

BAB III

ANALISA DAN PEMBAHASAN

1. Yang dikehendaki Konstitusi Terhadap Pengaturan Pertambangan di Indonesia

Indonesia merupakan negara yang dikenal karena kekayaan sumber daya alam (*natural resources*) baik sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable resources*) maupun sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable resources*) yang tersebar diseluruh wilayahnya. Di antara semua kekayaan sumber daya alam yang tersedia, kekayaan yang paling menjanjikan untuk dikelola adalah sektor pertambangan. Ada pun persebaran wilayah tambang di Indonesia, meliputi, tambang batu bara di Pulau Kalimantan, tambang pasir di Kepulauan Bangka Belitung, tambang emas di Papua, tambang minyak dan gas alam di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), tambang aspal di Pulau Buton, Sulawesi Tenggara dan tambang mineral lainnya.

Dengan produksi timah terbesar ke dua di dunia, tembaga terbesar ke empat, nikel terbesar ke lima, emas terbesar ke tujuh dan produksi batu bara terbesar ke delapan di dunia, Indonesia merupakan salah satu negara penting dalam bidang pertambangan. Menurut survey tahunan dari Price Waterhouse Coopers (PWC), ekspor produk pertambangan menyumbangkan 11 persen nilai ekspor di tahun 2002, sementara sektor ini juga menyumbangkan 2,7% dari produk domestik bruto (PDB) dan US\$ 920 juta dalam bentuk pajak dan pungutan bukan pajak bagi berbagai tingkat pemerintahan. Sektor pertambangan juga memberikan lapangan pekerjaan yang cukup besar, baik yang terlibat secara langsung dalam proses produksi, maupun dalam berbagai produk dan jasa pendukung pertambangan.⁶¹

⁶¹ <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769073153/mining.pdf> diunduh hari Senin, 26 November 2018, pukul 01:05

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dalam dunia perekonomian sektor pertambangan memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pembangunan Indonesia. Dengan kata lain dapat disebutkan bahwa sektor pertambangan menjadi modal utama bagi dunia investasi Indonesia. Investasi bukan lagi menjadi kebutuhan tersier melainkan telah menjadi suatu kebutuhan primer bagi setiap negara karena mampu meningkatkan pembangunan serta pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan bunyi penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, penanaman modal harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.

Dalam melakukan investasi, setiap investor tentu memiliki pertimbangan untuk menanamkan modalnya. Pertimbangan utama bagi investor untuk melakukan investasi adalah adanya jaminan hukum yang memadai dan cara penyelesaian sengketa terhadap kerugian-kerugian yang mungkin timbul sebagai akibat dari penanaman modal. Atas pertimbangan inilah maka dalam investasi dikenal adanya hukum investasi. Hukum investasi adalah norma-norma hukum yang mengatur mengenai kemungkinan-kemungkinan dapat dilakukannya investasi, syarat-syarat investasi, perlindungan dan yang terpenting mengarahkan agar investasi dapat mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat. Hukum investasi dikonstruksikan sebagai norma hukum. Norma hukum dalam hal ini mengkaji tentang kemungkinan dilakukannya penanaman investasi syarat-syarat

investasi, perlindungan terhadap investasi dan kesejahteraan bagi masyarakat. Setiap usaha penanaman investasi harus diarahkan kepada kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan investasi di Indonesia, pemerintah terus berupaya menciptakan iklim investasi yang baik untuk menjaring lebih banyak nilai investasi dengan berbagai deregulasi dan debirokratisasi dalam bentuk penyederhanaan mekanisme perizinan dalam penanaman modal. Salah satu sektor yang dapat menjaring dan meningkatkan nilai investasi Indonesia adalah sektor pertambangan. Sebagai salah satu negara yang kaya akan sumber daya alam tambang, maka untuk menjaga kelestarian dan keberlangsungan dari sumber daya alam tambang tersebut diperlukan sebuah peraturan yang menjadi payung hukum pertambangan Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi bagi segala penyelenggaraan hukum di Indonesia. Apakah arti dari konstitusi itu? Sebagaimana telah dijelaskan penulis dalam Bab II mengenai definisi konstitusi, konstitusi adalah sebuah dokumen formal hasil perjuangan bangsa di waktu lampau, yang merupakan hukum tertinggi hasil refleksi pemikiran filosofis dan kesepakatan para pendiri bangsa yang merupakan cita hukum (*reschtsidee*) yang menjadi panduan kehidupan berbangsa dan bernegara demi tercapainya cita-cita kemerdekaan, kedaulatan, dan keadilan sosial.⁶² Dilihat dari segi obyek ilmu hukum konstitusi, maka ilmu hukum konstitusi adalah ilmu hukum yang mempunyai obyek material konstitusi dan mempunyai obyek formal hukum dasar termasuk Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar tertulis (*written fundamental law, written basic law*) yang menjadi hukum

⁶² Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi*, Pustaka Pelajar, Cetakan I, Yogyakarta, 2009, hlm.vii.

dasar tertulis tertinggi dari tata hukum nasional (*national legal order*) suatu negara.⁶³ Konstitusi memiliki arti dan peran yang sangat penting dan selayaknya harus dimiliki oleh setiap negara.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dibentuk atas dasar guna mempercepat terlaksananya pembangunan ekonomi nasional dalam menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila, maka perlulah dikerahkan semua dana dan daya untuk mengolah dan membina segenap kekuatan ekonomi potensiil dibidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil. Adapun asas atau prinsip dari pelaksanaan undang-undang ini adalah segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar negara Indonesia sebagai negara demokrasi, maka prinsip dari pelaksanaan undang-undang ini adalah rakyat memiliki kekuasaan untuk mengelola secara langsung kekayaan nasional dalam hal ini kekayaan alam tambang demi kemakmuran rakyat.

Eksistensi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 hanya bertahan selama 42 (empat puluh dua) tahun karena pada tahun 2009 muncul peraturan baru yang menggantikan kedudukan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dibentuk atas dasar bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan

⁶³ Astim Riyanto, *Pengetahuan Hukum Konstitusi Menjadi Ilmu Hukum Konstitusi*, Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung, 2015, hlm. 186.

sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan; bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan; bahwa dengan mempertimbangkan perkembangan nasional maupun internasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sudah tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Ciri utama dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 adalah dalam hal legalitas usahanya menganut sistem kontrak yang disebut kontrak karya. Kontrak karya merupakan sebuah istilah perjanjian/kontrak yang dikenal dalam dunia pertambangan. Kontrak Karya (KK) adalah suatu perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional (dalam rangka PMA) untuk pengusahaan mineral dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan Umum. Ismail Suny mengartikan kontrak karya sebagai kerja sama modal asing dalam bentuk kontrak karya (contract of work) yang dapat terjadi apabila penanaman modal asing

membentuk satu badan hukum Indonesia dan badan hukum ini mengadakan kerjasama dengan satu badan hukum yang mempergunakan modal nasional.

Asas utama dalam sistem kontrak karya adalah adanya kebebasan dalam berkontrak antara kedua belah pihak yang bersangkutan. Asas kebebasan berkontrak diatur dalam ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yang berbunyi: “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Dengan adanya asas ini, setiap orang memiliki kebebasan untuk melakukan perjanjian apapun dalam kegiatan investasi pada sektor tambang asal memperoleh kesepakatan dari pihak yang lainnya.

Gagasan demokrasi dalam struktur ketatanegaraan suatu negara (terutama negara hukum), pada prinsipnya merupakan suatu agenda politik untuk mewujudkan sistem hukum yang *supreme* dan *established* pada negara itu yang teraktualisasi dalam teks dan semangat konstitusi.⁶⁴ Kristalisasi gagasan tersebut adalah lahirnya prinsip demokrasi konstitusional yang mempunyai karakteristik bahwa pemerintah dibatasi kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Secara intrinsik, prinsip inilah yang menghendaki pengakuan dan perlindungan hak asasi warga negara serta penyelenggaraan pemerintahan yang tidak tersentralisasi pada suatu organ atau situasi politik tertentu dalam negara dan penegasannya harus tertuang dalam konstitusi. Jadi secara teoritik gagasan ini meniscayakan aktualisasi prinsip konstitusionalisme dalam suatu negara dan ia akan dipandang sebagai proses hukum.⁶⁵ Atas dasar prinsip inilah, maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menganut sistem

⁶⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif)*, Rimdipress.

⁶⁵ *Ibid.*

kontrak karya yang memberikan kebebasan sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk melakukan kontrak dalam kegiatan investasi pada sektor pertambangan.

“Negara Indonesia adalah negara hukum”, bunyi pernyataan yang diatur dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945. Sebagai negara hukum, maka negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan tujuan dari negara hukum yakni menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi warga negaranya. Keadilan sebagai tujuan dari negara hukum dapat dimaknai bahwa setiap orang memiliki kesempatan yang sama dan berhak memperoleh perlakuan yang sama didepan hukum. Kemanfaatan sebagai tujuan dari negara hukum dapat dimaknai bahwa setiap kebijakan maupun peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus memberikan manfaat bagi warga negaranya atau mampu memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya. Sedangkan makna kepastian hukum dalam negara hukum adalah setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur segala ketentuan dalam penyelenggaraan hukum harus jelas dan logis. Oleh karena konstitusi itu sendiri adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi.⁶⁶ Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah: (i) keadilan (*justice*), (ii) ketertiban (*order*), dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan (*freedom*) dan kemakmuran dan kesejahteraan (*prosperity and welfare*) bersama sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding leaders*) atau para perumus undang-undang dasar (*the framers of the constitution*).⁶⁷

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, Op.cit, hlm.9.

⁶⁷ *Ibid.*

Negara Indonesia sebagai negara hukum adalah negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM). Hak asasi manusia merupakan hak-hak dasar yang melekat dalam tubuh manusia sejak dilahirkan di dunia yang bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menjunjung tinggi adanya HAM, dibuktikan dengan adanya pasal yang mengatur yaitu Pasal 28A-Pasal 28J. Namun, sebagai makhluk sosial hak setiap orang harus dibatasi agar tidak merugikan hak orang lain. Adanya jaminan HAM dalam UUD NRI 1945 bukan berarti dapat kita tafsirkan bahwa setiap warga negara memiliki kebebasan yang sebesar-besarnya dan tidak memiliki kebebasan. Untuk dapat menciptakan ketertiban dalam suatu negara dan dapat mewujudkan sebuah negara hukum, setiap kebebasan harus dibatasi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi ekonomi. Mengapa demikian? Hal ini dikarenakan Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai pilihan-pilihan kebijakan ekonomi dan prinsip-prinsip yang dianut di bidang hak-hak ekonomi (*economic rights*). Mengenai hak-hak yang termasuk kategori hak ekonomi dan sosial mencakup hak-hak:⁶⁸

- a) hak untuk bekerja;
- b) hak untuk mendapatkan upah yang sama;
- c) hak untuk tidak dipaksa bekerja;
- d) hak untuk cuti;
- e) hak atas makanan;
- f) hak atas perumahan;

⁶⁸ *Ibid*, hlm.264.

- g) hak atas kesehatan;
- h) hak atas pendidikan.

Selain itu di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat Bab yang mengatur mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial yaitu BAB XIV UUD NRI 1945. Adanya pengaturan mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dalam UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa UUD NRI 1945 berusaha mewujudkan apa yang menjadi tujuan dari negara Indonesia yaitu negara kesejahteraan (*welfare state*). Sehingga tidak dapat disangkal lagi bahwa UUD NRI 1945 adalah konstitusi ekonomi. Dengan demikian segala ketentuan yang terkait dengan perekonomian atau ketentuan-ketentuan yang mempengaruhi sistem dan perkembangan perekonomian negara Indonesia harus sesuai dengan apa yang terkandung dalam UUD NRI 1945.

Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan norma dasar yang menjadi kebijakan ekonomi sekaligus menjadi landasan arah kebijakan ekonomi nasional. Kebijakan ekonomi harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sehingga para penentu kebijakan ekonomi tidak boleh membuat kebijakan ekonomi yang bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.⁶⁹ Dengan mendudukkan konstitusi sebagai hukum tertinggi, harus mendudukkan Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur tentang perekonomian nasional sebagai norma tertinggi yang spiritnya harus membumikan prinsip-prinsip dasar perekonomian.⁷⁰

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Op. Cit., 2010, hlm, 69.

⁷⁰ *Ibid.*

Pada saat menyampaikan pidato dalam rapat BPUPK pada 1 Juni 1945, Soekarno mengemukakan adanya konsep “Kesejahteraan Sosial” yang dimaksudkan agar negara memberikan jaminan kesejahteraan dan pemerintahan kepada seluruh rakyat.⁷¹ Pada tanggal 11 Juli 1945, BPUPK berhasil merumuskan Pasal 33 yang dalam rancangan UUD 1945 pada waktu itu diatur dalam Pasal 32 Bab XIII “Tentang Kesejahteraan Sosial”, yang berbunyi:⁷²

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Pemerintah.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan harus diperjuangkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Politik hukum Pasal 33 UUD 1945 dapat dielaborasi dari pemikiran para penyusun konstitusi (*framers of the constitution*).⁷³ Dalam menyusun Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3), *framers of the constitution* menghendaki adanya pemikiran bahwa pemimpin-pemimpin Indonesia yang menyusun UUD 1945 mempunyai kepercayaan terhadap cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata.⁷⁴ Konsep tersebut menekankan pada pembahasan terkait hal-hal apa saja yang dikuasai negara dan hal penguasaan negara demi kemakmuran rakyat itu sendiri. Implikasi dari hak penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tersebut memberikan kewajiban negara untuk:⁷⁵

⁷¹ *Ibid*, hlm, 219.

⁷² *Ibid*.

⁷³ *Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945* Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 253.

⁷⁴ *Ibid*.

⁷⁵ Yudi Latif, *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm, 602.

(1) segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;

(2) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan pelbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;

(3) mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Pasal 33 UUD 1945 sesuai dengan pemikiran para penyusun konstitusi menghendaki negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak melakukan *eigensdaad*.⁷⁶

Asas kebebasan berkontrak dalam sistem pertambangan Indonesia bertentangan dengan bunyi Pasal 33 UUD NRI 1945 atau secara hukum dapat dikatakan inkonstitusional. Sebagaimana dijelaskan di atas politik hukum dari adanya bunyi Pasal 33 UUD NRI 1945 bahwa negara memiliki hak penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, sistem kontrak karya kurang tepat digunakan sebagaimana bunyi amanat dari Pasal 33 UUD NRI 1945. Asas kebebasan berkontrak dalam sistem kontrak karya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dapat menyebabkan adanya monopoli dalam perekonomian Indonesia. Tidak adanya batasan dalam berkontrak dapat memicu seseorang atau sekelompok orang untuk dapat menguasai cabang produksi maupun usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dapat berdampak buruk bagi orang lain dan juga berdampak buruk terhadap perekonomian negara itu sendiri.

Pasal 33 UUD NRI 1945 menjadi pertimbangan utama mengapa sistem kontrak karya dialihkan menjadi sistem perizinan. Sistem kontrak karya inkonstitusional

⁷⁶ *Ibid, hlm, 603.*

terhadap konstitusi ekonomi yaitu UUD NRI 1945 karena bertentangan dengan apa yang dikehendaki konstitusi terhadap perekonomian Indonesia yang diatur dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Makna yang terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 diantaranya:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷⁷

Kata ‘dikuasai oleh negara’ memaknai Hak Penguasaan Negara atas aset kekayaan alam. Negara berdaulat mutlak atas kekayaan sumber daya alam, digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dimaknai Hak Kepemilikan yang sah atas kekayaan alam adalah rakyat Indonesia.⁷⁸ Sedangkan menurut Mahkamah, hak penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 adalah bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Penerbit Buku, Jakarta, 2010, hlm. 214.

⁷⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 24.

keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan secara langsung inilah yang menjadi maksud dari Pasal 33 UUD NRI 1945 seperti yang diungkapkan oleh Muhammad Hatta sebagai salah satu *founding leaders* Indonesia yang mengemukakan, “... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 ialah produksi yang besar-besaran sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah.” Berdasarkan penjelasan tersebut, maka sangatlah jelas bahwa sistem kontrak karya sangat tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki konstitusi karena penguasaan dan pengelolaan sumber daya tambang tidak dikuasai dan dikelola langsung oleh pemerintah.

Selain bertentangan dengan konstitusi ekonomi, pelaksanaan sistem kontrak karya juga bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila merupakan dasar negara Indonesia, oleh sebab itu nilai-nilai yang terkandung dalam sila Pancasila harus dijadikan landasan pokok atau landasan fundamental dalam penyelenggaraan negara di segala bidang. Adanya kebebasan dalam berkontrak pada sistem kontrak karya bertentangan dengan sila ke-3 Pancasila (nilai persatuan), dimana salah satu nilai yang terkandung dalam sila persatuan Indonesia adalah ‘Menempatkan kepentingan, keselamatan, persatuan, dan kesatuan bangsa di atas kepentingan diri sendiri dan golongan’. Prinsip kebebasan dalam sistem kontrak karya menjadikan seseorang menjadi individualistik karena kebebasan individu yang diberikan dalam berkontrak, sehingga setiap orang hanya memikirkan dirinya sendiri dalam berkontrak tanpa memikirkan kepentingan, keselamatan, persatuan dan kesatuan bangsa, yang terpenting adalah bagaimana pihak yang terlibat dalam kontrak tersebut memperoleh

keuntungan sebesar-besarnya dan tidak lagi melihat apakah kontrak yang ia lakukan itu membantu perekonomian negaranya atau tidak.

Selain bertentangan dengan sila ke-3, asas kebebasan berkontrak juga bertentangan dengan nilai yang terkandung dalam sila ke-4 Pancasila (nilai kerakyatan) yaitu ‘mengutamakan segala kepentingan bersama dan kepentingan bangsa melebihi kepentingan diri sendiri dan golongan’. Dengan adanya kebebasan berkontrak, maka setiap individu akan lebih mengutamakan apa yang menjadi kepentingannya dibanding apa yang menjadi kepentingan negaranya. Asas kebebasan berkontrak juga bertentangan dengan bunyi sila ke-5 dalam Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Demi menciptakan keadilan tidak hanya diukur pada sebuah kebebasan saja, karena keadilan tidak semata-mata memberikan kebebasan yang mutlak pada setiap orang. Oleh sebab itu, untuk dapat mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia kebebasan harus dibatasi melalui adanya pemerintah.

Sumber daya alam tambang merupakan sumber daya alam tak terbarukan oleh sebab itu pengelolaannya harus dilakukan secara optimal dan bertanggung jawab agar dapat menjadi warisan bagi generasi berikutnya sebagai tujuan dari pembangunan berkelanjutan. Setelah kemerdekaan Indonesia, pengelolaan sumber daya alam dituangkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan landasan pembangunan dan perekonomian Indonesia, khususnya sektor pertambangan karena sektor pertambangan merupakan sektor yang sangat penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai landasan pembangunan pertambangan berbunyi:

“Ayat 2 : Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.”

“Ayat 3: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

“Ayat 4: Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”⁷⁹

Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa pengelolaan sumber daya alam termasuk mineral dan batubara sudah sewajarnya dan sepatutnya dilakukan oleh negara dalam hal ini pemerintah, dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Alasan lain mengapa pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan sumber daya alam tambang diberikan kepada pemerintah adalah untuk mencegah atau mengantisipasi terjadinya monopoli dalam perekonomian yang dilakukan oleh salah seorang atau suatu perusahaan swasta. Oleh karena sektor pertambangan merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka pengelolaannya dikuasai oleh negara, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945.

Apa yang tertuang dalam Pasal 33 ayat UUD NRI 1945 sesuai dengan apa yang termuat dalam bunyi Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang berbunyi “Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.” Lebih lanjut dalam Pasal (2) dinyatakan bahwa “Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.” Oleh sebab itu sistem izin usaha pertambangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sesuai dengan apa

⁷⁹ Konsideran Pasal 33 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

yang dikehendaki konstitusi terhadap perubahan politik hukum dalam pengaturan investasi pertambangan di Indonesia.

Perubahan sistem kontrak karya menjadi sistem perizinan adalah bentuk realisasi dari apa yang dikehendaki konstitusi terhadap pengaturan pertambangan di Indonesia sesuai amanat dari adanya bunyi Pasal 33 UUD NRI 1945. Salah satu usaha pemerintah dalam melakukan pembatasan terhadap kebebasan masyarakat adalah melalui adanya perizinan. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan masyarakat.

Sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, sumber daya alam tambang harus dikelola secara bijaksana agar dapat dimanfaatkan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berkelanjutan demi kesejahteraan rakyat Indonesia baik untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang. Demi peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tambang harus dikuasai oleh negara agar tidak jatuh ke tangan orang asing atau orang yang tidak bertanggung jawab. Dengan dikuasai dan dikelola secara penuh oleh negara, diharapkan sektor pertambangan mampu memberikan kontribusi yang besar dalam dunia perekonomian Indonesia dan juga mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia.

Prinsip kesejahteraan menjadi pedoman atau bingkai hukum yang melandasi sistem perizinan pada sektor pertambangan di Indonesia. Kesejahteraan merupakan hak yang harus diterima oleh warga negara yang harus dipenuhi oleh sebuah negara sebagai sebuah kewajiban negara (*state obligation*). Hakekat dari negara kesejahteraan adalah sebuah model kebijakan negara yang mengarah kepada perlindungan sosial atau

kesejahteraan publik (*public welfare*) yang menjamin adanya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan bagi warga negaranya agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut faham negara kesejahteraan, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Prinsip *Welfare State*, dapat ditemukan secara jelas dalam beberapa pasal yang berkaitan dengan aspek sosial dan ekonomi dalam UUD NRI 1945.

Prinsip kesejahteraan dapat ditemukan pada alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 yang berbunyi “.... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial....” Makna dari alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 adalah salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Makna yang terkandung dalam alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 dituangkan dan dijelaskan secara khusus dalam Bab XIV UUD NRI 1945 Pasal 33 UUD 1945 yang berjudul “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Dengan demikian, apa yang dikehendaki konstitusi terhadap bunyi Pasal 33 UUD 1945 sesuai dengan apa yang menjadi tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu kesejahteraan umum, dimana salah satu cara mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia pada sektor pertambangan Indonesia, diwujudkan dengan mengubah sistem kontrak karya menjadi sistem perizinan yang dikomando langsung oleh pemerintah.

Pemerintah merupakan komando terbaik untuk membantu mewujudkan kesejahteraan dalam investasi pada sektor pertambangan di Indonesia. Karena sektor

pertambangan Indonesia merupakan sektor yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak maka sudah selayaknya pemerintah yang menguasai dan mengelola sektor pertambangan Indonesia. Dengan demikian perubahan politik hukum dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang mengubah sistem kontrak karya menjadi sistem izin usaha pertambangan sejalan dengan bunyi Pasal 33 UUD NRI 1945 atau dengan kata lain sesuai dengan apa yang dikehendaki konstitusi.

2. Dampak Perubahan Politik Hukum Pada Pengaturan Pertambangan Khususnya di Bidang Perizinan dan Kewajiban Pembangunan Smelter

Demi mewujudkan sektor pertambangan yang ideal dan mampu menjangkau nilai investasi Indonesia, maka pemerintah melakukan adanya perubahan pada pengaturan pertambangan di Indonesia. Pada mulanya undang-undang pertambangan yang berlaku pada waktu kemerdekaan Indonesia diproklamkan adalah Indonesische Mijwet tahun 1907. Dalam perkembangan politik nasional, Indonesische Mijwet tahun 1907 tidak selaras lagi dengan cita-cita dasar Negara Republik Indonesia serta kepentingan nasional pada umumnya, khususnya di bidang pertambangan. Karena dinilai tidak sesuai dengan cita-cita dasar negara Indonesia, maka pada tanggal 14 Oktober 1960 Indonesische Mijwet tersebut telah dicabut dan diganti dengan Undang-undang Pertambangan yang baru yaitu Undang-Undang No. 37 Prp tahun 1960.

Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang No. 37 Prp tahun 1960 dinilai tidak lagi dapat memenuhi tuntutan masyarakat yang ingin berusaha dalam bidang pertambangan. Masyarakat menghendaki agar kepada pihak swasta lebih diberikan kesempatan melakukan penambangan, sedangkan tugas pemerintah ditekankan kepada usaha pengaturan, bimbingan dan pengawasan pertambangan. Atas dasar keinginan masyarakat tersebut maka pada tahun 1967 lahir peraturan baru pada sektor pertambangan Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 diharapkan dapat mewujudkan cita-cita dasar Negara Republik Indonesia dan dengan perkembangan kepentingan Nasional dalam pertambangan, yang secara mendalam harus ditinjau baik dari sudut politik dan ekonomis, maupun dari sudut sosial dan strategis. Selain itu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 diharapkan dapat mengatur mengenai pokok-pokok persoalan yang sebelumnya tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya. Pokok-pokok persoalan tersebut adalah mengenai:

- a. penguasaan bahan-bahan galian yang berada di dalam, di bawah dan di atas wilayah hukum pertambangan Indonesia;
- b. pembagian bahan-bahan galian dalam beberapa golongan, yang didasarkan atas pentingnya bahan galian itu;
- c. sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dapat diusahakan oleh semua pihak yang berminat dan sanggup dengan tetap memperhatikan segi keamanan Negara dan tetap berdasarkan azas-azas kekeluargaan;

- d. peranan Pemerintah Daerah lebih diperkuat;
- e. pengertian kuasa pertambangan tetap dipertahankan;
- f. adanya peraturan peralihan untuk mencegah kekosongan (vacuum) dalam menghadapi pelaksanaan Undang-undang ini.

Adapun asas atau prinsip dari pelaksanaan undang-undang ini adalah pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan:

- a) manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
- b) keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
- c) partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
- d) berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam praktek penyelenggaraannya, terutama dalam hal legalitas usaha, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menggunakan sistem kontrak. System Kontrak terdiri atas: Kontrak Karya (KK), Kuasa Pertambangan (KP), Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD), dan Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR). Dari keempat bagian tersebut, kontrak karya adalah yang paling dominan dalam legalitas usaha Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. Pasal 1 angka 11 Peraturan Menteri ESDM No.5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambal Mineral Melalui Kegiatan dan Pemurnian Mineral dalam Negeri tersebut menyatakan bahwa Kontrak Karya adalah perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Perusahaan Berbadan Hukum Indonesia dalam rangka penanaman modal asing untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan mineral.

Istilah kontrak karya merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris, yaitu kata *contract of work*. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 istilah ini lazim digunakan dengan sebutan perjanjian karya. Dalam Pasal 1 Keputusan Menteri

Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1966 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara telah ditentukan pengertian kontrak karya. Landasan hukum yang digunakan dalam implementasi kontrak karya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan Umum. Kontrak karya dikonstruksikan sebagai sebuah perjanjian dimana subjeknya adalah Pemerintah Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau *joint venture* antara perusahaan asing dan perusahaan nasional. Sedangkan objek dalam kontrak karya adalah pengusahaan mineral.

Suatu produk hukum dituntut untuk dapat mengikuti segala perubahan yang ada sesuai dengan perkembangan zaman. Hal inilah yang terjadi pada sektor pertambangan Indonesia. Eksistensi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 hanya berlangsung selama 42 (empat puluh dua) tahun karena pada tahun 2009 muncul peraturan baru yang menggantikan keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (lebih lanjut disingkat dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009) sebagai payung hukum Pertambangan Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 materi muatannya dinilai bersifat sentralistik, sehingga dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan saat ini dan tantangan di masa depan. Di samping itu, pembangunan pertambangan harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah,

hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat. Untuk menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan tersebut, perlu disusun peraturan perundangundangan baru di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dibentuk atas dasar bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan; bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan; bahwa dengan mempertimbangkan perkembangan nasional maupun internasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sudah tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Adapun asas atau prinsip dari pelaksanaan undang-undang ini adalah pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan:

- a) manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
- b) keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
- c) partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
- d) berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah:

- a) menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- b) menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- c) menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;

Dengan bergantinya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 memunculkan beberapa perbedaan pokok-pokok peraturan pertambangan. Adapun perbedaan diantara kedua peraturan tersebut diantaranya:

- a. Dilihat dari isinya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 terdiri dari 37 Pasal dan 12 Bab, sedangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 terdiri dari 175 Pasal dan 26 Bab.
- b. Dilihat dari kandungan tambangnya, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Segala bahan galian (unsur-unsur kimia mineral-mineral, bijih-bijih, dan

segala macam batuan termasuk batu-batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam) sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Lebih spesifik yaitu mineral dan batubara.

- c. Dilihat dari golongan bahan tambangnya, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dibagi ke dalam 3 (tiga) golongan yaitu golongan bahan galian strategis, golongan bahan galian vital, dan golongan bahan galian yang non strategis & non vital sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dibagi ke dalam 4 (empat) golongan yaitu mineral radioaktif, mineral logam, mineral bukan logam dan batuan, dan batubara.
- d. Dilihat dari penguasaan pertambangan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dikuasai oleh pemerintah sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dikuasai oleh negara, diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah atau dapat juga pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR menetapkan kebijakan untuk kepentingan dalam negeri.
- e. Dilihat dari kewenangan pengelolaan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 bahan galian golongan strategis dan vital dikelola oleh menteri bahan galian golongan vital dan non strategis-non vital dikelola oleh Pemerintah Daerah Tingkat I sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dikelola oleh Bupati/Walikota apabila Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) berada dalam satu wilayah Kabupaten/Kota, oleh Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kab/kota, oleh Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi.

- f. Dari segi pengawasan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 terpusat kepada Menteri sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Pembinaan dan pengawasan terhadap pemegang IUP dan IUPK dilakukan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya, sedangkan untuk IPR merupakan tugas Bupati/Walikota.
- g. Dari segi penggunaan lahan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 penggunaan lahan dilakukan pembatasan tanah yang dapat diusahakan sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Pembatasan tanah yang dapat diusahakan dan sebelum memasuki tahap operasi produksi pemegang IUP/IUPK wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak atas tanah.
- h. Dilihat dari wilayah pertambangan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak diatur secara jelas, hanya disebutkan bahwa tidak meliputi: tempat-tempat kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci, pekerjaan-pekerjaan umum, misalnya jalan-jalan umum, jalan-jalan, jalan kereta api, saluran air listrik, gas dan sebagainya. Wilayah pertambangan meliputi tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan lain, bangunan-bangunan, rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 wilayah usaha pertambangan dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu WUP (Wilayah Usaha Pertambangan), WPR (Wilayah Pertambangan Rakyat), dan WPN (Wilayah Pencadangan Negara).
- i. Dilihat dari bentuk perizinan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 terbagi ke dalam 4 (empat) jenis yaitu Kuasa Pertambangan (KP), Surat Ijin

Pertambangan Daerah (SIPD), Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR), dan Kontrak Karya (KK)/ Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 terbagi ke dalam 3 (tiga) jenis yaitu Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).

- j. Dilihat dari pelaksana usaha pertambangan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 usaha pertambangan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan dengan modal bersama antara Negara dan Daerah, Koperasi, Badan atau perseorangan swasta yang memenuhi syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1), Perusahaan dengan modal bersama antara Negara dan/atau Daerah dengan Koperasi dan/atau Badan/Perseorangan Swasta yang memenuhi syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dan Pertambangan Rakyat. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 usaha pertambangan dilaksanakan oleh pemegang IUP dan IUPK, badan usaha, koperasi, perseorangan sesuai dengan kualifikasi yang telah ditetapkan oleh klasifikasi Menteri.
- k. Dilihat dari tahapan usaha pertambangan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 terbagi ke dalam 6 (enam) tahapan yaitu: penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pengolahan & pemurnian, pengangkutan, dan penjualan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tahapan usaha pertambangan menjadi 2 (dua) tahap yaitu tahap IUP Eksplorasi dan IUP operasi produksi. IUP Eksplorasi meliputi kegiatan: penyelidikan umum,

eksplorasi, studi kelayakan. IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan: konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

- l. Dilihat dari perizinan usaha, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 melalui peromohonan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 melalui 2 (dua) cara yaitu lelang untuk mineral logam dan batubara dan permohonan wilayah untuk mineral bukan logam dan batuan perijinan.
- m. Dilihat dari jangka waktu perizinan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 jangka waktunya adalah sebagai berikut: KP/KK/PKP2B Penyelidikan Umum (1+1 Tahun), KP/KK/PKP2B Eksplorasi (3 Tahun + 2x1 Tahun), KK/PKP2B Studi Kelayakan (1+1 Tahun), KK/PKP2B Konstruksi (3 Tahun), KP/KK/PKP2B Operasi Produksi/Eksplorasi termasuk pengolahan dan pemurnian serta pemasaran (30 Tahun + 2x10 Tahun). Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 jangka waktunya adalah sebagai berikut: IUP Eksplorasi mineral logam (8 tahun) terdiri dari Penyelidikan umum (1 tahun), Eksplorasi (3 tahun + 2x1 tahun) dan studi kelayakan (1+1 tahun); IUP Eksplorasi Batubara (7 tahun) terdiri dari Penyelidikan Umum (1 tahun), Eksplorasi (2 tahun + 2x1 tahun) dan Studi Kelayakan (2 tahun); IUP Operasi Produksi mineral dan batubara (20 tahun+ 2x10 tahun) terdiri dari konstruksi (3 tahun) dan kegiatan penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan (20 tahun).
- n. Dilihat dari hak dan kewajiban, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 meliputi Keuangan : KP, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

KK/PKP2B, tetap pada saat kontrak ditandatangani. Lingkungan (sedikit diatur), Nilai tambah (hanya diatur didalam kontrak), Pemanfaatan tenaga kerja setempat (tidak diatur), Kemitraan pengusaha lokal (tidak diatur), serta Program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat (tidak diatur). Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 meliputi Keuangan: membayar pendapatan negara dan daerah: pajak, PNBPN, iuran (Pasal 128-133). Lingkungan: Good mining practices (Pasal 95) dan Reklamasi, pasca tambang dan konservasi yang telah direncanakan, beserta dana yang disediakan (Pasal 96-100), pemegang IUP operasi produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil tambang di dalam negeri untuk Nilai Tambah (Pasal 103-104), mengutamakan pemanfaatan teknologi kerja setempat (Pasal 106), saat tahap operasi produksi, wajib mengikutsertakan pengusaha lokal (Pasal 107), menyusun program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat (Pasal 108), serta wajib menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional seperti konsultasi dan perencanaan (Pasal 124).

- o. Dilihat dari divestasi, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak diatur. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Setelah 5 (lima) tahun berproduksi, 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.

Dari sejumlah perbedaan substansi di atas, dapat dipahami bahwa dibentuknya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 berusaha menunjukkan arah kebijakan baru

pertambangan yang mengakomodir prinsip kepentingan nasional (*national interest*), kemanfaatan bagi masyarakat, jaminan berusaha, desentralisasi pengelolaan dan *good mining practices*. Selain itu dengan adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Hak Penguasaan Negara (HPN) terhadap sumber daya alam semakin menguat, terutama dalam hal mengatur, mengurus, dan mengawasi pengelolaan usaha tambang. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 sebagaimana diterapkannya sistem kontrak, posisi pemerintah tidak saja sebagai regulator dan pihak berkontrak, tetapi juga merendahkan posisi negara pada level kontraktor. Sistem kontrak karya memberikan kebebasan sebesar-besarnya pada setiap individu dalam membuat kontrak sehingga pemerintah tidak dapat membatasi adanya kebebasan tersebut.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menyebabkan tidak berlakunya sistem kontrak karya dan beralih menjadi Izin Usaha Pertambangan. Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah legalitas pengelolaan dan pengusahaan bahan galian yang diperuntukkan bagi badan usaha baik swasta nasional, maupun badan usaha asing, koperasi, dan perseorangan. Adapun jenis izin usaha pertambangan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, lebih sederhana dibanding dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.

Pada dasarnya, yang membedakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ada pada politik hukumnya. Oleh sebab politik hukum pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dianggap kurang terperinci dan kurang efisien, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dengan didasarkan pada politik hukum yang sudah disesuaikan dengan perkembangan zaman dan sesuai dengan tujuan pembangunan nasional secara

berkelanjutan. Tujuan dari adanya perubahan politik hukum pada pengaturan pertambangan Indonesia disesuaikan dengan cita-cita nasional dan tujuan nasional bangsa Indonesia.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 menandai era baru di bidang pertambangan karena terdapat beberapa ketentuan baru dan adanya pergeseran paradigma dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Pergeseran paradigma tersebut terkait hubungan antara negara (pemerintah) dengan pemodal, khususnya kepada investasi asing.⁸⁰ Dengan adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dianggap menghidupkan kembali semangat nasionalisme. Salah satunya yaitu menghapus sistem kontrak dan beralih ke perizinan.

Dalam setiap kebijakan selalu menghadirkan dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif. Apa yang telah dijelaskan di atas merupakan dampak positif dari adanya perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Bagi investor asing perubahan rezim kontrak menjadi rezim perizinan justru sangat merugikan karena hilangnya *freedom of contract* dalam melakukan kerjasama dengan Pemerintah Indonesia. Selain itu adanya kewenangan pemberian IUP diberikan kepada pemerintah daerah, namun belum disertai dengan kerangka acuan strategi kebijakan pertambangan nasional yang jelas. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 juga tidak mampu mengintervensi dan memperbaiki kontrak-kontrak pertambangan yang telah ada sebelumnya. Dampak bagi masyarakat adalah tidak diakuinya hak veto rakyat dan tidak adanya perlindungan masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan. Pelaksanaan Undang-

⁸⁰ Victor Imanuel Williamson Nalle, *Hak Menguasai Negara Atas Mineral dan Batubara Pasca Berlakunya Undang-Undang Minerba*, Malang, 2012, hlm, 476.

Undang Nomor 4 Tahun 2009 juga memberikan dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Terancamnya kawasan hutan lindung dan hutan adat karena adanya alih fungsi hutan setelah ada izin dari pemerintah. Selain itu adanya kontradiktif dengan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang mengakui *legal standing* organisasi lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan terhadap perusahaan yang merusak lingkungan.

Sejatinya, perubahan pengaturan pada pertambangan Indonesia dilakukan semata-mata demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dengan lahirnya undang-undang baru dalam pertambangan Indonesia diharapkan dapat menjadi jaminan hukum dan mampu menyelesaikan setiap pasang-surut investasi yang terjadi di dunia pertambangan Indonesia. Oleh sebab itu, agar pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 sesuai dengan cita-cita dan tujuan pembangunan nasional, maka pemerintah perlu menetapkan arah kebijakan dan strategi sektor pertambangan nasional yang jelas dan terstruktur dengan menuangkannya ke dalam sebuah dokumen kebijakan pertambangan nasional yang bersifat resmi dan mengikat dalam aturan dan pelaksanaannya.

Asas kebebasan berkontrak dalam sistem kontrak karya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dapat menyebabkan adanya monopoli dalam perekonomian Indonesia. Tidak adanya batasan dalam berkontrak dapat memicu seseorang atau sekelompok orang untuk dapat menguasai cabang produksi maupun usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dapat berdampak buruk bagi orang lain dan juga berdampak buruk terhadap perekonomian negara itu sendiri. Oleh karena sumber daya alam tambang merupakan sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak maka sudah selayaknya pengelolaan sumber daya alam tambang

menjadi kewenangan negara dalam hal ini pemerintah agar tidak terjadi monopoli dalam sistem perekonomian Indonesia.

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan masyarakat.⁸¹ Definisi lain dari perizinan adalah melakukan perbuatan atau usaha yang sifatnya sepihak yang berada di bidang Hukum Publik yang berdasarkan wewenang tertentu yang berupa penetapan dari permohonan seseorang maupun Badan Hukum terhadap masalah yang dimohonkan. Izin bertujuan untuk menghilangkan halangan, sehingga hal yang dilarang menjadi boleh.

Secara garis besar hukum perizinan adalah hukum yang mengatur hubungan masyarakat dengan Negara dalam hal adanya masyarakat yang memohon izin dan Negara yang memperkenankan atau memperbolehkan. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.⁸² Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan (Sutedi, 2010:168).⁸³

⁸¹ <http://e-journal.uajy.ac.id/322/3/2MIH01718.pdf> diunduh hari Jumat, 30 November 2018, pukul 06:31.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

Secara umum fungsi dari adanya perizinan adalah sebagai sarana pengendalian dari segala bentuk kegiatan pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan oleh pihak yang berkepentingan maupun oleh pejabat yang diberi kewenangan. Tanpa adanya perizinan, maka akan mempersulit atau bahkan menghambat setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Tujuan dari adanya perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu:⁸⁴

- 1) Dari sisi pemerintah, tujuan pemberian izin adalah sebagai berikut:
 - a) Untuk melaksanakan peraturan
Dalam hal ini maksudnya adalah apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekalipun untuk mengatur ketertiban.
 - b) Sebagai sumber pendapatan daerah
Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.
- 2) Dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin adalah sebagai berikut:
 - a) Menjamin adanya kepastian hukum;
 - b) Menjamin adanya kepastian hak;
 - c) Untuk mendapatkan fasilitas setelah bangunan yang didirikan mempunyai izin

Dalam sektor pertambangan, legalitas perusahaan bahan galian menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 secara substansi hanya dalam satu bentuk, yaitu Izin Usaha Pertambangan (IUP). Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah legalitas pengelolaan dan perusahaan bahan galian yang diperuntukkan bagi badan usaha baik swasta nasional, maupun badan usaha asing, koperasi, dan perseorangan. Adapun jenis IUP menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara lebih sederhana dibanding dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan Umum.

⁸⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 200.

Legalitas perusahaan bahan galian pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 yang terdiri dari berbagai macam bentuk, yaitu Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK), Perjanjian Karya Perusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) untuk bahan galian industri, dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) untuk pertambangan rakyat.

Dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 usaha pertambangan dilaksanakan dalam bentuk:

- a) Izin Usaha Pertambangan;
- b) Izin Pertambangan Rakyat; dan
- c) Izin Usaha Pertambangan Khusus.

Dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 IUP terdiri atas dua tahap:

- a) Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi merupakan pemberian izin tahap pertama yang meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. Untuk IUP Eksplorasi pertambangan mineral logam diberikan dalam jangka waktu selama 8 (delapan) tahun.
- b) Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi merupakan izin yang meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi untuk pertambangan mineral dan logam diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 tahun.

Pemegang IUP Eksplorasi dan pemegang IUP Operasi Produksi dapat melakukan sebagian atau seluruh kegiatan.

Lebih lanjut dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, IUP diberikan oleh:

- a) bupati/walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota;
- b) gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c) Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Izin Usaha Pertambangan diberikan untuk 1 (satu) jenis mineral atau batubara. Pemegang IUP yang menemukan mineral lain di dalam WIUP yang dikelola diberikan prioritas untuk mengusahakannya. Pemegang IUP yang bermaksud mengusahakan mineral lain, wajib mengajukan permohonan IUP baru kepada Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pemegang IUP dapat menyatakan tidak berminat untuk mengusahakan mineral lain yang ditemukan tersebut. Pemegang IUP yang tidak berminat untuk mengusahakan mineral lain yang ditemukan, wajib menjaga mineral lain tersebut agar tidak dimanfaatkan pihak lain.

Adanya kebijakan pemerintah dalam hal menghapus sistem kontrak karya dan memberlakukan sistem perizinan pada sektor pertambangan Indonesia memberikan perubahan yang sangat penting. Perubahan penting tersebut diantaranya:

- 1) Dari aspek hubungan hukum bersifat publik dengan menggunakan instrumen hukum administrasi negara;
- 2) Dari aspek penerapan hukum dilaksanakan oleh pemerintah, bukan kedua belah pihak;
- 3) Tidak berlaku akibat hukum;

- 4) Apabila terjadi sengketa, diajukan ke PTUN, bukan arbitrase internasional;
- 5) Hak dan kewajiban Pemerintah Republik Indonesia lebih besar
- 6) Bersumber pada peraturan perundang-undangan, bukan kontrak, dan
- 7) Akibatnya bersifat sepihak, bukan kesepakatan kedua belah pihak

Dasar adanya kebijakan pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 adalah untuk pembangunan dan perekonomian Indonesia yang lebih baik. Sektor pertambangan merupakan investasi terbesar bagi pemerintah dalam meningkatkan perekonomian dan pembangunan nasional. Pemerintah Indonesia menyadari bahwa selama ini pertambangan Indonesia kurang menguntungkan bagi pihak pribumi sebagai penghasil sumber energi dan selalu menguntungkan pihak asing. Oleh sebab itu demi menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, maka Pemerintah mengeluarkan undang-undang baru dengan politik hukum yang disesuaikan dengan perkembangan zaman.

Pengaruh positif dari adanya kebijakan pemerintah tersebut adalah menjadikan sektor pertambangan Indonesia dikontrol langsung oleh pemerintah dan tidak lagi dikuasai oleh negara asing. Hal ini dikarenakan pada kebijakan pemerintah yang baru terdapat aturan mengenai Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP). Dalam mengeluarkan perizinan tersebut, tentunya dibuat perjanjian dengan mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat. Pengaruh lainnya yaitu pada peningkatan nilai tambah ekspor mineral. Penerapan dengan mengekspor *fure* konsentran tentunya akan meningkatkan harga jual yang berpengaruh pada jangka panjang yaitu peningkatan devisa. Menurut Manajer Sektor dan Ekonom Utama Bank Dunia untuk program perekonomian

Indonesia, Jim Brumby, menyatakan bahwa komoditas mineral yang diekspor nantinya merupakan produk olahan, sehingga akan memberi nilai tambah.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 pemerintah melarang adanya penjualan ke luar negeri (ekspor) terhadap hasil kekayaan alam tambang sebelum dilakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Kebijakan ini diberlakukan sebagai bentuk usaha pemerintah untuk melindungi hasil kekayaan bumi Indonesia, khususnya kekayaan alam tambang yang patut dilestarikan, dikelola, dan dimanfaatkan secara bijaksana untuk kepentingan masyarakat. Hal ini sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 102-103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009, yang berbunyi:⁸⁵

“Pasal 102: Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.

Pasal 103:

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

Sumber daya alam tambang yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 adalah mineral dan batubara. Mineral adalah senyawa anorganik yang

⁸⁵ Lihat Konsideran Pasal 102-103 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu.⁸⁶ Sedangkan, batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan.⁸⁷ Mineral dan batubara apabila diproses lebih lanjut dapat menghasilkan bahan baru yang lebih bermanfaat dan bernilai jual tinggi.⁸⁸ Seperti yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, mineral dan batubara merupakan kekayaan alam yang tak terbarukan yang mempunyai peran penting dalam meningkatkan perekonomian nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan serta mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan maka pengelolaan dan pemanfaatan Minerba harus dilakukan dengan optimal dan semaksimal mungkin.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 telah memunculkan hal yang baru dalam dunia pertambangan yakni adanya kewajiban bagi pemegang kontrak karya dan pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) untuk melakukan pengolahan dan pemurnian. Hal ini diatur dalam Pasal 170 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yang berbunyi: “Pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.” Pengolahan dan pemurnian menurut Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 4 Tahun

⁸⁶ *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

⁸⁷ *Ibid*, Pasal 1 angka 3.

⁸⁸ Sukandarrumidi, Memahami Pengelolaan Bahan Tambang di Indonesia: Referensi Undang-Undang Minerba Nomor 4 Tahun 2009 (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara, 2010), hlm.25.

2009 adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan.

Kemudian dalam Pasal 102 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 juga diperjelas: “Pemegang IUP dan IUPK wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara.” Kewajiban melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan semakin diperjelas dalam Pasal 103 yang berbunyi:

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

Latar belakang adanya kewajiban untuk melakukan pengolahan dan pemurnian di dalam negeri dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambah dari produk, tersedianya bahan baku industri, penyerapan tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan negara.⁸⁹ Untuk dapat melakukan pengolahan dan pemurnian dalam

⁸⁹ <http://old.presidentpost.id/2013/03/25/menyongsong-kewajiban-pembangunan-smelter-mineral-2014/> diunduh hari Jumat, 30 November 2018, pukul 13:30

kegiatan usaha pertambangan dilakukan dengan membangun smelter. Lalu apa yang dimaksud dengan smelter?

Berbicara mengenai pertambangan, tentu kita sering mendengar tentang keharusan seluruh perusahaan tambang untuk membangun smelter. Smelter merupakan bagian dari proses sebuah produksi, mineral yang ditambang dari alam biasanya masih tercampur dengan kotoran yaitu material bawaan yang tidak diinginkan. Smelter itu sendiri adalah sebuah fasilitas pengolahan hasil tambang yang berfungsi untuk meningkatkan kandungan logam seperti timah, nikel, tembaga, emas, dan perak hingga mencapai tingkat yang memenuhi standar sebagai bahan baku produk akhir, yang telah meliputi pembersihan mineral logam dari pengotor dan pemurnian. Proses peleburan atau *smelting* merupakan proses pelepasan oksigen pada bijih tambang sehingga menjadi unsur logam yang dapat digunakan bagi berbagai macam zat, seperti karbid, hidrogen, logam aktif atau dengan cara elektrolisis.

Pembangunan smelter diwajibkan bagi seluruh perusahaan tambang di Indonesia, baik perusahaan kecil maupun perusahaan besar. Peraturan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Untuk membangun smelter, setiap perusahaan harus lebih dahulu mengurus izin analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Waktu yang dibutuhkan untuk membangun sebuah pabrik pengolahan bijih mineral (*smelter*) sekitar 3 tahun. Smelter dapat beroperasi setelah 5-6 tahun dari jangka waktu pembangunannya.

Dari apa yang telah dijelaskan penulis di atas, maka dapat kita pahami bahwa pembangunan smelter sangat penting dalam sebuah perusahaan tambang. Smelter merupakan salah satu upaya baik pemerintah untuk memperbaiki perekonomian bangsa,

meningkatkan nilai hidup masyarakat, dan mengembalikan citra pertambangan yang selama ini dinilai merusak lingkungan. Dari segi ekonomi, nilai jual mineral akan jauh berbeda jika sudah diolah karena tidak lagi berbentuk bijih atau pun konsentrat. Selain itu dari sisa olahan tersebut yaitu pengotor konsentrat atau bijih masih bisa dimanfaatkan.

Pembangunan smelter memberikan manfaat yang sangat besar, karena secara fungsi bagi perusahaan tambang yang akan mengekspor hasil tambangnya dapat meningkatkan nilai jual barang tersebut karena melalui proses pembersihan, peleburan, pemurnian hingga percetakan. Dengan dibangunnya smelter maka hasil tambang yang akan diekspor bukan lagi hasil tambang mentah melainkan hasil tambang olahan yang akan meningkatkan harga jual tambang tersebut. Dengan meningkatnya nilai jual tambang tersebut maka akan menaikkan nilai investasi perekonomian Indonesia. Oleh sebab itu adanya perubahan politik hukum pada pengaturan pertambangan di Indonesia memberikan dampak yang positif apabila kita lihat dari aspek pembangunan smelter.

Selain itu, hingga saat ini masih banyak perusahaan tambang yang masih belum melaksanakan pembangunan smelter dikarenakan beberapa hal berikut yang menghambat pembangunan, diantaranya:

- 1) Pembebasan tanah atau lahan yang relatif sulit. Tanah yang akan dijadikan tempat dibangun proyek smelter pasti harganya akan melambung tinggi.
- 2) Pasokan dan ketersediaan listrik, dalam industri listrik menjadi bahan pokok utama agar pabrik tetap memproduksi. Sedangkan apabila membangun smelter dibutuhkan pembangkit listrik dengan daya listrik yang cukup besar.
- 3) Perizinan pembangunan smelter yang lumayan sulit.
- 4) Keterbatasan biaya dalam pembangunan smelter.

Dalam setiap kebijakan selalu memunculkan adanya dampak, baik yang hasilnya positif maupun negatif. Begitu pula yang terjadi pada kebijakan pembangunan smelter. Beberapa perusahaan tambang menolak membangun smelter dikarenakan nilai investasi untuk pembangunan smelter berkisar US \$1.5-2.5 Milyar (Rp 18-30 triliun). Tentu bukanlah biaya yang murah untuk membangun smelter, bahkan ada beberapa perusahaan tambang yang rela melakukan pinjaman hanya untuk membangun smelter. Selain biayanya yang relatif tinggi, untuk mengoperasikan smelter dibutuhkan sumber listrik dengan kapasitas yang besar. Untuk membangun smelter dibutuhkan Power Plant sekitar 70-140 MegaWatt (MW) pasokan listrik. Alasan yang lain adalah mengenai cadangan mineral yang akan diolah oleh smelter tersebut. Dikarenakan biaya investasi pembangunan smelter sangat tinggi maka harus dihitung kapan *Break Even Point*-nya (berapa besar mineral yang akan diolah oleh Smelter tersebut nantinya). Yang menjadi masalah adalah pemerintah tidak memiliki road map jelas mengenai cadangan mineral yang ada di Indonesia sehingga pengusaha smelter tidak memiliki data akurat kapan *Break Event Point* mereka jika membangun smelter.

Dengan demikian perubahan politik hukum pada sektor pertambangan Indonesia khususnya pada bidang pembangunan smelter masih belum sepenuhnya memberikan manfaat bagi masyarakat. Pemerintah perlu memperhatikan hal-hal yang menghambat adanya pembangunan smelter dan memberikan alternatif terbaik sehingga semua perusahaan tambang yang ada di Indonesia mampu membangun smelter. Peran pemerintah tidak hanya sebatas mengeluarkan kebijakan saja, tetapi juga turut memperhatikan daerah-daerah yang masih belum bisa merealisasikan pembangunan smelter dan memberi solusi serta alternatif terbaik bagi perusahaan-perusahaan tersebut,

agar sektor pertambangan Indonesia mampu mencapai tujuan yang dikehendaki konstitusi yaitu memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

