaimana bentuk pengaturan hukum dan kebijakan pertambangan nasional yang dapat memenuhi mandat konstitusi, memicu aktivitas perekonomian, sekaligus mewujudkan pembangunan berkelanjutan?

Untuk menajamkan analisis bagi pertanyaan pokok sebagai pertanyaan payung tersebut, peneliti mengusulkan pertanyaan-pertanyaan turunan, antara lain adalah:

1. Bagaimana Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan arahan atas aktivitas pertambangan, terkhususnya

- mengenai makna ‘dikuasai oleh negara’ dan ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’?
2. Apakah ekspansi jangka waktu dan luas area aktivitas investasi di bidang tambang akan selalu bertentangan dengan mandat konstitusi yang telah diatur, dan sejauh mana kepentingan ekonomi dan investasi dapat disejajarkan dengan kepentingan publik yang diatur dalam konstitusi?
 3. Bagaimana Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan arahan tentang pembangunan berkelanjutan di bidang tambang secara nasional, serta apakah arah pembangunan berkelanjutan tersebut dapat disejajarkan agenda SDGs 2030?
 4. Bagaimana Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan arahan sosial-ekonomis tentang pengelolaan sumber daya alam batubara di Indonesia?
 5. Bagaimana bentuk pengaturan tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang dapat memberikan dampak positif bagi kehidupan rakyat sebagaimana amanat konstitusi?

I.3. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Dengan memperhatikan isu permasalahan yang sudah ditentukan, maka naskah akademik ini bertujuan dan berguna untuk:

1. Mengetahui bagaimana Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan arahan atas aktivitas pertambangan, terkhususnya mengenai makna ‘dikuasai oleh negara’ dan ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’.
2. Memperjelas apakah ekspansi jangka waktu dan luas area aktivitas investasi di bidang tambang akan selalu bertentangan dengan mandat konstitusi yang telah diatur, dan sejauh mana kepentingan ekonomi dan investasi dapat disejajarkan dengan kepentingan publik yang diatur dalam konstitusi.

3. Mengetahui bagaimana Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan arahan tentang pembangunan berkelanjutan di bidang tambang secara nasional, serta apakah arah pembangunan berkelanjutan tersebut dapat disejajarkan agenda SDGs 2030.
4. Mengetahui dan memperjelas bagaimana Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan arahan sosial-ekonomis tentang pengelolaan sumber daya alam batubara di Indonesia.
5. Mengetahui dan memperjelas bentuk pengaturan tata kelola pertambangan mineral dan batubara yang dapat memberikan dampak positif bagi kehidupan rakyat sebagaimana amanat konstitusi.

Dari semua tujuan dan kegunaannya, pada akhirnya hasil kajian dalam naskah akademik ini adalah diharapkan sebagai bahan acuan atau referensi bagi Komisi VII DPR RI di dalam penyusunan RUU perubahan atau amandemen UU Minerba tahun 2009 bersama dengan Pemerintah RI.

I.4. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal. Penelitian doktrinal atau penelitian normatif adalah yaitu adalah penelitian yang menelaah kerangka konseptual dari doktrin hukum yang mendasar.¹¹ Van Hoecke menyebutkan bahwa penelitian doktrinal dapat berupa deskripsi tentang hukum dengan interpretasi ketentuan-ketentuan hukum yang ada, hingga analisis yang menghasilkan pembangunan teori yang inovatif (*innovativetheorybuilding*). Khusus untuk kajian ini, penelitian doktrinal akan diarahkan terhadap interpretasi ketentuan hukum yang ada, yang berkaitan dengan interpretasi Pasal 33 ayat (3), dikaitkan dengan reformasi tata kelola pertambangan.

¹¹ Mark vanHoecke, *Methodologies of Legal Research* (Hart, 2011), hlm. vi.

Untuk itu, sebagai metode kerja yang digunakan adalah studi kepustakaan (*deskresearch*) dari bahan-bahan hukum yang ada. Dari segi sifat otoritatifnya, penelitian ini akan menelaah berfokus pada bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan, risalah perumusan peraturan-perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim yang ada.¹² Beberapa bahan hukum tersebut antara lain adalah UUD 1945 beserta risalah perumusannya, UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, beserta peraturan turunan dan risalah pembentukannya, dan putusan-putusan pengadilan yang menguji dan menafsirkan norma-norma yang ada dalam ketentuan tersebut. Lebih lanjut, literatur sebagai bahan hukum sekunder¹³ akan menelaah karya para pakar yang telah dibuat berkaitan dengan komentar atas peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan.

Analisis akan dilakukan secara kualitatif, namun dengan tetap memperhatikan parameter-parameter hasil studi dari disiplin ilmu lainnya seperti ekonomi, teknik, dan ilmu lainnya sebagai data pendukung.

¹² Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, hlm. 181.

¹³ Ibid.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

II.1. Kajian Teoritis

Kekayaan alam yang terkandung dalam wilayah negara harus dapat dipergunakan dimanfaatkan untuk kemakmuran bangsa dan rakyat dari suatu negara. Negara sebagai asosiasi politik dari rakyat merupakan refleksi dari kedaulatan rakyat, sehingga penggunaan sumber daya alam bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat adalah keniscayaan. Pengalaman sejarah bangsa yang mengalami kolonialisme, yang dimotivasi oleh pencarian sumber daya alam oleh bangsa asing tentunya menjadi pengalaman pahit dan berharga. Untuk itu tentunya kolonialisme dalam bentuk apapun, termasuk dalam eksploitasi sumber daya alam tidak boleh terulang kembali. Dalam lintasan sejarah, pertambangan menjadi sektor yang strategis bagi Pemerintah Kolonial Hindia Belanda. Keberadaan *Indische Mijngwet* yang secara diskriminatif memberikan privilese tertentu bagi warga Belanda telah secara nyata merugikan bangsa nusantara pribumi pada saat itu. Untuk itu, berkaca dari pengalaman sejarah, koridor konstitusional negara Indonesia telah secara tegas menentukan bahwa sumber daya alam harus dapat menguntungkan rakyat secara seluas-luasnya. Oleh karena itu, kerangka pengelolaan sumber daya alam, politik hukum dan ekonomi yang diambil haruslah menempatkan rakyat sebagai penerima keuntungan (*beneficiaries*) yang mutlak.¹⁴

Bagian ini akan menjelaskan aspek teoritis dari kegiatan usaha bidang pertambangan, sehingga dapat membentuk suatu amandemen Undang-undang yang merefleksikan tidak saja landasan filosofis negara melainkan juga kebutuhan sosial dan ekonomi, masyarakat yang sejalan dengan teori pengelolaan sumber daya alam sehingga Undang-undang

¹⁴ KADIR, M.Y. Aiyub, and Alexander MURRAY. "Resource Nationalism in the Law and Policies of Indonesia: A Contest of State, Foreign Investors, and Indigenous Peoples." *Asian Journal of International Law* 9, no. 2 (2019): 298–333, hlm. 323..

yang dibentuk ini memiliki dasar pemikiran yang kuat.

II.1.A. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*)

Dalam membahas aturan hukum tentang tata kelola pertambangan di Indonesia, tentunya hal tersebut tidak terlepas dari landasan filosofis negara dalam pembahasannya. Tujuan bangsa Indonesia bernegara yaitu untuk memajukan kesejahteraan. Hal ini secara eksplisit dinyatakan dalam bagian pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.¹⁵ Pembukaan atau *preamble* ini dikonstruksikan oleh para pendiri bangsa, dengan menekankan semangat visi Indonesia sebagai negara kesejahteraan sebelum Republik Indonesia berdiri.

Negara kesejahteraan merupakan salah satu bentuk Pemerintahan yang menekankan pada perlindungan dan promosi kesejahteraan ekonomi dan sosial dari warga negaranya. Kesejahteraan dapat diwujudkan dengan mengutamakan asas-asas persamaan kesempatan, pembagian kekayaan yang adil, dan tanggung jawab oleh publik untuk menyediakan kebutuhan paling mendasar bagi masyarakat.¹⁶

Hal ini diungkapkan secara jelas oleh para pendiri bangsa dalam sidang-sidang Badan Badan Pemeriksa Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Muhammad Yamin misalnya menyatakan bahwa, “adapun Republik Indonesia ialah negara kesejahteraan, maka [...] hendaklah garis-garis besar kesejahteraan diatur dengan sebaik-baiknya dan sejelas-jelasnya.”¹⁷ Dari pernyataan tersebut, Muhammad Yamin menginginkan agar aturan-aturan kesejahteraan ditentukan secara jelas dalam konstitusi. Sementara itu, dalam konteks pelaksanaan kegiatan perekonomian nasional, Hatta menyatakan bahwa, “Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi,

¹⁵ I. G. D. Palguna, *Welfare State vs. Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019).

¹⁶ Encyclopaedia Britannica, “Welfare State,” <https://www.britannica.com/topic/welfare-state>

¹⁷ Yamin dalam I. G. D. Palguna, *Welfare State vs. Globalisasi*.

kemakmuran bagi segala orang.”¹⁸ Berdasarkan pemikiran Hatta tersebut, sebagai salah satu arsitek UUD 1945, khususnya mengenai bagian perekonomian nasional, beberapa fitur utama negara kesejahteraan ala Indonesia diwujudkan dengan: i) penguasaan sektor perekonomian dengan bentuk koperasi; ii) perencanaan pembangunan ekonomi yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, perumahan dan makanan yang dilakukan oleh badan pemikir siasat ekonomi (*planning board*); dan iii) melakukan kerjasama-kerjasama internasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dunia.¹⁹ Dari pemikiran tersebut tampak bahwa negara kesejahteraan yang hendak diwujudkan adalah keterlibatan negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

Berdasarkan Pembukaan UUD 1945, Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 31 (1) UUD 1945, kesejahteraan rakyat diwujudkan dengan menjadikan kehidupan rakyat yang layak sebagai manusia; dan kemakmuran rakyat diwujudkan dengan adanya kehidupan berbangsa yang memiliki rasa aman, nilai-nilai budaya, tatanan sosial, pelayanan pendidikan dan kesehatan, yang mana merefleksikan konsep tujuan yang hendak diraih oleh negara kesejahteraan.

Gagasan negara kesejahteraan tersebut menjadi gagasan pokok dan ruh dari Pasal 33 ayat (3) yang mengatur tentang tugas negara untuk menguasai sumber daya alam untuk mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Sehingga, Pasal 33 tersebut menjadi petunjuk bagi politik hukum pembangunan ekonomi nasional Indonesia, termasuk dalam hal tata kelola sumber daya alam.²⁰

II.1.B. Gagasan “penguasaan negara”

Untuk mencapai kesejahteraan umum yang dimaksud dalam

¹⁸ Hatta dalam *ibid.*

¹⁹ Irfan, “Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam menurut Pasal 33 UUD 1945,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1. hlm. 199.

²⁰ *Ibid.*

pembukaan UUD 1945, negara Republik Indonesia mencapai tujuannya dengan melakukan pengelolaan atas sumber daya alam yang ada. Untuk mengelola sumber daya alam, penguasaan negara merupakan unsur yang esensial yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam redaksional pasal tersebut dirumuskan bahwa “[...] kekayaan alam [...] **dikuasai oleh negara**,” sehingga frasa ‘dikuasai oleh negara’ tersebut menjadi unsur yang determinan dalam membentuk politik hukum dalam pembangunan ekonomi nasional. Adanya konsep penguasaan oleh negara juga menunjukkan karakteristik tentang negara Republik Indonesia yang berbentuk negara kesejahteraan.

Bila dikontraskan, konsep ‘penguasaan’ dengan konsep ‘kepemilikan’ yang ada dalam konteks konstruksi hukum keperdataan, penguasaan oleh negara di sini bermakna lebih luas daripada konsep ‘kepemilikan’ oleh pihak privat karena ia juga meliputi pengertian kepemilikan dalam artian *ownership*. Konsepsi penguasaan ini karena dalam konteks ‘penguasaan’ oleh negara, yang merupakan suatu entitas berdaulat dan berkuasa, terdapat implikasi bahwa penguasaan negara tersebut harus bertujuan untuk kepentingan seluruh rakyat.²¹ Penguasaan negara mencerminkan kedaulatan negara, sehingga negara dalam hal ini memiliki hak untuk menguasai (*authority rights*), sementara dari segi sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, hak kepemilikan atas mineral (*mineral rights*) tersebut berada di tangan rakyat.²²

Hal ini telah dikemukakan oleh Muhammad Hatta sebagai arsitek dari Pasal 33 UUD 1945, bahwa negara tidak serta merta menjadi pengusaha atau *ondernemer*. Dalam pandangan Hatta, penguasaan negara berimplikasi pada beberapa hal: Pertama, Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat; Kedua, semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya kepesertaan pemerintah; Ketiga, tanah haruslah di bawah

²¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2010), hlm. 281.

²² Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan*, hlm. 61-62.

kekuasaan negara; dan Keempat, perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara.²³

Sejauh ini, Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai otoritas yang memiliki kewenangan untuk memberikan penafsiran atau interpretasi UUD 1945 telah memberikan penafsirannya atas rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Beberapa putusan tersebut antara lain adalah:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Putusan *judicial review* atas UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan melalui putusan No. 001-021-022 telah menjadi yurisprudensi yang diikuti oleh MK dalam menafsirkan Pasal 33 ayat (3) pada perkara pengujian Undang-undang selanjutnya. Mahkamah

²³ Ibid.

Konstitusi memberikan makna bahwa sumber daya yang dikuasai oleh negara merupakan pewujudan dari penguasaan rakyat yang dimandatkan kepada negara. Dari titik ini kemudian negara diberikan mandat oleh rakyat untuk melakukan beberapa hal, yakni: kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*); pengaturan (*regelendaad*); pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudendaad*).²⁴

Namun demikian, berbagai fungsi yang terdapat dalam mandat dari penguasaan sumber daya alam tidak boleh dilepaskan dalam koridor ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’ sebagaimana ditegaskan oleh Putusan *judicial review* tentang UU Minyak dan Gas Bumi.²⁵ Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut, prioritasnya adalah bahwa:²⁶

1. Negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam;
2. Negara membuat kebijakan dan pengurusan;
3. Negara melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan.

Dalam koridor penafsiran tersebut tersebut, menurut MK, sejauh negara memiliki kemampuan secara langsung dari sisi permodalan, teknologi, dan manajemen dalam pengelolaan sumber daya alam, maka Negara harus melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Lebih lanjut MK juga menyatakan bahwa adanya penguasaan oleh negara tidak serta merta menegasikan privatisasi. Privatisasi atau keterlibatan pihak swasta tetap dapat dilakukan dengan syarat bahwa privatisasi tersebut tidak dapat meniadakan penguasaan oleh negara.

Pengusahaan oleh pihak swasta harus diseimbangkan dengan kepentingan publik yang diemban oleh negara, dan rambu-rambu konstitusional yang ada. Hal ini juga bermakna bahwa penguasaan negara tidak secara mutlak menegasikan investasi yang dapat dilakukan

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

²⁵ Putusan MK No. 36/PUU-X/2012.

²⁶ Irfan, “Politik Hukum Pengelolaan SDA,” hlm. 206.

oleh pihak swasta, tetapi yang perlu ditekankan adalah bagaimana investasi pihak swasta tersebut dapat menciptakan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Di sisi lain, terdapat juga kepentingan investor sebagai pihak yang melakukan usaha dan sebagai mitra Pemerintah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk itu, diperlukan pula aturan hukum yang ramah terhadap investasi yang sekaligus dapat mewujudkan kemakmuran rakyat. Inilah sejatinya hasil akhir yang hendak dicapai dalam pembentukan Undang-undang di bidang sumber daya alam.

Penguasaan negara atas sumber daya alam bukanlah konsep yang hanya diakui secara spesifik secara khusus di suatu negara tertentu. Tetapi juga, penguasaan negara tersebut juga telah diakui secara global menjadi suatu prinsip umum hukum internasional dengan adanya Deklarasi Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam melalui Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa.²⁷ Resolusi tersebut dimotori oleh negara-negara yang baru merdeka (*newly independent states*) yang baru melepaskan diri dan/atau terlepas dari cengkraman kolonialisme. Sehingga, dengan adanya Deklarasi tersebut, penguasaan negara atas sumber daya alam yang terkandung di wilayah dan yurisdiksinya merupakan hal yang mutlak untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya dan untuk kepentingan pembangunan ke depannya.²⁸

II.1.C. Teori “resource curse” dan teori “tragedy of the commons”

Adanya sumber daya alam sebagai barang yang tersedia di alam menjadikan sumber daya tersebut dalam keadaan alaminya tanpa institusi hukum, dapat dimiliki oleh individu-individu yang berkepentingan atas sumber daya alam tersebut. Penguasaan dan eksploitasi atas sumber daya alam yang tidak teratur dapat menimbulkan

²⁷ Resolusi Majelis Umum PBB 1083 (XVII), Permanent Sovereignty over Natural Resources, New York, 14 Desember 1962

²⁸ Nico Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources* (Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 1997), hlm. 20.

suatu kondisi yang dinamakan sebagai *tragedy of the commons* (tragedi kepemilikan bersama). Teori *tragedy of the commons* merupakan suatu gagasan ekonomi yang diajukan oleh Hardin, yang menyatakan bahwa individu dalam memanfaatkan sumber daya alam yang bebas akan cenderung memaksimalkan keuntungan pribadi dibandingkan dengan kepentingan umum. Sehingga, yang terjadi adalah suatu tragedi terhadap publik secara luas karena sumber daya alam tersebut pada akhirnya akan habis dieksploitasi oleh dipergunakan individu-individu yang memaksimalkan keuntungan pribadinya dengan mengorbankan kepentingan publik jangka panjang.²⁹ Sehingga, untuk menghindari situasi tragedi tersebut, intervensi kebijakan publik perlu dilakukan oleh Pemerintah, yakni dengan menerapkan mekanisme kontrol. Dengan demikian individu yang memanfaatkan dan mengeksploitasi sumber daya alam terbatas tersebut melakukan internalisasi atas eksternalitas yang timbul.

Bila Hardin memberikan contoh dalam tulisannya dengan masalah penggembalaan ternak yang mengeksploitasi rumput,³⁰ tragedi tersebut juga dapat terjadi pada sumber daya-sumber daya lainnya, seperti mineral dan batubara. Dengan terbatasnya sumber daya mineral dan batubara yang ada, hal tersebut menjadikan individu-individu berusaha memaksimalkan profit yang ada dengan melakukan eksploitasi sebanyak-banyaknya. Sementara hal tersebut dalam jangka panjang akan menyebabkan kerugian bagi masyarakat dan individu karena sumber daya alam yang ada akan habis. Untuk itu, Pemerintah perlu melakukan intervensi sebagai regulator yang mengatur pengeksploitasian dan pemanfaatan sumber daya alam yang tidak terbarukan. Sehingga, hasil dari eksploitasi yang dilakukan akan tetap menopang (*sustain*) kehidupan publik di masa depan, tidak hanya untuk keuntungan segelintir orang yang dapat menerima manfaat dari eksploitasi sumber

²⁹ Jurgen G. Backhaus, eds., *The Elgar Companion to Law and Economics* (Cheltenham: Edward Elgar, 2005), hlm. 74.

³⁰ Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons," *Science* 162 (1968), hlm. 1243-1248.

daya tersebut.

Namun demikian, tidak seluruhnya kekayaan alam yang ada akan dapat dikonversi menjadi suatu bentuk kesejahteraan dan pembangunan bagi masyarakat luas. Dalam teori *resource curse* (kutukan sumber daya), terdapat gagasan bahwa negara-negara yang memiliki kekayaan alam yang melimpah, justru membawa dampak buruk bagi kesejahteraan ekonomi, sosial, maupun politik dari masyarakatnya.³¹ Menurut Ross sumber daya yang melimpah justru akan menyebabkan tingkat korupsi yang lebih tinggi dan terjadinya konflik khususnya terhadap masyarakat marjinal.³² Untuk itu dalam menerapkan regulasi dan kebijakan terkait dengan sumber daya alam, Pemerintah juga harus memperhatikan tidak hanya aspek ekonomis dari eksploitasi sumber daya alam, tetapi juga kesejahteraan masyarakat dalam artian luas. Kesejahteraan masyarakat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak hanya untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi saja. Pertumbuhan ekonomi akan menciptakan lapangan usaha yang luas, tetapi itu saja tidak cukup, mengingat pertumbuhan ekonomi itu harus disertai dengan penciptaan produktivitas sumber daya manusia yang lebih tinggi.

II.1.D. Teori Kolektivisme

Pasal 33 mencerminkan pemikiran para pendiri bangsa dalam mengatur tata kelola ekonomi dan pembangunan nasionalnya. Secara eksplisit, rumusan Pasal 33 tersebut mencirikan semangat kolektivitas umum yang berdasarkan nilai-nilai gotong royong dan tolong menolong. Sumber daya alam yang ada di bumi Indonesia dikuasai secara bersama berdasarkan prinsip dan semangat kolektivitas untuk kesejahteraan rakyat.³³ Kolektivisme ini merupakan salah satu ciri khas masyarakat

³¹ Michael L. Ross, "What Have We Learned about the Resource Curse?" *Annual Review of Political Science* (2015), hlm. 240.

³² Ibid.

³³ Irfan, "Politik Hukum Pengelolaan SDA," hlm. 205.

Indonesia dalam berbangsa dan bernegara. Kolektivisme menjadi relevan dalam hal pembangunan ekonomi apabila berkaitan dengan manajemen dari barang publik seperti sumber daya alam. Sehingga, norma hukum harus dibentuk dan direkayasa untuk mengarahkan perilaku individu yang ada di masyarakat agar dapat mengutamakan kepentingan publik dibandingkan kepentingan pribadi yang materil (*material self-interest*).³⁴ Amandemen revisi Undang-undang Mineral dan Batu Bara di masa depan haruslah bercermin kepada semangat Konstitusi yang tertuang dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Meskipun penafsiran Mahkamah Konstitusi tidak menegaskan keterlibatan individu, baik pribadi kodrati maupun badan hukum, untuk melaksanakan usaha di bidang pertambangan, regulasi yang dibentuk haruslah terarah pada kepentingan publik dalam konteks manajemen sumber daya alam yang terbatas.

II.1.E. Teori “*resource nationalism*” (nasionalisme sumber daya alam)

Telah dibahas pada bagian-bagian sebelumnya bahwa pengakuan dan klaim negara atas sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayahnya merupakan politik hukum negara. Klaim ini tidak hanya menjadi politik hukum domestik negara tertentu saja, tetapi juga telah diakui oleh masyarakat internasional melalui prinsip Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam. Kebalikan dari perilaku *rent-seeking* yang mana negara menjadi sekutu dari perusahaan, klaim negara atas sumber daya alam juga dapat menimbulkan politik hukum negara berupa nasionalisme sumber daya alam (*resource nationalism*). Dalam hal nasionalisme sumber daya alam, negara tetap membutuhkan penerimaan negara dari kegiatan investasi asing, tetapi negara dalam hal ini melakukan tekanan-tekanan terhadap investor yang melakukan kegiatan usahanya di bidang ekstraksi sumber daya alam.

Kebijakan sumber daya alam merupakan refleksi dari kedaulatan

³⁴ Richard Ball, “Individualism, Collectivism, and Economic Development 2001,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 573 (2001), hlm 63.

negara atas sumber daya alam yang terkandung di wilayahnya. Namun demikian, suatu kenyataan bahwa perkembangan globalisasi yang ada saat ini meningkatkan peranan dari kalangan internasional, investor asing, melalui kegiatan investasi langsung maupun investasi yang berkaitan dengan perdagangan sumber daya alam.

Selain itu, dengan adanya globalisasi kebijakan sumber daya alam akan beririsan juga dengan komitmen negara terhadap dunia internasional yang diwujudkan dalam rezim liberalisasi perdagangan dan investasi internasional, baik melalui multilateral di *World Trade Organization* (WTO), regional maupun bilateral. Belum lama ini kebijakan mineral Indonesia digugat oleh Uni Eropa di forum WTO. Kebijakan dan aturan hukum terkait pertambangan merupakan salah satu bidang yang sering kali digugat dan dibawa ke forum penyelesaian arbitrase internasional. Tentunya hal tersebut menunjukkan bahwa dalam melakukan pengelolaan sumber daya nasional, suatu kebijakan tidak hanya bisa berfokus pada dimensi internal (domestik) saja. Selain dimensi internal, dimensi eksternal (internasional) juga harus mendapatkan perhatian yang cukup. Oleh karena itu, perlu adanya strategi yang komprehensif, misalnya melalui diplomasi.

Saat ini, beberapa studi yang ada, baik dari dalam negeri maupun luar negeri menunjukkan bahwa pola tata kelola pertambangan di Indonesia telah bergeser menuju arah *resource nationalism*.³⁵ Hal ini ditandai dengan banyaknya kebijakan hukum nasional yang lebih restriktif terhadap investasi asing di bidang sumber daya alam. Sementara, dengan kemajuan ekonomi yang ada, secara riil investasi asing tidak mungkin dielakkan di era globalisasi ini. Untuk itu, pembentukan amandemen legislasi pertambangan nasional di masa depan harus juga mempertimbangkan aspek keseimbangan antara

³⁵ Eve Warburton, "Resource Nationalism in Indonesia: Ownership Structures and Sectoral Variation in Mining and Palm Oil," *Journal of East Asian Studies* 17 (2017): 285-312; Graham W. Lederer, "Resource nationalism in Indonesia – Effects of the 2014 Mineral Export Ban," *USGS Fact Sheet* (2016); Fifi Junita, "The foreign mining investment regime in Indonesia: regulatory risk under resource nationalism policy and how international investment treaties provide protection," *Journal of Energy & Natural Resources Law* (2015): 241-265.

kepentingan nasional dengan kepentingan yang sah lainnya, salah satunya adalah kepentingan investor. Paradigma yang harus ditanamkan adalah paradigma bahwa semua pemangku kepentingan merupakan mitra usaha Pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, seyogyanya investor diperlakukan sebagai mitra usaha untuk mewujudkan kesejahteraan nasional.

II.1.F. Teori “*Sustainable Development*” (Pembangunan Berkelanjutan)

Usaha ekstraktif sumber daya alam yang terbatas seperti pertambangan tidak bersifat terbarukan, sehingga keuntungan dan manfaat yang didapatkan secara langsung oleh kegiatan tersebut hanya dapat dinikmati dalam waktu yang terbatas. Oleh karena itu, pengusahaan sumber daya alam tentunya harus mengedepankan paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan Berkelanjutan merupakan konsep yang abstrak. Beberapa pengejawantahan dari konsep tersebut dapat dilihat dari prinsip-prinsip antara lain adalah kewajiban negara untuk menggunakan sumber daya alam yang berkelanjutan.³⁶ Di satu sisi terdapat afirmasi terhadap hak negara sebagai entitas berdaulat untuk memanfaatkan sumber daya alamnya, tetapi pemanfaatan tersebut haruslah dengan jalan-jalan yang berkelanjutan sehingga tidak menimbulkan dampak yang eksekif bagi lingkungan maupun manusia.

Dalam konteks manajemen sumber daya mineral dan batu bara, Pembangunan Berkelanjutan harus bertujuan untuk memaksimalkan kontribusi terhadap kesejahteraan dari generasi yang sekarang seiring dengan upaya-upaya yang menjamin distribusi biaya dan manfaat yang adil, tanpa harus mengurangi potensi generasi berikutnya untuk

³⁶ Marie-Claire Cordonier Segger, “Significant developments in sustainable development law and governance: A proposal,” *Natural Resources Forum* 28 (2004): 61-74.

memenuhi kebutuhan mereka.³⁷ Saat ini, pembahasan tata kelola pertambangan tidak hanya berbicara tentang kedaulatan nasional, investasi pertambangan dan perdagangan komoditas saja, tetapi juga terdapat aspek tata kelola dalam bidang-bidang yang berkaitan dengan Pembangunan Berkelanjutan, seperti antikorupsi, perlindungan hak asasi manusia, dan perlindungan dari investasi.³⁸ Oleh karena itu, untuk mendukung tata kelola pertambangan yang mendukung Pembangunan Berkelanjutan, regulasi yang akan dibentuk harus menyeimbangkan kepentingan tidak hanya profit saat ini, tetapi juga kepentingan jangka panjang, dan harus juga mampu menyelaraskan berbagai kepentingan pemangku kepentingan menjadi terarah sesuai dengan tujuan dan agenda Pembangunan Berkelanjutan.

Sebagai kelanjutan dari *Millennium Development Goals* (MDG), Perserikatan Bangsa-Bangsa mencetuskan *Sustainable Development Goals* (SDGs) sebagai target yang akan diwujudkan pada tahun 2030.³⁹ SDGs menjadi visi bersama negara-negara di dunia dalam menghadapi degradasi kualitas hidup dan planet bumi akibat dari aktivitas manusia. Sehingga, Oleh karenanya, dalam penyusunan kebijakan nasional, negara-negara diarahkan untuk mewujudkan 17 dari tujuan pembangunan berkelanjutan. Ketujuhbelas tujuan tersebut adalah: 1) mengakhiri kemiskinan; 2) mengakhiri kelaparan; 3) memastikan kehidupan sehat dan sejahtera; 4) memastikan pendidikan inklusif dan berkualitas; 5) mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan; 6) memastikan ketersediaan air bersih dan sanitasi; 7) memastikan akses energi yang terjangkau; 8) mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan; 9) membangun infrastruktur yang Tangguh, mendukung industrialisasi yang inklusif dan

³⁷ International Institute for Environment and Development, *Breaking New Ground: The Report of the Mining, Minerals and Sustainable Development Project* (London: Earthscan, 2002).

³⁸ Liping Chen, Jie Yang, Wei Liu, "Global Mining Governance Evaluation Methods," *Miner Economy* 28 (2015), hlm. 123-217.

³⁹ David Griggs, "Sustainable Development Goals for People and Planet," *Nature* 495 (2013), hlm. 305.

berkelanjutan; 10) mengurangi ketimpangan di dalam antarnegara; 11) membangun kota dan pemukiman inklusif, aman, Tangguh dan berkelanjutan; 12) memastikan pola konsumsi dan produksi yang berkelanjutan; 13) mengambil aksi segera untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya; 14) mengonservasi dan memanfaatkan secara berkelanjutan sumber daya laut, samudera, dan maritim; 15) melindungi, memulihkan dan mendukung penggunaan berkelanjutan terhadap ekosistem daratan; 16) mendukung masyarakat yang damai dan inklusif, menyediakan akses terhadap keadilan bagi semua; 17) menguatkan ukuran implementasi dan merevitalisasi kemitraan global.⁴⁰

Kegiatan usaha pertambangan berhubungan dan beririsan sangat erat dengan beberapa tujuan yang terkandung dalam SDGs 2030, antara lain adalah SDGs 1, 2, 4, 5, 8, 10, 13, 15, dan 16. Misalnya, industri pertambangan yang hadir di tengah-tengah masyarakat akan menciptakan lapangan pekerjaan dan penghasilan di daerah setempat (SDG 1, 2 dan 8), dan akan menjadikan akses atas infrastruktur lebih baik (SDG 9). Selain itu, industri pertambangan juga dapat diarahkan untuk peningkatan fasilitas edukasi baik untuk pekerja maupun masyarakat di sekitar wilayah industri pertambangan (SDG 5).⁴¹ Namun demikian, aktivitas industri pertambangan juga dapat berpotensi atas pelanggaran hak-hak masyarakat dan menghambat akses masyarakat terhadap keadilan karena konflik terkait pertambangan yang timbul.

Gambar 1. Pertambangan dan SDGs (UNCTAD, 2018)

⁴⁰ Sustainable Development Goals Indonesia, “Tujuan SDGs,” <https://www.sdg2030indonesia.org/page/1-tujuan-sdg>, diakses 28 Desember 2019.

⁴¹ Nathalie Barbosa Reis Monteiro, Elaine Aparecida da Silva, Jose Mochado Moita Neto, “Sustainable development goals in mining,” *Journal of Cleaner Production* 228 (2019), 509-520.



Source: Adapted from CCSI, SDSN, UNDP and WEF 2016.

Sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia seyogyanya sejauh mungkin menyelaraskan kebijakan nasionalnya dengan tujuan global sebagai bagian dari masyarakat global.

Visi yang terkandung dalam SDGs dapat menjadi acuan dalam amandemen atau revisi UU Mineral dan Batu Bara beserta regulasi turunannya. Ketika membahas Prinsip Keberlanjutan dalam konteks pertambangan, pengambil kebijakan tidak hanya membahas masalah manajemen pemanfaatan sumber daya yang terbatas dan daya dukung lingkungan dalam usaha ekstraktif, tetapi juga membahas tentang masalah aspek manusianya, yakni bagaimana membangun ekonomi yang inklusif, menghormati perlindungan atas hak asasi manusia, dan prinsip keadilan. Dengan demikian, undang-undang yang akan dibentuk di masa depan yang mengatur pertambangan harus mencerminkan dan sejalan dengan Prinsip Keberlanjutan.

II.1.G. Teori Industrialisasi dan Rantai Nilai Atas Sumber Daya Mineral

Rostow menjelaskan teori mengenai pembangunan ekonomi suatu

negara, menjadi lima tahap, yakni 1) tahap masyarakat tradisional; 2) tahap prasyarat untuk lepas landas; 3) tahap lepas landas; 4) tahap menuju kematangan; 5) era konsumsi tinggi.⁴² Dalam pandangan Rostow, industrialisasi menjadi faktor penting bagi suatu negara agar dapat dikatakan menuju negara maju.

Secara riil, negara membutuhkan hasil pemasukan dari sumber daya alam, baik itu berupa royalti, pajak, maupun bea keluar. Tetapi pemasukan fiskal tersebut merupakan pemasukan yang bersifat jangka pendek. Hal ini sering disebut dengan perilaku *rent-seeking* dari negara. Istilah *rent-seeking* dalam konteks pengelolaan sumber daya alam adalah bahwa negara (Pemerintah) menjadi *rent-seeker*.

Perilaku ini menjelaskan bahwa penjualan sumber daya alam yang hanya berfokus pada eksploitasi yang menghasilkan pendapatan langsung oleh negara. *Rent-seeking* terjadi karena adanya kepentingan yang berhimpitan antara kepentingan negara dengan kepentingan perusahaan. Keduanya, baik negara maupun perusahaan mengejar keuntungan finansial sehingga pembentukan legislasi maupun produk kebijakan akan berorientasi pada keuntungan finansial langsung. Hal tersebut dapat terjadi pada fenomena adanya penekanan kepentingan perusahaan terhadap Pemerintah dalam pembentukan regulasi, dan untuk menghasilkan keuntungan yang timbal balik, negara menerima usulan perusahaan untuk meningkatkan produksi dari sumber daya alam karena secara langsung, tindakan tersebut akan berdampak pada pemasukan negara melalui pajak.

Bila politik hukum dan ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam, khususnya sumber daya yang dapat habis, berorientasi pada kesinambungan pembangunan yang berkelanjutan, maka praktik *rent-seeking* merupakan praktik yang tidak diharapkan untuk terjadi. Hal ini karena perilaku ini menghambat pengembangan industri sumber daya alam jangka panjang, mengingat fokus utama dari negara menjadi hanya

⁴² W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960), hlm.4-16.

sebatas untuk mendapatkan kas keras (*hard cash*) baik melalui devisa ataupun pajak saja, dengan minimnya pengembangan industri domestik. Perilaku *rent-seeking* merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya kutukan sumber daya alam (*natural resource curse*).⁴³

Adapun orientasi pembangunan jangka panjang tidak hanya dapat dilakukan melalui pemasukan fiskal saja. Pembangunan nasional membutuhkan strategi industrialisasi sebagai *multiplier* dalam pertumbuhan ekonomi. Industri pertambangan yang ditujukan untuk jangka panjang tidak hanya didapatkan melalui industri yang berkaitan langsung dengan ekstraksi sumber daya mineral dan batubara yang terkandung dalam tanah. Pemerintah tentu juga perlu menyusun strategi pengembangan industri turunan dari mineral dan batubara (industri vertikal) maupun industri penunjang dari kegiatan ekstraktif (industri horizontal). Rantai nilai dari industri sumber daya alam tersebut dapat juga digolongkan menjadi hubungan ke depan (*forward linkages*) dan hubungan ke belakang (*backward linkages*). *Forward linkages* adalah industri terkait yang berkaitan dengan pemrosesan sumber daya mineral mentah, sementara *backward linkages* merujuk pada input dari produksi yang digunakan dalam ekstraksi sumber daya mineral.⁴⁴

Industrialisasi sumber daya alam tidak terlepas dari faktor-faktor yang mendukungnya, antara lain adalah, teknologi, kemampuan (*skills*), pengetahuan, dan kebijakan nasional.⁴⁵ Pengalaman sejarah di antara negara-negara dengan industri pertambangan yang kuat menunjukkan bahwa faktor penanaman modal di bidang penelitian dan pengembangan menjadi peranan yang penting. Amerika Serikat dan Australia menunjukkan bahwa kebijakan awal pertambangan di negara masing-masing berorientasi pada kemajuan kapasitas, kemampuan, dan

⁴³ Ragnar Torvik, "Natural resources, rent-seeking and welfare," *Journal of Development Economics* 67, (2002), 455-470.

⁴⁴ Judith Fessehaie, Zavareh Rustomjee, Lauralyn Kaziboni, "Can mining promote industrialization? A comparative analysis of policy frameworks in three Southern African countries," *WIDER Working Paper*, no. 2016/83.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 2-3.

teknologi.⁴⁶ Dalam amandemen legislasi pertambangan nasional, aturan hukum yang ada harus direorientasikan kembali tidak saja kepada pengembangan industri melalui industri terkait, tetapi juga kepada peningkatan kapasitas, kemampuan, dan inovasi sebagai bagian dari pembangunan manusia.

II.1.H. Praktik-Praktik Pertambangan yang Baik (*Good Mining Practices*)

Telah diuraikan di atas bahwa pertambangan sangat erat kaitannya dengan aspek-aspek yang dituju dalam tujuan pembangunan berkelanjutan 2030. Praktik usaha pertambangan tidak hanya diatur oleh seperangkat norma hukum yang ditentukan oleh negara, tetapi juga terdapat standar-standar yang disepakati dan diterima oleh industri, dan norma sosial yang hidup dalam masyarakat tempat usaha tambang itu beroperasi. Sering kali, usaha tambang yang telah mendapatkan legalitas dari Pemerintah mendapatkan oposisi dan pertentangan dari masyarakat setempat, sehingga kesesuaian usaha pertambangan dengan aturan hukum formil saja tidak cukup. Kegiatan usaha pertambangan harus juga menghormati kepentingan-kepentingan lain, terutama masyarakat tempat usaha tambang itu beroperasi, dan lingkungan setempat.

Industri tambang di dunia saat ini sudah menyelaraskan tujuan usahanya dengan agenda dan tujuan global seperti SDGs 2030. Beberapa gabungan usaha pertambangan mengeluarkan panduan dan prinsip yang tidak mengikat bagi industri pertambangan. Meskipun tidak mengikat, dan hanya menjadi rujukan berupa *soft law*, dokumen-dokumen ini menjadi panduan etis bagi perusahaan tambang, mengingat saat ini kesadaran masyarakat, terutama dari kelompok masyarakat sipil, atas usaha tambang yang berkelanjutan semakin meningkat. Dengan adanya praktik usaha pertambangan yang baik, resistensi dari masyarakat atas industri pertambangan pun akan dapat diatasi. Salah satu dokumen

⁴⁶ Ibid., hlm. 3.

yang dikeluarkan adalah *Mining Principles*⁴⁷ atau prinsip pertambangan yang dikeluarkan oleh *International Council on Mining & Metal* (ICCM).

Selain *soft law* yang dikeluarkan oleh ICCM, terdapat juga berbagai panduan yang dibuat oleh asosiasi industri. Salah satunya adalah *The Mining Association of Canada* yang mempublikasikan *Towards Sustainable Mining*. Instrumen tersebut menjadi rujukan perusahaan tambang yang tergabung dalam TMAC, tetapi juga terbuka sebagai panduan dan rujukan perusahaan tambang untuk membentuk pengelolaan perusahaan yang berkelanjutan. Pada dasarnya TSM berisi tiga prinsip utama, yakni akuntabilitas, transparansi, dan kredibilitas. TSM menjadi paduan perusahaan tambang dalam berinteraksi kepada masyarakat, mendorong praktik pertambangan berwawasan lingkungan, dan komitmen atas kesehatan dan keselamatan pegawai serta masyarakat sekitar.

Konsep lain yang penting adalah konsep ‘izin’ sosial untuk beroperasi atau *Social License to Operate* (SLO). Berbeda dengan izin dalam pengertian persetujuan yang diberikan oleh negara untuk beroperasi, SLO meletakkan masyarakat sebagai pihak yang memberikan izin bagi perusahaan pertambangan untuk beroperasi. Konsep SLO merupakan konsep yang tergolong baru dalam literatur dan praktik industri sejak tahun 1990-an. Gagasan SLO pada intinya adalah perusahaan tambang sebelum beroperasi harus mendapatkan ‘izin’ terlebih dahulu dari masyarakat setempat.⁴⁸ Hal ini penting untuk menghindari konflik-konflik antara masyarakat terdampak dengan perusahaan tambang yang beroperasi. Selain itu, dengan adanya perolehan SLO idealnya mencerminkan penerimaan dan legitimasi operasi perusahaan tambang yang memberikan dampak pada masyarakat setempat.

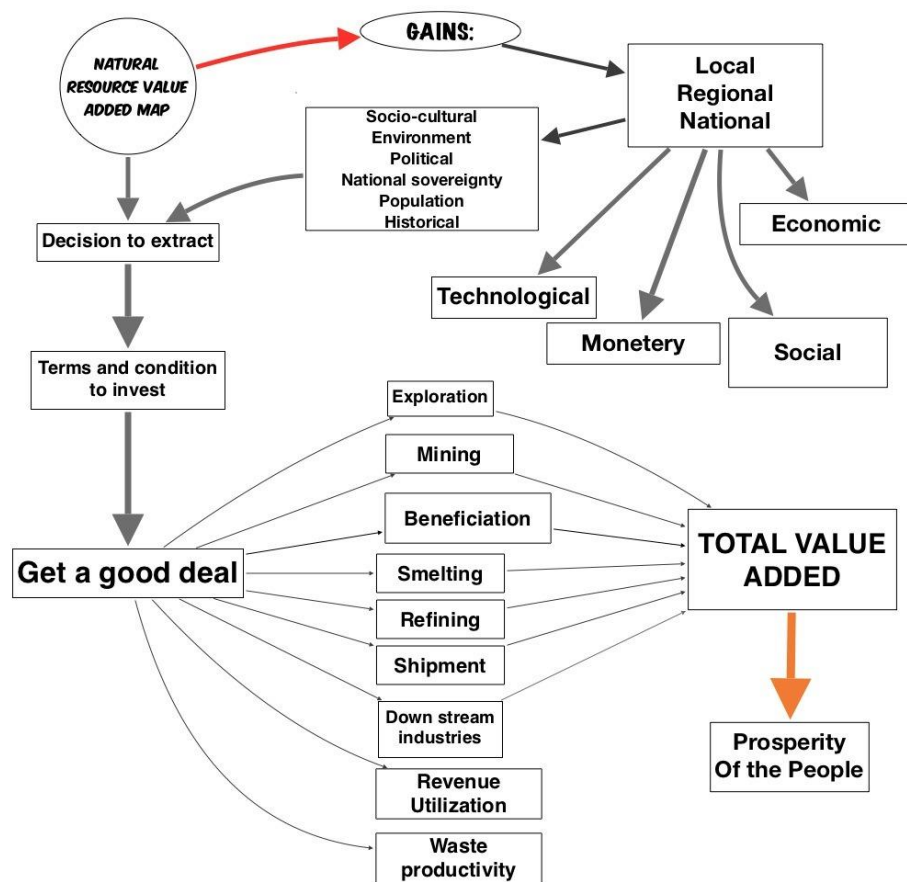
⁴⁷ International Council on Mining & Minerals, *Mining Principles: Performance Expectations* (London: ICCM, 2020). Dokumen tersebut dapat diakses pada <https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/mining-principles/mining-principles.pdf>

⁴⁸ Kieren Moffat, Justine Lacey, Airong Zhang, dan Sina Leipold, “The social license to operate: a critical review,” *Forestry* 89 (2016), hlm. 480.

II.1.I. Pemaknaan “Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat”.

Dalam sebuah kajian filosofis, pengertian “sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” dapat dilihat dalam bagan di bawah ini dengan narasi yang cukup sederhana.

Gambar 2. Bagan Pengelolaan Untuk Kemakmuran Rakyat



Bagan ini mengilustrasikan bagaimana sumber daya alam (SDA) yang bernilai tambah bisa mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu agar kekayaan alam digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia. Selain dari *wellbeing* masyarakat, salah satu indikasi kemakmuran rakyat dapat dilihat dari kesejahteraan masyarakat atau *prosperity of the people*. Hal ini merupakan tujuan dari Indonesia sebagai *welfare state* sebagaimana diamanatkan oleh para pendiri bangsa. Kebijakan mineral bukan hanya terjebak pada sekadar pola pikir peningkatan pendapatan negara *a la* perilaku *rent-seeking*. Untuk itu, perlu kita merefleksikan kembali melalui pandangan holistik (*helicopter view*) tentang tata kelola mineral dan batu bara di Indonesia yang ideal sebagaimana amanat konstitusi.

Konstitusi mengamanatkan bahwa kekayaan alam, termasuk yang terkandung di dalam bumi dikuasai oleh negara. Dari frasa ini dapat

menjadi titik berangkat keadaan ideal tata kelola dan kebijakan mineral harus dijalankan. Untuk menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, secara logis negara tentunya harus mengetahui dulu apa saja kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, dan di mana saja kekayaan alam tersebut ada. Sehingga, negara, melalui otoritasnya harus memperkaya pengetahuan dan wawasan tentang kondisi geografis dan geologis sebagai bukti nyata dan langkah awal upaya penguasaan negara atas sumber daya alam yang terkandung di dalam bumi. Peta sumber daya mineral batu bara yang akurat dan transparan dapat menjadi faktor penentu teknis bagi setiap pihak melakukan kegiatan usaha di bidang pertambangan di Indonesia.

Sebagaimana telah diinterpretasi oleh MK, bahwa penguasaan negara tidak serta merta menegasikan keterlibatan pihak swasta dalam melakukan pengusahaan mineral dan batubara. Hal ini berarti negara dan pihak yang melakukan pengusahaan mineral dan batu bara yaitu investor, baik itu investor dalam maupun asing, perlu dirangkul dan dilibatkan dalam pengusahaan sebagai mitra untuk mewujudkan tujuan akhir, yakni kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Sehingga, adanya peta potensi mineral yang baik menjadi itikad baik dari Pemerintah untuk memulai pengusahaan batu-bara. Hal ini secara langsung akan menjadi keunggulan yang akan menarik minat investor dalam melakukan pengusahaannya.

Selain itu juga, faktor penentu keputusan investasi dari investor juga termasuk aspek-aspek non-ekonomi, seperti kondisi sosial-budaya, lingkungan, politik, kedaulatan nasional, populasi, dan faktor sejarah dari bangsa itu sendiri. Aspek politik, faktor sejarah, dan kedaulatan nasional dapat memicu nasionalisme sumber daya atau *resource nationalism*. Dalam pandangan atau orientasi kebijakan *resource nationalism* yang sempit, kontrol negara atas produksi sumber daya alam akan dijunjung tinggi. Pelaku usaha/investor dipandang sebagai aktor yang *hostile*, bertentangan dengan kepentingan nasional negara atas penguasaan sumber daya alam, sehingga regulasi yang ada diciptakan

untuk meningkatkan penguasaan negara, bahkan dengan cara-cara yang tidak mencerminkan tata kelola pemerintahan yang baik. Bila pemerintah berpedoman pada *resource nationalism*, regulasi mineral dan batu bara tidak dibentuk untuk tujuan jangka panjang yang ideal, melainkan regulasi dibentuk dengan tujuan bagaimana untuk menghambat, mengendalikan produksi dan usaha dari pelaku usaha dan meningkatkan kontrol negara atas produksi. Hal ini juga berakibat pada ketidakpastian hukum karena regulasi yang acap kali berubah menyesuaikan reaksi dari pelaku usaha. Hal ini dalam jangka panjang juga justru akan menurunkan daya tarik pengusahaan secara umum.

Keputusan usaha untuk melakukan kegiatan investasi di bidang pertambangan kemudian disesuaikan dengan syarat dan kondisi untuk melakukan investasi, syarat tersebut dituangkan ke dalam bentuk instrumen hukum yang konkrit. Bila dalam konteks ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia pra-reformasi, instrumen hukum tersebut berupa Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (P2KB), sedangkan pasca amandemen UU Pertambangan tahun 2009, instrumen hukum tersebut menjadi instrumen izin. Perlu kami ingatkan kembali bahwa kegiatan investasi pertambangan tidak hanya dapat dipandang sebagai usaha galian semata, tetapi juga harus dipandang dari proses usaha yang holistik dan berkesinambungan.

Kesepakatan untuk pengusahaan yang baik harus mencakup komitmen atau cara agar hal-hal berikut ini terpenuhi dari setiap izin investasi/ pengusahaan yang diberikan: (1) eksplorasi, (2) pertambangan, (3) pemanfaatan, (4) pemurnian logam, (5) pemurnian mineral bukan logam, (6) pengangkutan (*shipment*), (7) industri hilir, (8) pemanfaatan pemasukan, dan (9) produktifitas limbah. Kerangka regulasi yang ada, yakni dalam UU No. 4/2009 kegiatan pertambangan meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Sementara, celah regulasi yang

ada belum berfokus pada aspek industri hilir. Nilai tambah dari SDA dapat diakumulasikan dari poin no. (1) sampai dengan (7), atau dari mulai eksplorasi, kegiatan pertambangan itu sendiri, pemanfaatan, pemurnian logam, pemurnian mineral bukan logam, pengangkutan, dan industri hilir yang diciptakan darinya. Dari agregat kegiatan-kegiatan usaha itulah total nilai tambah dapat dihasilkan yang bertujuan pada kesejahteraan rakyat pada umumnya. Sementara, kebijakan negara selama ini masih berfokus pada poin no. (8), yaitu untuk mengejar pemasukan saja. Padahal, pemasukan tersebut tidak menciptakan kesejahteraan masyarakat, baik yang ada di lokasi ekstraksi dan pengolahan SDA, daerah sekitarnya, maupun secara nasional. Kesejahteraan baru bisa terwujud melalui perusahaan SDA yang berorientasikan peningkatan nilai tambah.

Dengan perusahaan SDA yang bernilai tambah, masyarakat sekitar usaha, daerah sekitarnya, maupun nasional dapat memperoleh nilai tambah juga dalam segi ekonomi, kehidupan sosial, keuangan, teknologi, serta mengembangkan dan mempengaruhi kehidupan sosio-budaya, lingkungan, politik, kedaulatan nasional, populasi, dan sejarah. Kesejahteraan rakyat yang hendak diwujudkan tentunya dapat menjadi beragam. Sebagaimana diuraikan di atas, rakyat tersebut memang identik dengan masyarakat sekitar di wilayah usaha pertambangan. Kesejahteraan ini dapat dibentuk dari beberapa aktivitas misalnya dari rekrutmen langsung masyarakat sekitar, industri dan usaha pendukung di wilayah aktivitas pertambangan, maupun kegiatan pendidikan, pelatihan, dan alih teknologi yang menjadi kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, kesejahteraan dapat diwujudkan berdasarkan inisiatif kegiatan tanggung jawab perusahaan (*corporate social responsibility*, CSR). Pada intinya, masyarakat di sekitar pertambangan harus dapat menikmati hasil usaha pertambangan tanpa eksek negatif yang timbul terhadap penghidupannya. Hal tersebut telah diakui menjadi prinsip-prinsip tata kelola perusahaan dan tanggung jawab sosial perusahaan

secara internasional di bidang pertambangan. Untuk itu, regulasi di masa depan harus mengadopsi prinsip-prinsip tata kelola perusahaan dan tanggung jawab sosial perusahaan yang diakui secara internasional oleh perusahaan pertambangan di dunia.

Dengan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal, regional, maupun nasional, kondisi ekonomi, sosial-masyarakat, dan kebudayaan akan menjadi semakin lebih baik. Sehingga, secara secara berkesinambungan memengaruhi bagaimana keputusan ekstraksi SDA, sebelum izin investasi atau pengusahaan diberikan, dapat dibuat.

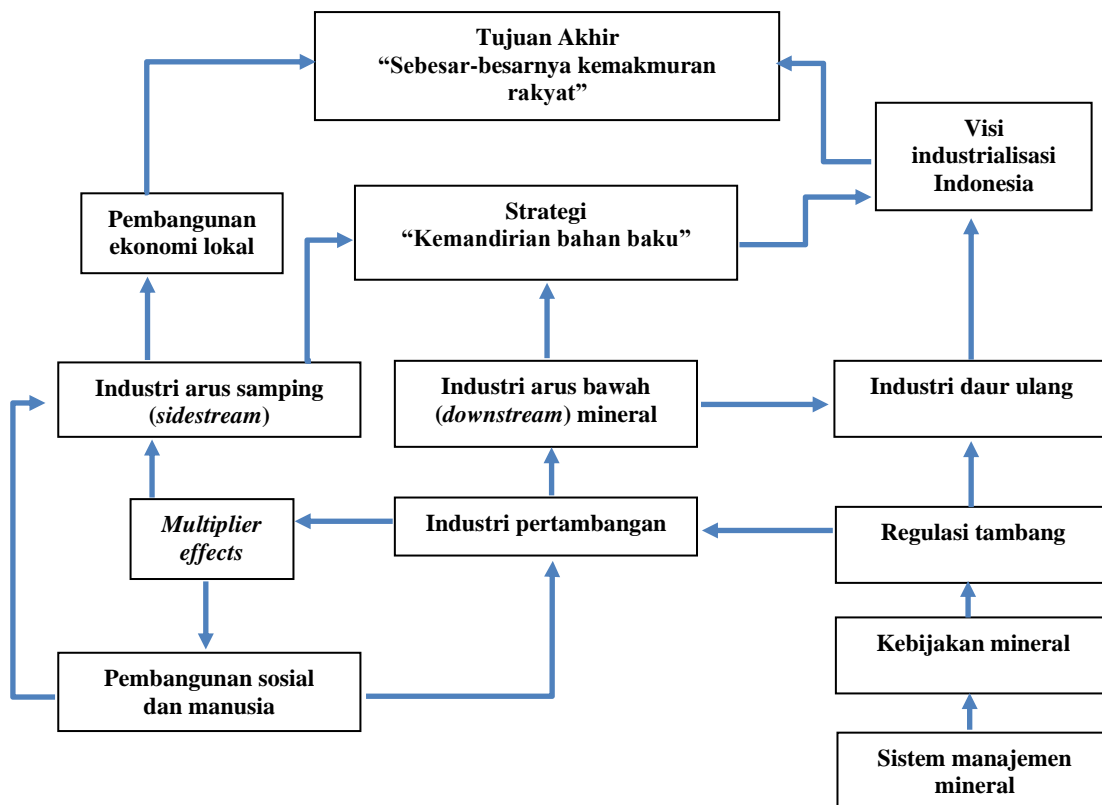
Kemakmuran bila dimaknai sebagai kesejahteraan materil, meliputi sandang, papan pangan. Hal ini dapat dipersamakan [...] standar penghidupan yang minimum. Sementara itu, bila dibaca bersamaan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 tentang hak atas 'penghidupan yang layak', serta Pasal 31 ayat (1) tentang hak atas pendidikan. Maka kemakmuran rakyat diartikan sebagai 'kesejahteraan rakyat seutuhnya' Dalam artian terpenuhi kebutuhan hidup layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia yang seutuhnya. Rakyat Indonesia, tidak hanya rakyat setempat. Kemakmuran rakyat diwujudkan dengan sebagai pendapatan negara.

Dalam pengelolaan pertambangan, terlihat bahwa berdasarkan konstitusi dan beberapa ketentuan yang ada dalam UU Minerba, manfaat terbesar untuk kesejahteraan rakyat akan diperoleh jika BUMN mendapatkan penugasan tersebut. Terlebih lagi, hak BUMN mengelola lahan-lahan tambang yang kontraknya akan berakhir dijamin oleh konstitusi, dan telah diperkuat pula dengan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi 36/2012 atas *judicial review* UU Migas 22/2001 dan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi 85/2013 atas *judicial review* UU Sumber Daya Air 7/2004.

Setelah berakhirnya masa berlaku suatu kontrak (KK atau PKP2B), Pemerintah mempunyai wewenang penuh untuk tidak memperpanjang kontrak. Seluruh Wilayah Kerja (WK) tambang yang tadinya dikelola kontraktor harus dikembalikan kepada negara. Negara berkuasa penuh

atas WK tambang, yang nantinya berubah menjadi Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Pengelolaan lebih lanjut atas WPN diproses melalui tender dan persetujuan DPR. Sebagaimana diuraikan diatas, maka sudah seharusnya pengelolaan dan pemanfaatan WPN otomatis diserahkan kepada BUMN. Pengelolaan WPN hasil dari PKP2B yang kontraknya berakhir dapat dilakukan oleh BUMN khusus yang 100 persen sahamnya milik negara. BUMN ini perlu digabungkan menjadi salah satu anggota Holding BUMN Tambang. Dengan demikian, pasokan energi batubara untuk kebutuhan dalam negeri, termasuk bagi PLN dan sektor industri akan lebih terjamin, dapat diatur pemerintah bertarif khusus dan berkelanjutan.

Dari pembahasan-pembahasan teoretis di atas, tata kelola mineral dan batubara di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 3. Bagan Rencana Besar Pengelolaan Mineral Indonesia

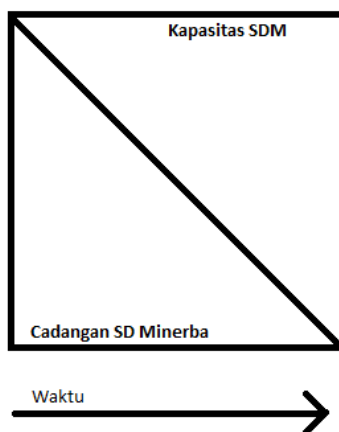
Pertama, tujuan konstitusional pengelolaan sumber daya haruslah bertujuan akhir (*ultimate goal*) pada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat merupakan refleksi dari adanya kesejahteraan rakyat sebagaimana *welfare state* yang dicitakan oleh para pendiri bangsa. Dalam konteks modern, tujuan kesejahteraan merupakan salah satu tujuan yang hendak diwujudkan dalam pembangunan berkelanjutan. Kesejahteraan dalam konteks pembangunan berkelanjutan tidak hanya dimaksud untuk memenuhi kesejahteraan generasi sekarang, tetapi juga generasi di masa depan. Sehingga dalam arti ini, kemakmuran rakyat yang hendak diwujudkan adalah kemakmuran rakyat saat ini dan rakyat di masa depan.

Kemudian, kemakmuran rakyat yang dimaksud adalah tidak hanya kemakmuran rakyat setempat tempat beroperasinya usaha pertambangan, tetapi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dapat diwujudkan

melalui pengumpulan pendapatan negara melalui usaha pertambangan, seperti royalti, pajak, maupun bea. Tetapi perwujudan kesejahteraan masyarakat tidak hanya dapat berpatokan pada pendapatan (*direct income*) negara melalui pajak dan PNPB. Tetapi strategi untuk mewujudkan kesejahteraan harus melalui industrialisasi.

Industrialisasi tidak hanya berbicara mengenai hilirisasi arus bawah (*downstream*), yakni pengolahan produk turunan dari mineral maupun batubara. Tetapi juga harus mengarahkan kepada arah integrasi antarindustri horizontal yang menunjang usaha pertambangan. Untuk itu, perlu adanya kebijakan insentif yang bisa mendukung secara industrialisasi secara holistik. Dukungan industri secara holistik akan mendukung terciptanya *multiplier effect* yang secara agregat mendukung pembangunan sosial dan manusia. Sumber daya mineral dan batu bara adalah sumber daya yang terbatas yang dapat habis di titik tertentu. Sementara sumber daya manusia adalah sumber daya yang akan terus ada selama populasi terus memproduksi. Oleh karena itu, deplesi sumber daya mineral dan batu bara harus berbanding terbalik dengan pembangunan manusia itu sendiri. Sehingga hal tersebut merupakan perwujudan dari kemakmuran yang diamanatkan oleh konstitusi. Sebagaimana digambarkan oleh ilustrasi di bawah.

Gambar 4. Perkembangan Sumber Daya Mineral & Batubara dengan Sumber Daya Manusia



II.2. Kajian terhadap Praktik dan Penyelenggaraan Tata Kelola Pertambangan Mineral dan Batubara

Sebagaimana diuraikan dalam bagian-bagian sebelumnya, jauh sebelum Republik Indonesia berdiri sebetulnya masyarakat nusantara telah mengenal praktik-praktik pertambangan. Sejarah pengaturan hukum pertambangan di Indonesia/Hindia Belanda terbagi ke dalam 6 (enam) tahapan, yaitu: ⁴⁹

II.3.A. Masa Pemerintahan Hindia Belanda (1810 - 1942)

Pada masa ini asas konkordansi berlaku, sehingga hukum yang berlaku di negeri Belanda turut berlaku pula di wilayah Hindia Belanda. Sehingga, Pemerintah Kolonial memberlakukan mendirikan *Diest van het Mijnwezen* (Jawatan Pertambangan). Pada masa ini terdapat aktivitas pertambangan di Belitung, yakni tambang timah. Kemudian *Indische Mijnwet*, Undang-undang kolonial pertambangan pada tahun 1899 yang kemudian diamandemen pada tahun 1910 dan 1918. Pada masa ini pengusahaan pertambangan diberikan oleh Pemerintah Kolonial melalui konsesi dan kontrak. Eksplorasi dilakukan oleh Pemerintah akan tetapi dapat dilakukan oleh pihak privat.

Setelah pengambilalihan semua milik (*asset*) dan kegiatan VOC oleh Pemerintah Hindia Belanda sampai jatuhnya Hindia Belanda ke tangan Inggris (1811), khusus yang berkenaan dengan usaha/kegiatan pertambangan tidak banyak mengalami perubahan yang berarti. Baru setelah Inggris menyerahkan kembali tanah jajahan ini kepada Belanda (1816) dilakukanlah perubahan dalam cara pemerintahan Hindia Belanda.

Kegiatan pemerintahan selanjutnya hanya mencakup tugas tugas pemerintahan murni, sedangkan kegiatan perdagangan, pertanian,

⁴⁹ Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan*, hlm. 22-23.

perkebunan dan industri kecil dan sebagainya diserahkan kepada pihak swasta. Dalam suasana liberalisasi perekonomian, muncul keinginan pihak swasta dan perorangan Belanda untuk mengusahakan pertambangan. Minat swasta tertuju kepada timah dan batubara. Kedua komoditi tersebut, memiliki prospek pemasaran yang jelas ketika itu.

Keterlibatan swasta mendorong Pemerintah Hindia Belanda membentuk suatu Komisi khusus (1850) untuk mempelajari dan menyusun bentuk pengaturan usaha pertambangan. Komisi berhasil menyusun sebuah peraturan pertambangan (*mijnreglement*) yang pertama. Peraturan ini memungkinkan pemberian hak atau konsesi penambangan kepada swasta warga Negara Belanda, tetapi masih terbatas untuk daerah-daerah di luar Pulau Jawa. Pengecualian Pulau Jawa karena Pemerintah Hindia Belanda berpendapat akan timbul konflik (*overlapping*) antara hak pertambangan dan sistem *cultuurstelsel* dalam pertanian dan perkebunan yang telah diberlakukan di Pulau Jawa. Pemerintah Hindia Belanda rupanya belum mendapatkan cara yang tepat bagaimana cara memisahkan hak atas tanah dan hak atas bahan galian yang terdapat di dalam tanah yang bersangkutan.

Oleh karena mulai dirasakan perlunya mengatur kegiatan pertambangan secara khusus, pada tahun 1852 pemerintah mendirikan “Dienst van het Mijnwezen” (Jawatan Pertambangan. Tugas jawatan ini adalah melakukan eksplorasi geologi-pertambangan di beberapa daerah untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Hasil penemuan antara lain endapan batubara Ombilin Sumatera Barat (1866), namun baru berhasil ditambang oleh Pemerintah pada tahun 1891.

Lambatnya perkembangan pertambangan ini, antara lain disebabkan oleh belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertambangan. Baru pada tahun 1899, pemerintah Hindia Belanda berhasil mengundangkan *Indische Mijnwet* (Staatblad 1899-214). *Indische Mijnwet* hanya mengatur mengenai penggolongan bahan galian dan pengusahaan pertambangan.

Oleh karena *Indische Mijnwet* hanya mengatur pokok-pokok

persoalan saja, sehingga pemerintah kolonial mengeluarkan peraturan pelaksanaan berupa *Mijnordonnantie* yang diberlakukan mulai 1 Mei 1907. *Mijnordonnantie* mengatur pula mengenai Pengawasan Keselamatan Kerja (tercantum dalam pasal 356 sampai dengan pasal 612). Kemudian pada tahun 1930 *Mijnordonnantie* 1907 dicabut dan diperbaharui dengan *Mijnordonnantie* 1930 yang berlaku sejak tanggal 1 Juli 1930. Dalam *Mijnordonnantie* 1930, tidak lagi mengatur mengenai Pengawasan Keselamatan Kerja Pertambangan, tetapi diatur tersendiri dalam *Mijn Politie Reglement* (Staatblad 1930 No.341) yang hingga kini masih berlaku.

Dalam pelaksanaan *Indische Mijnwet* terdapat hal-hal yang masih menghambat kegiatan swasta, dan telah mengalami dua kali amandemen (perubahan) yaitu pada tahun 1910 dan 1918. Setelah itu kegiatan pertambangan swasta dapat benar-benar berkembang dan mencapai puncaknya akhir 1930-an, menjelang pecahnya Perang Dunia II.

Semasa Hindia Belanda, usaha pertambangan dilaksanakan oleh pemerintah maupun oleh swasta dengan menggunakan berbagai pola atau bentuk perizinan. Semula memang telah menjadi kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda untuk mengusahakan sendiri tambang-tambang besar yang dinilai vital seperti tambang batu-bara dan timah. Akan tetapi untuk beberapa proyek yang besar seperti pengembangan tambang nikel di Sulawesi Tenggara, pengusahaannya dilakukan oleh pihak swasta berdasarkan suatu kontrak khusus dari pemerintah. Kontrak itu, dikenal dengan sebutan 5a contract karena didasarkan pada ketentuan pasal 5a *Indische Mijnwet*.

Pasal 5a adalah pasal yang ditambahkan pada *Indische Mijnwet* saat dilakukan amandement tahun 1910. Pengaturan Pasal 5a selengkapnya sebagai berikut:

1. *Het Gouvernement is bevoegd opsporingen en ont-ginningen te doen/plaats hebben, waar die niet in strijd komen met aan opspoorders of concessionarisen verleende rechten.*

(Pemerintah berwenang untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi selama hal itu tidak bertentangan dengan hak-hak yang telah diberikan kepada penyelidik atau pemegang hak konsesi).

2. *Het kan te dien einde of zelf opsporingen en ondernemen, of met personen of vennootschappen die voldoen aan het eerst lid van artikel 4 dezer wet, overeenkomsten aangaan, waarbij zij zich verbinden tot het onder-nemen van ontginningen of van opsporingen en ontginningen.*

(Untuk hal tersebut, pemerintah dapat melakukan sendiri penyelidikan dan eksploitasi atau mengadakan perjanjian dengan perorangan atau perusahaan yang memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum pada pasal 4 undang-undang ini dan sesuai perjanjian itu mereka wajib melaksanakan eksploitasi, ataupun penyelidikan dan eksploitasi yang dimaksud).

3. *Zoodanige overeenkomsten worden niet gesloten dan nadat daartoe telken-male bij de wet machtiging is verleend.*

(Perjanjian demikian itu tidak akan dilaksanakan kecuali telah disahkan dengan undang-undang).

Kemudian perlu pula dicatat bahwa pada amandemen tahun 1918 dilakukan perubahan pada ketentuan ayat (3) pasal 5a *Indische Mijnwet* yaitu bahwa kontrak yang mencakup kegiatan eksplorasi saja tidak perlu harus disahkan dengan undang-undang. Liberalisasi kebijaksanaan pertambangan melalui dua kali amandemen undang-undang tersebut diatas berhasil meningkatkan minat pihak swasta untuk mengusahakan kegiatan eksplorasi pertambangan di Hindia Belanda, khususnya dalam kurun waktu antara tahun 1920 sampai dengan tahun 1940.

Pada masa ini yang boleh memperoleh konsesi (hak pertambangan) dan lisensi (izin pertambangan) hanyalah mereka yang tunduk kepada Hukum Barat dan perusahaan-perusahaan yang telah di daftar di negeri Belanda dan Hindia Belanda. Dengan demikian, sejak semula hanyalah orang-orang asing (bukan pribumi) yang berkecimpung dalam usaha pertambangan baik usaha perminyakan maupun pertambangan umum.

Sampai saat jatuhnya pemerintah Hindia Belanda (1942), selain minyak bumi, bahan tambang dari negeri ini yang sudah masuk peringkat dunia hanyalah timah saja, sedang batubara dan bauksit hanya masuk dalam pasaran internasional dalam jumlah yang sangat terbatas. Meskipun demikian keadaannya, berdasarkan pengetahuan akan potensi mineral yang ada, perkembangan pertambangan ketika itu sudah dapat dikatakan optimal.

II.3.B. Masa Perang Dunia ke-II (1942-1949)

Menyerahnya tentara kerajaan Hindia Belanda KNIL, kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942 menandai berakhirnya kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda atas Indonesia. Selama pendudukan Jepang, *Indische Mijnwet* 1899 praktis tidak berjalan, sebab semua kebijakan mengenai pertambangan termasuk operasi minyak berada di tangan Komando Militer Jepang yang disesuaikan dengan situasi perang. Menjelang serbuan Jepang, tidak semua tambang di Hindia Belanda sempat dibumihanguskan oleh Belanda. Beberapa tambang yang menghasilkan bahan mentah untuk keperluan perang seperti minyak bumi, Batubara, timah, bauksit, nikel dibuka kembali dan diteruskan kegiatannya oleh orang-orang Jepang.

Meskipun Jepang hanya menjajah Indonesia dalam waktu tiga tahun, Jepang telah berhasil mengembangkan potensi pertambangan Indonesia. Sejumlah tambang Batubara mereka buka untuk mendapatkan batubara seperti di daerah Kalimantan Selatan, sebagian lagi di berbagai lokasi di Jawa Barat untuk memasok batubara bagi kereta api di Jawa.

Selain itu, telah diusahakan pula untuk mencari dan membuka tambang tembaga, antara lain di Tirtomoyo (Jawa Tengah), Sangkaropi (Sulawesi Selatan) Timbulun (Sumatera Barat), bijih besi di Lampung dan berbagai lokasi di Kalimantan Selatan, Sinaber di Kalimantan Barat dan Jawa Barat, bijih mangan di Pulau Doi, bauksit di Kalimantan Barat.

Pada bulan Agustus 1945, perang pasifik usai, disusul dengan

perang kemerdekaan Indonesia yang berlangsung hingga akhir 1949. Selama dalam kurun waktu ini tidak banyak yang dapat dilakukan di sektor pertambangan. Sementara itu, Pemerintah *Netherlands Indies Civil Administration* (NICA) yang berhasil menguasai sebagian pulau Jawa, dan membuka kantor *Dienst van den Mijnbouw* di Bandung. Namun tidak banyak juga yang dapat dilakukan. Beberapa tambang yang sempat dikuasai oleh orang-orang Belanda, antara lain tambang timah di Bangka Belitung, tambang bauksit di Bintan mulai dibenahi, tetapi selama berkecamuknya perang kemerdekaan hingga akhir 1949 keadaannya masih jauh dari normal.

Pada tanggal 27 Desember 1949 berlangsung secara resmi penyerahan kedaulatan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat dan pada tanggal 17 Agustus 1950 RIS dilebur menjadi Negara kesatuan Republik Indonesia.

II.3.C. Demokrasi Terpimpin (1950-1966)

Perkembangan kegiatan pertambangan di Indonesia dalam selama kurun waktu 1950-1966 tidak terlepas dari pengaruh perkembangan politik dalam negeri yang ditandai dengan banyak ketegangan dan pergolakan. Ketidakstabilan politik tidak memungkinkan dilaksanakannya usaha pembangunan yang berkelanjutan. Pemberontakan bersenjata timbul di beberapa daerah baik Jawa maupun di luar Jawa. Dewan Konstituante yang di bentuk yang di bentuk menyusun Undang-Undang Dasar baru, tidak berhasil menyelesaikan tugasnya karena tidak dapat memutuskan dasar Negara. Akhirnya Konstituante dipaksa berhenti dan dibubarkan dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sekaligus Kembali ke UUD 1945.

Di bawah Demokrasi Terpimpin, Pemerintah langsung mengurus dan mengelola sendiri berbagai macam kegiatan ekonomi yang di anggap penting. Akan tetapi dilain pihak Pemerintah tidak memiliki cukup dana yang di perlukan untuk melaksanakan pembangunan ekonomi sebagaimana telah direncanakan dalam pola Pembangunan Nasional

Semesta Berencana yang diundangkan dalam tahun 1960. Bersamaan dengan keadaan politik yang terus memburuk, keadaan ekonomipun terus terus merosot. Bahkan bergolaknya rasa nasional radikal yang tidak senang adanya perusahaan dan kapital asing di Indonesia. Hal ini berlangsung terus sehingga timbulnya pergolakan politik dalam tahun 1965-1966.

Setelah penyerahan kedaulatan dari Belanda, masalah pengawasan atas usaha pertambangan timah dan minyak bumi yang masih dikuasai modal Belanda dan modal asing lainnya merupakan isu politik yang sangat peka. Oleh karena itu, pada bulan Juli 1951 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), Teuku Mr. Moh. Hassan dan kawan-kawan menyusun mosi mendesak Pemerintah untuk segera mengambil langkah-langkah guna membenahi peraturan dan pengawasan usaha pertambangan di Indonesia.

Usul mosi ini yang kemudian dikenal dengan sebutan "Mosi Mr. Teuku Moh. Hassan dkk" yang memuat beberapa hal, diantaranya yang terpenting ialah mendesak pemerintah supaya:

1. Membentuk suatu komisi Negara urusan pertambangan dalam jangka waktu satu bulan dengan tugas sebagai berikut:
 - a. menyelidiki masalah pengolahan tambang minyak, timah, batubara, tambang emas/perak dan bahan mineral lainnya di Indonesia.
 - b. mempersiapkan rencana Undang-Undang pertambangan Indonesia yang sesuai dengan keadaan dewasa ini.
 - c. mencari pokok-pokok pikiran bagi pemerintah untuk menyelesaikan/mengatur pengolahan minyak di Sumatera khususnya dan sumber-sumber minyak di tempat lain.
 - d. mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah mengenai status Pertambangan di Indonesia.
 - e. mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah mengenai penetapan pajak dan penetapan harga minyak.

- f. membuat usulan lain mengenai pertambangan sebagai sumber penghasilan Negara.
2. Menunda segala pemberian izin, konsesi, eksplorasi maupun memperpanjang izin-izin yang sudah habis waktunya, selama menunggu hasil pekerjaan Panitia Negara Urusan Pertambangan. Menanggapi mosi parlemen ini, Panitia Negara yang dibentuk pemerintah berhasil menyiapkan naskah Rancangan Undang-undang pertambangan pada awal tahun 1952. Akan tetapi karena silih bergantinya kabinet, Rancangan Undang-Undang ini tidak pernah disampaikan kepada DPRS. Namun demikian, Pemerintah dapat menerbitkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1959 tentang Hak-hak Pertambangan. Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1959.

Berdasarkan undang-undang tersebut, maka semua hak pertambangan yang terbit sebelum tahun 1949 yang selama ini belum juga dikerjakan dan diusahakan kembali, ataupun masih dalam taraf permulaan penguasaan dan tidak menunjukkan kesungguhan, semuanya di batalkan. Ditetapkan pula dalam undang-undang ini, bahwa sambil menunggu undang-undang pertambangan yang baru, maka atas daerah-daerah yang akibat pembatalan tadi menjadi bebas, artinya dapat dimohonkan dan diterbitkan hak pertambangan yang baru dengan ketentuan hak tersebut hanya dapat diberikan kepada Perusahaan Negara dan atau daerah swantara. Penertiban hak pertambangan ini adalah wewenang Menteri Perindustrian (yang waktu itu membawahi sektor pertambangan).

Pada tahun 1960 Pemerintah menerbitkan suatu peraturan mengenai pertambangan yang diundangkan sebagai peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang yang kemudian menjadi undang-undang No. 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan yang lebih dikenal sebagai undang-undang Pertambangan 1960. PERPPU ini dibentuk untuk mengganti *Indische Mijnwet* karena sudah tidak dapat dijadikan dasar untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia dan

perkembangan kepentingan nasional yang secara mendalam ditinjau dari sudut politis, ekonomi sosial dan strategis. Secara garis besar pokok-pokok pikiran dalam PERPPU ini adalah :

1. Penguasaan bahan-bahan galian yang berada dibawah dan diatas wilayah Indonesia atau bahan-bahan galian dikuasai oleh negara untuk kepentingan negara dan kemakmuran dan merupakan kekayaan nasional;
2. Pembagian bahan-bahan galian dalam beberapa golongan yang di dasarkan pada pentingnya bahan galian itu yakni golongan strategis dan golongan vital dan golongan yang tidak termasuk keduanya;
3. Sifat dari perusahaan pertambangan yang pada dasarnya harus dilakukan oleh Negara;
4. Pengertian konsesi (izin untuk membuka pertambangan) ditiadakan sedangkan wewenang kuasa untuk melakukan usaha pertambangan diberikan berdasarkan kuasa pertambangan; dan
5. Adanya peraturan peralihan dalam menghadapi PERPPU ini. Peraturan Pemerintah pengganti UU tetap berlaku hingga era pemerintahan orde baru.

Undang-Undang Pertambangan 1960 dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 1963 mengizinkan Pemerintah menarik modal asing untuk mengembangkan bidang eksplorasi dan eksploitasi pertambangan berdasarkan pola *production sharing contract*. Pola bagi hasil ini pada dasarnya tidak lain berupa peminjaman modal dari pihak asing yang akan dibayar kembali dengan hasil produksi. Sayangnya, pada saat itu pola ini tidak berhasil menarik minat swasta ataupun mendatangkan modal dari luar negeri sebagaimana yang diharapkan.

II.3.D. Kebijakan Ekonomi Terbuka (1966-1998)

Babak baru ini diawali dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS No.XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi Keuangan dan Pembangunan. Ketetapan MPRS tersebut, memuat beberapa hal yang terkait dengan sektor pertambangan, antara

lain sebagai berikut:

1. Kekayaan potensi yang terdapat dalam alam Indonesia perlu digali dan diolah agar dapat dijadikan kekuatan ekonomi riil (Bab II Pasal 8);
2. Potensi modal, teknologi dan keahlian dari luar negeri dapat di manfaatkan untuk penanggulangan kemerosotan ekonomi serta pembangunan Indonesia (Bab II, Pasal 10);
3. Dengan mengingat terbatasnya modal dari luar negeri, perlu segera ditetapkan undang-undang mengenai modal asing dan modal domestik (Bab VIII, Pasal 62).

Berdasarkan Ketetapan MPRS di atas, disusunlah Rancangan Undang-Undang tentang Penanaman Modal Asing, kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Untuk menyesuaikan kebijakan baru dalam perekonomian, khususnya mengenai usaha pertambangan tidak mungkin dilaksanakan tanpa mengganti undang-undang pertambangan. Menyadari sepenuhnya urgensi penanganan hal ini, Departemen Pertambangan segera membentuk Panitia Penyusunan Rancangan Undang-undang Pertambangan. Hasil kerja Panitia diajukan kepada DPR menjelang pertengahan tahun 1967. Menyusul terbitnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, terbit pula Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan atau UUPP 1967.

UUPP 1967 memuat beberapa prinsip-prinsip yang berbeda dengan *Indische Mijnwet*:

1. Penguasaan sumber daya alam oleh Negara sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, dimana Negara menguasai semua sumber daya alam sepenuh-penuhnya untuk kepentingan Negara dan kemakmuran rakyat (Pasal 1).
2. Penggolongan bahan-bahan galian dalam golongan strategis, vital dan non strategis dan vital (Pasal 3).

3. Sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dilakukan oleh Negara atau perusahaan Negara/daerah, sedangkan perusahaan swasta nasional/asing hanya dapat bertindak sebagai kontraktor dari Negara/Perusahaan Negara dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
4. Konsesi ditiadakan, sedang wewenang untuk melakukan usaha pertambangan diberikan berdasarkan kuasa pertambangan (KP), sebab konsesi memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang konsesi. Selain itu, hak konsesi merupakan hak kebendaan (*zakelijkrechts, property right*), sehingga dapat dijadikan jaminan hipotik. Berbeda dengan hak kontraktor dan hak pemegang kuasa pertambangan, tidak mempunyai kekuatan hukum yang demikian, menurut hukum Indonesia.

Prinsip-prinsip di atas, menunjukkan betapa besar dan kuatnya hak penguasaan dan peranan Negara atas sektor pertambangan, akan tetapi tidak berarti menutup kemungkinan turut sertanya modal dan teknologi asing dalam pengusahaan pertambangan. Hal ini karena harus diakui bahwa pengusahaan bahan galian membutuhkan modal besar, teknologi tinggi dan keahlian-keahlian tertentu.

Dengan demikian, partisipasi modal dan teknologi asing sangat diharapkan dalam pengusahaan pertambangan. Hanya saja dasar partisipasi modal asing tidak lagi sebagai *concessionairis* (pemegang konsesi). Mereka hanya dapat menjadi kontraktor dari Pemerintah dan pemegang Kuasa Pertambangan.

Mengenai perkembangan keterlibatan kontraktor asing di sektor pertambangan hingga tahun 1998, Kontrak Karya Pertambangan telah memasuki generasi VII, Kontrak Karya Batubara memasuki generasi III dan Kontrak *Production Sharing* memasuki generasi III. Dari segi produksi, hingga saat ini bagian terbesar produksi tambang utama Indonesia adalah hasil kegiatan perusahaan-perusahaan asing. Namun dalam sepuluh tahun terakhir ini, sudah mulai tampak adanya minat para pengusaha swasta nasional untuk turut bergiat dalam usaha

pertambangan, baik secara sendiri maupun dalam usaha patungan dengan pihak asing.

Secara umum, hukum pertambangan yang berlaku pada pemerintahan era orde baru adalah Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam UU ini kuasa pertambangan pada waktu itu didominasi oleh perusahaan asing yang diberikan dalam bentuk kontrak kerja (KK) yang mana masa kontraknya 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun sehingga bila ditotalkan jangka waktu untuk satu kontrak kerja adalah 60 tahun. Bila dikaji secara mendalam materi muatan UU ini adalah bersifat sentralistik sehingga tidak memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengaturnya terutama dalam hal pemberian izin.

II.3.E. Era Reformasi (1999-2009)

Sejalan dengan bergulirnya reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa pada Tahun 1998, telah membawa perubahan mendasar pada tata aturan dan sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan itu, adalah diterapkannya sistem otonomi daerah, yaitu sebuah sistem pemerintahan dengan pendekatan desentralisasi, dari system pemerintahan sebelumnya yang bersifat sentralistik. Landasan hukum sistem otonomi daerah pasca-reformasi adalah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah oleh UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Implikasi dari diterapkannya sistem otonomi daerah, adalah diserahkannya beberapa urusan pemerintahan yang asalnya merupakan wewenang pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah, kecuali urusan pertahanan dan keamanan, urusan luar negeri, urusan agama, urusan moneter, dan peradilan. Dengan demikian, urusan pertambangan adalah salah satu urusan yang meurupakan wewenang atau urusan rumah tangga pemerintah daerah. Salah satu wujud konkretnya, penerbitan KP yang semula jadi urusan pemerintah pusat, dilimpahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah.

II.3.F. Era Rezim UU No. 4 Tahun 2009 (2010 - Sekarang)

Dengan diberlakukannya UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara secara otomatis membuat UU No. 11 Tahun 1967 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Maka berakhirilah rezim KP, SIPD, PKP2B dan kontrak karya akan digantikan dengan Izin Usaha Pertambangan ("IUP"), sedangkan untuk KP, SIPD, Kontrak Karya dan PKP2B yang telah lahir sebelum berlakunya UU No.4 Tahun 2009 tetap dihormati sampai masa berlakunya berakhir.

Secara substansi, terdapat perbedaan mendasar antara UU No.11 Tahun 1967 dengan UU No.4 Tahun 2009, baik dalam hal penggolongan bahan galian, maupun dalam kaitanya dengan system pengelolaannya. Perbedaan mendasar tersebut dapat dilihat dari sisi muatan UU No. 4 Tahun 2009 yang lebih baik dari muatan UU No. 11 Tahun 1967. Materi muatan yang di anggap cukup baik dalam UU No.4 Tahun2009, diantaranya:

1. Lelang wilayah potensi bahan galian. Adanya ketentuan tentang lelang wilayah yang berpotensi mengandung bahan galian. Setiap perusahaan atau pihak yang akan melakukan pengusahaan bahan galian logam dan batubara khususnya, untuk dapat memperoleh konsesi pertambangan harus melalui proses lelang. Cara ini, dipandang sebagai suatu kemajuan dalam dunia usaha pertambangan Nasional. Ada beberapa keuntungan sistem penetapan konsesi melalui mekanisme lelang yaitu:
 - a. Menekan timbulnya mafia izin tambang. Belakangan ini berkembang kecenderungan praktik-praktik jual beli konsesi tambang yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu yang biasanya mempunyai kedekatan atau akses dengan oknum pemerintah daerah, yakni hanya bermodalkan membayar redistribusi izin memperoleh sejumlah konsesi, tetapi bukan untuk diusahakan, melainkan untuk dijual kembali. Mekanisme lelang diharapkan efektif dalam menekan praktik jual beli izin konsesi

pertambangan yang selama ini terjadi. Praktik jual beli izin tambang mendorong tumbuh subur mafia pertambangan. Akibat tindakan ini, tidak sedikit pihak yang semula benar-benar berniat berusaha di bidang pertambangan menjadi korban penipuan yang secara finansial sangat besar jumlahnya

- b. Media filter. Hanya perusahaan yang benar-benar siap secara finansial, dan benar-benar berniat melakukan kegiatan usaha pertambangan yang akan mengikuti proses lelang, sehingga mekanisme lelang merupakan proses alamiah bagi perusahaan yang hanya hanya bermaksud coba-coba atau hanya bertindak sebagai broker izin.
 - c. Meningkatkan pendapatan Negara. Melalui lelang, Negara akan memperoleh dua keuntungan sekaligus, pertama, memperoleh pemasukan bagi kas Negara, kedua, memperoleh perusahaan yang secara kualifikasi memang siap untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan.
2. Lebih akomodatif, yaitu dengan masuknya aturan yang berpihak kepada kepentingan rakyat, bandingkan ketentuan tentang pertambangan rakyat UU No. 11 Tahun 1967 dengan ketentuan yang tertuang dalam UU No.4 Tahun 2009.
 3. Pertimbangan teknis strategis suatu bahan galian lebih ditentukan berdasarkan pertimbangan kepentingan Nasional, bukan pada jenis bahan galian. Artinya, apakah suatu bahan galian secara teknis, ekonomi, kepentingan, dan dari sisi pertahanan keamanan Negara keberadaannya strategis dan vital, maka pengelolaan menjadi kewenangan Negara/Pemerintah.
 4. Adanya pembagian kewenangan pengelolaan yang jelas antara tiap tindakan pemerintahan.
 5. Adanya upaya pengelolaan secara terintegrasi, mulai dari eksplorasi sampai pasca tambang.

Sejalan dengan itu, sesuai dengan yang tertuang dalam penjelasan umum, UU No. 4 Tahun 2009 ini berusaha untuk mengakomodasi suara-

suara sumbang yang selama ini mengemuka, berkaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan bahan galian. Oleh Karena itu, undang-undang baru ini, selain berusaha mengakomodasi persoalan yang selama ini berkembang, juga menyesuaikan dengan perkembangan perubahan pembangunan pertambangan baik yang bersifat Nasional maupun Internasional. Pemikiran akomodasi persoalan dan perkembangan itu tertuang dalam pokok-pokok pikiran, sebagai berikut:

1. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan di kuasai oleh Negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.
2. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah.
4. Usaha pertambangan harus memberikan manfaat ekonomi dan sosial bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

II.3.G. Permasalahan Terkait Pelaksanaan UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Mineral Dan Batu Bara

Sejak diberlakukan UU Minerba tahun 2009, berarti sudah satu dekade pelaksanaannya hingga saat ini. Menurut Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM), sejak diberlakukannya UU Minerba sampai saat ini, terdapat perkembangan yang positif dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Penataan izin usaha pertambangan

yang dikeluarkan Pemerintah Daerah, maupun dari Ditjen Minerba bersama KPK, telah menyisakan sekitar 3.600 dari 10.000-an IUP. Ketika Undang-undang Otonomi Daerah diberlakukan, banyak izin usaha pertambangan terbit tanpa prosedur, tumpang tindih bahkan tak punya amdal.⁵⁰ Selain itu, berdasarkan UU Minerba pula telah diamandemen kontrak seluruh perusahaan Kontrak Karya dan PKP2B. Sesuai amanat UU Minerba juga, telah berdiri 17 smelter yakni 11 smelter nikel, dua bauksit, dua tembaga dan satu smelter mangan untuk peningkatan nilai tambah sektor hulu mineral dalam penyediaan bahan baku industri hilir.⁵¹

Namun demikian, terlepas perkembangan positif di atas, masih ada beberapa hal yang perlu diperhatikan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka melakukan revisi atas UU Minerba sebagai berikut:

II.3.H.i. Perizinan

Pengeluaran izin usaha pertambangan batubara sesuai dengan Pasal 39, Pasal 78 dan Pasal 79 UU Minerba secara nyata merumuskan isi dari Izin Usaha Pertambangan (IUP) kewenangan menerbitkan IUP berada di tangan Bupati/ Walikota, Gubernur dan Menteri sesuai kewenangannya. Peluang terjadinya praktik KKN oleh oknum pejabat pemerintah dengan pelaku usaha pertambangan, dimulai sejak tahapan kegiatan izin eksplorasi, adanya peluang untuk manipulasi luas lahan, pada kegiatan eksploitasi seperti manipulasi surat-surat kepemilikan lahan oleh oknum karyawan perusahaan dengan aparat pemerintahan daerah setempat.⁵²

Hal ini terjadi tidak terlepas dari adanya pemberian izin oleh pejabat yang berwenang terhadap pelaku usaha pertambangan batubara, dengan mudahnya sehingga telah menimbulkan maraknya para mafia

⁵⁰ Della Syahni, "Berikut Catatan Kritis soal Revisi UU Minerba", Mongabay, 7 Februari 2020, <<https://www.mongabay.co.id/2020/02/07/berikut-catatan-kritis-soal-revisi-uu-minerba/>>, diakses 10 Februari 2020.

⁵¹ Ibid.

⁵² BPHN, Analisis Evaluasi Kebijakan Pengelolaan SDA.

izin tambang batubara yang bermain dengan oknum pejabat yang tidak bertanggung jawab.”⁵³

Permasalahan perizinan juga masih menyisakan pekerjaan rumah dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan serta tumpang tindih perizinan dengan Kementerian Perindustrian untuk IUP operasi produksi khusus pengolahan atau pemurnian dengan izin usaha industri.

Carut-marut perizinan di tingkat daerah tidak hanya berdampak pada situasi perizinan dan kepercayaan usaha di daerah tersebut saja. Terbukti, dalam kasus *Churchill & Planet Mining v. Indonesia*.⁵⁴ Hal yang menjadi pokok sengketa adalah pemalsuan dokumen perizinan yang dilakukan oleh pelaku usaha pemegang izin sebelumnya, yakni rekanan pihak investor. Meskipun Pemerintah Indonesia dapat mempertahankan argumentasinya dan memenangkan gugatan tersebut, kasus tersebut menunjukkan adanya ketidakjelasan dan kekacauan di tingkat implementasi dan praktik perizinan di daerah. Hal tersebut dapat menjadi risiko dan tanggung jawab Pemerintah Indonesia di masa depan dalam menghadapi gugatan serupa.

II.3.H.ii. **Kewajiban Divestasi**

Kewajiban divestasi setelah 5 (lima) tahun operasi produksi badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham pada pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional. Kewajiban divestasi setelah 5 (lima) tahun operasi produksi sebagaimana tercantum pada pasal 112 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2009 juga termasuk kebijakan yang berpotensi memberikan hambatan persaingan.

Pencantuman divestasi saham hanya berlaku apabila sahamnya

⁵³ Ibid, hlm. 10.

⁵⁴ Churchill Mining PLC and Planet Mining Pty Ltd v. Republic of Indonesia, ICSID Case No. ARB/12/14 and 12/40

dimiliki oleh asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tentang divestasi seharusnya memperhatikan jenis usaha tambang karena masing-masing jenis usaha tambang memiliki waktu yang berbeda-beda untuk mencapai *Break Event Point* (BEP). Hal tersebut juga terkait dengan keuntungan yang hendak dicapai oleh pelaku usaha.

UU Minerba masih belum mengatur secara jelas mengenai divestasi. Penyusunan mengenai ketentuan-ketentuan divestasi tersebut harus dilakukan secara matang untuk menghindari munculnya hambatan bagi pelaku usaha asing untuk menanamkan investasinya di pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Keresahan yang muncul di sebagian kalangan pelaku usaha pertambangan mineral dan batubara, adalah ketidakjelasan dalam ketentuan divestasi akan mengakibatkan ketidakpastian mereka dalam membuat keputusan melakukan investasi.

Ketidakjelasan aturan divestasi ini akan berbahaya ke depannya, karena selain menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pertimbangan pelaku usaha asing untuk melakukan kegiatan investasinya di Indonesia, terdapat pula pengalaman Pemerintah RI dalam menghadapi sengketa investasi internasional yang berdasarkan sengketa divestasi. Dalam kasus *PT Newmont Nusa Tenggara v. Indonesia*,⁵⁵ materi sengketanya adalah mengenai divestasi PT NNT. Bila tidak terdapat aturan divestasi yang jelas, hal ini dapat menimbulkan risiko hukum bagi Pemerintah Indonesia ke depannya, mengingat potensi gugatan yang dapat mencapai jutaan dolar AS belum termasuk sumber daya waktu dan tenaga yang harus dikeluarkan untuk menghadapi upaya litigasi yang diajukan oleh investor di forum penyelesaian investasi internasional.

II.3.H.iii. **Perpanjangan Kontrak Karya dan PKP2B**

Satu hal yang menjadi permasalahan terkait dengan kebijakan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yaitu

⁵⁵ Republic of Indonesia v. PT Newmont Nusa Tenggara, UNCITRAL *ad hoc*, 2008

sebagaimana tertuang dalam ketentuan peralihan Pasal 196 huruf a yang menyatakan bahwa, kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Namun dalam huruf b berikutnya dinyatakan bahwa ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud dalam huruf a, disesuaikan selambat-lambatnya 1 tahun sejak UU ini diundangkan, kecuali mengenai penerimaan Negara.

Pengecualian terhadap penerimaan Negara sebagaimana dimaksud pada huruf b adalah upaya peningkatan bagi penerimaan Negara. Pasal 196 huruf a dengan jelas menentukan bahwa kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Setelah berakhirnya kontrak atau perjanjian tersebut, maka selanjutnya harus mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam UU Minerba dan tidak dapat diperpanjang lagi.

Hal ini disebabkan rezim kontrak atau perjanjian sudah tidak dikenal lagi dalam UU Minerba. Hanya satu bentuk izin yang ditentukan untuk melakukan usaha pertambangan, yaitu Izin Usaha Pertambangan. Namun ketentuan sebagaimana dituangkan dalam huruf b dari pasal 169 tersebut menyatakan bahwa paling lambat dalam waktu satu tahun, ketentuan yang tercantum dalam pasal KK dan PKP2B sebagaimana dimaksud dalam huruf a, harus disesuaikan. Dengan demikian terlihat bahwa kedua ayat tersebut tidak sinkron satu sama lain. Hal ini menimbulkan berbagai penafsiran dari para pelaku usaha pertambangan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dan timbulnya permasalahan hukum terkait kasus-kasus pertambangan, yang mana beberapa perusahaan kontraktor tidak berkenan untuk melakukan penyesuaian kontraknya dengan Pemerintah, karena merasa dibebani dengan kewajiban keuangan yang meningkat.

Sebagaimana diketahui, UU No. 11/Tahun 1967 mengakomodasi adanya KK untuk pertambangan mineral dan PKP2B untuk pertambangan batubara. Selain adanya perizinan yang berbentuk Kuasa Pertambangan, KK dan PKP2B bersifat *lex specialis* yang mana kedua belah pihak yang menandatangani perjanjian sepakat untuk tidak menambah atau mengurangi *terms and conditions* dalam kontrak dari mulai berlaku sampai berakhirnya masa kontrak. Bentuk KK dan PKP2B tersebut telah memberikan kepastian hukum yang kuat dan memberikan cukup perlindungan bagi setiap penanam modal untuk terhindar dari adanya tambahan-tambahan pungutan Pemerintah yang tidak dapat diprediksi.

Pasal 169 ayat a, yang menyatakan semua izin dan kontrak yang telah berlaku sebelumnya harus tetap dihormati. Namun, sayangnya ayat b pada pasal yang sama menyatakan “Ketentuan yang tercantum dalam pasal KK dan PKP2B sebagaimana dimaksud pada huruf a, disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak UU ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara.” Secara implisit bunyi ayat b) tersebut bertentangan (kontradiksi) dengan bunyi ayat a). Sudah 3 (tiga) tahun berjalan pemerintah, dalam hal ini Kementerian ESDM, berusaha melakukan renegotiasi kontrak sebagaimana diamanatkan oleh ayat b) namun sampai dengan disusunnya naskah akademik ini, tidak/belum ada satu pun pemegang KK atau PKP2B yang telah bersedia atau sudah menandatangani KK atau PKP2B baru. Hal ini menunjukkan bahwa Pasal 169 ayat b belum berjalan. Adapun alasan Pasal 169 ayat b mendapatkan banyak tantangan dari para pelaku usaha pemegang kontrak karena renegotiasi kontrak tanpa adanya *trade off* atau *take and give* dari sisi Pemerintah akan sangat merugikan pihak pelaku usaha pemegang kontrak. Adanya ayat c) pada pasal 169, yang melarang Pemerintah menurunkan penerimaan negara menyebabkan pemerintah kehilangan *trade off* dalam renegotiasi kontrak. Dengan demikian renegotiasi kontrak akan bersifat perintah satu arah yang berarti hilangnya makna negosiasi sebagai basis perjanjian kontrak. Jika Pemerintah akan tetap

memaksakan secara sepihak ketentuan-ketentuan baru di dalam kontrak tanpa adanya *trade off*, dapat diperkirakan semuanya akan berakhir di arbitrase internasional.

Hingga saat ini terdapat beberapa PKP2B generasi pertama yang kontraknya akan berakhir dalam dua (2) hingga empat (4) tahun ke depan dan terbuka kemungkinan perusahaan kontraktor berkepentingan untuk terus mengelola seluruh lahan yang dikelola saat ini. Kontraktor-kontraktor dimaksud adalah PT Tanito Harum (kontrak berakhir: 1/2019), PT Arutmin Indonesia (11/2020), PT Kaltim Prima Coal (12/2021), PT Multi Harapan Utama (4/2022), PT Adaro Indonesia (10/2022), PT Kideco Jaya Agung (3/2022) dan PT Berau Coal (9/2025). Ditengarai bahwa revisi ke-6 PP 23/2010 sarat akan akomodasi kepentingan tersebut. Namun demikian, hingga naskah akademik ini disusun, usulan revisi PP tersebut belum terlaksana.

Sebagai perusahaan investasi tinggi, tentu perusahaan kontraktor PKP2B ini berkeinginan untuk memperoleh perpanjangan operasi pengelolaan tambang secara otomatis melalui IUPK dan penguasaan 100 persen luas lahan tambang yang saat ini dikuasai, minimal hingga 20 atau 30 tahun ke depan. Akan tetapi, hal tersebut sangat berlawanan dengan mandat atau konstitusi dan beberapa ketentuan yang ada dalam UU Minerba 4/2009 yaitu dalam Pasal 83, Pasal 169 dan Pasal 171 yang mana UU Minerba tidak mengenal adanya skema perpanjangan KK dan PKP2B secara otomatis. Terlebih lagi UU tersebut mengamanatkan dimana manfaat terbesar untuk kesejahteraan rakyat hanya akan diperoleh jika pengelolaan tambang tersebut diberikan kepada BUMN/BUMD. Hal ini sejalan dengan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi 36/2012 atas *judicial review* UU Migas 22/2001 dan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi 85/2013 atas *judicial review* UU Sumber Daya Air 7/2004.

Permasalahan ini sudah dapat ditangani dengan baik sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri ESDM Nomor 1796K/30/MEM/2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan, Evaluasi, serta Penerbitan

Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara.

II.3.H.iv. **Prioritas Pengelolaan oleh BUMN/BUMD**

Setelah berakhirnya masa berlaku suatu kontrak (KK atau PKP2B), Pemerintah mempunyai wewenang penuh untuk tidak memperpanjang kontrak. Seluruh wilayah pertambangan yang tadinya dikelola kontraktor harus dikembalikan kepada negara. Negara berkuasa penuh atas wilayah tambang, yang nantinya berubah menjadi wilayah pencadangan negara (WPN). Pengelolaan lebih lanjut atas WPN diproses melalui tender dan persetujuan DPR. Pengelolaan WPN hasil dari PKP2B yang kontraknya berakhir dapat dilakukan oleh BUMN khusus yang 100 persen sahamnya milik negara. Dengan demikian, pasokan energi batubara untuk kebutuhan dalam negeri, termasuk bagi PLN dan sektor industri akan lebih terjamin, dapat diatur Pemerintah bertarif khusus dan berkelanjutan, bebas potensi penyelewengan dan praktik-praktik tidak *prudent*. Faktanya, UU Minerba kurang memberi ruang kepada BUMN untuk mengelola lahan lahan bekas KK/PKP2B yang habis masa berlakunya, demi mencapai manfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Prioritas kepada BUMN dan BUMD, kewajiban menggunakan perusahaan lokal dan/atau nasional, dan larangan menggunakan perusahaan afiliasi untuk mendapatkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK) mineral/unsur logam dan batubara dengan mekanisme *first come first serve*, sebagaimana diatur dalam Pasal 75 UU Minerba. Apabila tidak ada yang berminat maka WIUPK tersebut akan ditawarkan kepada badan usaha swasta yang bergerak di bidang pertambangan dengan cara lelang. Dari satu sisi, kebijakan prioritas ini tidak memberikan kesempatan yang sama kepada perusahaan-perusahaan pertambangan domestik. Pemegang IUP dan IUPK wajib menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional. Dalam hal tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan lokal IUPK dapat menggunakan perusahaan jasa pertambangan lain yang berada

dalam wilayah hukum Indonesia.⁵⁶ UU Minerba masih belum memberikan definisi yang jelas tentang perusahaan lokal dan/atau nasional. Ketidakjelasan definisi tersebut dapat memberikan *entry barrier* bagi beberapa pelaku usaha yang sebenarnya mempunyai kompetensi lebih baik. Pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha jasa pertambangan yang diusahakannya, kecuali dengan izin Menteri.

II.3.H.v. **Penggunaan Lahan**

Selanjutnya hubungan penggunaan tanah untuk kegiatan usaha pertambangan diatur dalam pasal 134 sampai dengan pasal 138 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. UU Minerba menentukan bahwa hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan usaha pertambangan dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁷ Pemegang IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah.⁵⁸ Pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian hak atas tanah sebagaimana dimaksud dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atas tanah oleh pemegang IUP atau IUPK.⁵⁹ Pemegang IUP atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135 dan Pasal 136 yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang- bidang tanah dapat diberikan hak atas

⁵⁶ Pasal 127, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁵⁷ Pasal 134, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁵⁸ Pasal 135, *ibid.*

⁵⁹ Pasal 136, *ibid.*

tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁰ Hak atas IUP, IPR, atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah, karenanya sebelum melakukan kegiatan penambangan harus terlebih dahulu melakukan pembebasan hak atas tanah yang akan digunakan.

Perhatian selanjutnya perlu ditujukan pada data luas lahan pertambangan, alih fungsi hutan atau lahan harus terbuka. Penggunaan lahan tersebut tak punya konflik dengan wilayah kelola masyarakat, baik masyarakat adat maupun lokal.

II.3.H.vi. **Kerja sama Perusahaan Asing dengan Perusahaan Nasional**

Pasal 124 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 menyatakan bahwa Pemegang IUP, IUPK wajib menggunakan Perusahaan Jasa Pertambangan Lokal atau nasional dalam pelaksanaannya. Namun didalam pasal 124 ayat (2) disebutkan bahwa bila perusahaan jasa pertambangan lokal/nasional tidak ada, maka boleh menggunakan perusahaan jasa pertambangan lain yang berbadan hukum Indonesia. Kedua ketentuan tersebut nampak kontradiksi, yang mana ayat (1) mewajibkan menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal atau nasional, akan tetapi di ayat (2) nya memberikan kesempatan untuk tidak menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal atau nasional, tetapi boleh menggunakan perusahaan lainnya. Ini tentunya menimbulkan penafsiran, bahwa boleh memilih, atau dapat saja langsung dikatakan bahwa tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan lokal atau nasional yang mampu dan berkualitas, sehingga selalu menggunakan perusahaan jasa pertambangan lain/asing.

II.3.H.vii. **Hal Terkait Lainnya**

Hal-hal lain yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan barang tambang ini adalah tata kelola produksi dan perdagangan komoditas juga perlu diatur dengan pengaturan kuota produksi, pengetatan potensi *illegal trade*, pengendalian produksi dan ekspor. Juga, hitungan kebutuhan

⁶⁰ Pasal 137, *ibid.*

untuk *domestic market obligation* (DMO), ketegasan hilirisasi dan pengendalian praktik penghindaran pajak.

Hal lain yang perlu menjadi perhatian juga dalam revisi adalah pembenahan sistem pajak dan penerimaan negara, efektivitas pembangunan daerah dan desentralisasi, pengawasan standar *good mining practices*, penanganan dampak sosial dan lingkungan, peningkatan nilai tambah, dan penegakan hukum.

II.3. Kajian terhadap Implikasi Sosial Ekonomi Pengelolaan Mineral dan Batubara

Industri pertambangan tetap menjadi salah satu penyumbang *Gross Domestic Product* (GDP), pendapatan melalui ekspor, dan penerimaan daerah yang signifikan di Indonesia.⁶¹ Namun kegiatan pertambangan mineral dan batubara bukan hanya kegiatan yang padat modal (*high capital*) dan teknologi (*high technology*), tapi juga padat resiko (*high risk*). Resiko kegiatan pertambangan yang dimaksud tidak hanya terhadap pelaku usaha usaha pertambangan yang bersangkutan tapi juga kepada masyarakat yang menetap di daerah pertambangan dan sekitarnya.

Lahirnya Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (“**UU No. 4/2009**”) salah satunya dimaksudkan untuk mencari jalan tengah bagi dua kepentingan tersebut: pelaku usaha dan kemaslahatan penduduk sekitar. Meskipun demikian, diskursus mengenai dampak peraturan perundang-undangan mengenai pertambangan mineral dan batubara seperti UU No. 4/2009 dan peraturan pelaksanaannya, masih cukup parsial dan menimbulkan kesenjangan analisis antara satu dengan lainnya. Di satu sisi, mereka yang menganggap bahwa pengaturan dalam UU No. 4/2009 serta peraturan pelaksanaannya memberikan dampak negatif terhadap kehidupan sosial-ekonomi masyarakat lokal, dan di sisi lain, mereka yang berpendapat bahwa UU No. 4/2009 sudah dengan tepat menangkap

⁶¹ Price Waterhouse Cooper (PWC), *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide*, May 2018, 10th Ed., hlm. 26-27.

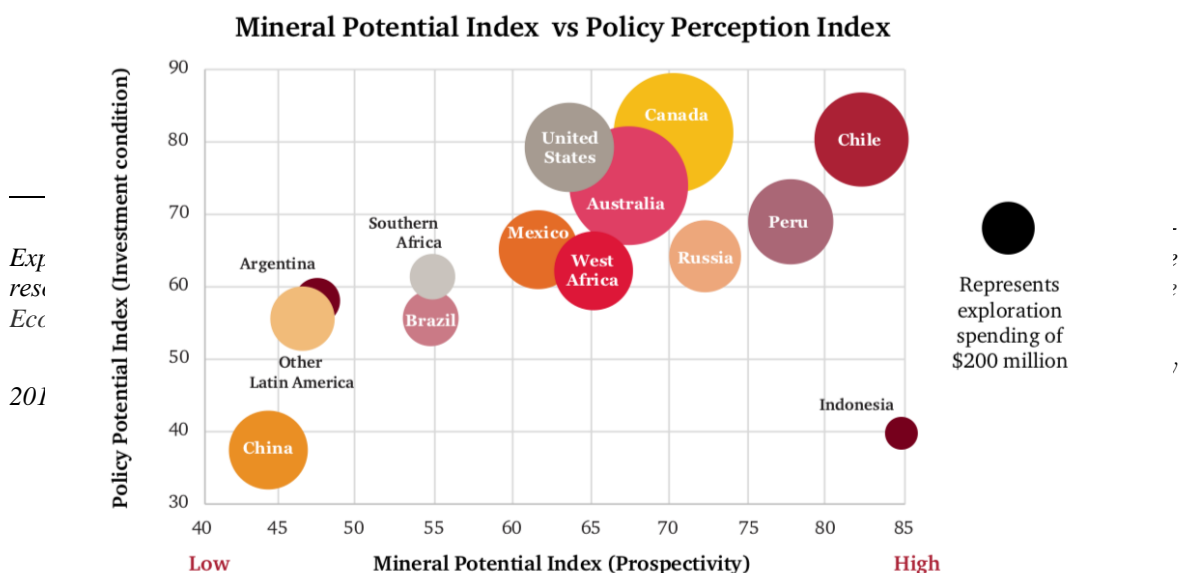
potensi permasalahan sosial-ekonomi yang ada namun dalam praktiknya, pelaku usaha dan pemberi izin belum dapat menjalankan prinsip yang tertuang atau patuh terhadap kepada peraturan perundang-undangan. Analisis dalam bab ini akan berupaya untuk menganalisis kedua pendapat tersebut untuk dapat melihat dampak sosial-ekonomi kegiatan pertambangan mineral dan batubara yang holistik di Indonesia.

II.4.A. Potensi Tambang dan Dampak kepada Masyarakat Lokal

Dampak pengusahaan dan kegiatan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia, sebagaimana di negara yang kaya akan bahan tambang lainnya, sering dikaitkan dengan hipotesis *'the resource curse'*. Suatu hipotesis yang mengatakan bahwa negara yang kaya sumber daya alam, termasuk bahan galian tambang, cenderung memiliki perkembangan yang lebih lambat daripada negara yang tidak kaya akan sumber daya alam dan bahan galian tambang.⁶² Indonesia merupakan salah satu negara yang menurut studi dari *Fraser Institute* yang diolah dalam laporan *Price Waterhouse Cooper* (PWC) pada tahun 2018, memiliki indeks potensi tambang tertinggi di dunia, serupa dengan Chile dan Peru, meskipun tingkat eksplorasi tambang di Indonesia merupakan salah satu yang terendah di dunia.⁶³

Figur 1: Indeks Potensi Mineral v. Indeks Persepsi Kebijakan

Sumber: S&P Global Market Intelligence, *Fraser Institute* sebagaimana dilansir dalam *Price Waterhouse Cooper* (PWC), *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide*, May 2018, 10th Ed.



Dengan tingginya potensi tambang Indonesia, maka potensi pengusahaan yang menguntungkan sama besarnya dengan kemungkinan kerusakan lingkungan dan penurunan kualitas hidup masyarakat.⁶⁴ Abrar Saleng sebagaimana dikutip dalam Samuel Risal, Paranoan, dan Djaja, menekankan bahwa orientasi pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia lebih sebagai sumber pendapatan ketimbang sebagai sebuah *capital*.⁶⁵ Meskipun demikian, UU No. 4/2009 seyogyanya telah menjabarkan prinsip-prinsip yang mencakup perlindungan atas potensi dampak negatif kegiatan pertambangan terhadap masyarakat lokal. Dalam penjelasan Pasal 3 dari UU No. 4 tahun 2009, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah sebagai berikut:

- 1) mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh Negara dan pengembangan serta pendayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah bersama dengan pelaku usaha;
- 2) pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing;
- 3) dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah;

⁶⁴ Lihat L. Mancini dan S. Sala, *Social Impact Assessment in the Mining Sector: Review and Comparison of indicators Frameworks, Resources Policy, Vol. 57, Agustus (2018)*, hlm. 98-111; Muhammad Yaasiin Raya dan Irwansyah, *Analisis Kewajiban Deposito sebagai Jaminan Reklamasi dan Pascatambang, Papua Law Journal Vol. 1 No. 2, Mei (2017)*, hlm. 220-236.

⁶⁵ Samuel Risal, Paranoan, dan Djaja, *Analisis Dampak Kebijakan Pertambangan Terhadap Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat di Kelurahan Makroman, Jurnal Administrative Reform, Vol. 1 No. 3 (2013)*, hlm. 516-530, hlm. 524.

- 4) usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial bagi kesejahteraan rakyat Indonesia;
- 5) usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan;
- 6) dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi dan partisipasi masyarakat.

Khususnya dari poin 4 dan 5, UU No. 4/2009 mendemonstrasikan adanya orientasi ekonomi yang ramah dan berkomitmen terhadap kemaslahatan masyarakat sekitar, bukan sekedar mengejar pendapatan. Berdasarkan studi kasus yang akan dipaparkan di bawah ini, kami akan melihat apakah prinsip-prinsip yang tertuang di atas sejalan dengan studi empiriknya.

II.4.B. Indikator Dampak Sosial Ekonomi Kegiatan Pertambangan Terhadap Masyarakat Lokal

Secara umum, dampak aktifitas pertambangan menurut Soemarwoto (2005) sebagaimana dikutip dalam Teuku A. Fachlevi, Putri, dan Simanjuntak, bisa disebabkan dari proses alami, kimia, fisik maupun biologis.⁶⁶ Kriteria fisik menurut Soemarwoto tersebut, merupakan salah satu dari banyak indikator yang digunakan untuk melihat dampak kegiatan pertambangan terhadap kehidupan sosial-ekonomi masyarakat setempat. Menurut studi literatur, beberapa indikator untuk menilai dampak sosial-ekonomi kegiatan pertambangan adalah sebagai berikut: (1) ekonomi, pendapatan, dan keamanan, (2) penyerapan tenaga kerja dan pendidikan, (3) penggunaan lahan dan aspek teritori, (4) demografi, (5)

⁶⁶ Teuku A. Fachlevi, Putri, dan S.M.H. Simanjuntak, Dampak dan Evaluasi Kebijakan pertambangan Batubara di Kecamatan Mereubo, *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan Vol. 2 No. 2, Agustus (2015)*, hlm. 171-180, hlm. 172-173.

lingkungan, kesehatan, dan keamanan, dan (6) hak asasi manusia.⁶⁷ Untuk melihat bagaimana indikator tersebut digunakan, berikut adalah beberapa studi kasus yang kami himpun dari berbagai penelitian empiris dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir ini.

⁶⁷ Mancini dan Sala, hlm. 102-103.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam bagian ini, naskah akademik hanya akan menganalisa peraturan perundang-undangan yang tidak secara langsung mengatur mengenai pengaturan mineral dan batubara. Bagian ini akan menganalisa bagaimana sebagian ketentuan dari peraturan-peraturan tersebut memiliki dampak atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

III.16. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Seperti yang telah dituliskan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengenai makna negara menguasai atas kekuasaan sumber daya alam, ketentuan ini menjadi sumber hukum tertinggi dalam melakukan pengelolaan dan pengusahaan terhadap sumber daya alam di Indonesia. Penjelasan mengenai dikuasai oleh negara telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi yakni mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*); pengaturan pengelolaan (*beheersdaad*); dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

UUPA Pasal 2 ayat (2) merumuskan makna hak menguasai negara sebagai wewenang untuk:

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

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (3) Wewenang yang bersumber

pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Dalam UUPA Pasal 2 ayat (4) telah disebutkan bahwa pelaksanaan penguasaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dapat dikuasakan kepada daerah walaupun ketentuan ini memungkinkan daerah turut serta menyelenggarakan hak menguasai oleh Negara atas bumi, mair dan kekayaan alam di dalamnya tetapi tidak jelas terutama mengenai makna dikuasakan dan serahkan kepada peraturan pemerintah untuk mengatur lebih lanjut.

Dalam Pasal 14 ayat (1) huruf e Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Pasal ini mengatur soal perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk:

“... mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut diatas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana ("planning") mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara: Rencana Umum ("National planning") yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana- rencana khusus ("regional planning") dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat”.

Pada Pasal 8 menyatakan atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa. Karena menurut ketentuan dalam pasal 4 ayat 2 hak-hak atas tanah itu hanya

memberi hak atas permukaan bumi saja, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung didalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya. Dalam UUPA telah diamanatkan bahwa mengenai urusan dibidang pertambangan pengaturan terhadap penguasaan tanah berikut alas haknya harus diatur tersendiri dalam UU, karena dalam UUPA hanya diatur mengenai hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi saja.

Dalam Pasal 16 UUPA, Pemerintah diwajibkan untuk menyusun rancangan umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan. Dalam penataan ruang terkait pengelolaan pertambangan, mengacu pada rencana umum peruntukan tanah, didasarkan pada kondisi obyektif fisik tanah dan keadaan lingkungan, baik di tingkat propinsi, dan kabupaten/kota harus memiliki kesamaan. Berdasar Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, hal ini dalam pelaksanaan penetapan rencana pembangunan kepada kepentingan umum, sesuai dengan dan berdasarkan kepada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ditetapkan lebih dahulu, termasuk dalam penetapan kawasan wilayah pengelolaan pertambangan.

III.17. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem terletak pada larangan melakukan kegiatan yang mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam sebagaimana diatur pada Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati

dan Ekosistem. Adapun perubahan terhadap keutuhan suaka alam tersebut meliputi mengurangi, menghilangkan fungsi dan luas kawasan suaka alam, serta menambah jenis tumbuhan dan satwa lain yang tidak asli.⁶⁸

Pelanggaran terhadap larangan melakukan kegiatan yang mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).⁶⁹

Jadi, dalam penentuan Wilayah Pertambangan (WP) serta pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) baik itu untuk mineral maupun batubara tidak boleh bersinggungan dengan kawasan suaka alam sebagaimana amanat UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem.

Pengaturan Pasal 1 angka 33, angka 34 dan angka 35, serta Pasal 27 UU Minerba, memberikan ruang pengaturan untuk wilayah pencadangan negara yang dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional, dan dapat diusahakan untuk pertambangan oleh pemegang Izin Usaha Pertambangan.

Untuk kepentingan strategis nasional tersebut, Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan dengan memperhatikan aspirasi daerah dapat menetapkan wilayah tersebut sebagai daerah yang dicadangkan untuk komoditas tertentu dan daerah konservasi dalam rangka menjaga keseimbangan ekosistem dan lingkungan, dan wilayah tersebut yang ditetapkan untuk komoditas tertentu dapat usahakan sebagian luas wilayahnya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat RI.

Pengaturan dimaksud, bahwa dalam hal wilayah pencadangan negara dimaksud dalam kawasan hutan, maka akan bersinggungan

⁶⁸ Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem.

⁶⁹ Pasal 40 UU UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem.

dengan pengaturan di bidang kehutanan, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Dalam hal Pasal 27 UU Nomor 4 Tahun 2009 akan diterapkan, yaitu menetapkan Wilayah Pencadangan Negara (WPN) dan berubah menjadi WUPK, yang berada dalam Hutan Konservasi walaupun dengan persetujuan DPR, akan bertabrakan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, karena dalam Undang-Undang dimaksud untuk kawasan hutan konservasi tidak dapat dilakukan kegiatan untuk pertambangan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, pada intinya hanya mengatur bahwa konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang dilakukan melalui kegiatan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya dan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Kawasan Konservasi dilarang untuk kegiatan pertambangan karena Kawasan Konservasi merupakan kawasan yang memiliki fungsi sebagai penyangga dan penyeimbang kehidupan yang harus dilindungi dan dilestarikan. Fungsi ini menjadi sangat penting karena kawasan ini mempunyai peranan baik secara hidrologis, ekologis, serta keanekaragaman hayati. Kegiatan pertambangan akan menjadi ancaman yang sangat serius bagi fungsi kawasan ini.

Dengan demikian pengaturan Pasal 1 angka 33, angka 34 dan angka 35, serta Pasal 27 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, terjadi konflik pengaturan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, sehingga pengaturan Pasal 1 angka 33, angka 34 dan angka 35, serta Pasal 27 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, perlu disinkronkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

III.18. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. UU Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang

Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional mewajibkan agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Hal tersebut sejalan dengan sebagaimana diamanatkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 bahwa semua hutan di wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan.

Penguasaan hutan oleh Negara bukan merupakan kepemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, dan atau mengubah status kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Penyelenggaraan hutan dimaksud antara lain harus menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional, serta mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 ditetapkan bahwa hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi, dengan demikian dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan bagi

kesejahteraan rakyat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi.

Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengatur bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Sedangkan dalam Pasal 38 ayat (3) juga mengatur bahwa penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batas luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.

Dalam Pasal 38 ayat (4) memandatkan bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Dengan berlakunya ketentuan Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan di kawasan hutan lindung terutama bagi pemegang izin atau perjanjian sebelum berlakunya Undang-Undang tersebut, karena :

- Tidak ada ketentuan peralihan dalam Undang-Undang tersebut yang menyatakan bahwa perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan lindung yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang tersebut tetap berlaku.
- Tidak adanya ketentuan tersebut mengakibatkan status dari izin atau perjanjian yang ada sebelum berlakunya Undang-Undang tersebut menjadi tidak jelas dan bahkan dapat diartikan menjadi tidak berlaku lagi.

Untuk mengakomodasikan perizinan atau perjanjian usaha pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang- Undang Nomor 41 Tahun 1999, maka Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999

dipandang perlu diubah sebagaimana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1994 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 yang menambah ketentuan :

Pasal 83A:

“Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.”

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, maka berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 menetapkan bahwa 13 (tiga belas) perijinan atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ditandatangani sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dapat melanjutkan kegiatannya sampai berakhirnya perijinan atau perjanjiannya dalam kawasan hutan lindung secara terbuka.

Walaupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1994 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, dan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004, secara eksplisit tidak menyebutkan pengecualian perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan pada kawasan hutan lindung, akan tetapi menyebutkan perijinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan, secara logis mengingat kawasan hutan lindung adalah bagian dari kawasan hutan, maka perijinan atau perjanjian di bidang pertambangan dalam kawasan hutan lindung dapat melanjutkan kegiatan penambangannya secara terbuka sampai berakhirnya perijinan atau perjanjiannya.

Terhadap perijinan atau perjanjian di luar 13 (tiga belas) perijinan atau perjanjian tidak dapat mengadopsi ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, walaupun dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dapat dimungkinkan adanya perubahan fungsi kawasan hutan, hal tersebut tidak berlaku untuk penggunaan kawasan untuk kepentingan

pembangunan di luar kegiatan kehutanan, antara lain dalam hal ini kegiatan pertambangan, karena :

- 1) Sesuai Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 yaitu penggunaan kawasan tersebut dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.
- 2) Disamping itu Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tersebut, pada dasarnya dapat dilakukan apabila berdasarkan hasil penelitian terpadu kawasan hutan tersebut, sudah tidak memenuhi kriteria dan fungsinya sebagai kawasan hutan yang telah ditetapkan, sehingga kawasan hutan tersebut dapat diubah fungsinya, sebagai contoh, fungsi hutan produksi yang berdasarkan hasil penelitian terpadu, sesuai dengan kondisi di lapangan memenuhi kriteria untuk dijadikan hutan lindung, untuk itu hutan produksi tersebut dapat diubah fungsi menjadi hutan lindung atau sebaliknya.

III.19. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Adapun substansi di dalam UU Minerba yang saling berkaitan dan harus disinkronkan dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah (UU Perimbangan Keuangan) adalah materi mengenai “pendapatan negara dan daerah yang berasal dari kegiatan pertambangan dan batubara” yang diatur di dalam UU Minerba Bab XVII tentang Pendapatan Negara dan Daerah yaitu di Pasal 128 sampai dengan Pasal 133.

Terkait dengan pendapatan Negara, terdiri atas penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Penerimaan bukan pajak terdiri dari pajak-pajak yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan; dan bea masuk dan cukai. Sedangkan penerimaan negara bukan pajak terdiri atas iuran tetap; iuran eksplorasi; iuran produksi; dan kompensasi data informasi (Pasal 128 ayat 2, ayat (3) dan ayat (4) UU Minerba).

Pemasukan Negara tersebut kemudian dialihkan kembali ke daerah melalui Dana Bagi Hasil, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Pasal 1 angka 20 UU Perimbangan Keuangan).

Dana Bagi Hasil tersebut salah satunya bersumber dari sumber daya alam yang berasal dari pertambangan umum (Pasal 11 ayat (1), ayat (3) huruf b UU Perimbangan Keuangan). Kemudian pembagian Penerimaan Negara yang berasal dari sumber daya alam dari penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah (Pasal 14 huruf c UU Perimbangan Keuangan).

Di dalam UU Perimbangan Keuangan, pendapatan daerah merupakan penerimaan daerah berupa uang yang masuk dalam kas daerah (Pasal 1 angka 11 UU Perimbangan Keuangan), yang merupakan hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan (Pasal 1 angka 12 UU Perimbangan Keuangan). Pendapatan daerah dapat juga disebut pendapatan asli daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 18 UU Perimbangan Keuangan). PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi (Pasal 3 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan). Hasil PAD dibayar oleh pemegang usaha pertambangan melalui pajak dan retribusi daerah (Pasal 6 ayat (1) huruf a dan huruf b UU Perimbangan Keuangan).

Jadi keterkaitan materi antara UU Minerba dan UU Perimbangan Keuangan adalah terletak pada pengaturan mengenai pendapatan negara dan daerah yang berasal dari kegiatan pertambangan dan batu bara. Dimana pengatutran mengenai jenis pendapatan Negara dan pendapatan

daerah telah telah sikron dan harmonis diatur didalam kedua UU tersebut.

III.20. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Adanya Pasal 112 terkait keharusan melakukan divestasi pada tahun ke-6 (setelah lima tahun berproduksi) untuk penanaman modal asing sangat bertentangan dengan UU No. 25 tahun 2007 tentang PMA dimana industri yang dimaksud 100% sahamnya diperbolehkan dimiliki pihak asing dan tidak ada ketentuan kewajiban untuk melakukan divestasi. Divestasi yang bersifat disinsentif yang terdapat pada UU No.4 tahun 2009, bertentangan dengan insentif-insentif fiskal yang disediakan oleh pemerintah untuk industri dasar. Oleh karena itu Pasal 104 ayat (2) dan Pasal 112, UU No.4 tahun 2009 pada kenyataannya bersifat *overlapping* dan duplikasi dengan UU No. 25 tahun 2007 tentang PMA dan UU No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian. Oleh karena itu, sebagian besar investor di bidang pengolahan dan pemurnian mineral & batubara akan lebih senang memilih jalur perizinan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian daripada Kementerian ESDM.⁷⁰

Pemegang KK sebagaimana dimaksud dalam pasal 169 yang sudah berproduksi diwajibkan melakukan pemurnian sebagaimana diamanatkan dalam pasal 103 ayat (1) selambat- lambatnnya 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Mengingat banyak faktor yang menentukan dan mempengaruhi keekonomian pembangunan suatu *smelter* atau industri pemurnian yang harus dipertimbangkan dan diselesaikan oleh penanam modal seperti studi kelayakan yang bersifat "*bankable*" skala keekonomian penguasaan teknologi (*patent*), sumber pendanaan (*financing*), AMDAL/lingkungan hidup, pemasaran/ *off take*, dan lainnya.

⁷⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan tentang Minerba di Kawasan Hutan Lindung", (BPHN, 2013), hal. 40.

Investasi di sektor hilir akan membutuhkan modal yang jauh lebih besar dibandingkan dengan investasi di sektor hulu (skala ekonomi yang lebih besar). Oleh karena itu mencari sumber pendanaan (*financing*) bagi proyek yang akan dibangun menjadi masalah besar bagi perusahaan-perusahaan tambang kecil dan menengah.

Bagi perusahaan tambang kecil dan menengah, kendala mencari sumber pendanaan harus disiasati dengan melakukan merger atau membentuk konsorsium agar skala industri hulunya menjadi lebih besar. Hal ini tentu akan memerlukan waktu yang lebih panjang lagi. Mengingat waktu yang diamanatkan UU No.4/2009, maka waktu yang tersedia tinggal 1 (satu) tahun lagi (akhir 2014), dapat diperkirakan akan banyak perusahaan tambang yang tidak dapat memenuhi batas waktu yang telah ditentukan, oleh karenanya Pasal 170 bersifat tidak operasional.

Pada Pasal 6 ayat (f) (g) dan Pasal 7 ayat (b), (c), (d) UU No.4/2009 tercantum kewenangan Menteri ESDM dan para Gubernur untuk pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP), di wilayah lintas propinsi (untuk Menteri) dan wilayah lintas kabupaten (untuk para Gubernur) pada kenyataannya tidak dapat berjalan dengan semestinya karena masing-masing masih memerlukan rekomendasi dari para Gubernur terkait atau para Bupati terkait. Hal ini disebabkan para Gubernur dan para Bupati terkait akan cenderung ingin mengeluarkan IUP-nya sendiri-sendiri (dipecah menjadi dua atau lebih IUP).

Pada pasal 124 ayat (3) UU No.4/2009 tercantum bahwa Usaha Jasa Pertambangan hanya diperbolehkan menerima Jasa Penambangan (eksploitasi):

- 1) Konsultasi, perencanaan, pelaksanaan dan pengujian peralatan di bidang Penyelidikan Umum, Eksplorasi, Studi Kelayakan, Konstruksi, Pengangkutan, Lingkungan, Pasca Tambang dan Reklamasi, Keselamatan dan Kesehatan Kerja.
- 2) Konsultasi, Perencanaan dan Pengujian Peralatan di bidang Penambangan atau Pengolahan dan Pemurnian.

Hal ini berarti Usaha Jasa Pertambangan dilarang/tidak

diperbolehkan untuk melakukan penggalan *overburden* pengerukan batubara/mineral (*coal getting, mineral getting*), serta pengolahan dan pemurnian. Pasal 124 ayat (3) yang membatasi usaha jasa pertambangannya untuk memberikan jasa penambangan (*overburden removal, coal getting*) pengolahan dan pemurnian dapat dipastikan tidak akan operasional karena perusahaan tambang masih dapat melakukan *outsourcing* melalui penyewaan peralatan, gali dan angkut, kontrak tenaga kerja.

Seharusnya Undang-Undang tidak perlu memilah-milah, mana yang boleh di kontrakkan (di *outsourcing*-kan) dan mana yang tidak boleh. Pertimbangan boleh tidak nya sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada pertimbangan ekonomi.

Selanjutnya, terdapat juga pengaturan mengenai tanggung jawab penanam modal yang berkaitan dengan minerba. Dalam hal ini, Pasal 16 UU No.25/2007 menyatakan bahwa “*Setiap penanam modal bertanggung jawab untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup*”. Selanjutnya, Pasal 17 UU No. 25/2007 menyatakan bahwa “*Penanam modal yang mengusahakan sumber daya alam yang tidak terbarukan wajib mengalokasikan dana secara bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup, yang pelaksanaannya diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”. Berdasarkan kedua pasal tersebut, dapat dilihat bahwa penanam modal memiliki kewajiban untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup serta mengalokasikan dana untuk pemulihan lokasi. Hal tersebut memiliki keterkaitan dengan UU Minerba, khususnya dalam Pasal 2 huruf d yang menyatakan bahwa pengelolaan Minerba dilaksanakan dengan cara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Dalam UU Minerba, keterkaitan kewajiban untuk melestarikan lingkungan tertera dalam pelaksanaan reklamasi serta pasca tambang yang dilaksanakan untuk memulihkan lingkungan di wilayah penambangan.

III.21. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Keterkaitan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU PR) dengan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) UU PR yang menyatakan bahwa penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya. Dalam Penjelasannya dikatakan bahwa penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan merupakan komponen dalam penataan ruang baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, kegiatan kawasan, maupun nilai strategis kawasan dan Pertambangan termasuk kedalam kawasan budi daya. Kawasan budi daya adalah kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat ibadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan dan keamanan.

Pasal 5 ayat (5) menjelaskan bahwa penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang Kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. Dalam penjelasannya dijelaskan bahwa kawasan strategis merupakan kawasan yang di dalamnya berlangsung kegiatan yang mempunyai pengaruh besar terhadap tata ruang di wilayah sekitarnya, kegiatan lain di bidang yang sejenis dan kegiatan di bidang lainnya, dan/atau peningkatan kesejahteraan masyarakat. Jenis kawasan strategis, antara lain, adalah kawasan strategis dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya, pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, serta fungsi dan daya dukung lingkungan hidup. Kawasan strategis dari sudut kepentingan pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, antara lain, adalah kawasan pertambangan minyak dan gas bumi termasuk pertambangan minyak dan gas bumi lepas pantai, serta kawasan yang menjadi lokasi instalasi

tenaga nuklir.

Pengaturan mengenai pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat berupa pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan terdapat dalam Pasal 8 ayat (4).

Kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang, pelaksanaan penataan ruang nasional, pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional, dan penyusunan dan penetapan pedoman bidang penataan ruang yang diatur dalam Pasal 8 ayat (6), maka Pemerintah melakukan beberapa hal diantaranya:

1. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, dan pedoman bidang penataan ruang dan
2. menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Pasal 10 ayat (1) menjelaskan mengenai kewenangan Pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

1. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota.
2. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi.
3. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi terdapat dalam Pasal 10 ayat (2) yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah provinsi, pemanfaatan ruang wilayah provinsi, dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
4. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi.

5. Dalam melaksanakan penataan ruang kawasan strategis provinsi yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) maka pemerintah daerah provinsi melakukan penetapan kawasan strategis provinsi, perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi, pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi, dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.
6. kerja sama penataan ruang antar provinsi dan fasilitasi kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Pasal 10 ayat (4) menjelaskan bahwa pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi dapat dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan. Sedangkan pada ayat (6) dinyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangannya pemerintah daerah provinsi melakukan beberapa hal diantaranya:

1. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang.
2. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang yang diatur dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

1. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota dan pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 11 ayat (2) yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota dan pengendalian

pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 11 ayat (2) yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
4. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Pasal 11 ayat (5) menyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan beberapa hal diantaranya menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Pasal 14 ayat (3) menyatakan bahwa Rencana rinci tata ruang terdiri atas rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional, rencana tata ruang kawasan strategis provinsi, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota. Rencana rinci tata ruang kawasan strategis provinsi yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (5) disusun apabila rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, dan/atau rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan. Sedangkan rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota yang terdapat dalam Pasal 14 ayat (6) dijadikan dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.

Pasal 15 menjelaskan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.

Rencana pola ruang untuk Peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya yang tercantum pada Pasal 17 ayat (4) meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. Pasal 17 ayat (6) menjelaskan bahwa Penyusunan rencana tata ruang harus memperhatikan keterkaitan antarwilayah, antarfungsi kawasan, dan antarkegiatan mengatur mengenai rencana tata ruang wilayah nasional yang memuat:

1. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional;
2. rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;
3. rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;
4. penetapan kawasan strategis nasional;
5. arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Kawasan lindung nasional adalah kawasan yang tidak diperkenankan dan/atau dibatasi pemanfaatan ruangnya dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, warisan budaya dan sejarah, serta untuk mengurangi dampak dari bencana alam. Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis nasional, antara lain, adalah kawasan yang dikembangkan untuk mendukung fungsi pertahanan dan keamanan nasional, kawasan industri strategis, kawasan pertambangan sumber daya alam strategis, kawasan perkotaan metropolitan, dan kawasan-kawasan budi daya lain yang menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan

Pemerintah. Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf d menerangkan bahwa yang termasuk kawasan strategis nasional adalah kawasan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kawasan khusus.

Penjelasan pasal 23 ayat (1) huruf c menerangkan bahwa Pola ruang wilayah provinsi merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah provinsi, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan provinsi apabila dikelola oleh pemerintah daerah provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

III.22. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi

Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (UU Energi) terdiri dari beberapa hal. *Pertama*, terkait dengan definisi, pengertian sumber daya energi meliputi sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan, baik sebagai sumber energi maupun sebagai energi.⁷¹ Definisi lain terkait sumber energi tak terbarukan yaitu sumber energi yang dihasilkan dari sumber daya energi yang akan habis jika dieksploitasi secara terus-menerus, antara lain, minyak bumi, gas bumi, batubara, gambut, dan serpih batumen.⁷²

Kedua, terkait dengan pengaturan energi, yaitu sumber daya energi fosil, panas bumi, hidro skala besar, dan sumber energi nuklir dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷³ *Ketiga*, terkait dengan cadangan penyangga energi, untuk menjamin ketahanan energi nasional, pemerintah wajib menyediakan

⁷¹ Pasal 1 angka 3, UU Energi.

⁷² Pasal 1 angka 8, UU Energi.

⁷³ Pasal 4 ayat 1, UU Energi.

cadangan penyangga energi.⁷⁴ *Keempat*, terkait dengan lingkungan dan keselamatan, yaitu setiap kegiatan pengelolaan energi wajib mengutamakan penggunaan teknologi yang ramah lingkungan dan memenuhi ketentuan yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup serta wajib memenuhi ketentuan yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan yang meliputi standardisasi, pengamanan dan keselamatan instalasi, serta keselamatan dan kesehatan kerja.⁷⁵

Kelima, terkait dengan tingkat kandungan dalam negeri, yaitu pemerintah wajib mendorong kemampuan penyediaan barang dan jasa dalam negeri guna menunjang industri energi yang mandiri, efisiensi, dan kompetitif.⁷⁶ *Keenam*, terkait dengan kebijakan energi nasional, yaitu kebijakan energi nasional⁷⁷ meliputi, antara lain: ketersediaan energi untuk kebutuhan nasional; prioritas pengembangan energi; pemanfaatan sumber daya energi nasional; dan cadangan penyangga energi nasional.

Ketujuh, terkait dengan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah, yaitu kewenangan pemerintah di bidang energi, antara lain: pembuatan peraturan perundang-undangan; penetapan kebijakan nasional; penetapan dan pemberlakuan standar; dan penetapan prosedur. *Kedelapan*, terkait dengan pembinaan dan pengawasan, yaitu pembinaan kegiatan pengelolaan sumber daya energi, sumber energi, dan energi dilakukan oleh pemerintah dan Pemerintah daerah. Pengawasan kegiatan pengelolaan sumber daya energi, sumber energi dan energi dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

III.23. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁷⁴ Pasal 5 ayat 1, UU Energi.

⁷⁵ Pasal 8, UU Energi.

⁷⁶ Pasal 9 ayat 2, UU Energi.

⁷⁷ Kebijakan energi nasional ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR. Pasal 11, UU Energi.

Corporate Social Responsibilities (CSR) atau yang kita kenal dengan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan sekarang menjadi bagian yang menjadi keharusan dalam perusahaan khususnya yang berbadan hukum perseroan terbatas. Bab V Pasal 74 Undang- Undang tersebut menyebutkan bahwa:

1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
2. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
3. Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat 1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah

III.24. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam UU 32/2009 (UU PPLH) Pasal 36 ayat (1) dikatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan.⁷⁸ Di samping itu, Pasal 40 UU PPLH menyatakan bahwa izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha

⁷⁸ Izin lingkungan diberikan dengan ketentuan sebagai berikut: (1) Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diterbitkan berdasarkan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 atau rekomendasi UKL-UPL; (2) Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib mencantumkan persyaratan yang dimuat dalam Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup Atau Rekomendasi UKL-UPL; dan Izin Lingkungan diterbitkan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan. Hal lain yang perlu diatur adalah kewajiban pemegang IUP, UU PPLH memerintahkan kepada setiap pemegang IUP/IUPK untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban terkait pertambangan, misalnya kewajiban untuk melakukan analisis resiko lingkungan hidup.⁷⁹

Disamping itu pengawasan pemerintah atas pemegang IUP. Pemerintah tidak hanya berwenang untuk mengeluarkan IUP saja melainkan juga berwenang untuk melaksanakan pengawasan atas IUP yang telah diterbitkan. Pengawasan pemerintah misalnya saja dalam hal mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup dalam rangka meningkatkan kinerja lingkungan hidup sebagaimana diatur Pasal 48 UU PPLH.

III.25. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

Ketentuan dalam UU Perindustrian mengatur tentang segala jenis perindustrian termasuk juga industri pertambangan mineral dan batubara. Pembangunan sumber daya industri yang diatur dalam UU Perindustrian tersebut adalah tentang pemanfaatan sumber daya alam. Pasal 30 ayat (1) UU Perindustrian menyatakan bahwa: “*Sumber daya alam diolah dan dimanfaatkan secara efisien, ramah lingkungan, dan berkelanjutan*”.

Pengolahan dan pemanfaatan sumber daya alam secara efisien tersebut merupakan kewajiban bagi setiap perusahaan baik pada tahap perancangan produk, perancangan proses produksi, tahap produksi, optimasi sisa produk, hingga pengolahan limbah. Bagi perusahaan kawasan industri, prinsip pengolahan dan pemanfaatan secara efisien, ramah lingkungan dan berkelanjutan berlaku mulai tahap perancangan, pembangunan, hingga pengelolaan kawasan industri, termasuk dalam pengelolaan limbah. Dalam menyusun rencana pemanfaatan sumber

⁷⁹ Analisis Risiko Lingkungan Hidup sebagaimana dimaksud pada Pasal 47 Ayat (1) meliputi: (a) Pengkajian Risiko; (b) Pengelolaan Risiko; dan/atau (c) Komunikasi Risiko

daya industri, baik perusahaan industri maupun perusahaan kawasan industri harus mengacu pada Kebijakan Industri Nasional (KIN).

UU Perindustrian juga mengamanatkan program hilirisasi berbasis sumber daya alam yang terdapat dalam Pasal 31: *“Dalam rangka peningkatan nilai tambah sumber daya alam, Pemerintah mendorong pengembangan Industri pengolahan di dalam negeri”*. Kemudian Pasal 32 ayat (1) UU Perindustrian menyebutkan: *“Dalam rangka peningkatan nilai tambah Industri guna pendalaman dan penguatan struktur Industri dalam negeri, Pemerintah dapat melarang atau membatasi ekspor sumber daya alam”*.

Seiring berlakunya Undang- Undang Perindustrian ini, Pemerintah bisa melarang ekspor sumber daya alam dalam bentuk mentah dalam hal ini mineral dan batubara. Hal itu untuk mendukung Rencana Induk Pengembangan Industri Nasional (RIPIN). Dengan UU Perindustrian, bahan mentah tidak bisa lagi seenaknya diekspor. Selama puluhan tahun, Indonesia mengeksport bahan mentah ke negara-negara maju, lalu masuk ke Indonesia dalam bentuk barang jadi dengan harga mahal. Sekarang, Indonesia harus lebih cerdas memproses sumber daya alam kita.

Pembangunan industri pengolahan dan pemurnian (smelter) wajib memiliki Izin Usaha Industri (IUI) seperti amanat pasal Pasal 101 ayat (1) UU Perindustrian yang menyatakan: *“Setiap kegiatan usaha Industri wajib memiliki izin usaha Industri”*. Kegiatan usaha Industri tersebut meliputi Industri kecil, Industri menengah, dan Industri besar. Selama ini keharusan industri pengolahan dan pemurnian mempunyai Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Khusus Pengolahan dan Pemurnian sangat membuat bingung para investor di bidang pengolahan dan pemurnian mineral dan batubara karena adanya tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dengan Kementerian Perindustrian. Sehubungan dengan itu, perlu adanya Pelayanan Perizinan Satu Pintu (PTSP) untuk memperjelas dan menyederhanakan perizinan tersebut.

III.26. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dinamika politik, lingkungan yang berubah, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan aspek yang melatar belakangi lahirnya UU 23/2014, apabila dibandingkan dengan UU 32/2004, UU terakhir ini telah mengatur beberapa perubahan yang cukup mendasar yaitu dihapuskannya sebagian besar urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral termasuk pemberian ijin usaha pertambangan yang sekarang diserahkan pemerintah daerah propinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Ayat (1) dan (3) UU 23/2014, yang isinya sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi diantara pemerintah pusat dan daerah Propinsi;
- (2) Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pusat;

Artinya bahwa Pasal 14 UU 23/2014 mengatur tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan dan energi serta sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Tidak disebutkan pemerintah kabupaten/kota dalam klausul pasal tersebut, yang mengakibatkan secara tidak langsung, ikut menghapuskan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut dalam penyelenggaraan urusan pemerintah bidang pengelolaan sumber daya alam.

UU 23/2014 ini apabila dicermati secara mendalam lebih mengatur pada penguatan kewenangan Gubernur dan pemerintah propinsi antara lain mengatur kewenangan penuh Gubernur terkait ijin dan pengelolaan pertambangan, pengelolaan hutan, kelautan dan perikanan, yang perlu dipahami bahwa berpindahnya kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota

ke Pemerintah Propinsi berkaitan dengan pemberian Ijin Usaha Pertambangan merupakan dasar pertimbangan dikeluarkannya UU 23/2014 yang menganggap bahwa UU 32/2004 dirasa tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diterangkan juga dalam kajian akademis, bahwa undang-undang tersebut ingin memperbaiki kelemahan UU 32/2004 mengenai konsep kebijakan desentralisasi dalam Negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani.

Pada kenyataannya ada perbedaan konsep mengenai kewenangan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam ketentuan Pasal 12 Ayat (2) UU 32/2004, nampak jelas bahwa kedudukan Pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur, adalah lebih cenderung kepada asas dekonsentrasi. Artinya, Gubernur lebih berkedudukan sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat, yang kondisi ini menyebabkan Gubernur lebih menjalankan fungsi sebagai pelaksana kewenangan distributif dari pemerintah pusat. Konsep yang berbeda justru dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan UU 23/2014, pemerintah kabupaten/kota lebih berkedudukan sebagai pelaksana fungsi desentralisasi dan konsep otonomi seluas-luasnya. Berbeda dengan konsep yang diatur dalam UU 23/2014, Pemerintah Daerah Provinsi memang masih memegang kekuasaan sebagai wakil pemerintah pusat. Namun, kewenangan yang dimilikinya, menjadi lebih besar terutama dalam hal pengelolaan sumber daya alam.

Berdasarkan data yang diakses tanggal 31 Maret 2012 menurut catatan secara nasional, dari total 10.776 IUP yang keluar, sebanyak 8.000 izin perusahaan tambang dikeluarkan pemerintah

kabupaten/kota.⁸⁰ Ijin Usaha Pertambangan tersebut didasarkan pada UU 32/2004 dan UU Minerba khususnya dalam pasal 8 ayat (1) dan pasal 37 (a). Tidak demikian dengan UU 23/2014 yang telah merubah kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang berkaitan dengan ijin usaha pertambangan telah berpindah menjadi kewenangan propinsi atau kewenangan Gubernur. Sehingga terjadi inkonsistensi antara UU 23/2014 dengan UU Minerba.

Inkonsistensi hukum antara UU 23/2014 dengan UU Minerba mengenai penerbitan ijin usaha pertambangan, UU Minerba mengatur substansi yang lebih khusus dan spesifik mengenai penerbitan Ijin Usaha Pertambangan jika dibandingkan dengan UU 23/2014. Berdasarkan segi substansinya, UU Minerba merupakan aturan hukum khusus, sementara UU 23/2014 merupakan aturan hukum umumnya. Ketentuan dalam UU Minerba dengan UU 23/2014 juga berada dalam pengaturan mengenai ketentuan yang sama, yakni kewenangan penerbitan ijin usaha pertambangan. Hanya saja, ketentuan dalam UU Minerba lebih spesifik dibandingkan dengan UU 23/2014, disamping itu kedudukan UU Minerba dengan UU 23/2014 pun sederajat, karena keduanya sama-sama berbentuk dalam undang-undang.

Terhadap ijin usaha pertambangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota sebelum dikeluarkannya UU 23/2014 tetap berlaku sampai jangka waktu habisnya izin tersebut, selama tidak dikembalikan atau dicabut karena alasan-alasan yang diatur dalam Pasal 117 UU Minerba tersebut sebagaimana dalam UU 23/2014 telah tercantum mengenai ketentuan keberlakuan izin yang telah terbit sebelum diundangkannya, ketentuan tersebut terletak pada ketentuan peralihan UU 23/2014 Pasal 402 ayat (1). Pasal 402 ayat (1) UU 23/2014 tersebut mencantumkan bahwa “izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya undang-undang ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin”. Pasal ini mengamanatkan bahwa izin yang telah

⁸⁰ Diyan Isnaeni, “Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Yurispruden* Vol. 1, No. 1, Januari 2018, 35-46, 42.

dikeluarkan sebelum berlakunya UU 23/2014 akan tetap berlaku sampai dengan habisnya jangka waktu izin tersebut.

Meskipun pemerintah daerah kabupaten/kota tidak lagi menyelenggarakan urusan kewenangan bidang mineral dan batubara, pemerintah pusat dan daerah provinsi dapat memberikan ruang kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan mineral dan batubara, melalui pendelegasian kewenangannya dalam pengelolaan pertambangan rakyat. Hal ini mengingat beberapa pertimbangan antara lain sebagai berikut:

- 1) lokasi Wilayah Pertambangan Rakyat berada di kabupaten/kota;
- 2) cakupan wilayah kerja pemerintah daerah provinsi tidak mungkin melakukan pengawasan secara efektif tanpa dukungan dan peran serta pemerintah daerah kabupaten/kota;
- 3) pemerintah daerah kabupaten/kota ikut bertanggung jawab dalam penyelesaian permasalahan dan konflik di wilayah pertambangan di daerahnya;
- 4) tidak semua wilayah pertambangan rakyat dapat terjangkau oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi; dan
- 5) perusahaan pertambangan mineral dan batubara yang memerlukan izin sangat beragam dan jumlahnya banyak, terutama pertambangan rakyat di dalam kabupaten/kota.

III.27. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Keterkaitan antara UU Administrasi Pemerintahan dan UU Minerba adalah terkait dengan materi, pertama, pemberian izin dari pejabat baik itu menteri, gubernur, bupati, atau walikota dalam hal kewenangannya menerbitkan IUP/IUPK atau IPR; dan kedua, hak masyarakat (terutama masyarakat terdampak) untuk mengajukan keberatan, pengaduan, bahkan penolakan terhadap IUP/IUPK atau IPR.

Terkait dengan kewenangan pemberian izin dari pejabat baik itu

menteri, gubernur, bupati, atau walikota dalam hal kewenangannya menerbitkan IUP/IUPK atau IPR, kewenangan tersebut merupakan hak dari pejabat untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan, berupa menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 6). Pejabat Pemerintahan tersebut dilarang menyalahgunakan wewenang, yang meliputi larangan melampaui wewenang; larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang (Pasal 17).

Dalam hal hak masyarakat (terutama masyarakat terdampak) untuk mengajukan keberatan, pengaduan, bahkan penolakan terhadap IUP/IUPK atau IPR dalam RUU Minerba, hal ini telah sinkron dengan salah satu materi didalam UU Administrasi Pemerintahan yang memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 7 (2)). Pejabat pemerintahan dapat mengubah keputusan atas permohonan warga masyarakat terkait, baik terhadap Keputusan baru maupun keputusan yang pernah diubah, dicabut, ditunda atau dibatalkan dengan alasan yang terukur (Pasal 69). Warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan berupa keberatan dan banding (Pasal 75).

III.28. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Dalam konstitusi Indonesia, Pasal 28F UUD 1945 mengatur bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Informasi yang diamanatkan dalam pasal tersebut adalah

termasuk Informasi Geospasial yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial. Dalam hal ini, Pasal 1 (4) UU Informasi Geospasial menyatakan bahwa Informasi Geospasial adalah data geospasial yang diolah sehingga dapat digunakan sebagai alat bantu dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan/atau pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan ruang kebumihuan.

Informasi Geospasial memiliki manfaat untuk pengelolaan minerba dikarenakan dapat digunakan untuk mendukung pengambilan kebijakan, pembangunan, penanggulangan bencana, dan pelestarian lingkungan hidup. Dalam keterkaitan dengan pengelolaan minerba, Informasi Geospasial dapat digunakan untuk perencanaan, reklamasi dan pasca tambang, serta pembangunan smelter (pengolahan dan pemurnian) yang harus dilakukan dengan memperhatikan antara lain rencana tata ruang wilayah, luasan wilayah pertambangan, isu tumpang tindih perizinan, dan pelestarian lingkungan hidup yang diperlukan informasi geospasial. Oleh karena itu, pengelolaan minerba perlu memperhatikan informasi geospasial agar dapat menjamin keakuratan pengelolaan minerba yang ideal.

III.29. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

UU Keterbukaan Informasi Publik menyatakan hak warga dan badan usaha untuk berhak memperoleh informasi publik. Dalam hal ini, informasi publik didefinisikan dalam Pasal 1 (2) UU Keterbukaan Informasi Publik sebagai

“Informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan untuk kepentingan publik”.

Hak untuk mendapatkan informasi publik tertera dalam Pasal 4 UU

Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk melihat dan mengetahui informasi publik, menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh informasi publik, mendapatkan salinan informasi publik melalui permohonan, serta menyebarkan informasi publik.

Hal tersebut memiliki keterkaitan dengan RUU Minerba dikarenakan pengelolaan data yang merupakan informasi publik. Dalam hal ini, Pasal 88 UU Minerba yang menyatakan sebagai berikut:

“(1) Data yang diperoleh dari kegiatan usaha pertambangan merupakan data milik Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. (2) Data usaha pertambangan yang dimiliki pemerintah daerah wajib disampaikan kepada Pemerintah untuk pengelolaan data pertambangan tingkat nasional. (3) Pengelolaan data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa sifat data pertambangan belum dapat memberikan akses kepada publik. Mengenai hal tersebut, data yang diperoleh dari kegiatan usaha pertambangan merupakan kepentingan publik dikarenakan melibatkan berbagai pihak berkepentingan seperti investor, kelompok masyarakat daerah dalam wilayah tambang, individu, atau entitas lainnya yang berkepentingan. Perlu juga diingat bahwa Pasal 2 huruf c UU Minerba telah menyatakan bahwa pengelolaan minerba perlu dilaksanakan dalam sifat partisipatif, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, perlu diadakannya keterbukaan terhadap informasi publik yang berkaitan dengan minerba.

Selanjutnya, Pasal 7 UU Keterbukaan Informasi Publik mewajibkan badan publik untuk menyediakan informasi publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan. Hal tersebut menekankan peran negara untuk dapat menyelenggarakan data dan informasi yang bukan hanya transparan, namun juga akuntabel. Oleh karena itu, informasi yang disampaikan mengenai hal-hal terkait minerba perlu akurat sebelum disampaikan kepada publik.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

IV.1. Landasan Filosofis

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Alinea Keempat menegaskan bahwa tujuan pembentukan negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Salah satu bentuk perwujudan dari kewajiban tersebut adalah dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA), termasuk sumber daya mineral dan batubara (Minerba) sebagai bagian kekayaan alam yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Tanggung jawab Negara untuk mengelola SDA tertuang dalam batang tubuh UUD 1945, yaitu dalam Pasal 33 (3) UUD 1945. *Pertama*, Pasal 33 ayat (3) mengatur bahwa “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Ketentuan tersebut mencerminkan bahwa Negara memiliki kedaulatan penuh untuk mengatur pemanfaatan SDA yang terkandung di Indonesia. Tugas untuk mengelola SDA tersebut merupakan amanat konstitusi kepada negara.⁸¹

Konstitusi juga menyatakan bahwa kekayaan SDA merupakan kepemilikan publik, sehingga pengelolaan pertambangan minerba harus dikuasai oleh negara untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa:

⁸¹ Nanik Trihastuti, *Hukum Kontrak Karya: Pola Kerja Sama Pengusaha Pertambangan di Indonesia* (Malang, Setara Press, 2013), 2.

“Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang”.⁸²

Konsep dasar ekonomi kerakyatan bercermin terhadap asas kekeluargaan seperti yang disebut dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, sistem ekonomi Indonesia ditujukan terhadap kebersamaan dan bukan ekonomi kapitalistik yang berdasar terhadap individualisme.⁸³

Konsep Pasal 33 UUD 1945 dicetuskan oleh Mohammad Hatta sebagai salah satu tokoh pendiri bangsa. Pembahasan mengenai Perekonomian Indonesia Merdeka terjadi pada Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diselenggarakan pada tanggal 16 Juli 1945 sampai dengan Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Sidang BPUPKI telah menjelaskan bahwa *“Perekonomian Indonesia Merdeka akan berdasar kepada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama yang akan diselenggarakan berangsur-angsur dengan mengembangkan koperasi”*.⁸⁴ Selanjutnya, Mohammad Hatta telah mengusulkan pengertian dari konsep kesejahteraan sosial dalam Sidang BPUPKI sebagai berikut: (i) orang Indonesia hidup dalam tolong-menolong, (ii) setiap orang Indonesia berhak mendapat pekerjaan dan mendapat penghidupan yang layak bagi manusia, (iii) perekonomian disusun sebagai usaha bersama, menurut dasar kolektif, (iv) cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh pemerintah, (v) tanah adalah kepunyaan masyarakat, (vi)

⁸² Arif Firmansyah, *“Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam Membangun Perekonomian di Indonesia”*, Syiar Hukum, Vol.13, No.1 (2012), 266-267.

⁸³ Herman Soewardi, *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*, Bandung: Ikopin, 1989, 143.

⁸⁴ RM.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik*, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2009, h. 436 sebagaimana dikutip dari Elli Ruslina, *Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 1, Maret 2010.

harta milik orang-seorang tidak boleh menjadi alat penindas orang lain, dan (vii) fakir dan miskin dipelihara oleh Pemerintah.⁸⁵

Konstitusi menghendakkan bahwa kemakmuran masyarakat secara luas yang diutamakan, tanpa mengabaikan kemakmuran individu. Dalam hal ini, “kolektif” dapat diartikan sebagai persaudaraan, humanisme, dan kemanusiaan yang lalu menjadi dasar dari ekonomi kerakyatan.⁸⁶ Pada dasarnya, konstitusi juga melarang penguasaan SDA oleh sekelompok orang tertentu, seperti dalam praktik monopoli, oligopoli, dan kartel.⁸⁷

Kedua, Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara serta Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara”. Dalam hal ini, minerba memiliki merupakan bagian dari kekayaan alam Indonesia yang memiliki peran untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak. Namun perlu dipertimbangkan bahwa Putusan MK menyatakan cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.⁸⁸

Ketiga, Pasal 33 (3) 1945 mengatur bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kesatuan ekonomi nasional”. Konstitusi mewajibkan pembangunan ekonomi nasional perlu dilaksanakan dengan memperhatikan permasalahan sosial

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Fuad Ahsan, Lukman Santoso, “*Tinjauan Pasal 33 UUD 1945 Terhadap Praktik Kontrak Karya di Indonesia*”, *Justicia Islamica*, Vol. 14, No. 1, Tahun 2017.

⁸⁷ Arif Firmansyah, “*Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam Membangun Perekonomian di Indonesia*”, *Syar Hukum*, Vol.13, No.1 (2012), 266-267.

⁸⁸ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, tanggal 15 Desember 2004, halaman 33

dan lingkungan. Berdasarkan hal tersebut, pemanfaatan pertambangan minerba perlu dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia, termasuk dengan kelestarian lingkungan sehingga pengelolaan minerba dapat dilakukan secara berkesinambungan.

Frase “Penguasaan Negara” yang tertera dalam Pasal 33 UUD 1945 telah dimaknai oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 sebagai Negara yang diberikan mandat oleh rakyat secara kolektif untuk melaksanakan tindakan sebagai berikut⁸⁹:

1. Kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*): Mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).
2. Pengaturan (*regelendaad*): Kewenangan legislasi oleh DPR bersama pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif).
3. Pengelolaan (*beheersdaad*): Mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk kemakmuran rakyat: Mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Oleh karena itu, Negara diartikan sebagai pemerintah yang dapat melaksanakan tindakan-tindakan untuk memastikan bahwa pemanfaatan SDA dilaksanakan untuk memajukan kesejahteraan umum serta keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Dalam konteks Minerba, pemanfaatan SDA meliputi kegiatan seperti eksplorasi, eksploitasi, pemurnian/pengilangan, pengangkutan dan penjualan, serta tindakan lain yang berkaitan.

Pasal 33 UUD 1945 menghendaki bahwa hak kepemilikan SDA dipegang oleh seluruh masyarakat Indonesia. Dalam hal ini, pemerintah

⁸⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, tanggal 13 November 2013, hal. 99.

memegang hak pengelolaan (*mining right*) dan hak pengusahaan (*economic right*) kepada badan usaha hukum. Terhadap hak ekonomi dan sosial tersebut, negara memiliki peran untuk melakukan tindakan dalam rangka penghormatan (*respect*), perlindungan (*protect*), dan pemenuhan (*fulfilment*) hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat.

Selanjutnya, frase “Keadilan” yang telah disebut dalam Pasal 33 UUD 1945 serta Sila Kelima Pancasila mencerminkan keadilan intergenerasi dan antargenerasi. Oleh karena itu, pengelolaan pertambangan minerba perlu dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Konstitusi mewajibkan pemerintah perlu melaksanakan pengelolaan minerba dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Perlu dipertimbangkan bahwa minerba adalah sumber daya alam yang tidak terbarukan, sehingga memerlukan proses pembentukan yang lama. Pemanfaatan dan eksploitasi minerba perlu dilakukan dengan prinsip hati-hati untuk mencegah kerusakan lingkungan serta membangun perekonomian nasional yang berkelanjutan.

IV.2. Landasan Sosiologis

Kekayaan SDA Indonesia telah mengundang banyak perusahaan asing serta dalam negeri yang telah menanamkan investasi, terutama di bidang Minerba. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 (UU 4/2009) diselenggarakan untuk mendorong demokratisasi, otonomi daerah, menjamin hak asasi manusia, menjaga lingkungan hidup dan peningkatan peran serta masyarakat. Namun dalam prakteknya, terdapat beberapa permasalahan yang menghambat realisasi tujuan tersebut.

Perkembangan pertambangan Minerba telah mengakibatkan permasalahan lingkungan. Terutama dalam pascakegiatan pertambangan, terdapat risiko perubahan bentang alam dalam perubahan morfologi dan topografi lahan, serta penurunan produktivitas

tanah. Selanjutnya, terdapat perubahan atau gangguan terhadap flora dan fauna di lahan bekas tambang tersebut. Dampak dari pertambangan Minerba mengancam kelestarian lingkungan seperti mengakibatkan terjadinya gerakan tanah atau longsor, terganggunya kesehatan masyarakat, serta perubahan iklim pada umumnya. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa perkembangan pertambangan tidak dilengkapi dengan kesadaran serta mitigasi dampak terhadap lingkungan.

Permasalahan selanjutnya adalah kurangnya partisipasi publik dalam penentuan wilayah pertambangan. Dalam hal ini, industri tambang sering kali mengganggu aktivitas masyarakat hingga dapat beresiko mengancam sumber penghidupan masyarakat pada wilayah tersebut. Hal tersebut dapat mencegah konflik di sektor pertambangan yang pada saat ini seringkali terjadi, terutama dalam penetapan wilayah pertambangan. Oleh karena itu, dibutuhkan partisipasi publik agar terdapat suatu fasilitas dialog antara pihak-pihak yang terkait. Realitas sosial tersebut harus ditangani dengan pengarusutamaan kesadaran korporasi atas tanggung jawab sosial dan lingkungannya.

Dalam praktiknya, terdapat juga permasalahan lintas sektor yang lalu menjadi kendala dalam merealisasikan ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 (UU Minerba). Salah satu contohnya adalah permasalahan perizinan dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kehutanan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), dan Kementerian Perindustrian. Oleh karena itu, diperlukannya mekanisme untuk memperjelas perizinan yang tumpang tindih agar dapat menimbulkan keyakinan terhadap pengusaha dalam sektor pertambangan.

IV.3. Landasan Yuridis

Landasan hukum yang mengatur SDA Minerba tertera dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan

Mineral dan Batubara (UU 4/2009). Setelah perkembangan waktu, UU Minerba telah diuji oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dikarenakan tuntutan atas ketidaksesuaian terhadap UUD 1945. Dalam hal ini, MK telah mengeluarkan 4 (empat) putusan yang menyatakan beberapa ketentuan dalam UU 4/2009 sebagai inkonstitusional seperti yang diutus dalam Putusan MK Nomor 25/PUU-VIII/2010, Putusan MK Nomor 30/PUU-VIII/2010, Putusan MK Nomor 32/PUU-VII/2010, serta Putusan MK Nomor 10/PUU-X/2012. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan hasil dari gugatan di Mahkamah Konstitusi dalam RUU Minerba agar dapat mengikuti perkembangan hukum.

Pertama, Putusan MK Nomor 25/PUU-VIII/2010 mencabut ketentuan mengenai kriteria Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dalam Pasal 22 huruf e dan huruf f dikarenakan memiliki frasa “dan/atau” serta “merupakan wilayah atau tempat kegiatan tambang rakyat yang sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun”. Ketentuan tersebut dicabut karena dianggap menghambat hak rakyat untuk berpartisipasi dan memenuhi kebutuhan ekonomi melalui kegiatan pertambangan mineral dan batubara, karena pada faktanya tidak semua kegiatan pertambangan rakyat sudah dikerjakan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun. Selanjutnya, Putusan MK Nomor 25/PUU-VII/2010 mempengaruhi ketentuan mengenai Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi. Putusan tersebut mencabut Pasal 52 (1) bertentangan dengan UUD 1945 dikarenakan memiliki ketentuan minimal 5.000 hektare, sehingga berpotensi mereduksi atau menghilangkan hak-hak pengusaha di bidang pertambangan.

Kedua, Putusan MK Nomor 30/PUU-VIII/2010 telah menghapus mekanisme lelang yang tertera dalam Pasal 51, Pasal 60, dan Pasal 75 ayat (4). Dalam hal ini, lelang telah memperlemah posisi dan daya saing para pengusaha kecil/menengah terhadap pengusaha/pemilik modal besar dan pemilik modal asing, sepanjang dimaknai “*lelang dilakukan dengan menyamakan antarpeserta lelang WIUP dan WIUPK dalam hal kemampuan administratif/manajemen, teknis, lingkungan, dan finansial*”

yang berbeda terhadap objek yang akan dilelang". Oleh karena itu, peserta lelang yang disamakan membuat keadaan yang merugikan pengusaha kecil/menengah. Putusan MK Nomor 30/PUU-VIII/2010 juga telah menghapus frasa *"dengan luas paling sedikit 500 (lima ratus) hektare"* dalam Pasal 55 (1) dan Pasal 61 ayat (1) UU Minerba yang mengatur ketentuan untuk Pemegang IUP Eksplorasi Minerba. Putusan tersebut dilaksanakan dikarenakan luas wilayah yang lebih rendah dari 5.000 hektare sudah cukup untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan operasi produksi, sehingga ketentuan minimal 5.000 hektare dapat menghambat hak-hak rakyat dalam berusaha di bidang pertambangan kecil atau menengah.

Ketiga, Putusan MK Nomor 32/PUU-VII/2010 menguji ketentuan dalam Pasal 10 huruf b yang mengatur sebagai berikut: *"Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan"*. Ketentuan tersebut mengatur wilayah pertambangan (WP) yang dinilai sebagai bermasalah dalam kalimat "memperhatikan pendapat masyarakat" karena tidak ada mekanisme yang jelas untuk menetapkan masyarakat mana yang dimaksud untuk diperhatikan pendapatnya.

Keempat, Putusan MK Nomor 10/PUU-X/2012 telah menghapus *"setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah"* dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e, Pasal 9 ayat (2), Pasal 14 ayat (1), dan Pasal 17 UU Minerba. Mengenai hal tersebut, Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Selanjutnya, ketentuan tersebut diubah menjadi frase *"ditentukan oleh pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat"*.

Keberlakuan UU 4/2009 didukung oleh beberapa peraturan pelaksana, yakni Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 2018 tentang Perubahan kelima atas Peraturan Pemerintah No.23 Tahun 2010 tentang

Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP Minerba). Selanjutnya, terdapat beberapa Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral (Permen ESDM) sebagai peraturan pelaksana bagi PP Minerba, yaitu sebagai berikut:

1. Permen ESDM 5/2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri
2. Permen ESDM 6/2017 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian
3. Permen ESDM 11/2019 tentang Perubahan Kedua Permen ESDM 25/2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara

Kepastian hukum merupakan salah satu indikator dalam investasi. Oleh karena itu, diperlukan konsistensi antara peraturan pelaksana tersebut dengan UU 4/2009. Salah satu permasalahan terdapat dalam Permen ESDM 25/2018 yang memiliki materi mengenai kewajiban pemurnian di dalam negeri dan pergantian kontrak karya (KK) menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Oleh karena itu, perlu dipastikan kesesuaian antara UU 4/2009 dan peraturan pelaksana yang terkait agar dapat menimbulkan kepercayaan bagi investasi dan pelaku usaha dalam sektor pertambangan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RUU PERUBAHAN
UNDANG-UNDANG MINERAL DAN BATUBARA

V.4. Sasaran

Sasaran pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (RUU Minerba) adalah untuk mewujudkan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara yang sesuai dengan semangat pendiri negara Republik Indonesia yang termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945 dimana cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Selanjutnya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan sebesar- sebesarnya untuk kemakmuran rakyat.

V.5. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah dalam RUU Minerba ini adalah untuk mengatur pengelolaan dan pengusahaan minerba yang terkait dengan isu peningkatan nilai tambah, permasalahan antar sektor, penguatan konsep wilayah pertambangan, kelanjutan Operasi Kontrak (KK/PKP2B) Menjadi IUPK, luas wilayah tambang, jangka waktu IUP/IUPK, penguatan peran BUMN, tindak lanjut Putusan MK atas UU No.23 Tahun 2014, peran pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan kepada Pemda, rencana pengelolaan minerba nasional, data dan informasi, kegiatan eksplorasi untuk penemuan deposit batubara, izin Usaha Pertambangan Rakyat, dan izin khusus izin pengusahaan batuan. Akibatnya pengelolaan dan

pengusahaan minerba masih terkendala sehingga belum berjalan efektif dan belum dapat memberi nilai tambah yang optimal. Selain itu, pengaturan minerba yang ada saat ini masih belum dapat menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum dalam pengelolaan minerba, sebagai tindak lanjut Putusan MK, dan sinkronisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait. Upaya ini ditujukan/diarahkan agar pengaturan minerba ke depan dapat menjadi dasar hukum yang efektif dalam penyelenggaraan minerba.

Adapun jangkauan dari Revisi UU Minerba adalah untuk memanfaatkan sumber daya alam minerba secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia dengan tetap memperhatikan lingkungan hidup. Diharapkan bahwa Revisi UU Minerba dapat mengakibatkan kepastian yang dapat membantu kepercayaan dari para investor dalam iklim investasi dan stakeholder lainnya.

V.6. Lingkup Materi Muatan

Materi muatan RUU sebagai berikut:

1. Peningkatan nilai tambah.

Di Indonesia ini khususnya sektor mineral dan batubara memiliki kelemahan dalam penjualan produk hilir dan industri pengolahannya. Hal ini dapat disebabkan karena keterbatasan mesin pengolahan dan sumber dana walaupun sudah diatur dalam UU No. Tahun 2009 mengenai kewajiban setiap pemegang IUP/IUPK untuk meningkatkan nilai tambah minerba. Dengan kewajiban memiliki industri hilir atas produk tambang, maka peningkatan nilai tambah niscaya tercapai. Namun demikian, dengan industri hilir yang memiliki ijin operasi relatif lebih lama, maka izin operasi produksi perusahaan hulu perlu juga disesuaikan tanpa harus adanya “integrasi” perusahaan di hulu dan hilir. Meskipun berbeda perusahaan namun memiliki ikatan perjanjian ataupun afiliasi kepemilikan saham, maka perusahaan

produksi bahan tambang dapat dianggap layak untuk mendapatkan ijin 30 tahun ditambah perpanjangan dua kali 10 tahun dan sampai umur tambang tersebut. Perhatian lebih besar lagi apabila perusahaan tersebut adalah BUMN. Dengan demikian, revisi UU ini akan mampu menarik minat investor dalam berinvestasi dan mengembangkan industri hilirisasi sehingga Indonesia mampu menjual olahan produk dari hasil bahan galian tambang yang dapat meningkatkan pendapatan negara.

2. Permasalahan antar sektor.

Masih terkait dalam usaha peningkatan nilai tambah dengan industri hilir, saat ini masih terdapat dualisme perizinan dalam kegiatan pertambangan seperti halnya dalam keterdapatannya dua pokok perizinan yang serupa untuk fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi (IUP OP) yang diajukan ke Kementerian ESDM dan Izin Usaha Industri (IUI) yang diajukan ke Kementerian Perindustrian. Untuk itu, demi kepastian berusaha dan menarik investor asing, hal ini perlu diperjelas dan diberikan batasan yang tegas mengenai kebijakan antar sektor kedepannya sehingga terdapat kepastian hukum dalam melakukan usaha di sektor ini. Standarisasi kelengkapan dokumen dan kemampuan dalam industri pertambangan pun perlu diperhatikan karena sifat yang khas pekerjaan pertambangan ini.

3. Penguatan konsep wilayah pertambangan.

Di dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 belum memiliki kejelasan tersendiri mengenai bentukan Wilayah Pertambangan (WP) seperti apakah wilayah darat, wilayah laut, atau wilayah udara. Dalam hal ini perlu diperjelas atas konsepsi Wilayah Pertambangan itu sendiri mungkin dari penjabaran definisi sehingga akan menghasilkan jaminan hukum yang jelas bagi kegiatan pertambangan. Wilayah Indonesia sendiri bisa

dikategorikan atas wilayah kedaulatan dan hak berdaulat yang keduanya bisa dikatakan sebagai wilayah yurisdiksi nasional.

4. Kelanjutan Operasi Kontrak (KK/PKP2B) Menjadi IUPK

Semangat UU Minerba dan PP No. 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara telah memaksimalkan ruh “penguasaan oleh negara” dimana pengelolaan wilayah tambang diubah rejim menjadi perizinan dan Pemerintah bisa dengan konsisten melaksanakan amanat ini. Kontrak/Perjanjian yang sudah habis masanya akan kembali kepenguasaan negara dalam status wilayah pencadangan negara (WPN) yang kemudian diterbitkan IUPK. Sebaiknya ketentuan atas ini dipertahankan dan tidak lagi terjadi kesepakatan perpanjangan tahun 2017 dengan pihak dalam KK atau PKP2B generasi pertama. Salah satu penyesuaian dalam transisi dari rejim kontrak/perjanjian kepada rejim perizinan adalah maksimal luas wilayah operasi produksi (maksimal 25.000 hektar untuk mineral logam dan maksimal 15.000 hektar untuk batubara), hal mana menjadi perhatian isu berikutnya.

5. Luas wilayah tambang.

Dilihat dari sudut pandang perlindungan lingkungan, luas minimal dan maksimal WIUP Eksplorasi dan Operasi mineral dan batubara perlu diatur dalam revisi UU 4/2009 karena sangat terkait dengan aspek kecukupan lahan yang juga berpengaruh pada daya dukung dan daya tampung lingkungan. Namun demikian, luas wilayah pertambangan perlu dipikirkan kembali untuk dibebaskan batas luas wilayah operasinya. Jika draf ini disetujui, maka para pemegang Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara (PKP2B) generasi pertama tidak perlu merevisi batasan luas dalam kegiatan operasi produksi pertambangan yang sudah berjalan. Hal ini menjadi tidak sejalan dengan semangat penguatan BUMN

sebagaimana termuat dalam pengelolaan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan adanya batasan wilayah operasi produksi, maka potensi sumber daya mineral Indonesia tidak hanya dikuasai oleh sebagian kecil kelompok yang sudah lama menjadi “pemilik” mineral dan batubara di Indonesia.

6. Jangka waktu IUP/IUPK.

Dalam menjaga prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia, maka perlu diperhatikan jangka waktu izin Kegiatan Operasi Produksi bagi pelaku usaha yang melakukan kegiatan penambangan yang terintegrasi dengan kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral dan batubara. Diusulkan dalam RUU Cipta Kerja bahwa selama 30 tahun dan dapat diperpanjang hingga seumur tambang. Hal ini menjadi baik apabila jangka waktu tersebut diberikan kepada perusahaan yang memiliki rekan atau mitra industri hilir untuk peningkatan nilai tambah atas barang tambang. Hal ini tentu perlu mengarahkan perhatian kepada BUMN yang memang secara konstitusi dimandatkan untuk mengelola sumber daya mineral dan batubara untuk kepentingan nasional. Dengan adanya batas pengelolaan usaha pertambangan maka kesempatan pengelolaan ini dapat dilakukan tidak hanya segelintir kelompok orang.

7. Penguatan peran BUMN.

Semakin meningkatnya kemampuan BUMN di bidang pertambangan haruslah didukung oleh Pemerintah. Sudah sewajarnya bahwa negara melalui BUMN menguasai sumber dayanya sendiri dan negara asing dapat berperan sebagai kontraktor. Untuk itu Pemerintah harus mampu mendukung BUMN dalam menciptakan kemakmuran rakyat Indonesia yang sebesar-besarnya. Dengan berakhirnya masa berlaku suatu kontrak (KK atau PKP2B), pemerintah mempunyai wewenang penuh untuk tidak memperpanjang kontrak. Seluruh wilayah kerja (WK) tambang yang tadinya dikelola kontraktor harus dikembalikan

kepada negara. Pengelolaan WPN hasil dari PKP2B yang kontraknya berakhir dapat dilakukan oleh BUMN khusus yang 100 persen sahamnya milik negara. Dengan demikian, pasokan energi batubara untuk kebutuhan dalam negeri, termasuk bagi PLN dan sektor industri akan lebih terjamin, dapat diatur pemerintah bertarif khusus dan berkelanjutan, serta bebas potensi penyelewengan dan praktik-praktik tidak *prudent* yang rawan terjadi.

8. Tindak lanjut Putusan MK atas UU No.23 Tahun 2014.

Implikasi UU No. 23 Tahun 2014 kepada UU No. 4 Tahun 2009 adalah penghapusan kewenangan dan keberadaan sub sektor minerba yang berada di tingkat Bupati/walikota. Selanjutnya sub sektor minerba akan langsung diserahkan ke tingkat Provinsi yaitu Gubernur. Tentu saja hal ini sangat baik berkaitan dengan kecurangan-kecurangan ataupun pelanggaran dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan oleh oknum-oknum Bupati/walikota yang telah ada. Namun pemerintah pusat juga tetap harus tegas dan patuh hukum dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Gubernur nantinya.

9. Peran pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan kepada Pemda.

Dalam perjalanannya, Pemerintah daerah kurang tegas dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada pemegang IUP/IPR yang berada di wilayahnya. Terbukti dengan adanya permasalahan kerusakan lingkungan yang timbul dan tidak ditindaklanjuti ataupun permasalahan lainnya. Dengan adanya revisi, diharapkan Pemerintah Pusat dapat membuat kebijakan untuk mempertegas diri dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah dan memberikan sanksi apabila tidak taat hukum. Pembagian kewenangan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dalam pengawasan dan pembinaan di bidang minerba telah diatur secara detail. Untuk itu dalam RUU ini konstruksi mengenai pembagian

kewenangan terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan minerba oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi secara konkret terbagi atas kewenangan untuk mengeluarkan IUP, IUPK, dan IPR dilakukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi.

10. Rencana pengelolaan minerba nasional.

Kenyataan bahwa sebagian besar hasil produksi batubara di Indonesia lebih banyak diekspor daripada dijual di pasar lokal (*Domestic Market Obligation/DMO*), hal ini perlu menjadi perhatian karena idealnya hasil sumber daya alam bisa dinikmati secara maksimal di dalam negeri dan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Namun demikian, dalam waktu yang sama, perlu juga diperhatikan pengembangan energi selain fosil dan pengembangan energi baru dan terbarukan (EBT).

11. Data dan Informasi

Masyarakat memiliki hak untuk memperoleh data dan informasi terkait pertambangan secara akurat, mutakhir, dan dapat diakses dengan mudah dan cepat. Dalam hal ini, informasi yang dimaksud adalah (i) jumlah WP, (ii) jumlah pemegang IUP, IUPK, dan IPR, (iii) potensi sumber daya, (iv) sebaran potensi, (v) jumlah izin, (vi) jumlah produksi, (vii) reklamasi dan kegiatan pasca tambang, (viii) data geologi, (ix) sarana dan prasarana usaha pertambangan, (x) peluang dan tantangan investasi, serta (xi) Pendidikan, pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan. Data yang dapat diakses dapat disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keterbukaan informasi publik.

12. Mendorong Kegiatan Eksplorasi untuk Penemuan Deposit Batubara

Rendahnya tingkat eksplorasi baru untuk penemuan deposit batubara dapat menyebabkan risiko cadangan batubara Indonesia untuk habis. Pada saat ini, sumber daya batubara berjumlah 113 miliar ton,

dengan cadangan terbukti mencapai 33 miliar ton. Namun, eksploitasi dan produksi batubara mencapai 500 juta ton per tahun. Dengan tren tersebut, dapat diperkirakan bahwa cadangan batubara Indonesia akan habis sekitar tahun 2040. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme untuk mendorong kegiatan eksplorasi untuk penemuan deposit batubara agar cadangan batubara Indonesia tidak terancam untuk habis. Perlu diupayakan agar investor swasta dapat ikut melakukan eksplorasi untuk meningkatkan penemuan deposit. Namun, hal ini mesti dibarengi dengan insentif kepastian mengeksploitasi bagi mereka yang menemukan potensi deposit tersebut.

13. Izin Usaha Pertambangan Rakyat

Pertambangan rakyat memiliki karakteristik yang berbeda dibanding dengan pertambangan pada umumnya. Dalam hal ini, pertambangan rakyat memiliki karakteristik yang sulit diatur dikarenakan masyarakat melakukan penambangan dengan mobilitas tinggi yang dilakukan secara individual. Namun demikian, pertambangan rakyat juga melaksanakan penyelidikan, eksplorasi, eksploitasi, serta penjualan, sehingga standarisasi keamanan (termasuk perlindungan lingkungan) perlu disamakan. Hal yang perlu dibedakan adalah skala kegiatannya dan alat yang lebih konvensional (artisanal). Dengan demikian, jenis penambangan ini sebaiknya diberi nama pertambangan skala kecil dan pengaturannya disesuaikan dengan karakteristik tersebut.

14. Izin khusus izin pengusahaan batuan.

Untuk saat ini penggunaan bahan galian tambang batuan sangat meningkat pesat diiringi meningkatnya sektor pembangunan di Indonesia. Kebutuhan semen, batuan konstruksi (pengecoran), dan lainnya terus meningkat setiap tahunnya. Dalam UU No.4 Tahun 2009, Izin Usahan Pertambangan Operasi Produksi (IUP OP) batuan

hanya diberikan jangka waktu 5 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali 5 tahun dengan batasan luas wilayah produksi maksimal 10000 hektare. Keberadaan keluhan mengenai kekurangan pasokan bahan baku batuan mungkin dapat diatasi dengan pembuatan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan produksi bahan tambang batuan tentu saja dengan menaati kaidah Good Mining Practice dalam pelaksanaan kegiatan pertambangannya.

BAB VI

PENUTUP

Indonesia memiliki konsep khusus dalam hal penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam diwilayahnya. Pasal 33 UUD 1945 menjadi roh utama konsep pemanfaatan kekayaan alam di Indonesia. Sebagaimana dipahami secara luas, sumber daya alam di Indonesia dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini berarti bahwa peran negara sudah seharusnya menjadi aktor sentral dan memastikan pemanfaatan sumber daya alam ini tidak lain untuk kepentingan postif bagi seluruh rakyat Indonesia dan bukan golongan tertentu saja.

Salah satu jenis sumber daya alam adalah mineral dan batubara (minerba) yang merupakan sumber daya alam tak terbarukan. Oleh karenanya, sesuai dengan amanat UUD 1945, pengelolaan minerba ini perlu dilakukan secara optimal, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.

UU Minerba yang disusun tahun 2009 telah menjadi dasar hukum sekaligus pedoman bagi penyelenggaraan dan pengelolaan minerba di Indonesia selama ini. UU Minerba telah 9 (sembilan) kali diajukan judicial review di MK dan 4 (empat) permohonan yang dikabulkan baik sebagian maupun seluruhnya. Selain itu, perubahan yang terjadi pada UU Pemda mengenai pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi atas penyelenggaraan urusan di bidang energi dan sumber daya mineral.

Hingga saat ini, UU Minerba dirasakan belum dapat menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum di masyarakat termasuk permasalahan minerba terkait dengan perizinan, pengolahan dan/atau pemurnian, data dan informasi pertambangan, dan pengawasan. Sebagai konsekuensi, penyesuaian pengaturan atas pengelolaan minerba tidak bisa dihindari lagi. Hal ini semata-mata untuk

mengembalikan tujuan utama pemanfaatan sumberdaya alam sesuai dengan amanat konstitusi Indonesia.

Revisi dalam rangka penyempurnaan UU Minerba yang ada saat ini sangat diperlukan sebagai jawaban dari perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum yang terjadi terkait dengan penyelenggaraan pertambangan minerba. Oleh karena itu, penyusunan NA Minerba diharapkan dapat menjadi pedoman dalam pembahasan RUU Minerba antara Komisi VII DPR bersama dengan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pengkajian Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Dalam Rangka Pengesahan Pertambangan dengan Pola Perijinan dan Kontrak Kerjasama* (Jakarta: BPHN, n.d.)
- Pierre vander Eng, "Mining and Indonesia's Economy: Institutions and Value Adding, 1870-2010," *PRIMCED Discussion Paper Series*, no. 57 (August, 2017)
- Natural Resources Center, *Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Mineral Berbasis Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Natural Resources Center)
- Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan di bawah Rezim UU No. 4 tahun 2009*, (Jakarta: YOI, 2015)
- Badan Pusat Statistik, *Analisis Komoditas Ekspor 2012-2018* (Jakarta: BPS, 2018)
- Anto Saptowalyono, *Kontribusi Bermutu* (Kompas, 16 Januari 2020)
- Fraser Institute, *Fraser Institute, Survey of Mining Companies 2018* (Fraser Institute, 2019)
- KADIR, M.Y. Aiyub, and Alexander MURRAY. "Resource Nationalism in the Law and Policies of Indonesia: A Contest of State, Foreign Investors, and Indigenous Peoples." *Asian Journal of International Law* 9, no. 2 (2019): 298–333,
- I. G. D. Palguna, *Welfare State vs. Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019).
- Encyclopaedia Britannica, "Welfare State,"
<https://www.britannica.com/topic/welfare-state>
- Yamin dalam I. G. D. Palguna, *Welfare State vs. Globalisasi*.
- Irfan, "Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam menurut Pasal 33 UUD 1945," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1.
- Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2010),
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.
- Jurgen G. Backhaus, eds., *The Elgar Companion to Law and Economics* (Cheltenham: Edward Elgar, 2005)
- Michael L. Ross, "What Have We Learned about the Resource Curse?" *Annual Review of Political Science* (2015),.

- Richard Ball, "Individualism, Collectivism, and Economic Development 2001," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 573 (2001)
- International Institute for Environment and Development, *Breaking New Ground: The Report of the Mining, Minerals and Sustainable Development Project* (London: Earthscan, 2002).
- Liping Chen, Jie Yang, Wei Liu, "Global Mining Governance Evaluation Methods," *Miner Economy* 28 (2015),
- David Griggs, "Sustainable Development Goals for People and Planet," *Nature* 495 (2013),
- Nathalie Barbosa Reis Monteiro, Elaine Aparecida da Silva, Jose Mochado Moita Neto, "Sustainable development goals in mining," *Journal of Cleaner Production* 228 (2019), 509-520.
- W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960)
- Kieren Moffat, Justine Lacey, Airong Zhang, dan Sina Leipold, "The social license to operate: a critical review," *Forestry* 89 (2016).
- Price Waterhouse Cooper (PWC), *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide, May 2018, 10th Ed.,.*
- Semuel Risal, Paranoan, dan Djaja, Analisis Dampak Kebijakan Pertambangan Terhadap Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat di Kelurahan Makroman, *Jurnal Administrative Reform, Vol. 1 No. 3* (2013), hlm. 516-530,
- Diyan Isnaeni, "Implikasi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Ijin Usaha Pertambangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Yurispruden* Vol. 1, No. 1, Januari 2018,
- Nanik Trihastuti, *Hukum Kontrak Karya: Pola Kerja Sama Pengusaha Pertambangan di Indonesia* (Malang, Setara Press, 2013)
- Arif Firmansyah, "Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam Membangun Perekonomian di Indonesia", *Syar Hukum*, Vol.13, No.1 (2012),
- Herman Soewardi, *Koperasi: Suatu Kumpulan Makalah*, Bandung: Ikopin, 1989,
- RM.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik*, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2009, h. 436 sebagaimana dikutip dari Elli Ruslina, *Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2010.
- Fuad Ahsan, Lukman Santoso, "Tinjauan Pasal 33 UUD 1945 Terhadap

Praktik Kontrak Karya di Indonesia”, *Justicia Islamica*, Vol. 14, No. 1, Tahun 2017.

Arif Firmansyah, “*Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 dalam Membangun Perekonomian di Indonesia*”, *Syar Hukum*, Vol.13, No.1 (2012),

Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, tanggal 15 Desember 2004,