

Dr. Suryaningsi, S.Pd., M.H.

EKSISTENSI NEGARA

ATAS PENGELOLAAN

DAN PENGUSAHAAN SUMBER DAYA MINERAL

DAN BATUBARA



**Eksistensi Negara Atas Pengelolaan dan
Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang diatur dan diubah dari Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

Kutipan Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
 - (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
 - (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
 - (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).
-

Dr. Suryaningsi, S.Pd., M.H.

**Eksistensi Negara
Atas Pengelolaan dan
Pengusahaan Sumber
Daya Mineral dan
Batubara**

Editor: Sobirin Malian

Penerbit
Krasi Total Media Yogyakarta
2017

**Eksistensi Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan
Sumber Daya Mineral dan Batubara**

Penulis:

Dr. Suryaningsi, S.Pd., M.H.

Editor:

Sobirin Malian

Tata Letak & Rancang Sampul:

W@khyudin

Penerbit:

Kreasi Total Media

Kauman GM I / 332 RT 46 RW 12

Yogyakarta 55122

Telp./Faks: 0274-375314

e-mail: totalmedia_publish@yahoo.co.id

cetakan I, 2017

xxi + 244 hlm.; 16 x 23 cm

ISBN: 978-602-19602-x-x

Kata Sambutan

Pengelolaan sumber daya alam di Indonesia sudah ditentukan secara normatif dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Menurut Kwik Kian Gie¹ amandeman yang dilakukan terhadap Pasal 33 UUDNRI 1945 berkaitan dengan liberalisasi di sektor pengelolaan sumber daya alam. Pengelolaan sumberdaya alam harus memuat tujuh ciri konstistusional,yaitu:

Pertama, perekonomian bertujuan untuk mencapai kemakmuran bersama seluruh rakyat, hal ini secara eksplisit dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945. *Kedua*, keikutsertaan rakyat dalam kepemilikan, proses produksi dan menikmati hasilnya. Hal ini sesuai dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUDNRI 1945. *Ketiga*, sesuai dengan prinsip Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yaitu efisiensi berkeadilan,perekonomian perlu dijalankan dengan menggunakan mekanisme pasar yang berkeadilan yang berdasarkan pada persaingan sehat dan peranan serta kewenangan negara untuk intervensi jika terjadi kegagalan pasar. *Keempat*, peran negara harus dijamin, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 terutama dalam hal perencanaan ekonomi nasional, dalam membentuk dan menegakkan

¹ Qurbani, Indah Dwi. (2012): *Politik Hukum Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi diIndonesia*, Jurnal Arena Hukum Volume 6Nomor 2, Agustus 2012, halaman 79-154

pelaksanaan undang-undang, dan dalam hal melaksanakan program pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pembebasan pajak, pemberian subsidi dan lainnya. *Kelima*, BUMN sebagai salah satu *soko guru* kegiatan ekonomi menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ini jelas tertuang dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI1945. *Keenam*, koperasi sebagai *soko guru* perekonomian harus diwujudkan dalam semangat kebersamaan dengan BUMN dan swasta, serta sebagai badan usaha ekonomi rakyat. *Ketujuh*, perekonomian nasional haruslah merupakan perwujudan dari kemitraan yang sejajar antara koperasi, BUMN dan swasta. Kemitraan yang sejajar bisa dilakukan bagi para pihak yang melakukan transaksi tunggal. Dalam teori kontrak menggambarkan kesepakatan satu pelaku untuk melakukan tindakan yang memiliki nilai ekonomi kepada pihak lain, tentunya dengan konsekuensi adanya tindakan balasan (*reciprocal action*) atau pembayaran. Jadi dalam sebuah kemitraan harus ada tindakan ekonomi yang saling berbalas. Ciri-ciri inilah yang harus diterjemahkan dalam rangkaian peraturan tentang pertambangan mineral dan batubara.²

Pasal 33 UUD NRI 1945 dapat dimaknai sebagai suatu ajaran yang fundamental dan melebihi suatu afirmasi tradisional Kontrak karya pertambangan di Indonesia bukanlah suatu konsesi pertambangan yang dimiliki oleh perusahaan. Perusahaan hanyalah berperan sebagai pemegang lisensi/izin yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia. Melalui kontrak karya, pemerintah mendapatkan manfaat dari pajak, royalti, serta kontrol terhadap operasi produksi pertambangan, sehingga penanaman modal asing di sektor pertambangan haruslah memberikan manfaat bagi bangsa Indonesia. Bukan hanya manfaat sebesar-besarnya bagi perusahaan pertambangan.

Kontrak pertambangan sebagai suatu perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan pertambangan harus men-

² Yustika, Ahmad Erani. (2013): *Ekonomi Kelembagaan Paradigma, Teori, dan Kebijakan*. Jakarta. Erlangga.

cerminkan perbuatan tiap-tiap pihak yang saling memberi manfaat bagi para pihak, baik pada saat kontrak dibuat maupun pada masa yang akan datang. Hal ini penting mengingat kontrak dibuat untuk jangka waktu berpuluh-puluh tahun. Perbuatan tersebut harus mencerminkan kualitas etis. Jangan sampai suatu perbuatan yang dilakukan pada saat itu dianggap akan merugikan kepentingan bangsa dan negara. Kualitas etis suatu perbuatan diperoleh dengan dicapainya tujuan perbuatan yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia sesuai dengan amanat UUD 1945. Perbuatan yang memang bermaksud baik tetapi tidak menghasilkan apa-apa, tidak pantas disebut baik, sehingga kontrak yang dibuat pada saat itu mencelakai di masa mendatang.

Perbuatan yang termanifestasi dalam kontrak pertambangan dan bahkan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan harus mencerminkan kualitas etis yang mumpuni. Kontrak maupun perundang-undangan sebagai instrumen hukum harus baik, oleh sebab itu hukum yang baik adalah hukum yang bisa mendatangkan kesenangan/kebahagiaan, “semakin banyak kesenangan atau kebahagiaan yang didatangkan, makin berkualitas hukum itu”.

Dengan demikian, hukum harus memberikan akibat yang paling bermanfaat atau menimbulkan kebahagiaan terbesar untuk jumlah orang terbesar (*the greatest happiness of the greatest number*). Kebahagiaan tersebut muncul tidak lepas dari fungsi hukum itu sendiri, “*All the functions of law may be referred to these four heads: to provide subsistence; to produce abundance; to favour equality; and to maintain security*” (Jeremy Bentham, 1999).

Perbuatan etis yang termanifestasi dalam kontrak dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan pun mesti dilihat dari kadar konsekuensi perbuatan tersebut, yaitu perbuatan dalam menilai baik buruknya. Kualitas perbuatan secara moral diukur berdasarkan akibat dari suatu perbuatan tersebut. Perbuatan yang memberikan manfaat terbesar, artinya paling memajukan kemakmuran, kesejahteraan, dan kebahagiaan masyarakat, maka perbuatan itu adalah baik. Sebaliknya, jika perbuatan membawa

lebih banyak kerugian daripada manfaat, perbuatan itu harus dinilai buruk, konsekuensi perbuatan di sini memang menentukan seluruh kualitas moralnya.

Konsepsi filosofis tersebut menjadi hal penting untuk menganalisis bagaimana pengelolaan pertambangan di Indonesia terjadi. Pengelolaan yang lahir karena kontrak maupun karena izin harus mampu memberikan manfaat bagi bangsa dan negara. Apabila pengelolaan tersebut merugikan kepentingan nasional maka wajib bagi pemerintah untuk mengoreksi kebijakan tersebut. Terutama kebijakan di masa lalu yang sampai kini akibat hukumnya masih terjadi yang mungkin saja kebijakan tersebut tidak adil bagi bangsa dan negara Indonesia.

Pemahaman inilah yang perlu terus dibangun dalam proses pengelolaan pertambangan Indonesia. Sumber daya alam Indonesia pada waktunya akan habis terkuras, mineral dan batubara merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui. Jangan sampai ketika sumber daya alam tersebut telah habis bangsa Indonesia baru tersadar bahwa kita sudah tidak punya apa-apa. Anak cucu kita hanya mewarisi kerusakan akibat pengelolaan pertambangan yang merugikan.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penyusunan dan penerbitan buku ini. Terima kasih kepada Suami tercinta Ir. Andi Luthfi Abdullah., M.Si. dan ananda Andi Ashilah Amany Luthfi, Andi 'Afifah Abiyyah Luthfi, Andi Iqbal fauzan Luthfi dan Andi Athifah Aushaf Luthfi. Semoga buku ini memberikan manfaat kepada para pembaca. Juga kepada penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta.

Samarinda, 11 September 2017

Penulis

Kata Sambutan

Prof. Dr. H. Masjaya, M.Si.

(Rektor dan Guru Besar Universitas Mulawarman)

Membahas mengenai sumber daya alam di bidang pertambangan Indonesia, akan membahas pula Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam. Frasa “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” menjadi frasa doktrinal sebagai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia.

Pertambangan telah menjadi primadona dalam penanaman modal asing di negara berkembang. Negara-negara berkembang yang memiliki sumber daya alam pertambangan yang kaya akan diburu oleh perusahaan trans-nasional dan multinasional untuk dapat diusahakan setiap sumber daya alam yang terkandung dalam bumi negara-negara berkembang. Negara berkembang pun menjadikan komoditas tambang sebagai objek perdagangan bebas dengan menjual atau memberikan izin kepada perusahaan multinasional asing. Madeline Cohen, mengungkapkan bahwa:

Mineral extraction and the mining industry have long formed the backbone of developing countries economic growth. Over the past few years, as a wave

of privatization and market liberalization has swept the developing world, hard-rock mining has provided a fertile source of foreign direct investment in emerging economies. But even as developing countries sell their state-owned mining companies to multinational mining corporations and adopt new laws that permit-and even encourage-foreign ownership of mining concessions, those countries also express a new level of environmental awareness and recognize that they must promote environmentally responsible mining.

Liberalisasi pengelolaan pertambangan tersebut melalui penanaman modal asing dianggap ekonomis karena memberikan manfaat yang diterima negara, mulai dan penerimaan negara melalui pajak dan bukan pajak, penyerapan tenaga kerja, alih teknologi, dan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru. Di sisi lain, penanaman modal asing di bidang pertambangan tersebut seringkali menimbulkan permasalahan, misalnya lahirnya otonomi daerah yang mengakibatkan adanya benturan kepentingan dengan kepala daerah, kerusakan lingkungan, dan konflik dengan masyarakat sekitar tambang. Selain itu, seringkali pergantian rezim pemerintahan juga membentuk peraturan perundang-undangan baru. Hal tersebut, sebagaimana terlihat dari lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang melahirkan kebijakan negara di bidang pertambangan yang cenderung berjiwakan nasionalisme dan dianggap merugikan perusahaan pertambangan yang telah eksis sebelum undang-undang tersebut diterbitkan.

Sementara itu pada negara-negara yang menganut tradisi hukum *civil law* dan bercorak liberalis-kapitalis, dalam perkembangannya dan mengacu pada kebutuhan, maka kebijakan seputar ekonomi diatur dalam konstitusi maupun undang-undang dasarnya. Dengan demikian, secara prinsip, baik negara-negara yang menganut tradisi hukum *common law* maupun tradisi hukum *civil law* dan bercorak liberalis-kapitalis memiliki cara pandang yang sama, yaitu menyerahkan kebijakan ekonominya pada mekanisme pasar (*market oriented*). Berbeda dengan negara yang bercorak liberalis-kapitalis, meskipun Indonesia merupakan negara yang menganut tradisi hukum *civil law*, Indonesia bukanlah negara yang

bercorak liberalis-kapitalis. Negara kita adalah negara kesejahteraan yang religius (*religious welfare state*) karena negara ini didirikan dengan berdasar pada Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana termaktub pada Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945. Konsekuensinya, dalam mengatur kehidupan rakyatnya, negara perlu berpegang pada kosmologi dan spirit ketuhanan sehingga kebijakan yang dibuat perlu diletakan dalam kerangka etis dan moral agama.

Pasal 33 UUD 1945 ini menjadi penanda bahwa negara harus aktif membangun kesejahteraan sosial. Terlebih Pasal 33 UUD 1945 adalah salah satu pasal yang tidak mengalami perubahan pada momentum perubahan konstitusi yang terjadi pada kurun waktu 1999-2002, meskipun kala itu terdapat beberapa kali upaya untuk mengubah pasal dimaksud karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Namun perubahan urung dilakukan karena adanya perbedaan pendapat dan perdebatan pemikiran yang cukup panjang dalam sidang BP MPR. Pada akhirnya forum rapat memutuskan bahwa ketentuan Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak jadi diubah. Salah satu alasan mengapa Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak diubah karena pasal ini dianggap karya yang monumental yang dihasilkan oleh para *founding father*. Adalah Muhammad Hatta, salah seorang *founding fathers* sekaligus juga penggagas Pasal 33 UUD 1945. Ia menyatakan bahwa kelahiran Pasal 33 UUD 1945 dilatarbelakangi semangat kolektivitas yang didasarkan pada semangat tolong menolong. beberapa konsekuensi, yaitu:¹ (i) penguasaan sektor-sektor perekonomian dijalankan dengan bentuk koperasi. (ii) diperlukan perencanaan pembangunan ekonomi yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, perumahan dan makanan yang dilakukan oleh badan pemikir siasat ekonomi (*Planning Board*). (iii) melakukan kerjasama-kerjasama internasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dunia. Kata “koperasi” dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 juga perlu dipahami sebagai “kata kerja” (proses), yakni semangat tolong

¹ Moh. Hatta, *Beberapa Fasal Ekonomi: Djalan Keekonomian&Koperasi*, Cetakan Ke-5, Perpustakaan Perguruan Kementerian P.P&K, Jakarta, 1954, h. 265.

menolong, semangat kekeluargaan yang senantiasa mengupayakan keuntungan bersama, solidaritas sosial yang berorientasi” berat sama dipikul, ringan sama dijinjing”. Dalam arti ini, Muhammad Hatta dan juga Sjahrir, menyebut badan usaha milik negara dan bahkan perusahaan swasta pun harus berjiwa koperasi. Dengan demikian, meskipun negara menguasai lapangan perekonomian yang menguasai hajat hidup orang banyak, sifat koperasi dalam pengelolaannya harus mempertimbangkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.²

Dari uraian diatas, pembahasan dimensi penguasaan dan pengusahaan secara operasionalisasi tertuang dalam buku Dr. Suryaningi, S.Pd., M.H ini. Ulasan kritis mengenai eksistensi negara atas pengelolaan dan pengusahaan pertambangan dan segi teoritis dan praktis dijabarkan dalam buku ini, yakni persoalan mengenai implementasi regulasi dan kebijakan pemerintah; pengelolaan dan pengawasan; renegotiasi pertambangan, yang menjadi isu strategis bangsa Indonesia dalam upaya perolehan manfaat sebesar-besarnya bagi bangsa dan negara Indonesia. Isu nasionalisme atas eksistensi pertambangan di Indonesia sangat kental dalam buku ini, sehingga dapat memberikan pencerahan bagi pembaca. Semoga buku ini memberikan manfaat bagi mahasiswa dan dunia pertambangan Indonesia sebagai sumbangan pemikiran dari saudara Dr. Suryaningi, S.Pd., M.H.

Rektor dan Guru Besar Universitas Mulawarman

Prof. Dr. H. Masjaya., M.Si.

² Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2011, h.588.

Kata Sambutan

Prof. Dr. H. Amir Masruhim, M.Kes

(Dekan FKIP UNMUL dan Guru Besar UNMUL)

Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan, dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. Kegiatan pertambangan di Indonesia telah berlangsung lama, diperkirakan sejak ratusan tahun yang lalu. Tujuan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial, yang dilaksanakan melalui ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Membahas mengenai sumber daya alam di bidang pertambangan Indonesia, akan membahas pula Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam. Frasa “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran

rakyat” menjadi frasa doktrinal sebagai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia.

Makna penguasaan negara, dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, memang tidak rinci diatur terutama mengenai batas-batas konsep penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat tersebut. Ketiadaan batas penguasaan inilah yang kemudian menjadi alasan banyaknya undang-undang di bidang sumber daya alam “tersesat” dari sumbu penguasaan negara atas sumber daya alam. Akibatnya terbentuklah undang-undang yang melenceng dari konsepsi penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pasal-pasal di berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam pun “berguguran” ketika diuji di Mahkamah Konstitusi dengan batu uji Pasal 33 UUD 1945, sebut saja Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bahkan kedua undang-undang tersebut berkali-kali diuji untuk pasal yang berbeda-beda. Mahkamah Konstitusi lah yang kemudian membumikan secara operasional konsepsi mengenai menguasai negara tersebut.

Di Indonesia, politik hukum peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan menjadi isu strategis bagi dunia internasional, utamanya negara-negara investor di bidang sumber daya alam. Potensi sumber daya alam Indonesia menjadi pemburuan bagi para penanam modal asing untuk berlomba-lomba dalam investasi asing di Indonesia. Ini merupakan karakteristik unik dari sumber daya alam di bidang pertambangan karena sektor ini tidak dapat dipindahkan tempat usahanya karena sumber daya alam yang terkandung di dalam bumi tersebut berada di Indonesia. Apabila ingin mengeksploitasi sumber daya alam tersebut, mau tidak mau perusahaan harus datang ke lokasi tersebut. Hal ini berbeda dengan usaha jenis lain, semisal manufaktur yang dapat dipindahkan dari satu negara ke negara lain. Misalnya, ada suatu usaha pembuatan sepatu di Indonesia, apabila buruh dianggap bandel, kepastian

berusaha tidak ada atau birokrasi perizinan yang berbelit, maka perusahaan akan memindahkan pabriknya atau memilih berusaha ke negara lain.

Kehidupan ekonomi sebuah negara tergantung pada sumber daya yang dimiliki sebuah negara yang menyertakan pertukaran sumber daya.¹ Indonesia adalah merupakan salah satu negara di dunia yang mempunyai banyak sumber daya alam (*natural resources*). Sumber daya alam itu ada yang dapat diperbaharui (*renewable*), dan ada juga yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable*). Sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui adalah seperti emas, tembaga, perak, batubara, intan, nikel, mangan, dan lain sebagainya. Sedangkan sumber daya alam yang dapat diperbaharui adalah seperti air, tumbuhan dan lain sebagainya.²

Mahkamah Konstitusi, memaknai secara operasional perkataan “dikuasai oleh negara” dengan tafsiran makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan

¹ Ismail, Munawar, dkk. (2014): Sistem Ekonomi Indonesia dalam Tafsiran Pancasila dan UUD 1945. Jakarta. Penerbit

² Nurjaya, I Nyoman. (2010): di The International Seminar in Environmental Law Development and Reform of Asian Countries, Canada, and Australia: A Comparative Perspective pada tanggal 25-27 Februari 2010 di Malang termasuk guna memenuhi kepentingan asing. Hal ini terbukti jika kita membandingkan perubahan peran pemegang kuasa pertambangan minyak dan gas bumi dari BUMN pada Undang-Undang Prp . No.44 Tahun 1960 dan Undang Undang No.8 Tahun 1971 menjadi Menteri ESDM/BHMN pada UU No.22 Tahun 2001. Perubahan pemegang peran ini bukan karena ketidakpahaman memaknai amanat konstitusi, tetapi karena kesengajaan untuk menguasai SDA tersebut bagi kepentingan strategis dan ekonomis oleh pihak asing.

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Namun perlu pula diperhatikan bahwa tidak semua subjek yang terlibat pembuatan undang-undang tidak paham dengan makna penguasaan negara tersebut. Ada sebagian diantara mereka yang justru mencari celah atau mengaburkan makna tersebut karena berbagai kepentingan, termasuk guna memenuhi kepentingan asing. Hal ini terbukti jika kita membandingkan perubahan peran pemegang kuasa pertambangan minyak dan gas bumi dari BUMN pada Undang-Undang Prp . No.44 Tahun 1960 dan Undang Undang No.8 Tahun 1971 menjadi Menteri ESDM/BHMN pada UU No.22 Tahun 2001.³ Perubahan pemegang peran ini bukan karena ketidakpahaman memaknai amanat konstitusi, tetapi karena kesengajaan untuk menguasai SDA tersebut bagi kepentingan strategis dan ekonomis oleh pihak asing.

Selain pendekatan filosofi mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam pertambangan, konsepsi pengusahaan pun menjadi sisi lain dari pembahasan mengenai pertambangan Indonesia. Paradigma pengusahaan pertambangan hanya untuk kepentingan manfaat ekonomi semata harus diubah, namun kepentingan sosial dan lingkungan pun harus menjadi bagian tidak terpisahkan dari pengusahaan pertambangan. Konsepsi pengusahaan tidak hanya berorientasi pada pendekatan ekonomi secara tegas dinyatakan dalam hukum internasional. *United Nations* melalui *World Commission on Environment and Development (WCED)* merumuskan bahwa: *“sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations”*.

Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-

³ Tim Penyusun, Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal-Pasal UUD 1945 Periode 2003-2008, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h.169.

Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Semoga buku ini memberikan manfaat bagi mahasiswa dan dunia pertambangan Indonesia sebagai sumbangan pemikiran dari saudara Dr. Suryaningsi, S.Pd., M.H. Selamat !

Dekan FKIP UNMUL dan Guru Besar UNMUL

Prof. Dr. H. Amir Masruhim, M.Kes

Daftar Isi

Kata Sambutan.....	v
Kata Sambutan, Prof. Dr. H. Masjaya, M.Si.	ix
Kata Sambutan, Prof. Dr. H. Amir Masruhim, M.Kes.....	xiii
Daftar Isi	xix

Bab I

Pendahuluan.....	1
A. Latar Belakang	1

Bab II

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Pengaturan (<i>Regelengdaad</i>).....	13
A. Pengaturan Penguasaan Negara Atas Pertambangan Minerba Menurut Konstitusi (UUD NRI Tahun 1945)	14
B. Pengaturan Penguasaan Negara Dalam Peraturan Minerba.....	16
C. Pengaturan Penguasaan Negara Atas Pertambangan Minerba Menurut Peraturan Pemerintahan Daerah.....	39
Kesimpulan.....	57

Bab III

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumberdaya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Kebijakan (<i>Beleid</i>)	59
Kesimpulan.....	68

Bab IV

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Pengelolaan (<i>Besturdaad</i>)	69
A. Pengusahaan Pertambangan Swasta.....	71
B. Latar Belakang Pola Kontrak Karya.....	73
C. Kedudukan Pemerintah Dalam Kontrak Karya.....	74
D. Kesimpulan.....	91

Bab IV

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Pengawasan (<i>Toezichthoudensdaad</i>)	93
A. Pengertian dan Dasar Hukum.....	93
B. Beberapa Permasalahan Terhadap Pengawasan.....	97
C. Kesimpulan.....	110

Bab VI

Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Atas Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara (BKP2B)	111
A. Dasar Hukum.....	112
B. Hak dan Kewajiban PKB2B.....	113
C. Permasalahan Hubungan Kewenangan Pemerintah Atas PKP2B.....	124
D. Kesimpulan.....	127

Bab VII

Hubungan Ideal Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Atas Izin Usaha Pertambangan (IUP)	129
A. Dasar Hukum.....	129
B. Hak dan Kewajiban Pemegang IUP	131
C. Hubungan yang Ideal Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Atas.....	148
D. Kesimpulan.....	226
Daftar Pustaka	227
Indeks	243

Bab I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

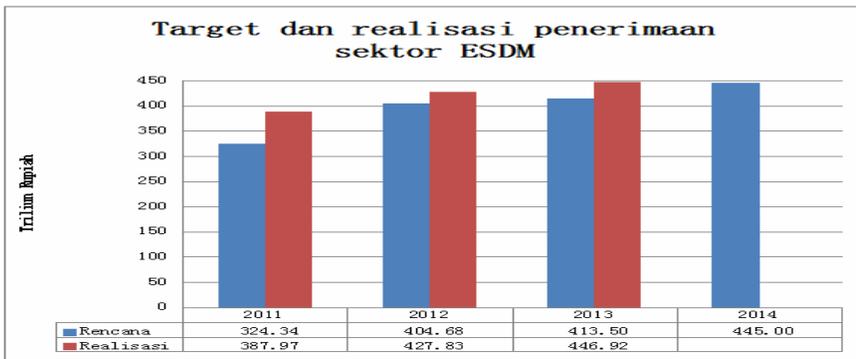
Negara Indonesia sejak dulu terkenal dengan kekayaan sumberdaya alamnya, sehingga disebut sebagai negara yang kaya akan sumberdaya alam, baik hayati maupun non hayati. Hampir seluruh wilayah Indonesia memiliki sumber daya alam. Sumber kekayaan alam dari hasil tambanglah yang bernilai ekonomis dan banyak mendatangkan devisa, juga merupakan unsur penting bagi sebuah negara untuk dapat meningkatkan perekonomian dan pembangunannya, sehingga penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam secara bijak merupakan syarat penting bagi eksistensi sumber daya alam yang memiliki manfaat optimal bagi kesejahteraan dan kemakmuran sebuah negara.

Pertambangan mineral dan batubara merupakan salah satu dari sekian banyak sumber daya alam (SDA) yang hingga saat ini menjadi andalan penerimaan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia, sebagai pelaksana Pasal 33 Ayat (3), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), menetapkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperguna-

kan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹

Sebagai pelaksanaan dalam kebijakan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan Batubara di Indonesia. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara merinci penerimaan negara dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2014. Tahun 2011, rencana 324,34 Triliun terealisasi 387,97; Tahun 2012 rencana 404,68 Triliun, terealisasi 427,83 Triliun; Tahun 2013 rencana Rp. 413,50 Triliun namun dapat terealisasi hingga mencapai Rp. 446,92 Triliun atau sekitar 26% dari total Penerimaan Nasional. Direncanakan penerimaan sektor ESDM Tahun 2014, bisa mencapai Rp. 445.00 triliun tergantung realisasinya. Seperti pada gambar 1 di bawah ini;

Gambar 1: Target Realisasi Penerimaan Negara di Sektor ESDM Tahun 2011-2014



Sumber Data: Dirjen Minerba, Tahun 2015

Gambar rincian penerimaan negara dan bentuk realisasinya apabila negara mengelolah dengan baik, melakukan pengembangan dan perbaikan ekonomi, maka percepatan pembangunan dan kesejahteraan dapat terwujud. Selama kurun waktu 2010-2025 produksi batubara Indonesia diperkirakan masih cukup tinggi,

¹ Berbagai keinginan dan harapan terhadap peran Negara dalam mengelola sumber daya alam adalah menjaga konsistensinya sebagai regulator agar sumber daya alam tidak hanya

yakni: (Tahun 2010 terdapat 276; tahun 2015 terdapat 902; tahun 2020 terdapat 1.084 dan tahun 2025 terdapat 1.316 *Million barrel of oil Equivalen* (MBOE), terindikasi potensi batubara yang dimiliki Indonesia masih sangat potensial. Mengingat batubara adalah SDA yang tak terbarukan (*un-renewable resources*) yang pada waktunya akan berkurang dan habis, maka pengelolaannya wajib dikelola dengan bijaksana sebagaimana fungsi negara.

Das Sollen

Peran dan fungsi negara sangat penting untuk mengelola batubara secara bijaksana demi kepentingan generasi yang akan datang sejalan dengan amanat UUD 1945, Pasal 33 Ayat (3). Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 tidak ditemukan penjelasan tentang makna dari dikuasai oleh negara. Namun hal ini, sangat berkaitan dengan konsep domein adalah istilah yang sering digunakan oleh kolonial Hindia Belanda. Konsep domein berarti kepemilikan (*ownership*), negara adalah pemilik atas tanah, oleh karena itu memiliki segala wewenang melakukan tindakan yang bersifat kepemilikan (*eigensdaad*). Di dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria atau selanjutnya disebut (UUPA) merumuskan makna penguasaan negara sebagai wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan perubahan, penggunaan, perediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa atau dalam kalimat lain dapat disimpulkan, bahwa komponen yang terkandung dalam hak menguasai negara adalah kekuasaan untuk mengatur (*regeleng*), mengurus (*bestuuren*) dan mengawasi (*toezichhouden*).

Selanjutnya disebutkan wewenang menguasai digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah dan masyarakat hukum

adat. Dalam penjelasan umum lebih ditegaskan bahwa negara tidak memiliki, melainkan bertindak selaku pemegang kekuasaan. Jadi bersifat publik atau pemerintahan belaka (*bestuursdaad*). Seringkali dilupakan adalah tujuan dari dikuasai negara, baik dalam UUD 1945 maupun UUPA ditegaskan bahwa hak menguasai oleh negara adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan tujuan tersebut, setidaknya-tidaknya ada larangan-larangan yang tidak boleh dilanggar, yaitu:

- a. Apabila dengan itikad baik tanah-tanah telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh rakyat, maka kenyataan itu harus dihormati dan dilindungi. Keberadaan rakyat di tanah-tanah tersebut merupakan salah satu penjelmaan dari tujuan kemakmuran rakyat. Rakyat harus mendapat hak didahulukan dari pada *occupant* baru yang menyalahgunakan formalitas-formalitas hukum yang berlaku;
- b. Tanah yang dikuasai negara tetapi telah dimanfaatkan rakyat dengan itikad baik (*ter goede trouw*) hanya dapat dicabut atau diasingkan dari mereka, semata-mata untuk kepentingan umum, yaitu untuk kepentingan sosial dan atau kepentingan negara;

Setiap pencabutan atau pemutusan hubungan hukum atau hubungan konkrit yang diduduki atau dimanfaatkan rakyat dengan itikad baik, harus dijamin tidak akan menurunkan status atau kualitas hidup mereka karena hubungan mereka dengan tanah tersebut. Logika ini memperkuat pemahaman bahwa semestinya makna dikuasai oleh negara mengandung arti:

- a) Hak (negara) itu harus dilihat sebagai antitesis dari asas domein yang memberi wewenang kepada negara untuk melakukan tindakan kepemilikan yang bertentangan dengan asas kepunyaan menurut adat istiadat. Hak kepunyaan didasarkan pada asas komunal dan penguasa hanya sebagai pengatur belaka;
- b) Hak menguasai oleh negara tidak boleh dilepaskan dari tujuan yaitu demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara harus memberikan hak terdahulu kepada rakyat yang telah secara nyata dan dengan itikad baik memanfaatkan tanah.

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang diberikan mandat oleh rakyat Indonesia, berkewajiban menyusun kebijakan dan peraturan di bidang investasi pertambangan minerba yang kemudian dituangkan ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan agar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat benar-benar dapat terwujud. Peran negara di era globalisasi tidak dapat lagi hanya dalam konteks melayani tugas-tugas rutin, namun bagaimana mengkreasikan nilai bagi masyarakat atau bangsa dimana ia berada.

Kewajiban negara tidak lepas dari fungsi dan tugas negara untuk; Stabilisator yaitu memelihara ketertiban umum; stimulator yaitu memajukan perkembangan masyarakat pada berbagai hal; Koordinator, yaitu memperpadukan berbagai aktivitas dan distributor yaitu menunjuk serta membagi benda material dan non material. Peran negara diharapkan benar-benar mampu untuk memberikan keseimbangan antara kebutuhan untuk mengelola sumber daya alam di Indonesia dengan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat tanpa menimbulkan atau paling tidak memanipulasi kerusakan alam atau lingkungan akibat pelaksanaan eksplorasi maupun eksploitasi.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (selanjutnya disingkat UUPP) yaitu bahwa negara menguasai semua bahan galian dengan sepenuh-penuhnya untuk kepentingan negara serta kemakmuran rakyat, karena bahan-bahan galian tersebut merupakan kekayaan Nasional. Makna menguasai sepenuh-penuhnya ditafsirkan sebagai negara memiliki.

Bahan galian tambang merupakan salah satu kekayaan yang terkandung dalam bumi dan dalam air. Dalam bumi diartikan sebagai dipermukaan atau dibawah bumi. Di dalam air diartikan berada di bawah air yaitu di atas atau di bawah bumi yang berair (sungai, danau, laut, rawa). Bahan galian tambang untuk sebagian didapati di atas permukaan bumi atau bagian permukaan bumi yang berada di bawah air. Pengertian bahan galian harus diartikan baik yang diperoleh dengan menggali maupun dengan cara-cara mengambil di bagian permukaan bumi termasuk permukaan bumi yang ada di bawah air. UUPP menetapkan bahwa:

- 1) Terhadap bahan galian golongan c (non-strategis dan non-vital) menjadi kewenangan penuh pemerintah daerah; dan
- 2) Terhadap bahan galian golongan b (vital) untuk pelaksanaan penguasaan negara menjadi kewenangan pemerintah pusat dan untuk pengaturan usaha pertambangannya menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Ketentuan di atas menunjukkan:

- (1) Pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian golongan c sepenuhnya diserahkan kepada daerah (dalam hal ini Daerah Provinsi);
- (2) Pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian golongan b dapat dilakukan pusat atau daerah. Wewenang daerah tergantung pada kebijakan pusat.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (selanjutnya disingkat UU Minerba) menggantikan UUPP, konsideran menimbang poin (a) mengenai penguasaan negara bahwa minerba 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.

Ketetapan konsideran a dan c. Jika dicermati konsideran terdapat empat prinsip pengelolaan Pertambangan Minerba yaitu: (a) Penguasaan negara; (b) Pengaturan kemakmuran, kesejahteraan rakyat secara adil; (c) Memberi nilai tambah bagi Perekonomian nasional (d) Pengelolaan secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien dan berwawasan lingkungan, serta menjamin pembangunan berkelanjutan. Maksud dikuasai oleh negara berarti negara bukan pemilik, namun dikuasai berarti dalam wujud pemberian izin untuk melakukan pengusahaan pertambangan minerba.

Keadaan setelah ditetapkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Penetapan Undang-undang tersebut, memberi otonomi kepada pemerintah daerah kabupaten dan kota secara luas (penjelasan umum UU No.32 Tahun 2004) telah dipersepsikan secara keliru bahwa semua kewenangan pertambangan secara otomatis menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dalam konteks otonomi daerah, tidak serta merta kewenangan dan urusan pertambangan dapat diserahkan seluruhnya kepada pemerintah daerah secara otomatis. Tugas-tugas pengelolaan di bidang pertambangan bukanlah tugas yang bersifat kedaerahan, sehingga tidak dapat diserahkan kepada pemerintah daerah. Urusan yang dapat diserahkan kepada daerah adalah urusan yang bersifat lokal, artinya mempunyai nilai yang bersifat kedaerahan, sesuai dengan kondisi daerah dan tidak menyangkut kepentingan nasional.

Terdapat ketentuan dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 sebagai berikut: (1) Kewenangan daerah meliputi seluruh kewenangan bidang pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Di dalam Pasal 10 Ayat (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah

Memperhatikan ketentuan di atas, secara *a contrario* maka pada dasarnya urusan pemerintahan di bidang bahan galian tambang masuk menjadi urusan rumah tangga daerah. Akan tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 13, kewenangan urusan pertambangan bukan merupakan kewenangan wajib yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Bidang urusan pertambangan termasuk dalam urusan yang bersifat pilihan, yaitu urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kewenangan di bidang

pertambangan semestinya dibagi dalam kewenangan yang bersifat mengatur (*regelen*), pengelolaan (*beheerdaad*), kebijakan (*beleid*), mengurus (*besturen*) dan mengawasi (*toezichthouden*).

Dalam konteks penerapan penguasaan negara yang selanjutnya disebut (PN) atas bahan galian, tidak berarti negara sebagai pemilik. Namun apabila dilihat dari hak eksklusif yang melekat pada negara, maka PN harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara yang mengandung pengertian bahwa negara diberi kewenangan penuh (*volldige bevoegheid*) untuk menentukan kebijaksanaan. Di sinilah keterkaitan dengan pembentukan kebijakan yang menyangkut kerjasama perusahaan di bidang pertambangan di mana paradigma telah berubah secara tajam. Namun harus tetap melihat karakter lokalitas dari daerah yang bersangkutan yang menerima kewenangan urusan pertambangan.

Oleh karena itu, pemegang hak milik atas kekayaan alam berupa aneka ragam bahan galian yang terkandung di dalam bumi dan air di wilayah hukum (pertambangan) Indonesia adalah hak milik bangsa Indonesia (*mineral right*). Bangsa Indonesia sebagai pemilik bahan galian tersebut memberikan kekuasaan kepada negara untuk mengatur dan mengurus serta memanfaatkan kekayaan alam tersebut dengan sebaik-baiknya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini berarti pula negara diberikan hak penguasaan (*authority right*) atas kekayaan alam milik bangsa Indonesia, agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengingat negara tidak mungkin menyelenggarakan sendiri, maka PN ini dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan sehari-hari. Jadi pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan (KP). Selanjutnya dalam penyelenggaraan atas penguasaan kekayaan alam tersebut, sesuai dengan kewenangan pemerintah. Menurut Soepomo (dikutip oleh Ismail Suny, 2005), maka melalui lembaga-lembaga yang dibentuknya dapat melakukan kerjasama perusahaan pertambangan dengan pihak lain (investor) sebagai pelaksana perusahaan pertambangan (*mining right*).

Peraturan Pertambangan pada BAB III Penguasaan Mineral Dan Batubara khusus Pasal 4 Ayat (1) dan(2) UU Minerba menetapkan: (1) mineral dan batubara sebagai sumberdaya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat; (2) penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. terkait dengan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan batubara maka diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah, yang dimaksud dengan diselenggarakan berarti penguasaan oleh negara tersebut berarti kewenangan untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum berkenaan dengan penyelenggaraan pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara.

Pengelolaan sumber daya mineral dan energi yang merupakan sumber daya yang tidak terbarukan, pemerintah menggunakan instrumen izin untuk memperbolehkan atau memperkenankan seseorang atau badan hukum untuk melakukan suatu kegiatan usaha pertambangan. Tujuan perizinan adalah:

1. Keinginan mengarahkan atau mengendalikan (*Sturen*) terhadap aktivitas-aktivitas tertentu;
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan;
3. Keinginan melindungi objek tertentu;
4. Hendak membagi benda-benda yang sifatnya terbatas; dan
5. Memberikan pengarahan dengan cara menyeleksi.

Hakikat Izin merupakan tindakan hukum pemerintah yang bersifat sepihak berdasarkan kewenangan yang sah. Tindakan sepihak dilakukan karena dalam sebuah perizinan mempunyai standar-standar tertentu yang harus dipenuhi (*setteng a standar for the licen-*

ses). Izin merupakan keputusan dari pejabat yang mempunyai sifat individual, konkret, kasual dan *eenmaaling* sekali diberikan selesai).

Das Sein

Implikasi penerapan desentralisasi pemerintah daerah diberikan peran yang lebih besar dalam melaksanakan pembangunan. Transfer sebagian kekuasaan, dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal, dilakukan dalam rangka memudahkan pemerintah merespon segala kebutuhan rakyat di tingkat lokal. Akan tetapi yang terjadi justru pemerintah lokal memanfaatkan wewenang tersebut dengan mengeluarkan begitu banyak izin usaha pertambangan (IUP). Walaupun terkadang sudah bukan wilayah kewenangannya. Salah satu contoh yang terjadi di Kalimantan Timur khususnya kota Samarinda dan Kabupaten Kutai Kartanegara.

Informasi yang diperoleh peneliti melalui kantor dinas Pertambangan Mineral dan Batubara Kalimantan Timur tahun 2013, bahwa terdapat banyak kasus penyimpangan berupa tumpang tindih kewenangan dalam pemberian izin oleh pemerintah daerah cq bupati/walikota. Penyimpangan kewenangan antara lain ditemukan izin yang dikeluarkan oleh bupati tumpang tindih dengan izin bupati yang lain; demikian halnya izin gubernur tumpang tindih dengan izin yang dikeluarkan oleh bupati. Tumpang tindih wilayah pertambangan dengan sektor pertambangan dan antar sektoral yaitu sektro kehutanan, sektor perkebunan, dan sektor pertanian. Konflik dengan adat dan nilai budaya lokal.

Demikian halnya di Kalimantan Timur adalah PT. MHU, bergerak pada pertambang batubara yang berada di Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki surat ijin yang tumpang tindih dengan lahan sawit yang bergerak di bidang perkebunan milik PT. Hasfran. PT. Kitadin Embalut bergerak pada pertambangan batubara dengan lahan pertanian berupa persawahan, kelapa sawit yang berlokasi di Kabupaten Kukar. PT. Bharinto Ekatama berada di Kabupaten Kutai Barat, selama dua bulan dihentikan oleh masyarakat karena dianggap melanggar tapal batas wilayah, karena PT Bharinto Ekatama berlokasi

di Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan.

Berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Minerba, bahwa izin usaha pertambangan diberikan oleh bupati/walikota apabila wilayah tambang berada di dalam satu wilayah Kabupaten/Kota. Namun justru yang terjadi adalah tindakan kesewenang-wenangan dalam pemberian izin. Banyaknya masalah akibat izin usaha pertambangan membuat pemerintah akhirnya melakukan moratorium (penangguhan sementara) izin bagi tambang baru. Pemberian izin usaha pertambangan akan dilaksanakan setelah pemerintah menetapkan wilayah pertambangan terlebih dahulu.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, sebagai mandat dari rakyat maka negara c.q. pemerintah selaku yang menguasai hajat hidup orang banyak seharusnya mampu memfasilitasi agar tidak menimbulkan masalah yang mengarah pada konflik, sehingga tujuan Nasional untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terwujud. Oleh karena negara hanyalah sebagai instrumen namun yang ingin dikonkritkan adalah percepatan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sungguh sangat mengecewakan bila di bumi yang *gemah ripah loh jenawi* ini, ditemukan rakyatnya miskin, busung lapar tidak tercukupinya penerangan listrik dan lain-lain permasalahan yang merupakan tanggung jawab negara. Peran negara melalui pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara di kelola secara bijaksana agar dapat dimanfaatkan secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan. Disinilah Negara sejati eksis untuk mengatur kesejahteraan, keadilan dan kebergunaan sumberdaya mineral dan batubara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

Beberapa permasalahan yang telah diuraikan di atas semakin nampak bahwa pengelolaan sumber daya alam yang saat ini dilakukan oleh pemerintah masih belum dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam pengelolaan sumber daya alam, negara kita masih menghadapi dilema. Di satu sisi kita ingin “mandiri” dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam sehingga

masyarakat dapat secara optimal menikmati hasilnya. Namun di sisi lain, kita masih bergantung pada pihak swasta/penanaman modal asing dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam karena masalah permodalan, sumber daya manusia, dan teknologi. Satu hal yang membuat kondisi semakin miris bahwa ternyata penyumbang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bukanlah dari sektor pengelolaan sumber daya alam, melainkan dari sektor pajak.² Sebuah Ironi yang dialami oleh negara kita yang memiliki Sumber Daya Alam melimpah.

² Faisal Basri, Membantu Negara Melalui Sensus Pajak Nasional, <http://www.pajak.go.id/content/faisal-basri-membantu-negara-melalui-sensus-pajak-nasional>, diakses pada tanggal 28 Desember 2015.

Bab II

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Pengaturan (*Regelengdaad*)

Dasar hukum fungsi pengaturan, Pasal 33 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945, dalam substansinya terdapat kata dikuasai oleh negara. Hal ini menunjukkan bahwa negara berhak dan berkewajiban untuk mengatur negara sehingga dapat tertata dengan baik. Pengaturan melalui peraturan yang dijadikan pedoman dalam bertindak di suatu negara. Perintah membuat peraturan di atur dalam Pasal 5 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Ayat (1), Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat; Ayat (2) Presiden menetapkan Peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. negara melalui pemerintah eksekutif bersama dengan legislatif sesuai kewenangan yang ditetapkan dalam Pasal 5 untuk membuat peraturan.

Fungsi pengaturan dalam pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara adalah untuk menata struktur

kelembagaan, hubungan pemerintah dan pelaku ekonomi serta rakyat secara keseluruhan agar dapat berfungsi dengan baik. Tujuan Pengaturan adalah untuk menciptakan keamanan, ketenangan, keteraturan, kebahagiaan, kemanfaatan, keadilan, menuju kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

A. Pengaturan Penguasaan Negara Atas Pertambangan Minerba Menurut Konstitusi (UD NRI Tahun 1945)

Konstitusi sebagai dokumen dapat menjadi sarana membuka jalan, merekayasa dan mengarahkan dinamika ekonomi dalam masyarakat. UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan konstitusi sosial baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), dan pasar (*market*). Konstitusi ekonomi Indonesia dijabarkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, menganut konsep kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum dan kedaulatan Tuhan, disamping itu juga terkait dengan Hak Asasi Manusia.

Konstitusi Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) menyatakan bahwa: *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*. Dikuasai oleh negara mengandung makna bahwa negara menguasai kekayaan sumber daya mineral dan batubara. Sementara makna digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah kepemilikan yang sah terhadap kekayaan sumber daya mineral dan batubara adalah rakyat Indonesia. Jadi posisi negara adalah yang berdaulat mutlak atas kekayaan sumber daya mineral dan batubara. Penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara merupakan instrumen sedangkan kalimat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan akhir pengelolaan atas sumber daya mineral dan batubara.

Seluruh rakyat Indonesia merupakan pemilik dari kekayaan sumberdaya mineral dan batubara, sedangkan negara hanya dimandat untuk mengelola agar tujuan Nasional yang tertuang di

dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinie ke IV dapat terwujud. Pengelolaan Sumberdaya mineral dan batubara ditujukan agar dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali yang dalam implementasinya berorientasi pada asas manfaat, keadilan, dan keseimbangan yakni keberpihakan pada kepentingan bangsa, partisipatif, transparansi dan akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Kemakmuran rakyat merupakan semangat dan cita-cita akhir welfarestate yang dapat diwujudkan oleh negara yaitu pemerintah Indonesia. Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara merupakan salah satu instrumen untuk diwujudkan. Secara ketatanegaraan, bentuk keterlibatan negara dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara salah satunya adalah sebagai pengatur (regulasi). Aspek pengaturan ini, merupakan hak mutlak negara yang tidak boleh diserahkan kepada swasta dan merupakan aspek yang paling utama diperankan negara diantara aspek lainnya.

Penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, yang berarti bahwa dikuasai oleh negara bukan berarti negara yang secara penuh menguasai, namun dengan adanya cabang-cabang produksi menunjukkan bahwa Penyelenggaraan usaha oleh pemerintah dapat melalui Badan Usaha Milik Negara atau BUMN atau negara dapat pula menyerahkan kepada pihak swasta atau koperasi. Sehingga posisi negara adalah membuat peraturan dan melakukan pengawasan, agar dalam pengelolaan dan penyelenggaraan usaha oleh pihak koperasi dan swasta dapat berlangsung sesuai dengan peraturan yang ada yang tidak lepas dari asas perekonomian Indonesia yaitu asas kekeluargaan serta tujuan bernegara sebagaimana tertuang dalam alinea ke empat Pembukaan UUD 1945.

Privatisasi BUMN dilakukan oleh negara dengan tetap menjaga kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Ilmar yang menerangkan bahwa konsep privarisasi BUMN dapat di jalankan oleh negara akan tetapi tetap

berperan untuk menjaga kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Demikian halnya dalam penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidak melepaskan peran negara dalam mengatur, pembinaan dan pengawasan serta pengendaliannya.

Penulis dapat menyimpulkan bahwa makna penguasaan negara yang tertuang di dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 33 adalah bahwa peran negara terhadap perekonomian di Indonesia sangat penting yaitu melakukan pengaturan terhadap jalannya perekonomian. Di samping itu negara juga dapat berperan sebagai pengelola dan dapat pula menyerahkan usaha ekonomi kepada pihak swasta atau koperasi. Makna penguasaan negara dalam pengelolaan usaha ekonomi negara dapat membuat peraturan agar dalam pengelolaan dan penguasaan dapat sesuai dengan prinsip dan cita-cita yang diinginkan dalam bernegara yakni untuk mensejahterakan rakyat Indonesia.

Peran negara cq pemerintah sebagai regulator bertujuan agar peraturan yang ditetapkan dapat tegak dengan sebenar-benarnya secara suprem, dengan maksud agar dapat memberi manfaat bagi seluruh rakyat dalam mewujudkan rasa keadilan sosial. Ketiga pilar tujuan peraturan tersebut dibuat agar memberi ketenangan dan kemana dalam bernegara. Hal tersebut sesuai dengan tujuan hukum yakni untuk dapat tegak secara supremasi; dapat memberi rasa keadilan dan memberi kemanfaatan dalam hidup bermasyarakat.

B. Pengaturan Penguasaan Negara dalam Peraturan Minerba

Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertambangan, menjelaskan tentang prinsip penguasaan negara disebutkan, Konsideran menimbang huruf a dan huruf b dinyatakan bahwa: mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa 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 diluar 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.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, bahwa penguasaan negara terhadap sumberdaya mineral dan batubara dapat dilihat pada Pasal 4, diatur bahwa: (1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat; (2) Penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Penguasaan Minerba oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah daerah, Pemerintah dan DPR menetapkan kebijakan pengutamakan minerba bagi kepentingan nasional. Penguasaan negara yang telah di tetapkan dalam Pasal 4 Undang-Undang minerba adalah bahwa kekayaan alam merupakan kekayaan nasional yang perlu mendapat pengawasan dan pembinaan agar dalam pengusahaannya benar-benar dapat menciptakan kesejahteraan rakyat. Kata diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah mengandung makna bahwa negara melalui pemerintah dalam pengelolaan dan pengusahaannya dapat pula menyerahkan kewenangannya kepada daerah. Peran pemerintah daerah adalah merupakan perpanjangan tangan dari pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Bahwa tidak semua kegiatan pemerintahan dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, oleh karena dalam implementasinya dapat menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah.

Pasal 4 Undang-Undang Minerba, wewenang penyelenggaraan kesejahteraan rakyat melalui sumber daya minerba dilakukan oleh

negara yang dalam penjabarannya bahwa wewenang dalam mengatur dilakukan oleh lembaga legislatif sedangkan wewenang dalam mengurus dilakukan oleh lembaga eksekutif. Makna kata diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sangat terkait dengan pembagian kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi berarti pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Delegasi berarti pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan pemerintahan yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan pemerintah lain. Mandat berarti terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Uraian di atas menjelaskan bahwa makna Ayat (2) Penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan atribusi sebab berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan yang terkait dengan Undang-Undang Minerba adalah Undang-Undang Pemda Lama mengatur tentang pembagian wewenang yang dapat dilihat pada lampiran satu pada disertasi ini. Demikian halnya dengan Undan-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pengaturan dengan rincian mengenai pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimaksudkan agar dapat memberi kesejahteraan bagi daerah. Hal ini dapat ditandai dengan majunya pembangunan dan tingkat ekonomi masyarakat mencapai taraf yang maksimal. Sektor pertambangan mineral dan batubara memberi kontribusi dalam pembangunan suatu wilayah dapat ditinjau dari empat parameter, yaitu:

- Penyediaan lapangan kerja
- Pendukung pertumbuhan perekonomian dilingkup nasional maupun daerah
- Pendukung pembangunan berkelanjutan dan kebutuhan energi nasional

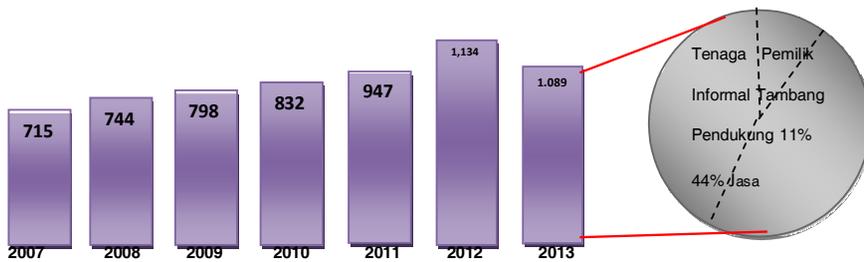
- Peningkatan kualitas lingkungan dan sosial kemasyarakatan, terutama di wilayah dimana sumber daya batubara tersebut berada.

Bila di tinjau dari aspek ekonomi, tampak kehidupan masyarakat yang berada disekitar perusahaan tambang, pada umumnya relatif sejahtera. Pengaruh kegiatan pertambangan bagi masyarakat berupa penyerapan tenaga kerja, sehingga jarang ditemukan pengangguran; Aspek kesehatan masyarakat, melalui kegiatan usaha pertambangan menyebabkan derajat kesehatan masyarakat meningkat dapat dibuktikan dengan ketersediaan fasilitas kesehatan rumah sakit dan ketersediaan air bersih sebagai kebutuhan primer bagi masyarakat di sekitar tambang; Terdapatnya peningkatan pendapatan masyarakat; terdapat pula kemajuan dalam pendidikan dengan ketersediaan fasilitas pendidikan.

Demikian halnya dengan masyarakat dipelosok telah berlomba-lomba untuk meningkatkan kualitas pendidikan dengan jaminan dana pendidikan melalui pemerintah daerah. Terhadap pemerintah daerah terjadi peningkatan pendapatan daerah sehingga keinginan untuk mensejahterakan rakyat dapat terwujud. Hal tersebut tentu sangat jauh berbeda dengan kondisi masyarakat yang berada di daerah yang bukan penghasil sumber daya mineral dan batubara atau sumber daya alam lainnya.

Sektor pertambangan batubara menciptakan sekitar 1,1 juta lapangan kerja dengan estimasi komposisi pekerja informal 44%, jasa pertambangan 45% dan pemilik tambang 11%. Jumlah tenaga kerja sektor pertambangan batubara pada tahun 2007 terdapat 715 tenaga kerja, tahun 2008 terdapat 744 tenaga kerja, tahun 2009 terdapat 798 tenaga kerja, tahun 2010 terdapat 832 tenaga kerja, tahun 2011 terdapat 947 tenaga kerja, tahun 2012 terdapat 1,134 tenaga kerja dan tahun 2013 terdapat 1,089 tenaga kerja.

Gambar 2: Jumlah Tenaga Kerja Sektor Pertambangan Tahun 2007-2013



(Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia, 2013)

Sebagai negara berkembang yang terus melakukan pembangunan di segala bidang, Indonesia memerlukan sumber energi untuk menggerakkan pembangunannya. Sumber energi yang dapat digunakan dapat dibagi menjadi dua, yaitu: sumber energi yang dapat diperbaharui (*renewable energy resources*), dan sumber energi yang tidak dapat diperbaharui (*non renewable energy resources*). Selain minyak bumi, batubara adalah sumber energi tak terbaharui yang memegang peranan dominan, yaitu sebagai sumber pembangkit energi pada PLTU batubara.

Keberadaan batubara di Indonesia merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Batubara sebagai salah satu sumber energi utama yang berperan sebagai motor pembangunan di Indonesia maupun dunia. Pemerintah sebagai *policy makers*, berhak dan wajib untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatannya yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sejalan dengan UUD 1945, yakni segala bentuk hasil kekayaan alam dan segala sesuatu yang menguasai hajat hidup orang banyak dikelola oleh negara.¹

Kebutuhan batubara sebagai sumber energi sejalan dengan laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Hal ini tidak hanya terjadi untuk Indonesia semata, akan tetapi juga untuk kebutuhan di dunia. Jika kita ingin melakukan pembangunan yang pesat maka dibutuhkan listrik sebagai energi, dan ini juga berarti diperlukan

¹ Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 pada Pasal 33 Ayat (2)

batubara yang tinggi pula sebagai sumber energi.

Berkaitan dengan semakin meningkatnya kebutuhan dunia terhadap energi termasuk batubara, efisiensi penggunaan batubara perlu dilakukan. Hal ini tidak terlepas dari keberadaan batubara sebagai *non renewable energy resources*. Dalam perkembangan ke depannya, Pemerintah RI melalui Departemen ESDM telah menyusun *roadmap* energi nasional. Dalam hal ini, batubara memegang peranan sangat penting untuk menggantikan posisi minyak bumi yang cadangannya mulai menipis. Produksi batubara Indonesia cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Namun peningkatan produksi batubara Indonesia ternyata tidak sertamerta diikuti dengan meningkatnya investasi baru di sektor ini. Sebagaimana diketahui, investasi merupakan salah satu indikator pertumbuhan perekonomian nasional.

Kedepan, hal ini tentu akan menimbulkan permasalahan dilematis. Pada satu sisi, negara membutuhkan penerimaan negara yang berasal dari royalti dan penerimaan negara bukan pajak batubara. Di sisi lain, negara juga membutuhkan perkembangan industri batubara sehingga dapat menarik tenaga kerja yang cukup banyak secara kontinyu. Sementara, investasi baru bidang pertambangan belum memungkinkan, sedangkan produksi batubara Indonesia terus meningkat. Hal ini merupakan tantangan bagi pemerintah dan seluruh masyarakat pertambangan Indonesia.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa peningkatan produksi batubara nasional akan memberikan dampak dalam penerimaan negara, juga untuk mengatasi kebutuhan pasokan batubara, kenaikan tingkat produksi ini juga akan berpengaruh terhadap penyerapan tenaga kerja. Semakin besar produksi yang dilakukan maka semakin cepat pula menghabiskan cadangan sumberdaya alam energi

Di kawasan Asia Tenggara ada beberapa negara yang juga menjadi target investasi oleh pengusaha asing, sehingga akan memicu persaingan dalam menangkap peluang investasi. Dengan berbagai kebijakan yang ada ternyata investasi di sektor pertambangan batubara masih kecil. Pemerintah Indonesia saat ini juga telah

melakukan program menjaga ketersediaan batubara untuk menjaga pasokan energi nasional.

Kegiatan pertambangan batubara akan memberikan dampak terhadap pendapatan pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten dimana Operasi pertambangan berada. Sektor pertambangan batubara memberikan kontribusi pada pemerintah dari pajak maupun maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

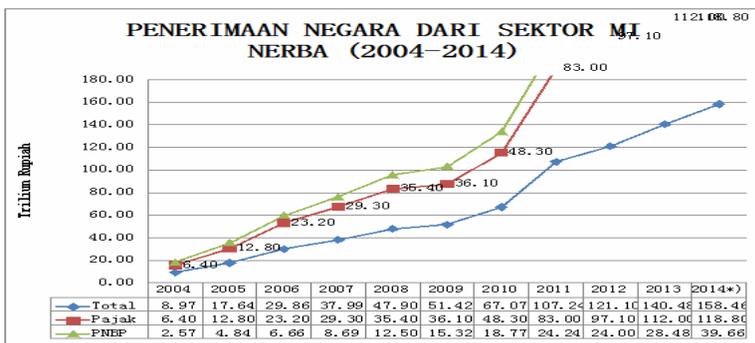
Dana yang bersumber dari pajak terdiri dari;

- Pajak-pajak yang menjadi kewenangan pemerintah sesuai ketentuan peraturan dan perundang-undangan dibidang perbajakan. Misalnya pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pajak penghasilan (PPh).
- Bea masuk dan cukai. Misalnya Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Sedangkan dana bagi hasil yang bersumber dari PNBP bersumber dari: (a) Iuran tetap (*Landren*); (b) iuran Eksplorasi; (c) Iuran Produksi; dan (d) Kompensasi data Informasi.

Berikut di tampilkan gambar penerimaan negara dari sektor pertambangan mineral dari tahun 2004-2014, sebagai berikut;

Gambar 3: Penerimaan Negara dari Sektor Mineral dan Batubara dari Tahun 2004-2014

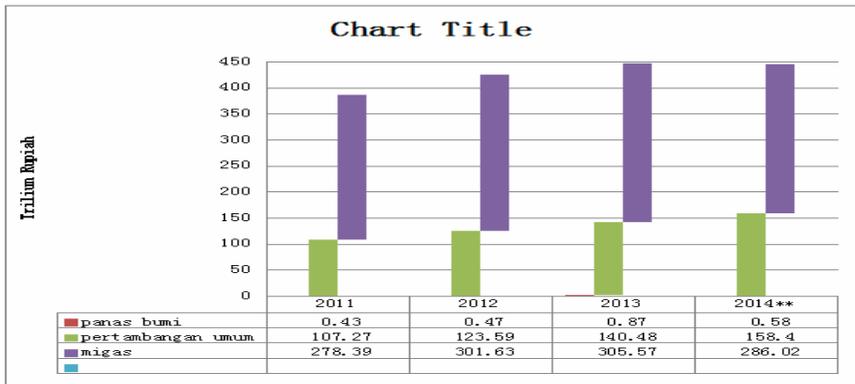


Sumber Data: Dirjen Minerba, ESDM 2015

Penjesian gambar di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2004-2014 PNBP cenderung naik hingga Rp. 39,66 Triliun. Sedangkan Pajak juga mengalami kenaikan walaupun di tahun 2008-2009 hanya mengalami sedikit kenaikan yaitu Rp. 12,50 Triliun-Rp.15,32 Triliun namun ditahun berikutnya hingga tahun 2014 mengalami kenaikan hingga mencapai Rp. 118,80 Triliun.

Data Penerimaan Negara di sektor ESDM dari Tahun 2011-2014 menggambarkan bahwa penerimaan sektor ESDM untuk Pertambangan Umum pada tahun 2011 adalah Rp.107,27 Triliun. Tahun 2012 penerimaan negara adalah Rp. 123,59 Triliun. Tahun 2013 penerimaan negara adalah Rp. 140,48 Triliun. Dan pada tahun 2014 Penerimaan negara Rp.158,40 Triliun. Lihat gambar 4 berikut ini:

Gambar 4:: Penerimaan Negara di sektor ESDM dari Tahun 2011-2014



Adapun besaran PNBP untuk pertambangan Batubara menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral salah contoh di Provinsi Kalimantan Timur,² yaitu:

² Wawancara dengan kepala seksi produksi (Bpk Ir. Istiadi) di Bidang Pertambangan Umum Dinas Pertambangan Provinsi Kal-Tim Tahun 2015

a. Iuran tetap (landrent)

- 1) Tahun 2012 Estimasi Rp. 1.140.480.000.000,00 dan terealisasi Rp. 1.251.282.862.563,00;
- 2) Tahun 2013 Estimasi Rp. 1.360.800.000.000,00 dan terealisasi Rp. 1.395.943,356.746,00;
- 3) Tahun 2014 Estimasi Rp. 1.108.800.000.000,00 dan terealisasi Rp. 1.155.417.003.269,00.

b. Iuran Produksi

- 1) Tahun 2012 Estimasi Rp. 11.392.131.376,00 dan terealisasi Rp. 8.42.850.947,00.
- 2) Tahun 2013 Estimasi Rp. 21.722.020.616,00 dan terealisasi Rp. 9.503.806.971,00.
- 3) Tahun 2014 Estimasi Rp. 22.609.276.676,80 dan terealisasi 17.578.414.629,00.

Pada tahun 2014 target tidak tercapai karena harga batubara yang masih dalam kondisi terkoreksi. Penerimaan negara bukan pajak yang terdiri dari iuran tetap (landrent), iuran eksplorasi dan iuran produksi (royalti) dibayar ke kas negara. Namun ada beberapa penerimaan yang semula merupakan penerimaan daerah kemudian menjadi penerimaan negara bukan pajak yang diatur dalam Lampiran Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2012 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral yaitu:

1. biaya jasa penelusuran informasi
2. biaya jasa pencadangan wilayah
3. penerimaan daerah dari bahan galian

Adapun pendapatan daerah:

1. Pajak Daerah
2. Retribusi daerah
3. Pendapatan lain yang sah berdasarkan ketentuan Peraturan dan perundang-undangan.

Kontribusi pertambangan batubara dan mineral (pertambangan umum) terhadap perekonomian negara melalui pajak. Penerimaan pajak dari sektor pertambangan umum pada tahun 2008 terdapat 35,4 Triliun rupiah, Tahun 2009 terdapat 36,1 triliun rupiah. Tahun 2010 terdapat 48,3 triliun rupiah, Tahun 2011 terdapat 83 Triliun rupiah, Tahun 2012 terdapat 97,1 triliun rupiah dan tahun 2013 terdapat 112 triliun rupiah.

Untuk Penerimaan Bukan Pajak Negara (BNBP) dari sektor pertambangan adalah sebagai berikut:

Tabel 3: PNBP dari sektor pertambangan secara umum³

Jenis Penerimaan Penerimaan Iuran Tetap	TAHUN						
	2009	2010	2011	2012	Target 2013	Realisasi S-d 6 des 2013	Target 2014
Royalti	138,453,42	161,299,80	236,370,90	352,361,98	769,643,37	708,487,47	1,071,860,61
Penjualan Hasil tambang	10,044,850,94	13,054,951,67	17,572,500,78	15,513,462,95	17,369,369,29	17,012,118,26	22,527,998,03
Total	5,136,043,34	5,343,271,60	6,435,584,64	8,140,165,97	15,032,511,04	8,742,433,90	16,066,317,93
	15,319,347,70	18,559,523,07	24,244,456,32	24,005,990,90	33,131,523,69	26.463.039.63	39.666.196.57

Sumber Data arif, 2014

Ket: (Milyar Rupiah)

Tabel 4: PNBP dari Sektor Pertambangan perkomoditas⁴

POTENSI SDA	TAHUN					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mineral	2.36. (18,9%)	2.32 (15,4%)	3,25 (17,5%)	3,42 (14,1%)	2.5 (10%)	4.97 (15%)
Batubara	10.149 (81,%)	12.73 (84,6%)	15.31 (82,%)	20.83 (85,9)	22.5 (90%)	28.14 (85%)
Total	12.5 (100%)	15.05 (100%)	18.56 (100%)	24.25 (100%)	25 (100%)	33.1 (100%)

³ Arif Irwandi, 2014., Batubara Indonesia., Penerbit Gramedia Pustaka Utama, PERHAPI, Jakarta

⁴ *ibid*

Skema pembagian komponen dana bagi hasil tersebut untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat pada tabel, berikut:

Dengan melihat berbagai kondisi tersebut di atas maka perlu untuk dilihat sejauhmana hubungan dampak positif sumberdaya minerba terhadap pemanfaatan bagi negara. Pertambangan batubara sangat memberi kontribusi secara positif bagi pertumbuhan ekonomi suatu bangsa. Oleh karena itu, terkait dengan posisi batubara sebagai sumberdaya alam yang dalam pengelolaannya dapat dilakukan oleh swasta akan tetapi pada hakikatnya bahwa batubara juga termasuk sebagai barang tambang sumber energi yang dalam pemanfaatannya harus dikendalikan oleh pemerintah demi untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Maka dibutuhkan kebijakan yang bersifat publik berkaitan dengan industri pertambangan batubara nasional.

Sektor pertambangan diharapkan dapat menjadi pusat pertumbuhan ekonomi daerah (*growth centre*) yang kemudian menumbuhkan kutub-kutub pertumbuhan ekonomi (*growth pole*). Dimana kutub-kutub pertumbuhan ekonomi tersebut dapat mandiri dengan atau tanpa keberadaan sektor pertambangan. Sehingga ketika usaha pertambangan telah selesai dikarenakan habisnya cadangan yang bisa ditambang, daerah tersebut masih tetap eksis dan terus berkembang.

Gambaran tersebut di atas merupakan konsep pembangunan wilayah yang berkelanjutan berbasiskan sumber daya mineral. Dalam kaitannya dengan pembangunan wilayah, kegiatan pertambangan yang dilakukan memiliki peranan sebagai berikut:

- 1) Menumbuhkan keterkaitan (*forward dan bacward linkege*) antara sektor pertambangan dengan sektor ekonomi yang lain, sehingga membentuk pusat pertumbuhan berbasiskan sektor pertambangan.
- 2) Menciptakan *multipler effect*, seperti pada tenga kerja, pendapatan, pajak dan surplus.
- 3) Mendatangkan pendapatan bagi daerah melalui pembagian royalty (seperti pada pembahasan sebelumnya), serta pajak iuran

lainnya yang ditetapkan oleh peraturan daerah, sehingga dapat menjadi tambahan anggaran untuk pembangunan.

Menciptakan sektor usaha lain yang bisa mandiri dengan atau tanpa dukungan dari sektor pertambangan (pembentukan kutub-kutub pertumbuhan). menjadi pendukung kebutuhan energi nasional yang terencana sesuai kebijakan energi Nasional. Yang harus diperhatikan adalah semua usaha itu tidak dapat berjalan dan berhasil tanpa adanya dukungan dari pemerintah. Utamanya pemerintah daerah sebagai fasilitator dan regulator untuk menumbuhkan keberlanjutan hasil usaha kegiatan pertambangan sudah usai, manfaat ekonominya masih terasa dapat menggerakkan ekonomi daerah.

Pengaturan tentang minerba juga diatur dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan norma terkait pengelolaan sumber daya alam sebagaimana tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam. Ketetapan Majelis Permusyawaratan tersebut merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan.

Terkait kedaulatan diskursus secara hukum dan politik mengenai kedaulatan negara penghasil dalam pengusahaan sumber daya alam mulai muncul pada tahun 1950-an. Prinsip kedaulatan ini muncul pada saat negara-negara terjajah berusaha melakukan reorientasi mengenai eksistensi kedaulatan mereka dalam bertindak sebagai sebuah negara dan di sisi lain bahwa kekuatan penjajah yang dominan dalam mengendalikan urusan-urusan negara jajahan, termasuk melakukan eksploitasi besar-besaran terhadap komoditas sumber daya alam negara jajahannya.

Seiring perkembangan waktu, pemahaman mengenai kedaulatan negara penghasil terhadap pengusahaan terhadap komoditas sumber daya alamiah mulai bergeser dan hal yang menyangkut kedaulatan negara dan negara jajahan dalam penguasaan sumber

daya alam menjadi diskursus mengenai kedaulatan sumber daya alam yang dilakukan melalui investasi asing yang sudah terlanjur masuk ke Indonesia. Indonesia sebagai negara berkembang mulai mengatur kebijakan untuk memperjuangkan hak-hak ekonomi yang maksimal dari potensi sumber daya alam, sehingga sumber daya alam yang dieksplotasi besar-besaran oleh investor dapat memberi manfaat yang besar bagi negara pemilik sumber daya alam.

Pada abad 21 mulai diterapkan hukum investasi yang awalnya dirintis untuk menanggapi kebutuhan industri investor. Pada abad ini juga sudah mulai muncul pencerahan dalam pelaksanaan investasi asing di negara-negara berkembang. Perkembangan hukum investasi terjadi secara menyeluruh di negara-negara berkembang sehingga menjadi hukum investasi internasional. Saat itu pulalah hak-hak negara berkembang sebagai negara penghasil mulai diperhatikan. Pada dekade itu mulai muncul prinsip yang dikenal dengan istilah *International Minimum Standard of Civilization* (IMS) yaitu standar minimum negara investor (melalui *multinational company*-nya MNC) dan negara penghasil dalam melakukan investasi serta kaitannya dengan kepentingan dalam negeri, hak asasi manusia, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan lain-lain.

Secara garis besar IMS terdiri atas:

a. *Respect for domestic law of the host State,*

Prinsip ini mengatur bahwa investasi asing harus menerima dan menghormati hukum dan kebiasaan dari negara tanpa tujuan investasi.

b. *No treatment below a minimum international standard*

Negara penghasil dari investasi asing memiliki hak untuk mengharapkan standar dalam negeri yang berlaku tidak dibawah standar internasional, artinya investasi asing tersebut harus sesuai dengan standar internasional dan memperlakukan negara penghasil harus pula sesuai dengan standar internasional.

c. *Expropriation standard*

Walaupun negara memiliki kedaulatan terhadap wilayahnya,

namun negara tertentu tidak dapat melakukan pengambilalihan suatu hak milik asing secara semena-mena, kecuali sesuai keadaan tertentu yang berdasarkan hukum internasional yang telah dipenuhi untuk melakukan tindakan perampasan atau pengambilalihan potensi tersebut,

d. *Facta sunt servanda*

Prinsip kontrak yang disepakati harus dihormati oleh para pihak, sehingga tidak ada tindakan dari pihak tertentu yang bertentangan dengan kontrak yang telah disepakati tersebut.

e. *Due process of law*

Bahwa tindakan pihak investor asing dalam melaksanakan kepentingan bisnisnya harus tunduk pada kaidah-kaidah hukum yang berlaku di negara penghasil yang diambil dari peraturan perundang-undangan termasuk konstitusi, disamping pula bahwa hukum yang berlaku di dalam negara penghasil tidak sewenang-wenang di terapkan kepada investor asing.

f. *Local remedies rule,*

Investor asing dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dengan negara penghasil atau pihak lain yang terkait, diupayakan untuk dapat diselesaikan dengan prosedur pengadilan negara penghasil, kemudian apabila diperlukan tindakan yang didasarkan kepentingan lain untuk menjamin keadilan maka international adjudication dapat ditempuh.

Berdasarkan prinsip IMS tersebut, posisi tawar negara berkembang cukup kuat dalam menerapkan kedaulatan negaranya terhadap investasi asing, terutama dalam hal penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam. IMS sebagai prinsip yang baik tentunya harus pula diimplementasikan secara baik oleh investor yang pada faktanya bentuk penjajahan negara penghasil justru dilakukan melalui jalan lain yaitu dengan mengupayakan untuk memasukkan kepentingan-kepentingan yang besar dalam kontrak kerja, perjanjian atau perizinan sama yang dibuat oleh para pihak atau izin yang diberikan negara penghasil.

Di Indonesia, terhadap perbedaan mendasar antara pengusaha pertambangan melalui mekanisme Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dengan mekanisme pemberian izin. Prosedur KK dan PKP2B merupakan perjanjian antara pelaku usaha dengan pemerintah RI yang diwakili oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertambangan. Posisi pemerintah RI merupakan salah satu pihak dalam perjanjian, jadi posisi pemerintah sebagai badan perdata yang setara antara para pihak dalam perjanjian. Sedangkan mekanisme perizinan mendudukan pemerintah sebagai pihak yang lebih tinggi, yakni pemerintah sebagai badan publik yang menerbitkan suatu ketetapan mengenai boleh atau tidaknya suatu badan usaha melakukan pengusahaan pertambangan.

Undang-Undang Minerba dalam usaha pertambangan mineral dan batubara hanya dikenal konsep perizinan yaitu melalui izin usaha pertambangan, yang terdiri dari izin usaha pertambangan (IUP), izin usaha pertambangan khusus (IUPK), izin pertambangan rakyat (IPR). Dalam ketentuan peralihan Undang-Undang Minerba dijelaskan bahwa semua KK dan PKP2B harus menyesuaikan dengan Undang-Undang Minerba paling lambat satu tahun sejak Undang-Undang Minerba diundangkan, sehingga pada tanggal 12 Januari 2010 semua KK dan PKP2B harus telah sesuai dengan Undang-Undang Minerba.

Namun, dalam kenyataan sampai saat ini, masih banyak ditemukan adanya perusahaan-perusahaan pertambangan yang berstatus KK dan PKP2B. Salah satu contoh di Provinsi Kalimantan Timur untuk perusahaan yang bergerak di bidang batubara dan berstatus PKP2B ada 34 Perusahaan antara lain, PT. Kaltim Prima Coal, PT. Kideco Jaya Agung. PT. Indo Minco Mandiri. Pada umumnya perusahaan yang berstatus PKP2B memiliki luas lebih dari 15.000 hektar atau bahkan ada yang memiliki luas lebih dari 100.000 hektar, hal ini sangat berbeda dengan ketentuan yang berlaku pada IUP dengan luas 15.000 hektar. Perbedaan ini dapat memicu kecemburuan oleh pihak pengusaha yang berstatus IUP.

Oleh karena itu seharusnya negara cq pemerintah yang menguasai hajat hidup orang banyak, dalam melakukan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, agar benar-benar teliti, akuntabilitas dan tegas bila nanti tiba masa berakhirnya perjanjian, untuk segera menyesuaikan dengan IUP berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Minerba.

Alasan perusahaan tersebut belum beralih status menjadi IUP disebabkan karena kontrak perjanjian belum berakhir sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 169

Undang-Undang Minerba, pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku (a). KK & PKP2B yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.

Uraian di atas menunjukkan bahwa peran negara dalam aspek regulasi atau membuat peraturan sudah terlaksana, namun kekeliruan dalam implementasi sering kali terjadi. Melalui pola KK dan PKP2B justru dijadikan sebagai lahan empuk bagi sebagian elite, sehingga sekarang ini marak isu papa minta saham atau mama minta saham. Kenapa hal ini terjadi pada hal kita punya peraturan dan negara punya peran yang telah diamanatkan oleh rakyat. Oleh karena itu, dalam fungsi pengaturan yang paling utama dibutuhkan adalah moralitas bagi para elite-elite negara. Sehingga melalui pembudayaan moralitas yang baik ini, dapat mengendalikan kecenderungan pribadi-pribadi buruk bagi elite, menuju ke jalan yang benar yakni pengelolaan sumber daya mineral dan batubara yang berorientasi kemasyarakatan bukan ke pribadi kaum elite.

Undang-Undang Minerba dapat disebut sebagai rezim perizinan sedangkan Undang-Undang KKPP disebut rezim kontrak, dalam melakukan hubungan hukum pada rezim perizinan bersifat publik dan instrumen hukumnya adalah administrasi negara. Sementara rezim kontrak hubungan hukum yang terjadi hanya bersifat perdata. Aspek penatarapan hukum pada rezim perizinan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan rezim kontrak penerapan hukum oleh kedua belah pihak. Pilihan hukum pada rezim perizinan

tidak berlaku sedangkan di rezim kontrak berlaku pilihan hukum. Akibat hukum yang terjadi di rezim perizinan bersifat sepihak sedangkan di rezim kontrak bersifat kedua belah pihak. Penyelesaian sengketa pada rezim perizinan diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan di rezim kontrak penyelesaian masalah melalui arbitrase. Mengenai kepastian hukum pada rezim perizinan lebih terjamin sedangkan di rezim kontrak hanya diselesaikan di kedua belah pihak. Dalam aspek hak dan kewajiban pada rezim perizinan oleh pemerintah sedangkan di rezim kontrak setara. Sumber hukum rezim perizinan melalui undang-undang sedangkan rezim kontrak melalui kontrak atau kesepakatan.

Menurut penulis, bila mengkaji perbandingan kedua rezim perizinan dan kontrak maka dapat disimpulkan bahwa rezim yang memberi keuntungan bagi negara adalah rezim perizinan, sebab menempatkan negara cq pemerintah sebagai penguasa dan memberi kontribusi lebih besar. Sedangkan rezim kontrak hanya memberi keuntungan sepihak yaitu pihak asing sebagai pengusaha. Rezim kontrak hanya memberi satu persen royalti kepada negara, hal ini tidak memberi keuntungan bagi negara penghasil. Kekayaan bangsa Indonesia hanya dinikmati oleh negara luar yang melakukan pengusahaan di Indonesia.

Kontrak kerja, perjanjian, atau izin ini oleh investor hanya dijadikan instrumen untuk pengusahaan bahkan menguasai sumber daya alam negara penghasil secara besar-besaran melalui eksploitasi yang tidak terkendali. Klausula jangka waktu yang sangat panjang bahkan bisa sampai ratusan tahun, pembagian hasil produksi yang tidak seimbang, kewajiban dari investor yang tidak terlalu kuat, adalah merupakan contoh permainan investor dalam menguasai kekayaan alam negara penghasil tertentu. Untuk memasukkan kepentingan tersebut dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya menyuap pejabat-pejabat yang memiliki otoritas, intervensi pemerintah dari negara asal investor untuk melakukan tekanan politik dan ekonomi, melakukan penggelapan pajak, dan cara lainnya yang merugikan negara penghasil. Oleh karena itu melalui fungsi regulasi ini

diharapkan pemerintah lebih tegas. Sehingga menjadi acuan dalam melakukan pengusahaan di negara penghasil terutama di Indonesia.

Apa yang telah diuraikan di atas sangat jelas dan dapat dirasakan baik bagi masyarakat maupun dalam aspek pemerintahan di Indonesia. Munculnya polemik dalam masyarakat baik kalangan cendekiawan maupun masyarakat pada umumnya, disebabkan karena bumi Indonesia memiliki kandungan kekayaan yang begitu besar baik berupa mineral, batubara, minyak dan gas alam serta sumber-sumber lainnya. Suatu kandungan yang banyak dan melimpah sebagaimana disebutkan bahwa tidak memberi jaminan akan diperolehnya kekayaan bagi negara Indonesia maupun pada anggota masyarakat pada umumnya. Sebab dalam realitas menunjukkan bahwa negara Indonesia ternyata belum dapat dikatakan sebagai negara maju atau kuat dalam hal perekonomian. Mengapa? Padahal sumber-sumber alamnya cukup banyak dan bernilai ekonomi, disamping itu masih cukup banyak penduduk Indonesia yang hidupnya di bawah garis kemiskinan.

Fakta di atas menunjukkan bahwa peran negara dalam mensejahterakan rakyatnya belum dapat terwujud. Oleh karena itu suatu hal yang perlu direnungkan sebagai bangsa Indonesia sebagaimana Nanang Sudrajat dalam bukunya *Teori dan Praktek Pertambangan Indonesia Menurut Hukum Indonesia*, menjelaskan bahwa adanya: *pertama*: Fakta kuantitas kekayaan alam negara Indonesia, baik keterdapatannya, maupun jenisnya cukup beragam dengan jumlah cukup banyak. Secara konstitusional hal itu merupakan modal dasar yang seharusnya menciptakan kesejahteraan rakyat Indonesia. *S*; Pemenuhan kesejahteraan rakyat merupakan konkretisasi tuntutan rakyat yang sangat wajar atas fungsi negara *cq* pemerintah dari hasil kekayaan alam yang telah berhasil dieksploitasi dari bumi Indonesia yang dinilai tidak sebanding dengan manfaat yang dirasakan rakyat.

Mengenai konfigurasi kekuasaan akan memberi spektrum dalam bentuk yang positif maupun secara negatif, hal tersebut berdasarkan dari sudut mana seseorang melihat. Tentunya kembali

kepada tujuan didirikannya negara yakni pada alinea ke empat pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah ...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam mewujudkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Implementasi penguasaan negara dari aspek regulasi membawa dua bentuk rezim yakni rezim perizinan dan rezim kontrak. Selanjutnya dapat dilihat pada tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5: Perbandingan Sistem/Rezim Perizinan dan Sistem/ Rezim Kontrak

Subyek	Sistem/rezim Perizinan	Sistem/rezim Kontrak
Hubungan Hukum	Bersifat publik, instrumen hukum administrasi negara	Bersifat perdata
an Hukum	Oleh Pemerintah	Oleh Kedua belah pihak
Pilihan Hukum	Tidak Berlaku Pilihan Hukum	Berlaku Pilihan Hukum
Akibat Hukum	Sepihak	Kesepakatan Dua Belah Pihak
Penyelesaian sengketa	PTUN	Arbitrase
Kepastian Hukum	Lebih Terjamin	Kesepakatan Dua Belah Pihak
Hak Dan Kewajiban	Hak dan Kewajiban Pemerintah Lebih besar	Hak dan Kewajiban relatif setara Antar Pihak
Hak Dan Kewajiban	Hak dan Kewajiban Pemerintah Lebih besar	Hak dan Kewajiban relatif setara Antar Pihak
Sumber Hukum	Peraturan Perundang-undangan	Kontrak/Perjanjian itu sendiri

Sumber Data: Primer diolah Tahun 2015

Dengan demikian, permasalahan yang lebih dekat dengan negara penghasil diantaranya mentalitas dan budaya negara penghasil yang masih bisa dikendalikan oleh kepentingan-kepentingan

asing yang berniat untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya dengan cost yang seminimal mungkin pengelolaan sumber daya alam negara penghasil. Persoalan budaya masyarakat setempat, khususnya budaya di negara-negara berkembang, seakan telah menjadi bagian penting yang dipertimbangkan oleh calon investor.

Kedaulatan tidak hanya berhenti pada prinsip IMS di atas, namun kedaulatan dalam aspek dalam negeri pun, khususnya budaya, harus pula menjadi tolak ukur guna menguasai kembali potensi sumber daya alam yang sudah terlanjur dikuasai asing. Mentalitas lainnya yang menjadi kelemahan negara-negara berkembang, misalnya negara Indonesia yaitu adanya tekanan elit politik yang berkuasa untuk mendapatkan keuntungan sepihak atau pribadi dari investasi pengelolaan sumber daya alam (pertambangan) di negaranya. Perusahaan pertambangan asing pun menjadikan hubungan dekat dengan penguasa sebagai salah satu cara untuk dapat memasukkan kepentingan ekonomi berita dalam penguasaan dan pengusahaan komoditas pertambangan, sehingga terdapat hubungan yang paling menguntungkan diantara penguasa dan perusahaan asing tersebut. Bahkan sejumlah pengusaha pertambangan menjadi pejabat negara seperti anggota DPR, menteri, gubernur, bupati/walikota.

Walau secara konstitusi bahwa tujuan penguasaan sumber daya alam diselenggarakan guna sebesar-besar kemakmuran rakyat, namun kemakmuran golongan tertentu menjadi realitas yang tidak terbantahkan dalam pengelolaan sumber daya alam tempo dulu ketika era sentralistik orde baru yang diperintah oleh Suharto menguasai kekuatan politik Indonesia.

Adanya harmonisasi antara kepentingan negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat tanpa harus meliberalisasi pertambangan dan juga tercapainya kemanfaatan secara ekonomi oleh perusahaan pertambangan di Indonesia dapat terjalin secara harmonis. Dominansi perusahaan asing tidak serta merta menjajah negara-negara dunia ketiga melalui kekuatan modal yang dimiliki, disamping pula negara-negara penghasil tambang dapat bersikap terbuka terhadap investasi asing yang akan masuk ke negaranya.

Keterbukaan negara penghasil tambang terhadap investasi asing sangat terkait dengan logika penguasaan komoditas tambang oleh negara penghasil yang dalam praktiknya di Indonesia masih menjadi perdebatan.

Mahkamah Konstitusi menafsirkan, penguasaan negara juga termasuk dalam arti pemilikan privat yang tidak harus selalu seratus persen. Artinya, pemilikan saham pemerintah dalam badan usaha yang menyangkut cabang produksi yang penting bagi negara dan/ atau menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud, dapat bersifat mayoritas mutlak di atas 50 persen atau bersifat mayoritas relatif di bawah 50 persen sepanjang pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas relatif tersebut secara hukum tetap memegang kedudukan menentukan dalam pengambilan keputusan di dalam usaha itu.

Kapital asing yang secara kekinian dan keterdisinian secara riil berwujud penanaman modal asing atau investasi asing selalu berkaitan dengan kedaulatan negara dalam perusahaan serta penguasaan sumber daya alam, dalam hal sektor pertambangan. Hal tersebut hingga saat ini masih mengalami perbedaan pendapat antara pemikiran liberalisasi sumber daya pertambangan dengan pemikiran nasionalisasi pengusahaan pertambangan di era borderless sebagai dampak globalisasi, termasuk globalisasi pasar. Globalisasi pasar yang ditandai dengan diselenggarakannya skema investaasi asing di berbagai negara, dapat menjadi ancaman terhadap kedaulatan dalam negeri penghasil kekayaan alam.

Pendapat di atas mengisyaratkan bahwa investasi asing tidak selamanya dimaknai sebagai sesuatu yang menjadi kebutuhan utama hanya bagi negara-negara yang membutuhkan investasi, namun bagi negara-negara investor kegiatan investasi menjadi hal penting sehingga antara negara investor dan negara tuan rumah memiliki ketergantungan satu sama lain. Selain itu, faktor kedaulatan negara menjadi penting apabila akibat investasi tersebut kedaulatan suatu negara dipertaruhkan, terlebih dahulu bagi negara berkembang yang sering kali memiliki posisi tawar yang lemah, sehingga diperlukan kehati-hatian bagi negara Indonesia sebagai negara berkembang

untuk menerima modal asing yang akan masuk.

Demikian halnya dengan penanaman modal asing dalam perencanaan dan penyelenggaraannya perlu dikaji oleh negara tuan rumah agar penanaman modal asing tersebut dengan segala manfaatnya mampu dikelola dengan baik sehingga kedaulatan negara tetap dapat dipertahankan. Kecenderungan intervensi terhadap kebijakan negara penghasil tambang oleh negara investor harus dihindari agar prinsip negara kedaulatan tetap dijunjung tinggi. Teori *Laissez-Faire* yang menjadi tren dalam perdagangan internasional tidak semata-mata didukung oleh negara penghasil sebagai sarana mencapai tujuan pembangunan tertentu. Perlu ditimbang dan dikalkulasi dampak yang mungkin akan timbul, sehingga prinsip kehati-hatian dan kewajaran dalam menerima investasi asing perlu dilakukan.

Mineral dan batubara yang biasanya merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui (*non renewable*) merupakan komoditas yang akan habis bila cadangan yang terkandung di dalamnya digunakan produksi secara terus menerus. Sumber daya alam merupakan asset yang menjadi sarana untuk dapat memakmurkan rakyat melalui pengelolaan yang tetap harus memperhatikan kedaulatan negara Indonesia. Kedaulatan atas sumber daya alam merupakan hak dasar untuk menentukan nasib sendiri atas potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh sebuah negara. Sumber daya alam merupakan unsur penting bagi sebuah negara untuk dapat meningkatkan perekonomian dan pembangunannya, sehingga penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam secara bijak merupakan syarat penting bagi eksistensi sumber daya alam yang memiliki manfaat optimal bagi kesejahteraan dan kemakmuran sebuah negara.

Kedaulatan sumber daya alam tidak hanya menjadi perhatian dalam negeri, namun secara internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mengeluarkan Resolusi, yaitu 1962 *General Assembly Resolution 1803 on Permanent Sovereignty over Natural Resource* (Resolusi PBB 1803 (XVII) 14 Desember 1962) yang menjadi dasar bagi Negara-negara di dunia sebagai pelaksanaan hak

atas pembangunan dan hak atas kedaulatan permanen negara untuk mengelola dan mengatur sumber-sumber daya alamnya. Resolusi PBB 1803 (XVII) mendeklarasikan 8 (delapan) prinsip *permanent sovereignty over natural resource*, namun dari yang kedelapan hanya poin ke empat sesuai dengan kondisi Indonesia yaitu:

Nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign. In such cases the owner shall be paid appropriate compensation, in accordance with the rules in force in the State taking such measures in the exercise of its sovereignty and in accordance with international law. In any case where the question of compensation gives rise to a controversy, the national jurisdiction of the State taking such measures shall be exhausted. However, upon agreement by sovereign State and other parties concerned, settlement of the dispute should be made through arbitration or international adjudication.

Berdasarkan prinsip tersebut di atas, kedaulatan atas sumber daya alam dikaitkan pula dengan hubungan negara tersebut dengan negara lain atau perusahaan asing dalam hal kerjasama pengelolaan sumber daya alam, misalnya pada angka ke 4 yang memungkinkan adanya nasionalisasi pengambilalihan hak milik pribadi, domestik, atau asing oleh negara penghasil tambang.

Bila dicermati, maka resolusi PBB tersebut sangat berkaitan dengan kedaulatan sumber daya alam disuatu negara yang harus dikerjasamakan dengan pihak asing melalui investasi walaupun pada angka 8 dideklarasikan bahwa perjanjian-perjanjian investasi asing antar negara merdeka dan berdaulat harus dihormati dengan baik. Isi deklarasi yang mengakui hak-hak negara atas sumber daya alamnya dan juga perlunya upaya kerjasama internasional atas pengelolaan sumber daya alam. Secara politis perlu pula dilihat dari adanya keinginan dari negara-negara maju untuk terlibat dalam pengelolaan sumber daya alam di negara-negara berkembang terutama di Indonesia.

Hakikat Penguasaan Negara atas Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara terhadap fungsi negara sebagai pengatur atau

regeling, dimaksudkan agar dalam pengelolaan memiliki acuan/pedoman yang dibuat oleh negara c.q. Pemerintah. Tujuannya adalah agar pengusaha pertambangan dapat melakukan penambangan dengan baik dan berkontribusi kepada negara demi mensejahterakan rakyat sebagai amanat konstitusi UUD 1945.

Disamping itu pemerintah juga harus punya komitmen untuk mewujudkan kesejahteraan. Walaupun tak dapat dipungkiri bahwa pejabat pemerintah juga banyak yang melakukan penyimpangan dalam menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu peraturan yang dibuat oleh pemerintah hendaknya tegas dan disertai oleh sanksi yang tegas pula.

C. Pengaturan Penguasaan Negara Atas Pertambangan Minerba Menurut Peraturan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah mencantumkan asas pengaturan khusus yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 58 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a) Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
- b) Asas Tertib Penyelenggara Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
- c) Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kese-

jahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;

- d) Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e) Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- f) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g) Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h) Asas Efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya alam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i) Asas Efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- j) Asas Keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Sedangkan menurut Pasal 20 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menetapkan sebagai berikut:

- 1) Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas; asas efisiensi dan asas efektivitas.
- 2) Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah mengguna-

kan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundangundangan.

- 3) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Walaupun Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah telah di ganti ke Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun penulis masih mengangkat dalam buku ini mengingat peraturan pelaksanaan belum dibuat. Sementara UU No 32 Tahun 2004, sudah lengkap dan memiliki UU pendukung seperti UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Demikian pula dengan peraturan dibawahnya sebagai petunjuk teknis untuk melaksanakan kewenangan telah diatur di dalam PP No 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.

Pengaturan lebih lanjut dari asas penyelenggaraan pemerintahan ini, kemudian diadopsi dalam pasal-pasal yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (4) berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkat dan/atau susunan pemerintahan dengan demikian, pengaturan dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah dan peraturan pelaksanaannya terkait dengan pengelolaan pertambangan batubara.

Mengenai Undang-undang Perimbangan keuangan yang merupakan tindak lanjut dari Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah juga belum diterbitkan. Maka sementara ini masih menggunakan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Demikinan halnya Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 2003 tentang jenis-jenis tarif. Kondisi ini sesungguhnya tidak benar akan tetapi penulis melihat apabila terjadi kekosongan hukum maka yang digunakan adalah peraturan yang sudah ada. Perumusan

asas pengaturan tidak secara khusus diatur dalam salah satu pasal, tetapi dapat dimaknai dari ketentuan konsideran menimbang dan sebaran pasal-pasal yang ada. Dalam konsideran menimbang pada huruf b ditetapkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Daerah perlu diatur secara adil dan selaras. Disamping itu, Undang-Undang Perimbangan Keuangan juga terdapat pengaturan asas lain yang sesuai dengan bidang perundang-undangan pemerintah daerah yaitu pada Pasal 2, menetapkan sebagai berikut:

- a. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah merupakan subsistem keuangan sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah;
- b. Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal;
- c. Perimbangan antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Pengaturan asas hukum dalam undang-undang perimbangan keuangan sangat terkait dengan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan batubara. Menurut penulis, bahwa asas-asas yang tercantum di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sesungguhnya juga harus relevan dengan Undang-undang Perimbangan Keuangan. Sebab tujuan ditetapkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-undang Perimbangan Keuangan yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penetapan ini dimaksudkan dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan dalam hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya yang diharapkan dapat terwujud secara adil dan selaras. Selanjutnya dapat ditinjau konsideran UU perimbangan Keuangan:

UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan otonomi seluas-luasnya dalam rangka NKRI dan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumberdaya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah dan antar pemerintah daerah diatur secara adil dan selaras. Ditetapkannya Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber pendanaan berdasarkan wewenang pemerintah pusat, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antara susunan pemerintahan.

Dalam peraturan pelaksanaan menunjukkan bahwa peraturan Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan mengacu pada prinsip mengatur untuk menindaklanjuti ketentuan dalam Undang-Undang induknya yakni bertujuan untuk mensejahterakan rakyat Indonesia. Berikut ini adalah perbandingan pengaturan pertambangan minerba sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan daerah:

Tabel 6: Perbandingan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014

UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
Pemerintahan desentralisasi	Pemerintahan resentralistik
IUP diterbitkan oleh Kabupaten/Kota	IUP diterbitkan oleh Pemerintah Pusat
Terdapat lembaga bidang geologi di Kabupaten/Kota	Lembaga bidang geologi ditiadakan untuk kabupaten/Kota
Pembinaan dan Pengawasan oleh Inspektur Tambang (IT) bertanggung jawab kepada kepala dinas pertambangan.	Pembinaan dan Pengawasan oleh Inspektur Tambang (IT) bertanggung jawab pada pemerintah pusat.

Sumber data primer diolah tahun 2015

Penjelasan tabel 6, bahwa terdapat perbedaan antara sistem pemda lama dengan pemda baru. Pemda lama sistem pemeritahan yang desentralistik, sementara yang menetapkan IUP di lakukan oleh pemerintah Kabupaten/Kota. Sedangkan untuk dinas pertambangan di daerah juga ditiadakan. Pemda baru terdapat sistem pemerintahan yang re-sentralistik seperti yang telah berlangsung di era tahun 1967-1999. Penetapan UU pemda baru sesungguhnya tanpa melalui sosialisasi terlebih dahulu sebagaimana lazimnya sebuah peraturan yang akan ditetapkan melauai sosialisasi. Hal ini dilatar belakangi dengan carut marutnya pemerintahan di era desentralisasi dengan ditemukannya perizinan yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota yang bermasalah. Dengan dasar pertimbangan bahwa Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah memberi kewenangan daerah dalam mengeluarkan izin. Sebagai perbandingan yang terjadi sebelum otonomi daerah tahun 1967-1999 sistem pemerintahan yang sentralistik, dapat dikatakan tidak ada masalah kecuali menyangkut kontrak karya yang di untungkan pihak swasta sebagai pengusaha, sebab dirasa tidak adil dan hanya menguntungkan sepihak.

Kesimpulan penulis mengenai pengaturan hukum penguasaan negara atas pertambangan mineral dan batubara agar dapat sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Pancasila, Konstitusi UUD 1945, peraturan Minerba, peraturan Pemerintahan Daerah. Bahwa setiap peraturan yang dibuat senantiasa menyesuaikan prinsip-prinsip dan tujuan dari pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Demikian halnya dengan Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya memuat tentang tujuan negara.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan Alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan

kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintahan negara Indonesia yaitu pemerintahan nasional bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekwensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (20 dan Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pada hakikatnya otonomi daerah, diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD dan dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekwensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu mem-

perhatikan hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Selanjutnya penulis akan menguraikan hubungan Pemerintah dan Pemerindah Daerah dalam dua indikator yaitu aspek pengaturan wewenang dan pengaturan mengenai dana bagi hasil.

Penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah merupakan bagian dari hubungan pusat dan daerah. Hubungan ini diatur dalam Pasal 2 Ayat (5) Undang-undang Pemerintahan Daerah yang meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya. Pengelolaan dan pengusahaan Sumberdaya Mineral dan Batubara merupakan hubungan pusat dan daerah dalam hal wewenang pengelolaan dan hubungan keuangan. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan wewenang pemerintah, pemerintah daerah menjalankan berbagai urusan yang menjadi wewenangnya, terkandung didalamnya tentang urusan terhadap pengelolaan sumberdaya minetral dan batubara yaitu diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah berwenang melakukan urusan pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Dibidang-bidang ini pemerintah dapat melimpahkan atau menugaskan kepada pemerintah daerah sebagaimana prinsip dari tugas pembantuan. Dalam Pasal 13 Undang-undang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai Penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota, didasarkan pada prinsip:

- a. Akuntabilitas, adalah penanggung jawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan

oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

- b. Efisiensi, adalah penyelenggara suatu Urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.
- c. Eksternalisasi, adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan pemerintahan.
- d. Kepentingan strategis nasional, adalah penyelenggara suatu Urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, Implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategi nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip yang dimaksudkan di atas, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas Negara;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
- e. Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;

- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Disamping itu urusan pilihan untuk pemerintah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Agar daerah mampu menjalankan peran tersebut maka daerah diberikan kewenangan melalui pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan negara.

Pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi seluas-luasnya. Tujuan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan cara peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Perlu pula memperhatikan dan mengarahkan kepada daerah akan kemampuan untuk meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah.

Undang-Undang Minerba Indonesia Pasal 4 Ayat (2) mengatur tentang wewenang pengelolaan SDA yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional ada pada negara. Hal yang menetapkan tentang kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dapat ditemukan dalam Bab IV Pasal 6 sampai dengan Pasal 8 Undang-Undang Minerba. Perbandingan Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara berdasarkan Undang-Undang Minerba Sub Urusan Minerba.

Disamping Undang-Undang Minerba yang mengatur tentang kewenangan negara antara pemerintah dan pemerintah daerah atas sumber daya alam juga sangat terkait dengan peraturan pemerintahan daerah. Dalam Peraturan pemerintahan daerah terdapat pengaturan yang memberikan wewenang kepada daerah untuk mengelola Sumberdaya Mineral dan Batubara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004. Disamping itu di tengah pembuatan disertasi ini, pada tanggal 2 Oktober 2014 ditetapkan peraturan Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Pemda baru sebagai pengganti Undang-Undang Pemda lama. Oleh sebab itu menurut penulis, dalam tulisan ini, kedua Undang-Undang tersebut tetap diangkat untuk dijadikan pedoman dalam menganalisis hubungan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah atas pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara.

Undang-Undang Pemda baru, telah ditetapkan beberapa bulan yang lalu, dan belum ada Peraturan pemerintah sebagai bentuk pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Maka dalam hal ini penulis masih menggunakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama dan Undang-Undang yang baru tetap ditampilkan untuk mengetahui substansi perbedaan dari kedua peraturan tersebut. Dalam Undang-Undang Pemda baru, aspek geologi dibahas secara khusus, dapat dilihat di lampiran matrik dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terkait dengan wewenang pemerintahan, pemerintah daerah menjalankan berbagai urusan yang menjadi kewe-

nangnya, terkandung didalamnya mengenai urusan terhadap pengelolaan SDA. Kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara berdasarkan UU Pemda lama, kewenangannya dapat dilihat pada Lampiran.

Pasal 10 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004, menetapkan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan kewenangannya, kecuali yang bukan merupakan kewenangannya yakni politik luar negeri; pertanahan, keamanan melakukan urusan pemerintahan, kecuali politik luar negeri; pertahanan-keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional; dan agama. Di bidang-bidang ini, pemerintah juga dapat melimpahkan, penugasan kepada pemerintah daerah untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, didasarkan pada kriteria yang diatur dalam pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Pemda lama, sebagai berikut;

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria:

- Eksternalitas
- Akuntabilitas; dan
- Efisiensi

Dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Berbagai urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah, dibagi dalam kedua jenis urusan, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang harus dilakukan oleh pemerintahan provinsi berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah urusan wajib tersebut. Dalam urusan pilihan untuk pemerintah kabupaten/kota, sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (2) UU Pemda lama, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pasal 12 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004, yang mengatur mengenai urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah, yang disertai pula dengan pendanaan pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang disentralisasikan. Urusan pemerintahan terbagi menjadi dua bagian yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah dan urusan pemerintah di luar Pasal 10 Ayat (3), dapat dikelola bersama yaitu pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota, yang kemudian dibagi dengan kriteria sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Pasal 17 Ayat (1) UU Pemda lama, mengenai pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya terdapat hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah berupa:

- a. Kewenangan, tanggungjawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian;
- b. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. Penyerasian lingkungan dan tataruang serta rehabilitasi lahan.

Ayat (2) menyangkut hubungan pemanfaatan antar daerah yang meliputi:

- a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
- b. Kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
- c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pembagian urusan antara pemerintah dan pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/kota. Pasal 7 Ayat

(4) poin d Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007, menyatakan bahwa Urusan Energi dan sumber daya mineral merupakan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara menurut Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 sub urusan geologi.

Undang-Undang Pemda baru, juga mengatur pembagian Urusan Pemerintahan yaitu Urusan Pemerintahan absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan urusan pemerintahan Umum. Urusan pemerintahan Absolut adalah yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintah Konkuren adalah yang menjadi Urusan Pemerintahan yang dibagi atas Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah ditetapkan sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan Urusan pemerintahan umum adalah yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Selanjutnya akan dirinci dalam mengenai pembagian Urusan Pemerintahan konkuren di bidang Minerba. Pembagian urusan pemerintahan konkuren bidang mineral dan batubara antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 sub urusan minerba.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota ditiadakan yang berarti bahwa kabupaten/kota tidak diberi kewenangan di bidang pertambangan mineral dan batubara. Menurut penulis ditiadakannya kewenangan Kabupaten/Kota disebabkan karena banyaknya persoalan tentang perizinan yang tidak diselesaikan dengan tuntas. Faktor-faktor penyebabnya adalah ditemukan izin usaha pertambangan yang tumpang tindih dengan tambang sendiri, dan atau tumpang tindih dengan perkebunan, pertanian, atau antar wilayah, dilain pemerintahan. Setelah berlakunya Undang-Undang Minerba, membuka ruang bagi perizinan untuk mendapat penataan. Upaya ini hanya berlangsung diawal tahun setelah berlakunya Undang-Undang

Minerba. Akibatnya persoalan tentang perizinan belum selesai hingga sekarang ini. Pemerintah pada akhirnya mengeluarkan kebijakan untuk memberikan label bagi perusahaan yang memiliki izin dengan label *Clear and Clean* (CnC).

Kebijakan CnC ternyata justru menimbulkan masalah bahwa perusahaan yang telah berlabel CnC ditemukan memiliki masalah di lapangan. Masalah yang dimaksud oleh penulis adalah bahwa perusahaan yang memiliki izin hanya sebatas kelengkapan administrasi saja sementara di lapangan justru perusahaan tersebut belum layak disebut CnC. Misalnya: perusahaan harus pro terhadap keselamatan kerja dan pemeliharaan lingkungan yang kemudian berhak memiliki izin usaha pertambangan dengan label CnC. Bagi perusahaan yang tidak memiliki IUP diberi label NON CnC. Dalam Implementasi menunjukkan bahwa masalah yang muncul dipicu oleh kesalahan secara administrasi yang dalam hal ini hanya penyelesaian berkas namun tidak dikorelasikan di lapangan.

Banyaknya kasus tentang IUP seperti pada uraian di atas, menurut penulis bahwa peran daerah kabupaten/kota seharusnya tetap diberikan kewenangan atau porsi walaupun hanya bersifat proporsional yakni terkait dengan pengawasan wilayah pertambangan serta perizinan pertambangan dalam skala yang kecil atau untuk kepentingan lokal. Adapun alasan Pemerintahan daerah kabupaten/kota diberi kewenangan yang berskala kecil dimaksudkan karena di kabupaten/kota tersebut merupakan pemilik dari potensi sumber daya mineral dan batubara yang akan dinikmati atau dirasakan secara lokal, dalam artian rakyat setempat yang akan menguasainya, termasuk dalam hal resiko yang bakal terjadi berupa bencana-bencana kecil yang merupakan akibat dari kegiatan pertambangan kecil yang dilakukan oleh masyarakat kabupaten atau kota. Akibat dari aktivitas pertambangan kecil ini tentunya akan dirasakan oleh masyarakat lokal.

Oleh karena itu, sangat diharapkan bahwa peran masyarakat di kabupaten/kota tetap ada, terhadap pengelolaan sumber daya mineral dan batubara seharusnya berbasis kemasyarakatan.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah selain mengatur wewenang pengelolaan atas sumber daya alam seperti yang telah diuraikan di atas, mengatur pula hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang meliputi:

- a. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- b. Pengelolaan dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
- c. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah

Bagi hasil pengelolaan pertambangan mineral antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berasal dari sumberdaya mineral. Penerimaan negara yang berasal dari pertambangan mineral dan Penerimaan Negara Bukan Pajak merupakan sumber dari penerimaan negara. Adapun sumber penerimaan negara yaitu Penerimaan negara dari pajak; Penerimaan negara dari bukan pajak; dan Penerimaan negara dari hibah, baik dalam negeri maupun luar negeri.

Regulasi penerimaan Negara bukan pajak diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang menyatakan bahwa, Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, penerimaan negara bukan pajak dapat dikelompokkan meliputi:

- a) Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah;
- b) Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c) Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;
- d) Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;

- e) Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari penggunaan denda administrasi;
- f) Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah;
- g) penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri

Dalam hal penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari pemanfaatan sumber daya alam, Pasal 128 Undang-Undang Mineral dan batubara menyatakan bahwa penerimaan negara bukan pajak terdiri atas:

- a. Iuran tetap (landrent)
- b. Iuran eksplorasi;
- c. Iuran produksi/royalti
- d. Kompensasi data informasi

Pembahasan mengenai Penerimaan Daerah telah diatur dalam pasal 128 ayat (5) Undang-Undang Mineral dan Batubara dinyatakan bahwa pendapatan daerah terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah dan pendapatan lain yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan pelayanan pemberian ijin usaha pertambangan di daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten terdapat pungutan daerah yang berkaitan dengan terbitnya izin tersebut. Pungutan atas pelayanan penerbitan IUP ini dapat dikatakan sebagai retribusi daerah yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khususny disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi.

Ditinjau dari aspek filosofi peran negara terhadap pertambangan mineral dan batubara menurut fungsi pengaturan atau regeling, adalah bahwa negara mempunyai peran untuk membuat peraturan perundang-undangan agar dalam pelaksanaan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batabara berlangsung sesuai dengan sistem pertambangan yang baik. Dari aspek teknis pengelolaan dan pengusahaan akan dijalankan sesuai dengan

prinsip *Good Mining Practice*. Demikian halnya dengan sistem pemerintahan akan berlangsung secara tertib, transparan, terbuka, dan akan mendahulukan kepentingan umum.

Upaya menuju ke sistem pemerintahan yang baik terus dilakukan, Indonesia terus berbenah diri untuk mewujudkan. Namun, keinginan ini tidak semua aparat pemerintah yang menjalankan kekuasaannya mampu mengimplementasikan. Oleh karena dibutuhkan keinginan atau niat untuk berubah, serta tidak mengedepankan kehendak pribadi, dengan memperhatikan nilai-nilai etika dan moralitas.

Peraturan perundang-undangan di negara ini sudah banyak akan tetapi kemauan untuk menjalankan masih setengah hati, sehingga seringkali peraturan disimpangi. Oleh karena menurut hemat penulis kita sesungguhnya tidak membutuhkan kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan akan tetapi yang dibutuhkan adalah kualitas dari manusianya.

Menurut penulis peran negara terhadap fungsi pengaturan sangat lemah, sehingga perlu mengacu teori Friedman dalam *law enforcement* dengan memulai memperbaiki aspek kultur yakni perilaku hukum dilakukan dengan menghidupkan budaya moralitas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Budaya moralitas sebaiknya dimulai dari strata yang paling tinggi yaitu bagi pejabat negara atau aparat negara, agar dapat diteladani oleh warganya.

Aspek substansi: muatan atau content dari peraturan, sebenarnya sebuah peraturan yang ideal memiliki substansi yang baik. Akan tetapi yang amat penting dari sebuah peraturan adalah pelaksanaan dari peraturan tersebut. Sebab aplikasi keadilan ditentukan dari pelaksanaan hukum yang berlaku, bukan dari substansinya. Sehingga dapat saja dikatakan bahwa isi hukum yang buruk tidak menjadi masalah asalkan yang menjalankan hukum memiliki moralitas yang baik. Sebagaimana Aristoteles mengatakan bahwa kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dan membuat undang-undang adalah sebagian dari

kecakapan dalam menjalankan pemerintahan negara.

Aspek struktur yakni lembaga negara, yang keberadaannya tetap mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik sehingga dapat eksis dalam menjalankan roda pemerintahan terutama untuk mewujudkan peran negara sebagai pengatur, penentu kebijakan, pengelola dan pengurus serta melakukan pembinaan dan pengawasan.

Kesimpulan

Penguasaan negara atas pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara bukan berarti memiliki, namun mengandung arti memberi kekuasaan kepada negara untuk menjalankan: Fungsi pengaturan, belum berjalan secara optimal sebab terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan petunjuk teknisnya. Serta peraturan yang tidak bersinergi baik secara horizontal dan vertikal. Seharusnya melalui pengaturan negara dapat membuka ruang untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Bab III

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumberdaya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Kebijakan (*Beleid*)

Dasar hukum di tetapkannya sebuah kebijakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah adalah Pasal 5 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang bertujuan untuk:

- a) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga negara, masyarakat maupun pejabat pemerintah; dan

- c) Mewujudkan pemerintahan yang baik khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara menurut fungsi kebijakan adalah serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah publik, apakah masalah itu riil atau masih direncanakan yang tertuang dalam dokumen resmi bahkan dalam bentuk peraturan hukum yang diarahkan kepada terwujudnya tujuan Nasional yaitu;

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- 2) Memajukan kesejahteraan umum
- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
- 4) Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Agar pengelolaan sumber daya mineral dan batubara dapat dikelola dengan baik dan benar, maka pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan nomor 4 tahun 2009 sebagai bentuk pelaksanaan dari perundang-undangan tersebut maka selanjutnya ditetapkanlah peraturan pemerintah agar peraturan pertambangan mineral dan batubara dapat dilaksanakan.

Adapun Peraturan Pemerintah yang maksud adalah ditetapkan: 1) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, yang kemudian peraturan pemerintah ini, mengalami revisi oleh beberapa pasal yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara. 2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan. 3) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan

pengelolaan dan pelaksanaan usaha pertambangan mineral dan batubara; dan 4) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang. 5) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengolahan dan Pemurnian Mineral

Kelima Peraturan Pemerintah sebagai bentuk teknis pelaksanaan dari undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 yang kemudian oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral mengeluarkan keputusan nomor 28 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa pertambangan Mineral dan Batubara. Peraturan Menteri ESDM Nomor 07 Tahun 2012 tentang peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral, kemudian direvisi Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2012.

Di samping kebijakan konkrit melalui peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan di atas, pemerintah atau pejabat negara yang berwenang melakukan upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka ditetapkan kebijakan pengutamaan batubara untuk kebutuhan dalam negeri (*Domestic Market Obligation*). Artinya bahwa batubara tetap dapat diekspor bila kebutuhan batubara untuk dalam negeri telah terpenuhi terlebih dahulu sehingga batubara semakin berperan sebagai sumber energi untuk kebutuhan listrik (PLTU), semen, pupuk, tekstil dan industri dalam negeri.

Kebijakan pengutamaan pemenuhan batubara dan mineral untuk keperluan dalam negeri memiliki tujuan utama yaitu untuk ketahanan energi nasional. Energi merupakan kebutuhan dasar manusia yang tidak dapat dihindari ketercukupannya, dan sangat nyata mempengaruhi kelangsungan hidup suatu bangsa dimasa sekarang dan masa yang akan datang. Oleh karena itu ketahanan energi nasional wajib dicapai, khususnya yang bersumber dari batubara.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 yang mewajibkan perusahaan melakukan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri. Maka diperlukan adanya kepastian pasokan bahan baku untuk fasilitas pengolahan dan pemurnian

yang akan dibangun, sebab mengingat biaya mesin pengolahan dan pemurnian yang cukup mahal. Dalam rangka untuk mengatasi dan mencegah terjadinya kelangkaan pasokan mineral dan batubara, serta menjamin pasokan mineral dan batubara di dalam negeri, maka perlu untuk diterapkan pengutamakan pemasokan kebutuhan mineral dan batubara untuk kepentingan dalam negeri.

Peningkatan nilai tambah dalam negeri tidak dapat dilepaskan dari karakteristik dasar mineral, yaitu sumberdaya yang tidak terbarukan. Sejatinya adalah milik seluruh rakyat Indonesia, oleh karena itu pengelolaan dan pemanfaatannya harus ditujukan untuk meningkatkan nilai tambah bagi perekonomian nasional. Sehingga pemerintah berupaya melakukan implementasi peningkatan nilai tambah mineral. Dari sisi kebijakan pemerintah telah menetapkan

Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2013 tentang percepatan peningkatan nilai tambah mineral melalui pengolahan dan pemurnian di dalam negeri.

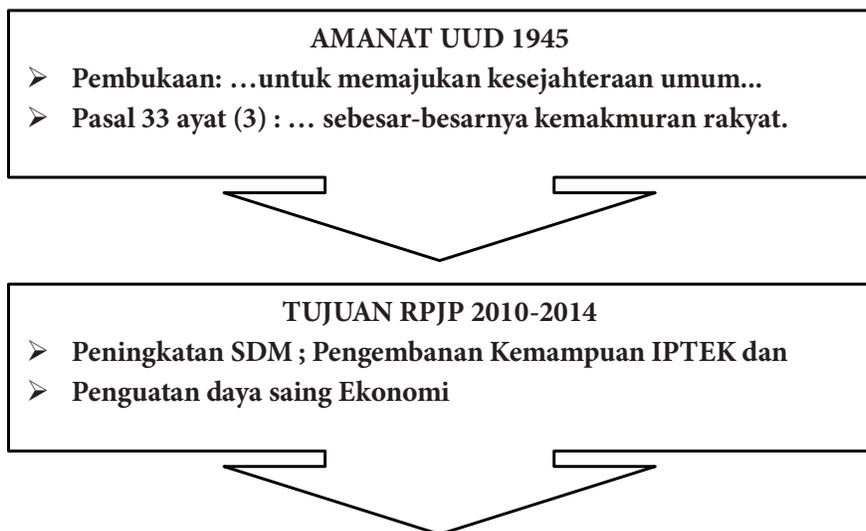
Berdasarkan uraian di atas untuk meningkatkan kontribusi sub sektor mineral dan batubara bagi perekonomian nasional, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara menetapkan beberapa arah kebijakan dalam pengembangan sektor pertambangan. Arah kebijakan tersebut menjadi pijakan di dalam penetapan program dan berbagi kegiatan dalam rangka mendorong optimalisasi manfaat mineral dalam kerangka pembangunan nasional, yakni: 1) melaksanakan prioritas pemenuhan mineral dan batubara untuk kebutuhan dalam negeri; 2) memberikan kepastian transparansi dalam kegiatan pertambangan; 3) melaksanakan peningkatan pengawasan dan pembinaan; 4) mendorong peningkatan investasi dan penerimaan negara; 5) mendorong pengembangan nilai tambah produk komoditi hasil tambang; dan 6) mempertahankan kelestarian lingkungan melalui pengelolaan dan pemantauan lingkungan termasuk reklamasi dan pasca tambang.

Pelaksanaan kebijakan pengelolaan mineral dan batubara tahun 2013 dilakukan melalui: 1) mendorong pengembangan nilai tambah produk komoditi; 2) melaksanakan peningkatan pembinaan

dan pengawasan pada kegiatan pertambangan; 3) Penyelesaian rekonsiliasi IUP; 4) Penyelesaian renegotiasi Amandemen KK dan PKP2B; 5) Mendorong peningkatan investasi dan optimalisasi penerimaan negara melalui peningkatan kerjasama dengan instansi terkait (Pemda, BPK, BPKP, Kemenkeu dan KPK); 6) Memberi kepastian dan transparansi di dalam kegiatan usaha pertambangan dengan regulasi pendukung Undang-Undang No. 4 Tahun 2009; dan 7) Menjamin pasokan batubara dalam negeri melalui DMO.

Oleh karena itu program dan kegiatan Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara tersebut hendaknya dilakukan berdasarkan amanat UUD 1945, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Strategi subsektor Mineral dan batubara. Berikut gambar alur kebijakan sub sektor mineral dan batubara berdasarkan uraian di atas;

Gambar 5 : Alur Kebijakan Sub Sektor Mineral dan Batubara



RKP 2013

- **Memperkuat perekonomian domestik bagi peningkatan dan perluasan Kesejahteraan rakyat;**
- **Peningkatan daya saing dan daya tahan Perekonomian Domestik;**
- **Peningkatan dan perluasan kesejahteraan rakyat serta stabilitas sosial dan politik**

FOKUS SUB SEKTOR MINERAL DN BATUBARA 2013

- **Optimalisasi Penerimaan negara dan Peningkatan nilai komoditi Tambang**
- **Pembinaan dan pengawasan**
- **Pemenuhan *DMO* Batubara**

Arah kebijakan Subsektor Mineral dan Batubara. Dalam implementasinya pemerintah provinsi Kalimantan Timur membuat kebijakan dengan menetapkan peraturan gubernur Nomor 17 Tahun 2015 tentang penataan izin dan Non Izin serta Penyempurnaan Tata Kelola Perizinan di sektor Pertambangan, kehutanan dan Perkebunan Kelapa Sawit. Hingga saat ini pemerintah provinsi Kalimantan Timur tidak menerbitkan Izin Usaha pertambangan (IUP) baru untuk kegiatan usaha pertambangan Minerba. Kewenangan penerbitan izin tersebut, ada pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Mengingat banyak permasalahan di Kabupaten/Kota yang harus diselesaikan.

Permasalahan yang ada tidak hanya terkait dengan kewenangan akan tetapi juga terkait masalah pekerjaan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Minerba. Terhadap peraturan gubernur di atas yang merupakan kebijakan atau langkah yang diambil oleh Pemerintah Provinsi untuk mengatasi

permasalahan yang menumpuk. Sebagai suatu perbandingan mengenai kebijakan dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batu bara adalah Negara Uzbek.

Negara Uzbekistan, suatu kebijakan baru yang akan ditetapkan, seperti Rancangan Undang-undang (RUU) yang diajukan untuk di sahkan, terlebih dahulu dibicarakan secara luas dan mendalam. Hal ini sudah menjadi praktik yang biasa dilakukan di negara ini. Semua rancangan peraturan hukum diterbitkan melalui media massa, disiarkan melalui acara televisi dan ia lainnya untuk dipelajari dan didiskusikan lebih luas oleh berbagai golongan penduduk. Aparat pemerintah, menteri, ilmuwan dan pakar turut memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang masalah penting serta ketetapan-ketetapan yang paling vital.

Salah satu contoh sosialisasi dan penyebarluasan suatu kebijakan yang dilakukan di Uzbekistan, sebetulnya juga telah dilakukan di Indonesia, hanya saja dalam porsi yang sangat kecil. Tayangan televisi lebih banyak menyiarkan hal-hal yang kurang penting dan tidak substansi untuk pembangunan masyarakat. Pada hal merupakan media yang paling tepat untuk pembangunan masyarakat. Pada hal kecukupan wilayah yang sangat luas bagi Indonesia, media elektronik merupakan media yang tepat untuk menyebarluaskan suatu kebijakan yang akan diputuskan. Melalui sosialisasi yang luas diharapkan kebijakan pengelolaan pertambangan dapat melibatkan semua pihak. Sehingga seluruh kebijakan dapat diketahui dan dilaksanakan secara transparan. Upaya yang dapat dilakukan untuk menghindari adanya penyalahgunaan dalam perumusan kebijakan pengelolaan pertambangan sering kali menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan masyarakat. Hal tersebut diperlukan untuk menghindari adanya penyalahgunaan dalam perumusan kebijakan pengelolaan pertambangan yang seringkali menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan masyarakat luas.

Hak-hak sosial ekonomiyang di uraikan di atas sebagaimana telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, sebetulnya juga diatur di negara lain seperti halnya Uzbekistan, yang merupakan negara

pecahan dari negara Uni Soviet dalam Undang-undang Dasarnya juga merupakan hak rakyatnya yang tidak dapat dicabut dan diganggu gugat penetapan berbagai hak kepemilikan merupakan dasar transformasi ekonomi sosial di negara Uzbekistan tersebut. Hak seorang pemilik diakui dan dilindungi serta hak milik pribadi diakui dan memberlakukan peraturan yang sama untuk semua kepemilikan.

Hakikat kebijakan yang dilakukan Pemerintah adalah:

- 1) terdapatnya suatu kenyataan atau masalah yang perlu dipecahkan;
- 2) ada alasan terhadap suatu tindakan yang dipilih oleh pemerintah dalam pemecahan masalah tersebut; dan
- 3) terdapat korelasi antara tindakan dan tujuan yang ingin dicapai.

Dalam kaitan dengan pengusaan negara atas pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara, maka kebijakan pemerintah bersifat publik yang implementasinya untuk publik, sehingga peran masyarakat untuk ikut memutuskan melakukan atau tidak melakukan perlu untuk ikutserta. Peran ini bisa diberikan secara langsung kepada pemerintah bisa pula melalui lembaga perwakilan untuk disalurkan pada penentu kebijakan.

Kebijakan sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh pelaku yang konsisten serta berulang, baik yang membuat maupun yang menaatinya. Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Permasalahan mengenai kebijakan merupakan hal urgen yang saat ini hangat dibicarakan terutama dinegara industri seperti Indonesia.

Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar mekanisme penerjemahan tujuan-tujuan kebijakan pada prosedur teknik dan rutin tetapi juga menyangkut berbagai faktor lain terutama mengenai sumber daya, hubungan antar unit lembaga, tingkatan pemerintahan, yang mungkin tidak menyetujui kebijakan yang sudah ditetapkan. Hal ini sejalan dengan pendapat Rondinell dan

Cheema yang menyebutkan bahwa hubungan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah:

- 1) *The compliance approach*, yaitu implementasi hanya dianggap hanya masalah teknik dan rutin sehingga proses pelaksanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik; dan
- 2) *The political approach*, yaitu pendekatan politik memandang administrasi merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan dimana kebijakan diubah, dirumuskan kembali bahkan beban berat dalam proses implementasi.

Penulis sependapat dengan pandangan Rondinell dan Cheema, bahwa kebijakan hanya dipandang sebagai suatu teknik dan rutin serta semata-mata sebuah administrasi akan menempatkan kebijakan hanya dalam batas keputusan pemerintah yang ditetapkan dan diumumkan tanpa melihat sejauh mana kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan yang diinginkan ketika kebijakan akan diambil oleh pemerintah. Kebijakan yang diambil hanya sekadar formalitas saja yang pada akhirnya menyebabkan kebijakan rentan dengan kekeliruan dan ketidak pastian bagi masyarakat, sehingga dilakukan perbaikan atau penggantian.

Penulis berpendapat bahwa sebuah kebijakan yang ideal adalah kebijakan yang didahului dengan partisipasi masyarakat agar dalam implementasinya sejalan dengan kepentingan masyarakat dan akan memperoleh dukungan masyarakat. Dalam kaitan dengan pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara, hendaknya dilakukan dengan penuh kehati-hatian karena kebijakan tersebut akan berpengaruh kepada pendapatan negara untuk pembangunan masyarakat. Hal ini, merupakan gambaran pemerintahan yang responsif terhadap berbagai aspirasi dan kebutuhan pembangunan masyarakat. Disamping itu memberi arah terhadap tercapainya tujuan bernegara yakni mencita-citakan kesejahteraan rakyat.

Kesimpulan

Penguasaan negara atas pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara bukan berarti memiliki namun mengandung arti memberi kekuasaan kepada negara untuk menjalankan: Fungsi kebijakan, juga belum berjalan secara efektif, seharusnya kebijakan pemerintah didahului dengan partisipasi masyarakat. Sehingga dalam implementasi kebijakan dapat sejalan dengan kepentingan masyarakat dan akan memperoleh dukungan oleh masyarakat dan dalam hal ini efektif untuk pencapaian tujuan implementasi kebijakan pemerintah.

Bab IV

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Pengelolaan (*Bestuurdaad*)

Dasar hukum pengelolaan sumber daya mineral dan batubara ada dalam Pasal 33 ayat (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dan ayat (3) bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sumber daya mineral dan batubara yang dimiliki Indonesia adalah merupakan kekayaan bangsa Indonesia, berarti milik seluruh rakyat Indonesia, yang seharusnya seluruh rakyat Indonesia punya hak terhadap kekayaan tambang tersebut.

Oleh karena itu, negara menguasai hajat hidup orang banyak, berarti menjadi hak penguasaan negara untuk mengurus atau mengelola kekayaan alam tersebut agar dapat dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Upaya yang dilakukan pemerintah selama ini adalah dengan melibatkan Pengusaha Swasta Asing

(PMA) atau perorangan, koperasi dan disamping milik pemerintah sendiri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) .

Hakikat pengelolaan tambang adalah agar dapat memberi manfaat ekonomi dan sosial dalam usaha mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi negara dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara adalah dengan memfasilitasi sarana prasarana. Yang dimaksudkan sarana prasarana bagi penulis adalah negara menyiapkan peraturan perundang-undangan, sehingga bagi pengusaha yang akan melakukan usaha penambangan memiliki standar atau pedoman dalam bertindak. Disamping itu pemerintah memiliki lembaga atau kementerian ESDM, sebagai wadah pemerintah dalam melakukan kontrol terhadap kegiatan penambangan.

Pengurusan terhadap usaha pertambangan melibatkan banyak pihak yakni pemerintah, pengusaha dan masyarakat sekitar tambang. Keberadaan industri tambang saling berkontribusi terhadap ketiganya. Keterlibatan pemerintah adalah bertujuan untuk mengacuh pertumbuhan perekonomian negara. Melalui pengurusan oleh negara c.q. Pemerintah memperoleh royalti dan pajak-pajak lainnya sebagai penerimaan negara. Upaya pemerintah ini, akan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kehadiran pengusaha adalah untuk melakukan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Disamping itu berkontribusi terhadap masyarakat sekitar tambang, yang berarti bahwa warga sekitar mendapat porsi untuk terlibat dalam pengusahaan pertambangan. Yakni sebagai tenaga kerja di perusahaan pertambangan. Dengan demikian segala kebutuhan masyarakat masyarakat terfokus pada perusahaan tersebut.

Masyarakat sekitar tambang mendapat peluang untuk membuka usaha sendiri (*Multi Efek Prayer*) dengan mendirikan hotel, membuka warung, Rumah Kos, Aneka Industri, Travel dan berbagai kegiatan lainnya. Dengan demikian juga mempengaruhi infrastruktur berupa jalan, jembatan, listrik, rumah sakit, sekolah.

A. Pengusahaan Pertambangan Swasta

Penguasaan negara dalam kaitan dengan perekonomian yang menurut W. Friedmann didasari oleh fungsi negara sebagai entrepreneur. Artinya negara bertindak selaku pelaku ekonomi. Keikutsertaan negara dalam mengusahakan pertambangan mineral dan batubara didasari oleh Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan yuridis.

Penguasaan negara menurut fungsi pengurusan (*berstudaad*) adalah fungsi pengurusan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan, lisensi dan konsesi. Aspek pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara sejatinya diurus oleh negara yang dalam implementasinya dikendalikan oleh pemerintah. Tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan dan pengusahaan atas sumberdaya mineral dan batubara, melahirkan kebersamaan sebagaimana konteks Pasal 33 untuk mencapai kemakmuran bersama. Oleh karena antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah hendak memiliki visi yang sama dalam pengelolaan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara yakni untuk kebahagiaan dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Pengusahaan tambang mineral dan batubara oleh negara sebagai pelaksana dari Penguasaan Negara, negara dibatasi oleh dana yang cukup besar dalam pengelolaan pertambangan. Sementara tuntutan untuk mensejahterakan rakyat makin mendesak mengingat negara kaya akan potensi tambangnya, oleh karena itu pemerintah dapat membangun relasi dengan sektor swasta asing.

Sehubungan dengan inilah maka negara pada akhirnya menerima pengusaha swasta asing dengan sistem pola kontrak atau perjanjian kerjasama. Selain sistem Kontrak Karya juga dikenal Kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract*) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara BKP2B disamping itu pada tahun 2009 merupakan rezim perizinan dan mulai berlaku Izin Usaha Pertambangan (IUP). Berikut ini akan diuraikan bentuk perjanjian dan perizinan:

1) Kontrak Karya

Pengertian kontrak menurut Pasal 1 huruf a Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum nomor 150.K/20.01/DDJP/1998 tentang tata cara, Persyaratan dan Pemrosesan permohonan Kontrak Karya, Kontrak Karya adalah kontrak antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian, tidak termasuk minyak bumi, gas alam, panas bumi, radio aktif dan batubara.

Sistem pola Kontrak Karya menempatkan posisi negara sejajar dengan pengusaha. Seharusnya negara sebagai penguasa berada di atas bukan sejajar. Sehingga niat pemerintah untuk mensejahterakan rakyat ternyata masih jauh dari harapan. Melalui pola Kontrak Karya ini sesungguhnya justru merugikan negara. Oleh karena itu hingga kini sudah masuk pada generasi ke tujuh, maka pemerintah mengakselerasi renegotiasi pola Kontrak Karya menjadi pola Izin Usaha Pertambangan (IUP) sesuai dengan undang-undang mineral dan batubara yang berlaku hingga saat ini.

Menyikapi persoalan di atas maka pemerintah harus lebih tegas terhadap swasta asing dalam pengusahaan sumber daya mineral dan batubara agar keuntungan dapat diperoleh sehingga target untuk mensejahterakan rakyat juga dapat terwujud. Dengan mengacu pada Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3), secara konstitusi membolehkan negara terlibat sebagai pengusaha, yang merupakan atribusi kewenangan negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Sistem pola Kontrak Karya adalah sebuah sistem untuk pertamakali dipergunakan pada pengusaha swasta asing di Indonesia yaitu sejak mulai ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Pada saat inilah mulai digunakan sistem Kontrak Karya namun dalam implementasinya diterjemahkan sebagai Contract of Work menurut Pasal 10 ayat (2) dan ayat (3).

Dasar hukum digunakannya pola Kontrak Karya dalam Pengusahaan sektor pertambangan terdapat dalam Pasal 8 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Asing di bidang Pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan pemerintah atas dasar Kontrak Karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menyatakan bahwa:

- a) Menteri dapat menunjukk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang Kuasa Pertambangan.
- b) Dalam mengadakan Perjanjian Karya dengan Kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, Instansi pemerintah atau perusahaan negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh menteri.
- c) Perjanjian Karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah disahkan oleh pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam Pasal 13 undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman mosal asing.

B. Latar Belakang Pola Kontrak Karya

Latar belakang Indonesia menggunakan sistem Kontrak Karya sebagai pola kerjasama dalam penelolan dan pengusahaan serta pemanfaatan sumber daya mineral sesuai dengan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yakni bahwa negara bukan sebagai pemilik dari bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, melainkan hanya memiliki hak untuk menguasai saja dan berdasarkan hal ini, maka negara harus mengusahakannya untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat.

Sistem Kontrak Karya ini dimaksudkan untuk menggantikan sistem Konsesi, yang dalam kenyataannya, masih tetap mengandung

unsur konsesi, yakni bahwa bahan galian yang dihasilkan menjadi milik kontraktor, serta tidak adanya hak bagi Pemerintah untuk ikut serta dalam manajemen perusahaan. Alasannya kontraktor ditunjuk menjadi kontraktor tunggal oleh pemerintah, semestinya diangkat, sebab akan terkesan tidak ada perjanjian antara pemerintah dengan kontraktor dengan adanya penunjukan tersebut.

Posisi tawar pemerintah terhadap kontraktor juga menjadi lemah akibatnya tidak dimilikinya data dan informasi yang lengkap mengenai potensi sumber daya mineral dan batubara yang ada di Indonesia yang tercermin dalam model Kontrak Karya. Disamping itu kerugian lain adalah bahwa setiap kali investor asing mengajukan aplikasi Kontrak Karya, aplikasi ini telah dilengkapi dengan peta wilayah yang diinginkan. Sehingga apabila memang sumber daya mineral dan batubara memang benar dikuasai oleh negara dan investor berkedudukan sebagai Kontraktor seharusnya pemerintah yang menawarkan wilayah kepada investor bukan sebaliknya.

C. Kedudukan Pemerintah Dalam Kontrak Karya

Kedudukan pemerintah sebagai pihak dalam perjanjian dengan investor asing ini apabila dikaji dari sisi pandangan kepentingan Indonesia ternyata sangat merugikan, hal tersebut disebabkan karena

- a) Dengan ditinggalnya imunitas yang dimilikinya, maka jika terjadi sengketa/dispute maka pemerintah dapat diajukan ke arbitrase internasional.
- b) Posisi pemerintah menjadi sangat rancu, dimana di satu sisi pemerintah berperan sebagai pemberi izin, tapi disisi lain pemerintah berperan sebagai partner yang melakukan usaha dan melaksanakan perjanjian KK.

Seharusnya pihak Indonesia sebagai pemilik sumber daya mineral dan batubara memiliki *bargaining position* yang lebih tinggi dibandingkan pihak Kontraktor, namun kenyataannya, karena

kurangnya pengetahuan mengenai potensi sumber daya mineral dan batubara yang dimiliki bangsa Indonesia dan pengetahuan serta pengalaman di bidang pertambangan, maka yang terjadi justru malah sebaliknya.

2) Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*)

Dasar Hukum kontrak bagi hasil adalah berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang nomor 8 tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan dalam hal minyak dan gas bumi, Kuasa Pertambangan dalam hal minyak dan gas bumi diberikan kepada Perusahaan negara Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (P.N. Pertamina). Dilanjutkan dengan Pasal 12 ayat (1) undang-undang nomor 8 tahun 1971 menyatakan bahwa perusahaan negara dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain dalam bentuk *Production Sharing Contract*, yang harus disetujui terlebih dahulu oleh Presiden sebelum dapat berlaku, sedangkan syarat-syarat kerjasama dalam *Production Sharing Contract* akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Latar belakang diadakannya sistem Kontrak Bagi Hasil adalah untuk menggantikan sisten Kontrak Karya yang dianggap kurang bermanfaat dan menguntungkan, sebagaimana tampak dalam Agenda P.N. Pertamina yang menyatakan bahwa; secara prinsipil P.N. Pertamina telah mendobrak sistem Konsesi di forum nasional maupun internasional, dan berhasil pula mengatasi Kontrak Karya yang tidak menguntungkan itu dengan sistem bagi hasil yang lebih bermanfaat.

Production Sharing Contract merupakan model yang dikembangkan dari konsep perjanjian bagi hasil yang dikenal dalam hukum adat Indonesia, dan telah diadopsi oleh UUPA. Dalam *Production Sharing Product*, bagian pemerintah adalah 85% dari penghasilan bersih setelah dipotong biaya operasi, sedangkan perusahaan menerima 15%. Apabila dilihat dari pembagian ini, tampak bahwa komposisi pembagian ini sangat merugikan pihak kontraktor, namun sebenarnya tidak demikian.

Porsi 15% bagi perusahaan, dan diberi kebebasan dari segala kewajiban membayar royalti, Pajak Penghasilan 30%, Pajak-pajak yang berlaku untuk dividen dan bunga, PBB, Pajak Bea Masuk, Iuran tetap (*dead rent*), pajak-pajak daerah, keharusan melakukan pengembangan wilayah (*Community Development*). Kewajiban yang tidak dilakukan oleh perusahaan, ditanggung oleh negara. Disamping itu, pihak Indonesia juga masih harus menanggung bagian biaya operasi dan biaya-biaya lainnya yang dikeluarkan oleh perusahaan, termasuk biaya yang dikreluarkan untuk membayar kewajiban hutang perusahaan (*Cost Recovery*), sesuai dengan persentase kepemilikan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa disamping harus menanggung biaya operasi, pihak Indonesia juga harus menanggung risiko bisnis dan keuangan (*business and financial risk*), pada saat perusahaan mengalami kerugian atau terjadinya faktor-faktor internal dan eksternal perusahaan yang dapat mengakibatkan turunnya kinerja (*performance*) perusahaan.

Sistem kontak bagi hasil merupakan kerjasama antara pemerintah melalui Pertamina dengan perusahaan asing. *Production Sharing Contract* dilakukan pertamakali pada tahun 1966 antara PN. Pertamina dan *Independent Indonesian American Petroleum Company* (IIAPCO) PN. Pertamina bertanggung jawab di dalam manajemen operasi, dan kontraktor bertanggung jawab kepada Pertamina dalam melaksanakan operasi. Kontraktor menyediakan seluruh pembiayaan dan seluruh pengetahuan teknis untuk melakukan operasi.

Dasar hukum yang melandasi dilaksanakannya kontrak bagi hasil di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 44/Prp tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, yang menekankan bahwa pertambangan minyak dan gas bumi hanya dapat dilakukan negara melalui perusahaan negara, akan tetapi negara dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain.

Dengan skema kontrak bagi hasil Pertamina merupakan wakil negara, yang melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas bumi, Negara memberikan kekuasaan tunggal kepada Pertamina atas seluruh

wilayah pertambangan minyak dan gas di seluruh Indonesia. Disamping itu, Pertamina juga menjadi pengumpul uang untuk kas negara, dimana dalam melakukan usaha pertambangan, Pertamina diharuskan menyetor kepada negara sebagai berikut:

- a) Penerimaan bersih (*net operating income*) atas hasil operasi perusahaan sendiri 60%
- b) Penerimaan bersih usaha atas hasil kontrak bagi hasil sebelum dibagi antara perusahaan dan kontraktor 60%
- c) Seluruh dari hasil kontrak bagi hasil.
- d) Penerimaan-penerimaan bonus perusahaan yang diperoleh dari hasil kontrak bagi hasil 60%.
- e) Jangka waktu 30 tahun kontrak yang mencakup kegiatan eksplorasi dan produksi dan dapat diperpanjang antara 20-30 tahun.

Disamping kontrak bagi hasil, Pertamina juga menggunakan beberapa kontrak tambahan dalam hubungannya dengan perusahaan kontraktor minyak yaitu, 1). *Technical Evaluation Agreement* (TEA); 2) *Technical Assistance Contract* (TAC). Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas, peran Pertamina sebagai wakil Pemerintah dalam melaksanakan seluruh manajemen kontrak bagi hasil dan sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 42 tahun 2002 tentang Badan.

3) Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B)

Dasar hukum Sistem Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara adalah Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan jo Pasal 8 Undang-Undang Penanaman Modal Asing dan Keputusan Presiden nomor 75 Tahun 1996 tentang Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara. Pengertian Sistem Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara adalah perjanjian yang dilakukan antara Pemerintah dengan perusahaan swasta baik Nasional maupun

asing untuk melaksanakan pengusahaan Pertambangan Batubara di Indonesia.

Sistem Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) ditujukan untuk perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) dan Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri yang mengusahakan batubara. PKP2B sebelumnya bernama Kontrak Karya Batubara (KKB). Terjadinya perubahan ini disebabkan oleh adanya booming minyak pada tahun 1983. Sehingga pada saat itulah, Pemerintah mengambil keputusan politik yang sangat penting, yaitu dengan menempatkan batubara sebagai energi alternatif diluar minyak bumi. Keputusan ini mengharuskan Departemen Pertambangan dan Energi untuk membentuk Direktorat Batubara, serta memisahkan izin batubara yang berbentuk Kontrak Karya dengan nama Kontrak Karya Batubara menjadi Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan batubara (PKP2B)

PKP2B yang perusahaannya merupakan PMA bentuk perizinannya disebut Kontrak Karya sedangkan PKP2B yang merupakan PMDN bentuk perizinannya disebut Kuasa Pertambangan. berikut akan diuraikan beberapa perbedaan yang mendasar antara keduanya:

Tabel 7. Perbedaan Kuasa Pertambangan dan Kontrak Karya

OBJEK	KUASA PERTAMBANGAN	KONTRAK KARYA
Perizinan	Dilakukan untuk setiap tahap pengusahaan	Dilakukan dalam satu paket dari mulai penyelidikan umum hingga pemasaran
Luas Wilayah	Luas wilayah KP sangat kecil	Luas wilayah KK sangat luas
Tempat Pelaksanaan	KP boleh dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia	KK hanya boleh dilaksanakan diluar pulau Jawa

OBYEK	KUASA PERTAMBANGAN	KONTRAK KARYA
Unit Pengelola	Oleh Direktorat Teknik Pertambangan (DTP)	Oleh Direktorat Pembinaan dan Pengusahaan Pertambangan (DP3)

Sumber data primer diolah Tahun 2014

4) Izin Usaha Pertambangan (IUP)

IUP adalah Pemberian legalitas bagi perusahaan oleh pemerintah dalam melaksanakan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara. Sebagai dasar hukum diatur di dalam Pasal undang-undang pertambangan mineral dan batubara. Kewenangan untuk membuat perizinan dilakukan oleh Kementrian ESDM c.q. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara. Kemudian oleh Kementrian /pemerintah pusat menyerahkan kepada pemerintah daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan perizinan. Mengenai kewenangan ini juga d atur di dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004.

Untuk mewujudkan pelaksanaan IUP Yang benar pemerintah membuat persyaratan sebagai prosedur untuk melaksanakan penambangan secara eksplorasi maupun eksploitasi. Adalag sebagai berikut:

a. Persyaratan untuk memperoleh izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi.

IUP eksplorasi adalah izin yang diberikan untuk kegiatan penyelidikan umum, ekplorasi, dan studi kelayakan dalam rangka pertambangan. Menurut pasal 29 Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, IUP eksplorasi diberikan berdasarkan permohonan dari badan usaha, koperasi, dan perseorangan yang telah mendapatkan WIUP dan memenuhi persyaratan. Dalam hal kegiatan eksplorasi dan kegiatan studi kelayakan, pemegang IUP eksplorasi yang mendapatkan mineral atau batubara yang

tergali wajib melaporkan kepada pemberi IUP.

Pasal 23 PP No. 23 Tahun 2010, mengatur bahwa persyaratan IUP Eksplorasi meliputi persyaratan: Administratif; Teknis; Lingkungan; Finansial. Ketentuan dalam IUP Eksplorasi, menurut UU No. 4 Tahun 2009, IUP Eksplorasi wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:

- a. Nama perusahaan
- b. Lokasi dan luas wilayah
- c. Rencana umum tata ruang
- d. Jaminan kesungguhan
- e. Modal investasi
- f. Perpanjangan waktu tahap kegiatan
- g. Hak dan Kewajiban pemegang IUP
- h. Jangka waktu berlakunya tahap kegiatan
- i. Jenis usaha yang diberikan
- j. Rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat disekitar wilayah pertambangan
- k. Perpajakan
- l. Penyelesaian perselisihan
- m. Iuran tetap dan iuran ekspolasio; dan
- n. Amdal

Persyaratan Administratif

Pada pasal 24 PP No. 23 tahun 2010, dikatakan bahwa persyaratan administratif sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf a untuk badan usaha IUP Eksplorasi mineral logam dan batubara meliputi: Surat permohonan; usunan; direksi dan daftar pemegang saham; dan Surat Keterangan domisili.

Persyaratan administrasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf a untuk koperasi meliputi: Surat permohonan; Susunan Pengurus; dan Surat keterangan diomisili. Persyaratan administrasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf a untuk orang perseorangan meliputi: Surat permohonan; dan surat Keterangan domisili. Persyaratan administratif sebagaimana

dimaksud pada huruf a untuk perusahaan firma dan perusahaan komanditier meliputi: Surat permohonan; Susunan pengurus dan daftar pemegang saham; dan Surat keterangan domisili.

Persyaratan Teknis

Pada pasal 23 Tahun 2010 dikatakan bahwa persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf b untuk IUP eksplorasi meliputi:

1. Daftar riwayat hidup dan surat pernyataan tenaga ahli pertambangan dan/atau geologi berpengalaman paling sedikit tiga tahun; dan
2. Peta WIUP yang dilengkapi dengan batas koordinat geografis lintang dan bujur sesuai dengan ketentuan sistem informasi geografi yang berlaku secara nasional.

Persyaratan lingkungan

Pada pasal 26 PP No. 23 Tahun 2010 dikatakan bahwa persyaratan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf c untuk IUP Eksplorasi meliputi pernyataan untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Persyaratan Finansial

Pada pasal 27 PP No. 23 Tahun 2010 dikatakan bahwa persyaratan finansial sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf d untuk IUP Ekplorasi meliputi:

1. Bukti penempatan jaminan kesungguhan pelaksanaan kegiatan eksplorasi;
2. Bukti pembayaran harga nilai kompensasi data informasi hasil lelang WIUP mineral logam atau batubara sesuai dengan nilai penawaran lelang atau bukti pembayaran biaya pencadangan wilayah dan pembayaran percetakan peta WIUP mineral bukan logam atau batuan atas permohonan wilayah.

b. Persyaratan untuk memperoleh izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi

IUP Operasi Produksi adalah izin yang diberikan untuk kegiatan konstruksi, penambangan, penolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan dalam rangka pertambangan. IUP tipe ini diberikan kepada badan usaha, koperasi, atau perseorangan sebagai peningkatan dari kegiatan eksplorasi. Pada pasal 46 UU No. 4

Tahun 2009 tentang Minerba, mengatur bahwa setiap pemegang IUP Ekplorasi dijamin memperoleh IUP Operasi Produksi sebagai kelanjutan kegiatan usaha pertambangannya.

Pasal 23 PP No. 23 Tahun 2010 yang mengatur bahwa persyaratan untuk memperoleh IUP Operasi Produksi bagi badan Usaha meliputi persyaratan; Administratif; Teknis; Lingkungan, dan Finansial. Ketentuan dalam IUP Operasi Produksi, Sesuai dengan UU No. 4 Tahun 2009, IUP Operasi Produksi wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:

- a. Nama Perusahaan
- b. Luas wilayah
- c. Lokasi penambangan
- d. Lokasi Pengolahan dan Pemurnian
- e. Pengangkutan dan penjualan
- f. Modal Investasi
- g. Jangka waktu berlakunya IUP
- h. Jangka waktu tahap kegiatan
- i. Penyelesaian masalah pertanahan
- j. Lingkungan hidup termasuk reklamasi dan pasca tambang
- k. Dana jaminan reklamasi dan pasca tambang
- l. Perpanjangan IUP
- m. Hak dan Kewajiban pemegang IUP
- n. Rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan
- o. Perpajakan
- p. Penerimaan negara bukan pajak yang terdiri atas iuran tetap

dan iuran produksi

- q. Penyelesaian perselisihan
- r. Keselamatan dan kesehatan kerja
- s. Konservasi mineral dan batubara
- t. Pemanfaatan barang, jasa, dan teknologi dalam negeri
- u. Penerapan kaidah keekonomian dan teknik pertambangan yang baik
- v. Pengembangan tenaga kerja Indonesia
- w. Pengelolaan data mineral atau batubara
- x. Penguasaan, pengembangan dan penerapan teknologi pertambangan mineral atau batubara.

Persyaratan Adminstratif

Pada Pasal 24 PP No. 23 Tahun 2010, dikatakan bahwa persyaratan administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf a untuk badan usaha untuk IUP Operasi Produksi mineral logam dan batubara meliputi: Surat permohonan; Susunan direksi dan daftar pemegang saham; dan Surat keterangan domisili. Persyaratan administrasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf a untuk koperasi meliputi: Surat permohonan; Susunan pengurus; dan Surat keterangan domisili. Persyaratan adminitrasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf a untuk orang perseorangan meliputi: Surat permohonan; dan Surat Keterangan domisili.

Persyaratan administratif sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf a untuk perusahaan firma dan perusahaan komanditeir meliputi: Surat permohonan; Susunan pengurus dan daftar pemegang saham; dan Surat keterangan domisili

Persyaratan Teknis

Pada pasal 25 PP No. 23 Tahun 2010 dikatakan bahwa persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf b untuk IUP Operasi Produksi meliputi:

1. Peta wilayah dilengkapi dengan batas koordinat geografis lintang dan bujur sesuai dengan ketentuan sistem informasi

- geografi yang berlaku secara nasional.
2. Laporan lengkap eksplorasi;
 3. Laporan Studi Kelayakan;
 4. Rencana reklamasi dan pasca tambang;
 5. Rencana kerja dan anggaran biaya;
 6. Rencana pembangunan sarana dan prasarana penunjang kegiatan operasi produksi; dan
 7. Tersedianya tenaga ahli pertambangan dan/atau geologi yang berpengalaman paling sedikit tiga tahun.

Persyaratan Lingkungan

Pada Pasal 26 PP No. 23 Tahun 2010 dikatakan bahwa persyaratan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf c untuk IUP Operasi Produksi meliputi pernyataan kesanggupan untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan persetujuan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Persyaratan Finansial

Pada pasal 27 PP No. 23 Tahun 2010 dikatakan bahwa persyaratan finansial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf d untuk IUP Operasi Produksi meliputi:

1. Laporan keuangan tahun akhir yang telah diaudit oleh akuntan publik;
 2. Bukti pembayaran iuran tetap tiga tahun terakhir; dan
 3. Bukti pembayaran pengganti investasi sesuai dengan nilai penawaran lelang bagi pemenang lelang Wilayah Izin Usaha Pertambangan yang telah berakhir.
- c. Kewajiban Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan IUP Khusus (IUPK)

Pada pasal 95 UU No. 2 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU MInerba) mengatur beberapa kewajiban secara umum yang harus ditaati oleh pemegang IUP

dan IUPK, yakni:

1. Menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik, yang mewajibkan pemegang IUP dan IUPK melaksanakan (sesuai pasal 96):
 - a) Ketentuan keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan;
 - b) Keselamatan operasi pertambangan
 - c) Pengelolaan dan pemantauan lingkungan pertambangan, termasuk kegiatan reklamasi dan pascatambang;
 - d) Upaya konservasi sumber daya mineral dan batubara; dan
 - e) Pengelolaan sisa tambang (antara lain: tailing dan limbah batubara) dari suatu kegiatan usaha pertambangan dalam bentuk padat, cair, atau gas sampai memenuhi standar baku mutu lingkungan dilepas ke media lingkungan.
2. Mengelola keuangan sesuai dengan sistem akuntansi Indonesia;
3. Meningkatkan nilai tambah Sumber daya mineral dan/atau batubara di dalam negeri;
4. Melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat;
5. Mematuhi batas toleransi daya dukung lingkungan dan menjamin penerapan standar dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah;
6. Menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
7. Menyerahkan seluruh data yang diperoleh dari hasil eksplorasi dan operasi produksi kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya; dan
8. Melakukan divestasi saham yang dimiliki oleh asing secara bertahap pada pemerintah setelah pemerintah setelah lima tahun berproduksi, sehingga pada tahun kesepuluh paling sedikit 51% dimiliki peserta Indonesia

Menurut pasal 99 UU No. 4 Tahun 2009, setiap pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi produksi. Pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan peruntukan lahan pasca tambang. Hal ini dicantumkan dalam perjanjian penggunaan tanah antara pemegang IUP atau IUPK dengan pemegang hak atas tanah. Pemegang wajib menyediakan dana jaminan reklamasi dan pasca tambang. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan reklamasi dan pasca tambang dengan dana jaminan bila pemegang IUP atau IUPK tidak melaksanakan reklamasi dan pascatambang sesuai dengan rencana yang telah disetujui.

Di dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2010 tentang reklamasi dan pascatambang (PP 78/2010), pemegang IUP atau IUPK Eksplorasi dan IUP/IUPK Operasi Produksi wajib melaksanakan reklamasi dan pascatambang. Reklamasi dan pascatambang dilakukan terhadap lahan terganggu pada kegiatan pertambangan, baik dengan sistem dan metode penambangan terbuka maupun penambangan bawah tanah.

Pemegang IUP dan IUPK wajib menjamin penerapan standar dan baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik suatu daerah. Pemegang IUP dan IUPK juga wajib menjaga kelestarian fungsi dan daya dukung sumber daya air yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada pasal 103 Undang-Undang Minerba mengatur bahwa pemegang IUP dan IUPK Operasi produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. Hal ini dimaksudkan antara lain untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai tambang dari produk, menyediakan bahan baku industri, menyerap tenaga kerja, dan meningkatkan penerimaan negara. Dalam pengolahan dan pemurnian, pemegang dapat bekerja sama dengan badan untuk pengolahan dan pemurnian yang dikeluarkan oleh menteri, gubernur, bupati/

walikota sesuai dengan kewenangannya. Pemegang IUP dan IUPK dilarang melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan yang tidak memiliki IUP, IPR dan IUPK.

Pada pasal 105 Undang-Undang Minerba mengatakan bahwa badan usaha yang tidak bergerak di usahakan pertambangan yang bermaksud menjual mineral dan/atau batubara wajib terlebih dahulu memiliki IUP Operasi Produksi untuk penjualan (pengurusan izin pengangkutan dan penjualan atas mineral dan/atau batubara yang tergali). IUP jenis ini hanya dapat diberikan untuk satu kali penjualan oleh pihak yang berwenang. Badan Usaha tersebut wajib melaporkan hasil penjualan mineral dan/atau batubara yang tergali kepada pihak yang berwenang.

Selain itu, dalam pasal 106 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 diatur bahwa pemegang IUP dan IUPK harus mengutamakan pemanfaatan tenaga kerja setempat, barang dan jasa dalam negeri sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan tetap mempertimbangkan kompetensi tenaga kerja dan keahlian tenaga kerja yang tersedia. Hal ini dimaksudkan untuk mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing.

Dalam melakukan kegiatan operasi produksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK wajib mengikutsertakan pengusaha lokal yang ada di daerah tersebut dan menyusun program pengembangan serta pemberdayaan masyarakat dengan dikonsultasikan kepada Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat terlebih dahulu.

d. Hak Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan IUP Khusus (IUPK)

Dalam UU No. 4 tahun 2009 Bab XIII mengenai hak dan Kewajiban Pasal 90, 91 pemegang IUP dan IUPK berhak:

1. Melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan dengan;

2. Memanfaatkan prasarana dan sarana umum untuk keperluan pertambangan setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Memiliki mineral, termasuk mineral ikutannya, atau batubara yang telah diproduksi bila telah memenuhi iuran eksplorasi atau iuran produksi, kecuali mineral ikutan radioaktif; dan
4. Melakukan pengalihan kepemilikan dan/atau saham di bursa saham Indonesia; hal ini dapat dilakukan setelah melakukan kegiatan eksplorasi tahapan tertentu dan memenuhi syarat-syarat yang berlaku.

Sebagaimana diatur dalam pasal 93 UU No. 4 tahun 2009, perlu digaris bawahi bahwa pemegang IUP dan IUPK tidak boleh memindahkan IUP dan IUPK kepada pihak lain. Pengalihan kepemilikan dan/atau saham bursa saham Indonesia hanya dapat dilakukan setelah melakukan kegiatan eksplorasi tahapan tertentu. Yang dimaksud eksplorasi tahapan tertentu dalam ketentuan ini adalah telah ditemukan dua wilayah prospek dalam kegiatan eksplorasi. Pengalihan kepemilikan dan/atau saham dapat dilakukan dengan syarat harus memberitahu menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya berbagai tuntutan-tuntutan masyarakat terhadap perjanjian kontak dan perizinan oleh pihak masyarakat. Maka dapat dianalisis bahwa sesungguhnya pihak pengusaha pertambangan mineral dan batubara yang menerapkan pola Kontrak Karya tidak memberi manfaat dan keuntungan bagi negara. Negara bahkan dirugikan sebab konsederan dari perjanjian dibuat oleh pihak pengusaha tentunya mereka yang buat perjanjian tersebut, akan meposisikan diri pada pihak yang diuntungkan. Karena kelemahan dan keterbatasan pemahaman serta pengalaman sumber daya manusia Indonesia sehingga menyerahkan pembuatan esensi perjanjian tersebut oleh pihak perusahaan atau kontraktor.

Akibatnya negara dirugikan ditambah dengan masa jedah kontrak yang terlampaui lama dan bahkan dapat diperpanjang hingga 20-30 tahun.

Namun akan tampak berbeda ketika *Production Sharing Contract* atau Kontrak Bagi Hasil berlangsung di Indonesia oleh PN. Pertamina terhadap negara sungguh memberi keuntungan sehingga sebagai balasan negara terhadap perusahaan, adalah negara membebaskan segala pungutan-pungutan wajib terhadap negara. Sebenarnya negara telah menawarkan oleh negara kepada pelaku KK untuk mengubah sistem KK menjadi PSC, namun pihak perusahaan (kontraktor) menolak dengan alasan pengelolaan minyak dan gas bumi berbeda dengan pengelolaan mineral dan batubara sebab tidak langsung memperoleh sumberdaya mineral dan batubaranya. Namun mengalami beberapa tahapan yang sangat sulit, alasan ini membuat negara mau melanjutkan sistem KK, walaupun hasilnya tetap mengecewakan.

Beberapa persoalan dalam penerapan perjanjian Kontrak dengan perizinan:

- 1) KK tidak menempatkan negara di posisi yang tinggi, namun ditempatkan negara sejajar dengan kontraktor, sehingga akan mudah untuk dijebak dalam persengketaan.
- 2) KK, PKP2B menempatkan pemerintah sebagai Principal, bedanya dengan PSC Principal ada pada PN. Pertamina.
- 3) KK, PKP2B kewenangan manajemen dilakukan oleh pihak kontraktor tanpa melibatkan pemerintah. Berbeda dengan PSC ada dipihak PN. Pertamina.
- 4) Terdapat penerimaan negara: KK bersumber dari royalti, iuran tetap dan berbagai jenis pajak (PT. Freeport membayar royalti hanya 1%). Berbeda dengan PSC, negara memperoleh 85% dari seluruh produksi dan beberapa jenis pajak, PKP2B negara memperoleh 13,5% dari seluruh produksi dan beberapa jenis pajak, IUP negara memperoleh royalti 3,75% dari seluruh produksi dan beberapa jenis pajak

Oleh karena itu menurut penulis perlu segera pemerintah mengkonkritkan renegotiasi KK. Percepatan renegotiasi dimaksudkan agar tuntutan-tuntutan masyarakat dapat terakomodir. Disamping itu harapan untuk mewujudkan tujuan nasional dapat terwujud. Dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Hal ini berarti mengakhiri rezim kontrak dan masuk pada rezim perizinan. Mulai saat itulah sistem KK untuk pertambangan mineral dan PKP2B untuk Pertambangan Batubara tidak diberlakukan lagi bagi pemohon baru. Akan tetapi diganti dengan sistem perizinan yaitu Izin Usaha Pertambangan (IUP).

b. Pengusahaan Pertambangan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Dasar hukum pengusahaan pertambangan ada dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yaitu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Negara dalam lingkup mengurus atau pengelola diartikan negara sendiri yang melakukan pengusahaan pertambangan. Dapat pula bahwa negara terlibat langsung melalui BUMN, dapat pula menunjuk pihak swasta untuk melakukan pengusahaan yang dianggap mampu. Dengan BUMN mempermudah kontrol dari rakyat, DPR dan Pers.

Perusahaan BUMN memiliki dua wajah yaitu berwajah bisnis berarti, sebagai alat kebijaksanaan pemerintah atau agen pembangunan. Tuntutan bagi negara untuk melakukan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Dan wajah ekonomi, yang berarti dituntut untuk mencari keuntungan (profit oriented). Kedua wajah ini wajib dimiliki dan dilakukan oleh negara untuk mempercepat tujuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Keterlibatan negara dalam pengusahaan pertambangan mineral dan batubara adalah untuk memperbaiki perekonomian negara; memenuhi kebutuhan hidup masyarakat; penerimaan negara lebih banyak; dan dapat berperan sebagai fungsi kontrol terhadap

perusahaan swasta asing agar negara tidak mudah diperdaya oleh perusahaan asing tersebut seperti pengalaman di rezim Kontrak Karya. Kelemahan BUMN tidak didukung oleh modal yang kuat, pada hal untuk pengusahaan pertambangan membutuhkan modal yang berkala besar sebab mengingat resiko tinggi. Oleh karena itu, melalui pengelolaan/pengurusan negara harus mengambil andil yang besar, agar sumber daya mineral dan batubara dengan pengelolaan yang baik, menghantarkan kesejahteraan rakyat.

D. Kesimpulan

Penguasaan negara atas pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara bukan berarti memiliki namun mengandung arti memberi kekuasaan kepada negara untuk menjalankan: Fungsi pengelolaan atau pengurusan; belum sepenuhnya berjalan dengan baik sebab keterbatasan modal bagi pemerintah untuk dapat bertindak sepenuhnya sebagai pengusaha. Tindakan pemerintah tidak tegas untuk mencabut lisensi kontrak terhadap pengusaha PMA (Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara). Seharusnya pemerintah membangun renegotiasi dengan pemahaman yang sama untuk mengevaluasi isi perjanjian yang telah disepakati bersama, antara pemerintah dengan perusahaan pertambangan.

Bab IV

Penguasaan Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara pada Aspek Fungsi Pengawasan (*Toezichthoudensdaad*)

A. Pengertian dan Dasar Hukum

Menurut Bagir Manan pengawasan sebagai kontrol adalah sebuah fungsi dan sekaligus sebagai hak, sehingga lazimnya disebut sebagai fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian sangatlah terkait dengan arahan. Tujuan dari pengawasan menurut Paulus Effendi Lotulung adalah dilaksanakan untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, sebagai upaya preventif, dan upaya represif dilakukan untuk dapat memperbaiki apabila telah terjadi kekeliruan.

Dasar Hukum berdasarkan Undang-Undang Mineral dan Batubara diatur dalam Pasal 139-145. Pembinaan dan pengawasan dibidang geologi diatur dalam Pasal 140 Ayat (1) menetapkan bahwa menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya; Ayat (2) menetapkan menteri dapat melimpahkan kepada gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota; Ayat (3) menetapkan menteri, gubernur dan bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilakukan oleh pemegang IUP, IPR atau IUPK.

Pasal 141 Ayat (2), menetapkan tugas pengawas fungsional oleh Inspektur Tambang adalah:

- a) Teknis pertambangan; mengawasi tata cara penambangan mengenai penempatan *over bourdin* (OB) atau batuan penutup yang tepat. Pengendalian erosi, penataan lahan dan lain-lain .
- b) Konservasi sumber daya minerba; mengawasi pengelolaan dan pengambilan batubara secara maksimal. Pengambilan batubara harus dijaga agar jangan sampai terbuang secara percuma yang akhirnya mempengaruhi royalti yang akhirnya negara dirugikan sebab terkait dengan pendapatan negara. Kondisi batubara ada yang berkalori tinggi dan ada yang berkalori rendah. Batubara yang berkalori rendah hendaknya dipadukan dengan batubara yang berkalori tinggi, agar batubara yang berkalori rendah memiliki nilai dan tetap maksimal. Untuk pengawasan terhadap mineral (tembaga, perak, emas dan lain-lain juga harus dijaga jangan sampai terbuang percuma oleh karena pemerintah membuat kebijakan dengan program smelter. Artinya mineral yang ditambang perlu di murnikan atau dicuci dari mineral lain yang melekat lalu diekspor.

- c) Keselamatan dan kesehatan kerja pertambangan; mengawasi perusahaan agar para pekerja di perusahaan bisa bekerja dengan aman tanpa ada cedera. IT mengawasi dengan mencegah dan memastikan semua pekerjaan dilakukan sesuai dengan prosedur keselamatan operasi pertambangan;
- d) Pengelolaan lingkungan hidup reklamasi pascatambang; IT mengawasi perusahaan dengan memastikan bahwa perusahaan melakukan kegiatan pertambangan tanpa terjadi pencemaran lingkungan. Misalnya air yang keluar mengalir kesungai memenuhi batu mutu lingkungan, udara, kebisingan, debu oleh sebab itu diperusahaan tambang harus selalu disiram agar tidak berdebu termasuk jalan-jalan yang berdebu. Sedangkan pengawasan terhadap reklamasi yaitu IT mengawasi perusahaan yang setelah membuka lahan tambang harus ditutup kembali. Pasca tambang berarti tidak melakukan penambangan, misalnya lahan tambang yang sudah ditutup harus didesain untuk dijadikan sebagai tempat yang memiliki nilai tambang bagi negara. Misalnya dibuat menjadi tempat pariwisata seperti di luar negeri (Malaysia).
- e) Penguasaan pengembangan penerapan teknologi pertambangan; juga melibatkan IT dengan mengawasi peralatan teknologi yang digunakan layak atau tidak. Peralatan teknologi juga harus mendukung keadaan geologi.
- f) Usaha Jasa; dilakukan oleh kontraktor, yang mendukung semua kegiatan usaha tambang. Seperti: Pama, Petrose, Thise, Buma, CK dan lain-lain harus diawasi oleh IT. Dengan cara memeriksa izin, lingkungan, ketenaga kerjaan dan keselamatan kesehatan kerja (K3). IT mengawasi pekerjaan kontraktor tersebut kesesuaian dengan izin yang dimiliki. Misalnya memeriksa kantin kesesuaian gizi, toilet.

Berdasarkan pelaksanaan Undang-Undang Mineral dan Batubara yang mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan mineral dan batubara maka ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2010. Pasal 2 Ayat (1) Menteri melakukan pembinaan terhadap

penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Ayat (2) Menteri; gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya melakukan pembinaan atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan yang dilaksanakan oleh pemegang IUP, IPR, atau IUPK.

Pembinaan terhadap penyelenggaraan pengelolaan Usaha Pertambangan ditetapkan dalam Pasal 3 PP No. 55 Tahun 2010, menetapkan bahwa pembinaan terhadap penyelenggaraan pengelolaan pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) terdiri atas:

- a. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan pengelolaan usaha pertambangan
- b. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi
- c. Pendidikan dan pelatihan
- d. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan usaha pertambangan di bidang mineral dan batubara.

Turunan dari PP No. 45 tahun 2003 tentang pengawasan, untuk Pemerintah kota samarinda, menetapkan peraturan daerah nomor 12 Tahun 2013 tentang pertambangan mineral dan batubara dalam wilayah kota samarinda. Kota Samarinda memerlukan peraturan dibidang pertambangan yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi bahan tambang secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan daerah yang berkelanjutan. Pasal 1 Ayat (41) Inspektur Tambang adalah Pelaksana Inspeksi tambang Dinas Pertambangan dan Energi Kota Samarinda.

Inspektur Tambang (IT) bertidak selaku pembina dan pengawas, menurut Muchsan pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas dalam upaya melakukan pencocokan untuk mengetahui kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan

tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.

Urusan pertambangan sebagai urusan yang sifatnya konkuren juga diatur dalam PP Nomor 55 Tahun 2010 tentang pembinaan dan pengawasan. Penawasan dilaksanakan di dasarkan pada pelimpahan kewenangan (era Pemda Lama) secara dekonsentrasi dari pemerintah kepada pemerintah di bawahnya yakni daerah provinsi dan kabupaten/kota. Melalui pengaturan maka kewenangan dalam menetapkan norma, standar, kriteria, prosedur, atau pedoman tetap berada pada pemerintah. Kewenangan pengurusan adalah kewenangan yang konkuren.

Disamping Pengawas Fungsional yang di uraikan oleh penulis juga terdapat pejabat pengawas yang belum memiliki standar dan belum dapat disebut sebagai jabatan fungsional. Hak ini diatur di dalam Pasal 141 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Adapun tugasnya adalah melakukan pengawasan terhadap: Pemasaran, Keuangan, Pengelolaan data mineral dan batubara, Pemanfaatan barang, jasa, teknologi dan kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri, Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat, Kegiatan-kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum, Pengelolaan IUP atau IUPK dan Jumlah, jenis dan mutu hasil usaha pertambangan.

B. Beberapa Permasalahan Terhadap Pengawasan

Pengawasan selama ini sering menjadi wacana publik karena konstribsi pengawasan yang kurang baik, mengakibatkan banyak kerugian terhadap kepentingan umum. Untuk meminimalisir kerugian yang hadapi publik terhadap segala aspek, khususnya dibidang pertambangan mineral dan batubara, masalah harus lebih spesifik dan diperjelas.

Pengawas dalam sektor pertambangan sebagaimana yang telah diuraikan di atas bahwa ada dua yaitu pengawas Teknis dan Pejabat pengawas. Pengawas teknis yang disebut Inspektur

Tambang (IT) sampai saat ini masih sangat sedikit jumlahnya, tidak berbanding lurus dengan jumlah perusahaan tambang. Sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya bisa tidak optimal sebab saat menjalankan tugas di lapangan, di perusahaan yang lain juga mengalami permasalahan dan segera IT turun untuk meninjau permasalahan yang terjadi.

Berikut ini akan diuraikan mengenai permasalahan pengawasan dalam kaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan.

Tabel 8: UU NO. 32 Tahun 2004 dan UU NO. 23 Tahun 2014

No.	UU NO. 32 TAHUN 2004	UU NO 23 TAHUN 2014
	Pemerintah Daerah Provinsi	Pemerintah Pusat
1.	Inspektur Tambang	Inspektur Tambang
2.	Bertanggung jawab atas K.3 (Keselamatan kesehatan kerja dan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi dan pasca tambang)	Belum ada UU spesifik yang mengatur tentang pertambangan

Sumber data: Primer diolah Tahun 2015

Penjelasan tabel 8, bahwa di era desentralistik (2009-2014) IT bertanggung jawab kepada kepala dinas baik provinsi maupun kab/kota. Namun di era re-sentralistik (2014-sekarang) IT bertanggung jawab langsung kepada pemerintah pusat (Ditjen Minerba), namun belum bisa terlaksana saat ini, sebab belum ada PP yang mengatur.

Persoalan mendasar ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menemukan penyimpangan di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral c.q. Direktorat Jenderal mineral dan batubara terhadap jabatan fungsional pembinaan dan pengawasan oleh Inspektur Tambang. (IT). Audit KPK ditemukan bahwa Jumlah calon IT seluruh Indonesia yang telah lulus diklat sebanyak 899 orang. Terdapat 102 orang yang sudah ditetapkan sebagai pejabat IT fungsional. Sebuah contoh kecil

di Kalimantan Timur yang telah lulus diklat 81 orang namun, yang diangkat baru 18 orang. Sementara pemerintah telah menargetkan tenaga IT mencapai 1000 orang di seluruh Indonesia. Hasil audi KPK menjadi temuan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pengangkatan inspektur tambang. Hal ini pada akhirnya menjadi alasan undang-undang nomor 32 tahun 2004, harus direvisi.

Temuan KPK atas ketidak sesuai target yang ingin dicapai pemerintah terhadap pemenuhan jabatan pembinaan dan pengawasan oleh Inspektur Tambang berdampak pada kerugian negara. Dikatakan demikian karena satu orang calon Inspektur Tambang yang di diklat menghabiskan anggaran negara Rp. 80 juta. Mengingat banyaknya permasalahan tumpangtindih perizinan sementara ketersediaan IT yang masih sangat sedikit dan jauh dari harapan.

Persoalan di atas, dapat dipicu adanya *political will*, pemerintah daerah, terhadap pertambangan mineral dan batubara. Sehingga pengawas IT yang telah lulus diklat justru diberi jabatan struktural yang berseberangan dengan disiplin keilmuan yang dimiliki. Sebagaimana diketahui bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan mineral dan batubara baik secara administrasi maupun secara teknis memiliki peran yang sangat penting.

Keutamaan pengawasan dalam perusahaan pertambangan mineral dan batubara, sebagai suatu kebutuhan agar dapat meminimalisir berbagai kelalaian, pelanggaran atau kekeliruan dan dapat lebih terfokus atau terarah sesuai dengan rencana. Pengaturan pembinaan dan pengawasan terdapat dalam Pasal 139-144

Undang-Undang Mineral dan Batubara di samping itu ada peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan dan Pelaksanaan Pertambangan Mineral dan batubara.

Menurut penulis substansi materi tugas dan fungsi pengawas teknis dan pejabat pengawas sudah jelas, telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun keterbatasan jumlah pelaksana pengawas IT sehingga tidak optimal, oleh karena itu, hendaknya

Kementerian ESDM c.q. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara untuk segera mengangkat IT. Sebagaimana tugas dan fungsi IT, apabila menemukan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan minerba tidak benar, maka dengan tidak segan-segan IT menegur dan atau menutup perusahaan tersebut, sebagaimana kewenangan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Mineral dan Batubara sangat jelas.

Hubungan kedudukan IT dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berada di bawah Direktorat Jenderal mineral dan batubara. Namun belum jelas bagaimana bentuk pelaksanaannya sebab Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut belum menetapkan Peraturan-Pemerintah sebagai bentuk pelaksanaan. Disamping itu juga belum dibuat Undang-Undang yang mengatur tentang minerba yang senafas dengan Undang-Undang Pemda baru. Namun dalam implementasinya untuk kondisi transisi ini masih menggunakan Undang-Undang Minerba walaupun Undang-Undang Pemda baru juga sudah diterapkan sebagai prinsip peraturan bahwa apabila peraturan telah ditetapkan maka pada saat itu pula seluruh masyarakat Indonesia sudah harus tahu peraturan tersebut.

Undang-Undang Mineral dan Batubara masih digunakan untuk menghindari kekosongan hukum, sebagaimana dalam UUD Tahun 1945 pada 2 ayat aturan peralihan yang menetapkan bahwa sepanjang belum ada peraturan pengganti dari peratran tersebut maka peraturan yang lama masih tetap berlaku. Maka dalam hal ini UU Minerba masih digunakan selama belum ada pengatinya.

Berdasarkan Peraturan Pemda lama, urusan pertambangan termasuk dalam kategori tugas pembantuan (*medebewind*) yang menjadi instrumen pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya. Pelimpahan kewenangan tersebut dapat dilaksanakan melalui pemerintah daerah yang lebih tinggi untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah yang lebih rendah untuk menyelesaikan urusan tertentu.

Makna penguasaan negara atas pengelolaan pertambangan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat ditafsirkan sebagai

keterlibatan rakyat dalam pengusahaan dan menikmati pemanfaatan segala potensi bahan tambang terutama yang ada dilingkungannya. Keterlibatannya masyarakat ini tidak saja pada rumusan hukum yang melandasi pengaturan pengelolaan maupun pada kegiatan-kegiatan pengawasan. Yaitu mengenai pelaksanaan pengawasan dalam pengelolaan pertambangan apakah sudah sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan atau tidak, termasuk akibat-akibat yang timbul, seperti kerusakan pada lingkungan dan kerusakan pada tatanan sosial. Mekanisme pelaksanaan terhadap hak ini dilakukan oleh pemerintah daerah, karena pemerintah daerah yang mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi hubungan antara individu dengan individu dengan pemerintah.

Uraian mengenai hakikat pengelolaan pertambangan di Indonesia diatur dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, tujuan pengaturan dalam setiap produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang terkait dengan pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara di Indonesia. Sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan umumnya, yaitu kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia dan seluruh kebijakan dan ketetapan hukum tersebut harus disosialisasikan secara luas kepada masyarakat. Setelah memasuki era otonomi daerah, setiap tujuan pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam di daerah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat yang berada di daerah, karena makna yang terkandung dari kata rakyat Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945, menunjukkan kepada seluruh rakyat yang berada di seluruh wilayah Indonesia.

Makna Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah dapat disebut sebagai adanya pengakuan terhadap eksistensi komunitas, baik yang bernama daerah maupun komunitas kecil berupa desa, nagari, dusun atau marga. Pasal ini sangat penting artinya dalam mendukung pengembangan masyarakat setempat dalam kaitannya demokratisasi pertambangan batubara dimana salah satu sasaran utamanya adalah pembangunan manusia yang berkelanjutan dalam sektor pertambangan, adalah

pembangunan masyarakat setempat atau masyarakat sekitar lokasi pertambangan khususnya.

Pencapaian kemakmuran dan kesejahteraan ditujukan dengan terciptanya proses perubahan masyarakat dari tingkat tertentu ke arah kehidupan yang lebih baik. Momentum pengelolaan pertambangan batubara yang ada saat ini dapat dijadikan sarana perubahan masyarakat atau transformasi sosial, sebab sifat dari pertambangan batubara adalah sangat terbatas atau tergantung dari banyaknya potensi yang digali, maka kecepatan transformasi sosial sangat bergantung dari percepatan penipisan cadangan mineral (mineral rate of depletion), makin kecil mineral rate of depletion maka akan makin banyak waktu bagi berlangsungnya transformasi sosial. Oleh karena itu, faktor yang berpengaruh terhadap mineral rate of depletion tidak dapat ditetapkan hanya berdasarkan pertimbangan ekonomis dan investasi saja, tetapi faktor kondisi penduduk suatu daerah harus diperhitungkan sebagai faktor utama, sehingga potensi pertambangan untuk dapat menciptakan transformasi sosial dapat diperankan dengan berhasil.

Konsep *welfare state* atau *social service state* yaitu negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup minimal. Konsep ini merupakan antithesis dari konsep negara sebagai penjaga malam (yang berarti bahwa negara penjaga malam atau negara dalam arti sempit, pemerintah hanya mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial serta ekonomi).

Negara dilarang mencampuri perekonomian maupun bidang kehidupan sosial lainnya. Paham ini tumbuh dan berkembang pada abad ke-18 hingga pertengahan abad ke-19. Tujuan yang ingin dicapai adalah setiap negara memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negara. Agar tujuan tersebut dapat dicapai penyelenggaraan pemerintahan diperlukan organ atau perangkat yang sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing.

Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan atau welfare state memberi arti bahwa peran negara tidak hanya terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, namun lebih dalam kandungan maknanya yakni negara aktif berperan penting dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat baik dibidang sosial, ekonomi, budaya, pendidikan, hukum, dan kepentingan lainnya, sehingga perencanaan merupakan alat penting dalam negara hukum kesejahteraan. Disamping itu sebagai negara hukum kesejahteraan secara materil peran negara memprioritaskan keadilan sosial.

Melihat kondisi Indonesia dalam peran negara terhadap potensi sumber daya mineral dan batubara yang berorientasi untuk mensejahterakan rakyatnya. Tentu perlu diwujudkan melalui strategi pemerintah yang mengacu pada prinsip keadilan sebagaimana John Rawls menyatakan bahwa dengan ketidaksetaraan sosial dan ekonomi yang disusun sedemikian rupa dimaksudkan agar dapat memberi keuntungan yang terbesar bagi pihak yang kurang beruntung. Demikian halnya dengan jawatan dan jabatan pemerintahan terbuka bagi semua orang berdasarkan kondisi kesetaraan yang adil terhadap kesempatan.

Prinsip John Rawls, lebih berpihak kepada mereka yang kurang beruntung di masyarakat agar dilindungi oleh negara. Tanpa ada pertukaran kebebasan atau kesejahteraan mereka dengan kesejahteraan orang lain yang dibolehkan. Kebebasan-kebebasan dasar harus didistribusikan setara tidak boleh dikorbankan demi pencapaian ekonomi, sebab jika penghasilan dan status sosial, kekuasaan dan privilese, terdistribusikan tidak setara, maka distribusi tidak setara diperbolehkan hanya jika menjadikan kondisi pihak yang kurang beruntung lebih baik dari kondisi sebelumnya.

Dalam negara hukum kesejahteraan mencerminkan bahwa fungsi negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum sangat luas. Namun kemungkinan melanggar kepentingan umum pun juga menjadi sangat besar. Untuk menjamin jangan sampai negara dan Penguasaan Negara terjadi tindakan sewenang-wenang, maka sebagai negara hukum terdapat dua unsur pokok menurut Immanuel

Kant, yaitu:1) setiap tindakan harus berdasarkan undang-undang yang dibuat terlebih dahulu; dan 2) Peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan antara penguasa dan rakyat dengan persyaratan, peradilan tersebut harus tidak memihak dan pelaksanaannya harus dilakukan oleh ahli hukum dalam bidang tersebut.

Sumber daya mineral dan batubara tersimpan begitu banyak di perut bumi Indonesia. Secara umum pemilik sumber daya mineral dan batubara adalah seluruh rakyat Indonesia. Sebagai rakyat tentu akan berperan sebagai pemimpin atau penguasa dalam sebuah negara, agar dapat memanfaatkan sumber daya mineral dan batubara yang banyak untuk kebutuhan hidupnya. Sumber daya mineral dan batubara merupakan nikmat Allah yang tak terhitung banyaknya. Oleh karena itu, perlu dikelola dengan baik dan benar yang dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah melalui kekuasaan.

Pengelolaan dan pengusahaan harus jelas peruntukannya, sebagaimana dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 pada alinea ke IV yang menyatakan bahwauntuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum.... Berarti bahwa sumber daya mineral dan batubara ini sebagai kekayaan alam yang berlimpah diperuntukkan untuk kesejahteraan seluruh rakyat. Hal ini, sejalan dengan batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 33 ayat (3)sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Realitas menunjukkan bahwa dalam pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara sering di kemukakan baik melalui media atau secara langsung oleh pemerintah mengemukakan bahwa sumber daya alam terbatas. Pada hal jika manusia mau menghitung-hitung nikmat Allah niscaya manusia tidak dapat menghitungnya. Oleh karena itu, krisis ekonomi yang sering melanda bangsa Indonesia bukan karena keterbatasan sumber daya mineral dan batubara akan tetapi karena tidak meratanya pendistribusian kepada seluruh rakyat. Sehingga yang tampak sesungguhnya adalah justru ketidakadilan.

Sejatinya dalam pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara, harus dilaksanakan sesuai dengan kori-

dor. Artinya apa saja bentuk kegiatan aktivitas manusia dalam pengelolaan dan pengusahaannya harus di peruntukkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebab pemilik utama kekayaan sumber daya mineral dan batubara adalah Allah, Tuhan semesta alam, ingat. Sehingga dengan tersedianya berbagai kekayaan alam di bumi ini dengan mudah bagi Allah untuk manusia, membuat manusia dapat hidup bertahan, bisa makan yang merupakan rezeki yang tak terhitung nilainya. Oleh karena manusia(rakyat) yang menjelma sebagai pemimpin atau penguasa negara seharusnya tidak mempersulit akses untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat.

Melalui pengelolaan dan pengusahaan ini, negara punya andil, bila dilakukan dengan bijak dan untuk kebajikan maka tidak akan menimbulkan masalah. Demikian sebaliknya apabila negara tidak mengelola dan mengurus dengan baik tentu masalah akan terus bermunculan. Akibatnya kerugian pada seluruh rakyat, sehingga potensi untuk menuju sebar-besar kemakmuran rakyat sulit untuk dapat terwujud. Sebagaimana yang telah diuraikan oleh penulis di atas mengenai fungsi negara dalam pengelolaan dan pengusahaan. Negara berperan untuk mengatur, membuat kebijakan, mengurus dan mengelola serta melakukan pembinaan dan pengawasan.

Bila keempat fungsi negara di lakukan dengan baik sesuai dengan visi misi dalam hidup bernegara, tidak akan dijumpai adanya permasalahan ekonomi. Karena sarana prasarana telah di fasilitasi oleh Tuhan pemilik alam semesta ini. Negara tidak akan bekerja sama dengan pemilik modal yang besar dengan cara yang tidak manusiawi, hanya mengejar keuntungan yang sebesar-basarnya. Seperti pepatah klasik yang menyatakan homo homini lupus, menjadi serigala bagi manusia lainnya. Akibatnya berimbas pada segelintir aparat pemerintah yang berusaha memperkaya diri dan melupakan rakyat yang berstatus miskin, miskin memintaminta atau miskin tapi malu memintaminta.

Konsentrasi aset kekayaan seharusnya ditekan oleh negara untuk tidak beredar dikalangan tertentu saja. Karena tujuan Nasional bukan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melainkan

untuk memprioritaskan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ini menunjukkan bahwa rakyat Indonesia berada pada kondisi senjang yang tajam yakni ada yang kaya dan ada yang miskin supaya tidak terjadi kesenjangan negara punya tanggung jawab. Negara harus mengupayakan agar tidak terjadi kesenjangan walau terdapat perbedaan dari berbagai stratifikasi yang tak dapat dihindari. Namun apa yang dirasakan oleh sikaya juga dapat dirasakan oleh miskin.

Saatnya Pemerintah mengambil sikap sebagaimana tugas dan fungsinya sehingga, kemungkinan penguasaan Negara oleh pemodal besar (PMA) dapat diminimalisir. Sebab jika hal tersebut diabaikan oleh pemerintah maka yang memicu munculnya sejumlah bankir hebat, beberapa industriawan yang kaya raya, dan sejumlah pengusaha yang sukses yang berasal dari Negara luar Indonesia. Kemudian berefek ke konsumen yang tidak dapat memenuhi kebutuhan minimumnya, kesenjangan yang menonjol, perusahaan-perusahaan dalam negeri yang berstatus kecil semakin lemah dan terpuruk. Melalui upaya yang dilakukan pemerintah secara maksimal bukan berarti bahwa negara mematahkan semangat yang kaya, menimbulkan rasa malas bagi sebagian orang. Juga tidak dimaksudkan untuk menciptakan kerataan pemilikan kekayaan secara kaku. Sebab hakikat dari keadilan bukan porsi yang betul-betul imbang, sebab justru ini disebut ketidakadilan. Upaya setiap orang berbeda-beda, sehingga upaya tersebut harus dihargai. Menurut penulis, hakikat keadilan adalah bagaimana sikap orang yang mampu atau kaya bisa berbagi kepada masyarakat yang miskin agar rakyat dapat terbebas dari rasa kemiskinan.

Pengelolaan dan pengusahaan sumber daya alam mineral dan batubara, hendaknya tetap konsisten dalam kaitan dengan teori keadilan menurut sudut pandang Islam ditegaskan dalam Q.S. Al-Baqarah ayat 29 dilanjutkan ayat 22 sebagai berikut: (29) Dialah Allah menciptakan segala apa yang ada di bumi untukmu kemudian Dia menuju kelangit, lalu Dia menyempurnakannya menjadi tujuh langit, dan Dia maha mengetahui segala sesuatu. Maksud ayat tersebut adalah bahwa Allah SWT, menciptakan bumi

terlebih dahulu, kemudian menciptakan tujuh langit. Penciptaan ini dimulai dari bawah, kemudian bagian atasnya. (22) Dialah yang menjadikan bumi sebagai hamparan bagimu dan langit sebagai atap dan Dialah yang menurunkan air (hujan) dari langit lalu Dia hasilkan dari hujan itu buah-buahan sebagai rezeki untukmu. Karena itu janganlah kamu mengadakan tandingan-tandingan bagi Allah pada hal kamu mengetahui. Arti mengetahui dalam Kitab Taurat dan Injil menyebutkan bahwa Allah adalah Tuhan Yang Maha Esa.

Melalui konsep adil dalam uraian di atas maka, disinilah seharusnya negara c.q. pemerintah berperan, untuk dapat mengendalikan sistem perekonomian di Indonesia bukan dikendalikan oleh orang asing yang melakukan investasi pada pertambangan mineral dan batubara. Negara mengatur melalui peraturan perundang-undangan, melakukan dan membuat kebijakan bila kondisi membutuhkan. Melakukan pengelolaan dan pengusahaan dengan baik, dengan melakukan pembinaan dan pengawasan. Demikian halnya dengan royalti dan berbagai pajak-pajak pungutan lainnya harus dikelola dengan baik dan bijak dalam meraih kemaslahatan.

Hak bangsa dan negara atas kedaulatan kekayaan sumber daya mineral dan batubara, yang dikemukakan di atas harus dilaksanakan demi kepentingan pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat di negara yang bersangkutan. Hatta mengatakan bahwa dalam Penguasaan negara berarti pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman pada keselamatan rakyat, sebab semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang bergantung pada dasarnya. Tanah haruslah dibawah kekuasaan negara dan tambang merupakan usaha negara.

Peran utama negara dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*) sangat erat hubungan dengan fungsi negara menurut W. Friedmann yaitu;

- 1) Sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat, negara berperan dalam pengaturan dan pengawasan terhadap pengusaha baik koperasi, swasta maupun persorangan. Tujuannya adalah

agar perwujudan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagai kewajiban pemerintah dapat terlaksana.

- 2) Melalui penguasaan negara, dengan memberikan legitimasi bagi negara kepada bidang usaha atas sumber daya mineral dan batubara berkaitan dengan pemanfaatan umum dan pelayanan umum dengan mencegah terjadinya monopoli dan oligopoli yang merugikan ekonomi negara dan menghambat akses mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Makna penguasaan negara juga sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 022/PUU-I-2003, tanggal 21 Desember 2004 menjabarkan bahwa penguasaan negara dimaknai sebagai rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945, memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan pengaturan (*regelensdaad*), kebijakan (*beleid*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Tujuannya adalah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 36/PPU-X-2012 disebutkan bahwa pengelolaan sumber daya alam secara langsung dapat diartikan dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Kelemahan dalam penguasaan pengusahaan atas sumberdaya mineral dan batubara disebabkan karena karakter tambang memiliki modal yang sangat besar semisal besar anggaran pertambangan adalah membangun suatu negara, sementara negara Indonesia memiliki dana yang lemah dalam hal menambang. Sehingga negara melakukan strategi dengan melibatkan pengusaha swasta yang memiliki modal besar untuk melakukan investasi di Indonesia. Secara transparan negara membuka seluas-luasnya kepada investor asing untuk berkontribusi terhadap pengusahaan pertambangan di Indonesia. Upaya pemerintah bukan mengkhianati amanah Keputusan Mahkamah Konstitusi akan tetapi bentuk kebijakan yang dilakukan bagi negara.

Menurut penulis dengan kondisi negara yang tidak memiliki modal yang cukup untuk pengusahaan pertambangan sementara

pengusahaan tambang dipengaruhi oleh modal yang besar. Pada tahap eksplorasi saja dimana potensi tambang belum ditemukan sudah mengeluarkan dana yang sangat besar, sementara itu Operasi Produksi (OP) belum dilakukan karena belum jelas ada tidaknya atau layak atau tidak layak dilanjutkan ke OP. Inilah alasan mengapa negara belum terlibat langsung dalam pengusahaan tersebut. Upaya yang dilakukan pemerintah sudah benar, namun terhadap PMA, posisi negara paling tinggi dengan melakukan pengaturan, membuat kebijakan. Pengelolaan dan pengawasan agar lebih efektif, efisien, memikirkan kepentingan generasi mendatang dan memperhatikan lingkungan.

Sebagaimana teori Jeremy Bentham dengan Utilitasnya, bahwa negara dalam mengembang tugas untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat, hendaknya benar-benar dilaksanakan. Melalui suatu pertimbangan aspek kegunaan atau kemanfaatan sebagai patokan-patokan didasarkan pada keuntungan, kesenangan dan kepuasan rakyatnya. Negara memperhatikan pemenuhan kebutuhan bagi rakyat, tidak hanya sebatas slogan atau iming-iming belaka. Negara tetap konsisten bahwa yang dilakukan adalah mewujudkan Tujuan Nasional, bukan tujuan PMA terhadap negaranya. Melalui royalti, dan pungutan-pungutan pajak lainnya sedapat mungkin dikelola untuk kemakmuran rakyat. Artinya segala kebutuhan vital rakyat menjadi tanggung jawab negara, sehingga tidak terkesan negara kaya dengan bahan tambang tapi rakyatnya sengsara yang merupakan ciri negara yang salah dalam pengurusan.

Hakikatnya adalah rakyat sebagai pemilik berarti rakyat tidak dibebani atas segala tindakan pemerintah. Melalui bidang usaha pertambangan rakyat seharusnya merasa diuntungkan baik dari infrastruktur (jalan, pendidikan, pemenuhan kebutuhan listrik, jembatan, perumahan dan sandang pangan) maupun efek penambangan secara geologis (terjadinya banjir, erosi, hujan, debu, kebakaran hutan).

C. Kesimpulan

Penguasaan negara atas pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara bukan berarti memiliki namun mengandung arti memberi kekuasaan kepada negara untuk menjalankan: Fungsi pengawasan, salah satu dari fungsi negara yang diatur tersendiri di dalam UU No. 4 tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah, sebagai pejabat fungsional yang disebut Inspektur Tambang (IT). Dalam implementasi pengawasan belum berjalan secara efektif, karena keterbatasan jumlah pengawas IT dan pemberdayaan bagi pengawas yang telah lulus diklat.

Bab VI

Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Atas Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara (BKP2B)

Analisis mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah atas pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara, penulis mengangkat dua indikator yaitu hubungan dalam hal diterapkannya perjanjian kerjasama pengusahaan pertambangan batubara (PKP2B) dan izin usaha pertambangan. Alasan penulis kedua indikator tersebut didasari oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Selanjutnya mengenai PKP2B dapat di lihat dalam Bab XXV Ketentuan Peralihan Pasal 169 sampai dengan Pasal 172 dan mengenai IUP ada pada Bab VII Pasal 37 sampai dengan Pasal 41.

A. Dasar Hukum

Menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 1981 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara (selanjutnya disebut PKP2B) dan Kontraktor Swasta, yang dimaksud dengan PKP2B adalah perjanjian antara Perusahaan Negara Tambang Batubara sebagai Pemegang Kuasa Pertambangan dan pihak swasta sebagai Kontraktor untuk pengusahaan tambang batubara untuk jangka waktu 30 tahun berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Keputusan Presiden ini.

Sedangkan menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996 tentang Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara, yaitu perjanjian antara Pemerintah dan perusahaan kontraktor swasta untuk melaksanakan pengusahaan pertambangan bahan galian batubara. Dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1996 tentang tatacara Pengajuan Pemberian Kuasa Pertambangan, izin prinsip, Kontrak Karya dan Pejanjian Karya Pengusahaan Pertambangan batubara, PKP2B diberikan pengertian sebagai berikut: suatu perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional (dalam rangka PMA) untuk pengusahaan batubara dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan Umum.

Berdasarkan beberapa pengertian PKP2B di atas menunjukkan telah terjadi pergeseran bahwa pihak perjanjian yang semula sebagai Principal adalah Perusahaan Negara Tambang Batubara (selanjutnya disebut PNTB), kini menjadi Pemerintah Republik Indonesia. PKP2B merupakan perjanjian yang bersifat campuran dimana ketentuan perpajakannya mengikuti pola Kontrak Karya, sedangkan untuk pembagian hasil produksi mengikuti pola kontrak bagi hasil (*Production Sharing Contract*) yang diterapkan di pertambangan minyak dan gas bumi.

Sebelum PKP2B berlangsung maka yang berlaku adalah Kontrak Kerja Batubara (KKB) atau dikalangan pertambangan asing disebut *Coal Contract* bentuk kontrak ini timbul sebagai akibat adanya asas kebebasan berkontrak sebagaimana dalam Pasal 1338 KUH Perdata. Yaitu semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Maka untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan sebab perjanjian bersifat mengikat sebagai undang-undang terhadap para pihak.

Dalam KKB yang bertindak sebagai Principal adalah Perusahaan Negara Tambang Batubara (PNTB), akan tetapi setelah diadakan perubahan, maka yang menjadi Principal adalah Pemerintah atau Departemen Pertambangan dan Energi yang selanjutnya disebut sekarang Departemen Energi dan Sumber daya Mineral. Kemudian diubah menjadi PKP2B, dalam kontrak ini perusahaan wajib menyerahkan suatu persentase tertentu yakni minimal 13,5% dari produksinya dalam bentuk in natura, disamping itu juga masih harus membayar pajak perseroan, pajak penghasilan karyawan dan lain-lain pungutan.

B. Hak dan Kewajiban PKB2B

Suatu perusahaan yang berstatus PKP2B memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban yaitu:

Hak-hak perusahaan yang berstatus PKP2B adalah sebagai berikut:

- a. Mengontrol dan mengatur aktivitas secara keseluruhan
- b. Masuk dan berada di daerah kontrak
- c. Mengimpor dan mengekspor kembali peralatan-peralatan yang dimiliki
- d. Mempekerjakan tenaga asing
- e. Melanjutkan tahapan pembangunan berikutnya
- f. Mengirimkan contoh batubara untuk uji coba

- g. Mengekspor batubara
- h. Membangun fasilitas yang dibutuhkan

Kewajiban-kewajiban perusahaan yang berstatus PKP2B:

- a. Bertanggung jawab penuh terhadap semua resiko
- b. Memberikan 13,5% produksinya dalam bentuk natura kepada pemerintah
- c. Memberitahukan kepada pemerintah mengenai kontrak penjualan
- d. Mempekerjakan tenaga kerja Indonesia dan memasukkan tenaga kerja Indonesia dalam susunan Direksi (PMA)
- e. Melaporkan kepada pemerintah mengenai keadaan kahar
- f. Membantu pertumbuhan sosial-ekonomi daerah
- g. Memenuhi kebutuhan batubara bagi konsumen Indonesia
- h. Menawarkan saham sesuai dengan ketentuan

Sebagai pelaksana amanat konstitusi Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang nomor 4 Tahun 2009 menetapkan bahwa ketentuan dalam pasal Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara tersebut terdapat enam isu strategis yang menjadi perhatian pemerintah untuk diupayakan penyelesaiannya yaitu:

- a. Luas Wilayah Kerja
- b. Perpanjangan Kontrak
- c. Penerimaan Negara
- d. Kewajiban Pengelolaan dan pemurnian
- e. Kewajiban Divestasi
- f. Kewajiban penggunaan Barang/Jasa Pertambangan Dalam Negeri

Seiring berjalannya waktu serta berbagai tuntutan masyarakat maka pemerintah perlu melaksanakan renegotiasi terhadap Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara yang merupakan amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009,

sebab dalam pasal KK dan PKP2B harus disesuaikan terhadap enam isu strategi di atas. Pelaksanaan renegotiasi dilakukan karena mengacu pada prinsip komoditas mineral dan batubara dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat, sehingga proses renegotiasi wajib dilakukan sesuai dengan situasi, kondisi dan peraturan terkini.

Perusahaan yang berstatus PKP2B, dalam melakukan hubungan kerjasama diatur dalam hukum perjanjian yang bersifat perdata. Merupakan perjanjian tertulis yang berbentuk perjanjian standar atau baku, oleh karena baik bentuk maupun isinya juga dibakukan. Para pihak yang terlibat adalah perusahaan swasta asing atau perusahaan patungan merupakan Penanaman Modal Asing (PMA), maupun perusahaan swasta Nasional atau perseorangan warga negara Indonesia (Penanaman Modal Dalam Negeri), sehingga tetap merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Hubungan antara pihak pemerintah dengan pihak kontraktor bersifat kontrak atau kerjasama, yaitu bahwa para pihak yang melakukan perbuatan hukum, memiliki kedudukan yang sejajar, tanpa memandang status di luar kontrak. Keterlibatan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral c.q. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara menjadi pihak dalam kontrak, sehingga bagi investor asing adalah hal yang sangat menyenangkan.

Penanaman Modal Asing memang dapat menjadi pendorong pembangunan ekonomi dan sosial negara tuan rumah, sepanjang kepentingan-kepentingan perusahaan sejalan dengan kepentingan-kepentingan pemerintah dan masyarakat negara tuan rumah. Dalam kenyataan, kepentingan perusahaan sebagai PMA tidak akan sejalan dengan kepentingan negara-negara tuan rumah, oleh karena keduanya bertitik tolak dari dua tujuan yang berbeda terhadap PMA. Perbedaan yang mendasar dalam mekanisme dan bentuk perizinan yang diperuntukkan kepada investor PMA maupun PMDN dilakukan melalui Izin Usaha Pertambangan, sedangkan PMA dilakukan melalui sistem Kontrak Karya.

Perbedaan yang mendasar adalah sebagai berikut:

- a. Perizinan dilakukan untuk setiap tahap pengusahaan, sedangkan Kontrak Karya dilakukan dalam satu paket dari mulai penyelidikan umum hingga pemesanan.
- b. Luas wilayah untuk IUP lebih kecil dibandingkan luas wilayah Kontrak Karya c. IUP dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia sedangkan Kontak Karya tidak

Dengan adanya berbagai tuntutan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara dengan menggunakan sistem kontrak karya sesungguhnya tidak menguntungkan bagi pihak Indonesia sebagai pemilik kekayaan sumber daya mineral dan batubara, oleh karena inilah penyebab ditetapkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Melalui perundang-undangan ini pula sistim yang berlaku tidak lagi menerapkan kontral karya dan perjanjian karya pengusahaan pertambangan batubara melainkan berubah menjadi Izin Usaha Pertambangan.

Bentuk komitmen perusahaan tambang (PKP2B) terhadap negara adalah negara mewajibkan perusahaan tambang PKP2B untuk untuk melakukan penyusunan Rencana Kerja Operasi Batubara Tahunan yang terangkum ke dalam Rencana Kerja dan Anggaran Belanja Negara (RKAB). Setelah mendapat persetujuan RKAB, perusahaan berhak dan wajib melakukan kegiatan operasi sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam persetujuan RKAB tersebut.

Dalam dokumen RKAB terdapat persetujuan mengenai kegiatan operasional penambangan yang terbagi menjadi beberapa aspek yang akan dilakukan pengawasan oleh pemerintah. Rencana RKAB adalah bentuk rencana perusahaan PKP2B yang disusun sebagai pedoman bagi perusahaan untuk periode satu tahun kedepan yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pembahasan RKAN meliputi beberapa aspek yang merupakan manifiatasi kegiatan yang dipertanggungjawabkan ke negara. Adapun aspek yang

dibahas di pembahasan RKAB adalah meliputi:

- a. Aspek eksplorasi
- b. Aspek Cadangan
- c. Aspek Studi Amdal
- d. Aspek konstruksi dan investasi
- e. Aspek Operasi Penambangan
- f. Aspek Pemasaran
- g. Aspek Tenaga Kerja
- h. Aspek Pengembangan Masyarakat
- i. Aspek Lingkungan
- j. Aspek Kesehatan dan Kelamatan Kerja
- k. Aspek Keuangan

Aspek-aspek tersebut merupakan pokok-pokok yang dijadikan patokan dalam Persetujuan RKAB tahun berikutnya. Evaluasi juga dilakukan terhadap realisasi RKAB tahun sebelumnya, yakni mengevaluasi tingkat pencapaian keberhasilan dengan rencana yang telah disetujui oleh pemerintah. RKAB merupakan alat kontrol pemerintah dalam melakukan monitoring dalam pengawasan aspek-espek yang telah menjadi komitmen tersebut dalam wadah persetujuan RKAB.

Setiap perusahaan PKP2B wajib melaporkan secara kontinyu baik periode bulanan, triwulan, serta tahunan dengan format laporan yang telah ditetapkan. Dalam laporan perusahaan harus mencantumkan data yang sesuai dengan aspek-aspek yang tercantum dalam persetujuan RKAB periode tahun berjalan. Disamping itu pemerintah juga melakukan kontrol pengawasan terhadap aspek di persetujuan RKAB tersebut melalui laporan yang telah dikirim oleh perusahaan PKP2B yang bersangkutan. Data-data laporan perlu dicek dengan kondisi aktual dilapangan, sehingga diperlukan site visit yang melibatkan aparat pemerintah maupun dinas pertambangan dan energi di daerah setempat.

Dalam proses kontrol pengawasan pemerintah dalam kegiatan operasional penambangan ada kalanya terdapat desiasi dalam realisasinya dengan rencana yang telah disetujui. Deviasi

tersebut biasanya terjadi karena kendala dalam realisasi kegiatan operasional dilapangan. Pemicunya bisa karena faktor cuaca berupa tingginya angka curah hujan sering menjadi kendala selama ini, disamping adanya faktor lain seperti terkendala dengan izin Kehutanan yakni berupa izin pinjam pakai kawasan hutan, izin pemanfaatan kayu serta rendahnya kemampuan unit operasional (*Physical availability Unit*), kurangnya manpower, hingga demonstrasi dan pemogokan tenaga kerja disamping *force majeure* seperti banjir bandang yang menggenangi jalan hauling dan lain-lain.

Faktor penyebab yang kompleks tersebut harus disikapi dengan bijak. Jika faktor penyebab deviasi bisa dipertanggung jawabkan maka ada toleransi dalam mensikapinya. Akan tetapi lain halnya jika faktor penyebab terjadinya deviasi tersebut terjadi karena masalah teknis yang sebelumnya sudah bisa diperhitungkan maka akan dikenai surat teguran hingga kearah default atau lalai sampai pada akhirnya terminasi atau ditutup.

Sebagai bentuk motivasi pemerintah terhadap perusahaan PKP2B, maka pemerintah melakukan penganugerahan *performance Award* Kinerja RKAB PKP2B yang berprestasi dengan parameter penelian skor. Tingkat perolehan skor dihasilkan dari pencapaian realisasi terhadap aspek yang direncanakan di persetujuan RKAB masing-masing PKP2B. Artinya, kunci dari penilaian kinerja RKAB adalah konsistensi perusahaan PKP2B dalam melaksanakan kegiatan terhadap rencana kerja yang telah disusun perusahaan yang bersangkutan yang tertuang dalam Persetujuan RKAB.

Konsep dasar penilaian kinerja adalah dengan menggunakan perhitungan skor yang merupakan komparasi persentase angka realisasi dengan angka rencana kegiatan yang akan dilakukan oleh PKP2B dalam satu tahun berjalan dan kemudian persentase dari komparasi tersebut akan dikalikan engan pembobotan dari masing-masing aspek yang tercantum dalam persetujuan RKAB. Adapun aspek yang dinilai pada tahap produksi adalah:

- a. Aspek legalitas, Subdit pelayanan usaha batubara; (suspensi, keterlambatan perizinan/teguran, Default, Perpanjangan, keteraturan

- perizinan, Penetapan wilayah/koordinat sesuai amanat Peraturan Pemerintah nomor 22 tahun 2010.
- b. Aspek eksplorasi, Subdit pengawasan eksplorasi batubara (Ke-wilayahan, Pembiayaan, konsistensi data)
 - c. Aspek Operasional, Subdit Pengawasan usaha operasi dan pemasaran batubara (Penambangan yaitu OB Removal, Coal Getting, Stripping Ratio; Pemasaran yaitu DMO, ekspor dan harga jual; Konstruksi yaitu satuan dan biaya)
 - d. Aspek keuangan, subdit bimbingan usaha batubara (Revenue, efisiensi biaya produksi, Nett Prifit Margin, Penerimaan negara (pajak non pajak), ketepatanm pembayaran PNBPNBP)
 - e. Aspek administrasi, Subdit pengawasan usaha operasi produksi dan pemasaran batubara dan bagian penerimaan surat Direktorat pembinaan perusahaan batubara; (Ketepatan pelaporan dan Kelengkapan pelaporan)
 - f. Aspek Non teknis, Subdit Hubungan komersial batubara: (Persentase masalah demo, persentase masalah internal, masalah eksternal dan lain-lain,
 - g. Aspek *Community Development* dan tenaga kerja
 - h. Aspek K3 dan Lingkungan, Subdit Lindungan li gkungan mineral dan batubara dan subdit Keselamatan Operasi mineral dan batubara.

Ada empat kategori penilaian yaitu kategori baik (total skor 75-100); kategori cukup (total skor 50-74,99); kategori buruk (total skor 25-49,99) dan Kategori Sangat buruk (total skor 0-24,99): Oleh karena itu, keberadaan RKAB merupakan suatu acuan bagi perusahaan yang gersifat terukur untuk melakukan kegiatan operasional penambangan terkait dengan dengan beberapa aspek dengan mengacu pada beban biaya yang dibelanjakan dan hasil keuntungan yang diperoleh selain sebagai komitmen perusahaan dengan adanya kontribusi bagi penerimaan negara. Sehingga bagi pemerintah dengan adanya RKAB dijadikan sebagai acuan untuk melakukan kontrol pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja

perusahaan sebagai wujud komitmen perusahaan yang berkontribusi dengan negara.

Disamping RKAB Perusahaan PKP2B juga diwajibkan menyusun Rencana Kerja Tahunan Teknis dan Lingkungan (RKTTL) RKTTL adalah dokumen yang berisikan rencana dan realisasi kegiatan tahun sebelumnya, serta rencana kegiatan badan usaha tambang dalam satu tahun ke depan dalam bidang teknis, konservasi, lingkungan dan keselamatan pertambangan serta standarisasi dan usaha jasa disampaikan kepada menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Dasar hukum RKTTL dapat dilihat pada undang-undang nomor 4 tahun 2009 Pasal 111 ayat (1): pemegang IUP dan IUPK wajib memberikan laporan tertulis secara berkala atas rencana kerja dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan kinerjal dan batubara kepada menteri, gubernur, atau bupati/wakota sesuai dengan kewenangannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 Pasal 5 (3e): pemberian pedoman dan standar pelaksanaan pengelolaan usaha pertambangan meliputi: pedoman penyusunan tahunan teknis dan lingkungan (RKTTL). Kemudian dalam Kepmentab 1211 tahun 1995 Pasal 5 (1a): kepala teknik tambang wajib menyampaikan laporan kepada pelaksana inspeksi tambang dengan tembusan kepada kepala pelaksana inspeksi tambang wilayah mengenai pelaksanaan kegiatan pengelolaan dan pemantauan lingkungan secara berkala, sesuai dengan bentuk yang ditetapkan.

Pasal 6 (1): Pengusaha pertambangan wajib menyampaikan rencana tahunan pengelolaan, pemantauan lingkungan (RTKPL) kepada kepala inspeksi tambang dengan tembusan kepada kepala pelaksana inspeksi tambang.

Dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 02 Tahun 2014, Pasal 3 (3a): pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pengelolaan IUP yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota, yang meliputi: supervisi atau pengawasan terhadap rencana kerja tahunan teknis dan lingkungan

(RKTTL). Peraturan Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara nomor 714K/30/DJB/2014: berdasarkan hasil evaluasi dimaksud pada ayat (1), Ditjen dapat mengusulkan kepada Dirjen Daglu untuk mencabut ET Batubara, antara lain RKTTL yang tidak disetujui .

Aspek kegiatan RKTTL Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) pengelolaan lahan yang telah dilakukan dengan menentukan:

- a. Luas lahan yang terbuka; perusahaan PKP2B menguraikan luas wilayah pertambangan dan status daerah (bila kawasan hutan, tuliskan izin pinjaman pakai dan masa berlakunya), luas lahan yang telah dibuka sampai dengan saat ini, untuk kebutuhan: timbunan tanah/batuan penutup di luar tambang. Timbunan tanah pucuk, jalan tambang, jalan non tambang, pabrik pengolahan dan pemurnian, kolam/timbunan tailing, kolam sedimen/kendali erosi lainnya, fasilitas penunjang lainnya (kantor, perumahan bengkel, gudang dan lain-lain).
- b. Luas lahan yang telah direklamasi; perusahaan dianjurkan untuk menguraikan kegiatan reklamasi yang telah dilakukan, luas lahan yang telah direvegetasi maupun luas lahan yang telah dityata tapi belum direvegetasi, beserta status area lahan tersebut, untuk bekas tambang timbunan tanah/batuan penutup diluar tambang, bekas jalan tambang, bekas kolam/timbunan tailing, kolam sedimen/kendali erosi lainnya, fasilitas penunjang lainnya (kantor, perumahan, bengkel, gudang dan lain-lain)

Aspek rencana pembukaan lahan, perusahaan menguraikan tentang rencana pembukaan lahan untuk tahun...yang mencakup lokasi, luas lahan dan alokasi lahan asal, serta status area lahan tersebut untuk timbunan tanah penutup di luas tambang. Timbunan tanah pucuk, jalan tambang, jalan non tambang, kolam/timbunan tailing, kolam sedimen/kendali erosi lainnya, fasilitas penunjang lainnya (kantor, perumahan bengkel, gudang dan lain-lain).

Aspek teknik dan metode pengelolaan lingkungan, dengan menguraikan teknik, metode dan peralatan yang digunakan dalam pengelolaan lingkungan. Aspek Rencana Pemantauan Lingkungan

(RPL). Aspek Rencana Kerja K3, statistik kecelakaan, realisasi penggunaan dan rencana penggunaan B3, Rencana penggunaan Bahan peledak khusus bagi perusahaan yang menggunakan n, realisasi pelaksanaan program tahun sebelumnya dan rencana kerja usaha penunjang

Analisis mengenai hubungan kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah terhadap perusahaan yang berlisensi PKP2B, dalam hal bagi hasil dapat diuraikan sebagai berikut: Dana bagi hasil terdiri dari: Perjanjian Karya Pengelolaan Dan Pengusahaan Batubara (PKP2B) yang mengatur mengenai Dana Hasil Penjualan Batubara (DHPB) yang akan dirinci sebagai berikut: DHPB=13,5% lalu dibulatkan 100% yang dibagi atas dua pembagian yaitu:

- a. Untuk dana Pengembangan 7%, dana pengembangan ini dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Keuangan tentang rincian pembagiannya tidak jelas, sehingga daerah-daerah banyak yang mengejar, sedangkan dana royalti memiliki rincian yakni;
- b. Untuk dana Royalti 6,5%, Royalti ini mesti dibulatkan 100% lalu dibagi sesuai dengan pembagian yang terdapat di dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yakni: 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Pemerintah daerah kemudian dirinci menjadi Pemerintah Daerah yang 80%= Provinsi 16%; daerah penghasil 32% dan daerah lainnya dalam satu provinsi 32%. Salah satu contoh untuk di Provinsi Kalimantan Timur yang terdiri atas 9 Provinsi sehingga dana royalti dibagi dari 32% ke 9 Provinsi.

Kondisi di atas masih menggunakan perundang-undangan pemerintahan yang lalu yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Hal ini menunjukkan adanya hubungan yang tercipta antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten atau kota. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, Pasal

6 adalah kewenangan pemerintah pusat, Pasal 7 adalah kewenangan pemerintah daerah provinsi dan Pasal 8 adalah kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Demikian halnya dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juga mengatur pembagian kewenangan pada Pasal 10 menjadi kewenangan Pemerintah, Pasal 13 kewenangan pemerintah daerah provinsi dan Pasal 14 adalah kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara sangat besar terutama di dominasi di daerah Kabupaten/Kota. Sebab dalam pemberian izin pemerintah mendelegasikan kepada daerah sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pusat dan daerah. Disamping itu dianutnya asas *made-bewing* bahwa pemerintah dapat menyerahkan kekuasaan ke daerah bila diperlukan dalam sistem pemerintahan.

Penulis dapat menyimpulkan bahwa kewenangan pemerintah pusat dan daerah terhadap perusahaan yang menerapkan pola PKP2B adalah sebagai berikut:

- a. Perusahaan Mineral dan Batubara yang masih menerapkan pola PKP2B adalah merupakan kewenangan Pusat baik dalam penetapan RKAB maupun RKTTL.
- b. Pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersama pemerintah Daerah baik Provinsi maupun kabupaten/Kota
- c. Bagi Hasil 7% adalah dana pengembangan untuk Anggaran Pendapatan Belanja Negara, menurut penulis walaupun diarahkan ke APBN bukankah itu ke pemerintah pusat sementara dana yang bersumber dari royalti 6,5%, pemerintah Pusat juga memperoleh 20%. Sedangkan Pemerintah Daerah hanya memperoleh dana dari royalti dengan rincian: Provinsi 16% dan Kabupaten/Kota sebagai daerah penghasil 32% dan daerah lainnya dalam satu provinsi 32%.

Gambaran pembagian dana hasil sebagaimana yang di uraikan di atas memiliki kecenderungan ketidakadilan, sebab alokasi dana kepusat sangat mendominasi 7% untuk dana pengembangan,

ini menimbulkan kecemburuan di daerah sehingga oleh daerah banyak mempertanyakan rincian 7% seperti apa? Tidak memberi kejelasan, sementara dari 6,5% untuk pemerintah pusat juga mendapat bagian 20%. Sehingga bila dianalisis hampir semua pendapatan dari pengelolaan sumber mineral dan batubara mengalir ke pusat. Fenomena ketidakadilan tersebut, sangat tepat bila dianalisis menggunakan teori Aristoteles yang berfokus pada distributif dan korektif. Keadilan distributif berlaku dalam hukum publik sedangkan keadilan korektif berlaku untuk hukum pidana dan perdata.

C. Permasalahan Hubungan Kewenangan Pemerintah Atas PKP2B

PKP2B adalah perusahaan yang menerapkan pola kontrak namun dalam kenyataan terhadap PKP2B ini terdapat 13 perusahaan, yang mendapatkan izin untuk melanjutkan penambangan di hutan lindung 13 perusahaan. Perusahaan tersebut adalah:

1. PT. Freeport Indonesia
2. PT. Karimun Granit
3. PT. INCO Tbk
4. PT. Nataram Mining
5. PT. Nusa Halmahera Minerals
6. PT. Pelsart Tambang Kencana
7. PT. Interex Sacra Raya
8. PT. Weda Bay Nickel
9. PT. Gang Nikel
10. PT. Sorikmas Mining
11. PT. Aneka Tambang (Bulu Sultra)
12. PT. Indominco Mandiri
13. PT. Aneka Tambang (Buli Malut)

Izin yang diberikan ke 13 PT. pertambangan tersebut, lalu pemerintah menetapkan 14 blok lokasi penambangan. Adapun luas areal untuk 14 blok tersebut sekitar 927.648 Ha. Menurut data Kementerian Kehutanan total areal 14 blok luasnya setara dengan

2,7% dari luas total hutan lindung di Indonesia yang mencapai 33 Juta Ha tambang selalu merangsang penebangan hutan sehingga tutupan hutan semakin menipis. Dampaknya adalah banjir, tanah longsor, kekeringan wilayah sekitar tambang juga menimbulkan pencemaran sungai, konflik pertanahan dan hutan adat, serta munculnya pelacuran lokal. Tentu saja tambang juga memberi keuntungan bagi negara dan rakyat. Tetapi, bila tambang harus mengambil sumber kehidupan manusia dan bumi tentunya kalkulasi keuntungan atas sebuah tambang perlu ditinjau ulang. Dengan keluarnya peraturan ini, tidak ada jaminan bahwa pemerintah Indonesia hanya akan memberi izin 13 perusahaan tambang. Perusahaan pertambangan lain tentu akan menuntut pemerintah Indonesia memberikan izin serupa. Bila pemerintah menolak, mereka bisa berdalil bahwa pemerintah telah melakukan diskriminasi.

Bila izin-izin tersebut diluluskan, maka Indonesia akan menghadapi kehancuran hutan luar biasa karena hutan lindung adalah salah satunya benteng terakhir hutan di Indonesia. Siapa menjamin perusahaan tambang akan membuka di kawasan tambang saja, Masuknya tambang selalu diiringi kebutuhan membuka kawasan lain melakukan *illegal logging* dengan mempergunakan infrastruktur yang dibangun oleh perusahaan tambang. Banjir bandang, kekeringan, tanah longsor, punahnya flora dan fauna lebih dahsyat tinggal menunggu waktu. Padahal ada tiga aturan yang melarang penambangan di kawasan lindung :

1. UU No. 5 Tahun 1990, tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, intinya melarang berbagai kegiatan yang mengakibatkan perubahan keutuhan kawasan pelestarian alam.
2. UU No. 41 Tahun 1999, tentang kehutanan, melarang penambangan di hutan lindung
3. KK Pertambangan, dalam salah satu klausulnya menyatakan bahwa force majeure (Keadaan memaksa) meliputi perintah atau petunjuk yang merugikan dari setiap pemerintahan de jure atau de facto atau perangkatnya atau sub divisinya.

Untuk mengatasi persoalan tersebut Pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Peraturan baru ini memberi legitimasi hukum bagi pemerintah untuk memberikan izin kepada perusahaan nasional dan multinasional melakukan penambangan terbuka di hutan lindung. Perppu yang ditandatangani Presiden Megawati Soekarnoputri tanggal 11 Maret 2004, prinsipnya menambah ketentuan baru pada Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 yaitu Pasal 83 (a) dan Pasal 83 (b).

Pasal 83 (a), menegaskan bahwa; semua perizinan atau perjanjian di bidang Pertambangan di kawasan hutan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut. Sebelumnya, menurut Undang-Undang No. 41 tahun 1999 dalam Pasal 19 ayat 1 tertera bahwa perubahan peruntukan fungsi hutan harus terpadu, sementara pasal 19 ayat 2 menjelaskan perubahan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan luas, serta bernilai strategis ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR. Sedangkan tata cara perubahannya diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah. Juga Pasal 38 (4), ditetapkan pada kawasan hutan lindung melakukan penambangan terbuka dengan ketentuan ini, 150 izin pertambangan yang telah dikeluarkan menjadi terhambat realisasinya karena lokasinya berada di hutan lindung. Setelah melalui berbagai proses, maka tinggal 22 kontrak pertambangan dibawa ke DPR untuk dibicarakan.

Dari hasil pembicaraan dengan DPR akhirnya disepakati 13 kontrak pertambangan yang diprioritaskan untuk diberikan izin melanjutkan kegiatannya dengan pertimbangan cadangannya jelas ada dan secara ekonomis nilainya sangat tinggi. Keluarnya peraturan ini menggambarkan bahwa kesempatan politik kembali tertutup. Setelah dua tahun lebih kelompok penentang tambang di hutan lindung menikmati perpecahan di dalam kabinet Megawati, dalam menanggapi izin penambangan secara terbuka di hutan lindung. Saat ini semua elite setuju memberikan izin perusahaan

penambangan di hutan lindung sebelumnya. Dalam kabinet terjadi perpecahan antara Menteri ESDM, Menteri Negara Percepatan Pertumbuhan Kawasan Indonesia Timur, dengan dukungan Menteri Negara Lingkungan Hidup yang bertindak sebagai pendukung utama diperbolehkannya penambangan di hutan lindung. Mereka berhadapan dengan menteri Kehutanan yang bersikeras melarang tambang di hutan lindung karena bertentangan dengan Undang-Undang Kehutanan No. 41 tahun 1999

Pasal 38 ayat (4) tentang larangan penambangan secara terbuka di kawasan hutan lindung.

D. Kesimpulan

Hubungan kewenangan atas pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara:

- a) Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), menjadi kewenangan pemerintah pusat, kecuali dalam bentuk pengawasan terlibat secara bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.
- b) Izin Usaha Pertambangan (IUP), kewenangan untuk IUP Penanaman Modal Asing oleh pemerintah pusat sedangkan kewenangan terhadap IUP Penanaman Modal Dalam Negeri oleh pemerintah daerah.

Bab VII

Hubungan Ideal Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Atas Izin Usaha Pertambangan (IUP)

A. Dasar Hukum

Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan IUP diatur dalam undang-undang pertambangan mineral dan batubara Pasal 36 sampai dengan Pasal 48. IUP sebagai bentuk legalitas dalam pengelolaan dan pengusahaan tambang mineral dan batubara yang diperuntukkan untuk badan usaha baik swasta maupun nasional, maupun badan usaha asing, koperasi dan perseorangan. Dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, IUP ada dua yaitu IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi.

IUP Eksplorasi secara teknis meliputi : penyidikan, eksplorasi dan studi kelayakan. Sedangkan IUP Operasi Produksi cakupan legalitas meliputi kegiatan usaha penambangan yaitu; konstruksi, atau

pekerjaan persiapan; penambangan; pengolahan dan pemurnian; dan pengangkutan dan penjualan.

Dalam IUP ada batasan-batasan pengaturan yaitu:

1. Batasan Umum yaitu hanya berlaku untuk satu jenis mineral saja sesuai dengan permohonan; apabila ditemukan mineral lain, maka apabila pemegang IUP berminat atas mineral tersebut, wajib mengajukan IUP baru untuk mineral bersangkutan dan diberikan prioritas untuk itu; IUP baru diajukan kepada menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai kewenangannya; dan apabila tidak berminat pemegang IUP wajib menjaga dan memelihara mineral tersebut dan pengelolaan pengusahaannya dapat kepada pihak lain.
2. Batasan Aturan bagi IUP Mineral logam: IUP eksplorasi; jangka waktunya paling lama 8 tahun dan luas wilayah antara 5.000- 100.000 Ha. IUP Operasi Produksi batasannya: jangka waktunya paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang 2x10 tahun, Luas Wilayah Operasi produksi paling banyak 25.000 Ha.
3. Batasan aturan bagi IUP Mineral buka Logam; IUP Eksplorasi, batasan jangka waktu kegiatan paling lama 3 tahun dan mineral bukan logam jenis tertentu paling lama 7 tahun. Luas wilayah antara 500-25.000 Ha. IUP Operasi produksi, mempunyai batasan jangka waktu kegiatan usaha selama 10 tahun dan dapat diperpanjang 2x5 tahun. Untuk mineral bukan logam jenis tertentu, diberikan waktu pengusahaan selama 20 tahun dan dapat diperpanjang 2x10 tahun; luas wilayah operasi produksi paling banyak 5.000 Ha.
4. Batasan aturan IUP Pertambangan Batuan: IUP Eksplorasi, jangka waktunya selama 3 tahun dengan luas wilayah antara 5 Ha-5.000 Ha. IUP Operasi produksi batasan jangka waktu kegiatan 5 tahun dan dapat diperpanjang 2x5 tahun. Luas wilayah maksimal 1.000 Ha.
5. Batasan IUP pertambangan batubara; IUP eksplorasi batasan jangka waktu selama 7 tahun dengan luas wilayah 5.000-50.000 Ha. IUP Operasi Profuksi batasan kegiatan selama 20 tahun dan

dapat diperpanjang 2x10 tahun. Luas wilayah maksimum 15.000 Ha.

6. Batasan aturan IUP pertambangan Radioaktif; mineral radioaktif merupakan mineral strategis, bukan hanya dari sudut pandang nasional, tetapi juga dunia internasional.

Selain bersifat strategis, juga sensitif terhadap isu-isu internasional.

B. Hak dan Kewajiban Pemegang IUP

Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara bagi negara terhadap pemberian IUP dilakukan berdasarkan pembagian wewenang dengan mengikuti tingkat kewenangan sebagaimana dalam undang-Undang Mineral dan Batubara pada Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8. Kewenangan pemerintah pusat, kewenangan pemerintah provinsi dan kewenangan kabupaten/kota. Dalam penerbitan IUP oleh kewenangan daerah kabupaten/kota banyak menimbulkan persoalan/penyelewengan kewenangan oleh aparaturnegara.

Mengenai hak dan kewajiban pengusaha IUP sama dengan pengusaha dengan sistem PKP2B, hanya dari aspek kewenangan pemerintah untuk IUP yang berstatus PMA menjadi kewenangan Pusat dan Untuk yang berstatus PMDN menjadi kewenangan Daerah. Dalam bagi hasil IUP hanya ditentukan dari besar kalori batubaranya. Yang kadangkala ada 3,75% lalu ini dibulatkan menjadi 100% kemudian dibagi ke pusat 20%, provinsi 16% ke daerah penghasil 32 % dan daerah lainya dalam provinsi 32 %.

Menurut penulis sekalipun undang-undang pemerintahan daerah sudah diganti namun untuk acuan bagi hasil tetap mengacu ke aturan tersebut, mengingat daerah kabupaten/kota walaupun tidak diberi kewenangan dalam peraturan pemerintahan daerah namun akibat dari usaha pertambangan di rasakan langsung oleh masyarakat disekitar tambang.

a. Permasalahan Hubungan Kewenangan Pemerintah terhadap IUP

Pada awal tahun 2009, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara. Pasca disahkannya undang-undang ini sekaligus mengakhiri rezim kontrak atau perjanjian. Kehadiran Undang-Undang Mineral dan Batubara, dilandasi dengan niat untuk memperbaiki tata kelola pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Salah satu esensi perbaikan yang dikandung undang-undang mineral dan batubara adalah menata ulang izin-izin yang tumpang tindih.

Salah satu kendala pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dianggap masih terlalu general. Sementara, dalam kasus tambang mineral dan batubara terdapat beberapa kondisi yang spesifik, yang tidak bisa diakomodir dalam undang-undang yang sifatnya general. Misalnya dulu kita punya aturan bahwa jika mau menambang harus punya izin usaha pertambangan (IUP) eksplorasi dan minimal harus mempunyai wilayah seluas 5.000 meter persegi. Pada kenyataannya persyaratan tersebut sudah tidak relevan di berbagai daerah. Bangka Belitung (Babel) misalnya luas wilayah 5.000 meter persegi itu sudah tidak ada lagi. Jika mengacu pada aturan tadi, sehingga secara otomatis di daerah tersebut tidak bisa dibuka IUP baru.

Aturan mengenai luas wilayah IUP yang 5.000 meter persegi itu adalah membatasi izin, berdasarkan data Kementerian ESDM, mencatat sudah ada lebih dari 10.000 izin. Kondisi ini perlu ditangani dengan serius oleh pemerintah artinya jika tidak diperketat persyaratan izin maka jumlahnya akan terus melonjak hingga 20.000 izin nantinya, karena begitu mudahnya pemerintah daerah kabupaten/kota mengeluarkan izin. Namun sisi lain yang menghadang adalah kurangnya atau lemahnya aspek pengawasan pemberian izin tapi ternyata mereka tak mempunyai tenaga pengawas. Sehingga seyogyanya proses pemberisan izin juga harus diawasi. Setiap daerah sudah seharusnya memiliki inspektur tambang (IT), jikapun daerah sudah memiliki inspektur tambang,

tetapi jumlahnya masih relatif tidak mencukupi dibandingkan dengan jumlah izin yang sedang diajukan. Lemahnya pengawasan pemberian izin

Di samping itu hal lain dan dapat menjadi pemicu carut marutnya pengelolaan pertambangan mineral dan batubara adalah peran pemerintah untuk segera menyesuaikan sistem kontrak atau perjanjian sebab jika berbicara secara hukum penyesuaian kontrak itu seharusnya dilakukan dalam jangka waktu satu tahun sesuai dengan undang-undang pertambangan mineral dan batubara. Sebenarnya bila ditinjau dari aspek hukum sudah menimbulkan kontradiksi sebab disatu sisi pemerintah menghormati asas *pacta sun servanda*; bahwa kontrak itu harus dihormati sebagai Undang-Undang. Tapi disisi lain pemerintah juga mempunyai kewajiban untuk mengamandemen kontrak supaya lebih fair.

Sebuah contoh PT. Freeport Indonesia hanya membayar satu persen royalti, sementara aturan yang ada sekarang sudah 3,75% pengusaha lokal sudah menerapkan dan membayar 3,75% (UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara), sementara PT. Freeport hanya membayar satu persen. Dari sisi keadilan hal tersebut tentu sangat mengganggu. Oleh karena itu pemerintah harus terus berbenah diri untuk dapat mengupayakan melakukan renegotiasi kontrak yang sudah ada sebelum aturan baru berlaku. Sebab masyarakat banyak menuntut menginginkan upaya renegotiasi kontrak karya. Hal ini tidak berarti bahwa pemerintah tidak menghormati kontrak, namun pemerintah juga perlu memahami bahwa kondisi ekarang sangat berbeda dengan yang dulu. Sehingga dengan upaya ini membuat masyarakat dapat memahaminya.

Selanjutnya hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan penataan terhadap izin pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Salah satunya adalah dengan memperketat masalah perizinan tambang mineral dan batubara. Artinya pemerintah akan lebih selektif dalam memberikan IUP. Sekarang pemerintah sudah membuat rambu-rambu, bahkan dalam Undang-

Undang mineral dan batubara ada ketentuan pidana jika pemberi izin menerbitkan IUP tidak sesuai dengan kewenangannya, maka bisa dikenakan sanksi pidana.

Oleh karena segera melakukan prioritas penataan dan pengetatan terhadap IUP yang ada supaya kedepan aktivitas industri tambang mineral dan batubara tetap berjalan dengan baik dan investasi tidak terkendala. Inilah implikasi dari kelemahan dari Undang-Undang Pertambangan mineral dan batubara. Munculnya gugatan akibat ketidakpuasan terhadap sebuah peraturan bisa juga diajukan oleh siapa saja. Terhadap undang-undang mineral dan batubara bila merasa dirugikan. Akan tetapi bagi mereka yang merasa diuntungkan setuju atau tidak setuju terhadap produk perundang-undangan adalah sebuah yang lumrah.

Bagi mereka yang merasa tidak sependapat dengan undang-undang mineral dan batubara dapat menempuh mekanisme gugatan terhadap sebuah peraturan sebagai koridor hukum yang konstitusional, sehingga segala implikasi-implikasi yang menurut sebagian pihak adalah implikasi negatif dapat diajukan untuk diuji sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Pemerintah menghormati segala bentuk upaya hukum yang ditempuh.

Demikian halnya dengan putusan Mahkamah Agung yang sebetulnya menurut pemerintah tidak bisa dikeluarkan, namun pemerintahpun tetap menghormatinya dan bahkan melaksanakan putusan tersebut. Meskipun yang membuat aturan tersebut adalah lembaga negara yang menurut Undang-Undang Dasar punya kewenangan untuk mengeluarkan putusan tersebut, pemerintah akan menghormatinya.

Terhadap aturan pelaksanaan undang-undang mineral dan batubara terus dilengkapi, sehingga pemerintah sudah menyiapkan sekitar 20 peraturan menteri untuk melaksanakan empat peraturan pemerintah (PP) yang menjalankan amanat undang-undang mineral dan batubara. Akan tetapi yang menjadi masalah adalah ada wilayah pertambangan (WP) yang belum keluar, sehingga penerbitan IUP pun juga tidak bisa keluar, oleh karenanya setelah WP keluar

berikutnya pemerintah akan mengeluarkan aturan mainnya. Hingga saat ini aturan pelaksanaan undang-undang mineral dan batubara siap keluar hanya menunggu WP.

Saat ini sudah empat PP yang menjadi turunan dari Undang-Undang mineral dan batubara, kemudian ada satu PP yang sudah direvisi terkait dengan beberapa pasal yakni PP No. 23 Tahun 2010 tentang pelaksanaan Kegiatan Usaha pertambangan Mineral dan batubara direvisi menjadi PP No. 24 tahun 2012, revisi ini dimaksud agar lebih operasional. Bila ditilik secara umum sudah terlihat adanya kepatuhan dari pemerintah daerah dan masyarakat untuk mengikutinya, walaupun masih ada juga pihak yang belum mematuhi.

Implementasi undang-undang mineral dan batubara mengalami sebuah tantangan sebab masih ada beberapa pihak yang mensinyalir tentang kepastian hukum sektor mineral dan batubara khususnya di daerah. Permasalahan yang sering kali muncul adalah silang sengkabut proses perizinan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bahkan antar daerah sendiri dinilai sebagai indikasi masalah ini. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa kenyataan tersebut masih terjadi, meskipun tidak dapat digeneralisir secara nasional.

Terhadap kekhawatiran ini pemerintah sebagai penegak hukum dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, terdapat hirarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Yakni:

- 1) UUD NRI Tahun 1945
- 2) Ketetapan MPR
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan daerah Provinsi
- 7) Peraturan daerah Kabupaten/Kota

Prinsipnya adalah peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat lege inferior*) dan peraturan yang lebih belakang akan mengenyampingkan peraturan sebelumnya (*Lex posterior derogat lege priori*). Oleh karena itu jika membuat peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Perundang-Undangan di atasnya.

Bila ditemukan adanya sengketa maka akan diselesaikan melalui pengadilan Mahkamah Agung (*judicial review*) atau lewat Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga ini adalah tempat untuk menguji aturan yang lebih tinggi, sehingga bagi semua pihak baik pemerintah daerah memiliki hak untuk menguji aturan yang lebih tinggi sehingga tidak dibenarkan melakukan tindakan atau upaya-upaya destruktif. Sebab sesungguhnya Pemerintah Pusat menghormati hak setiap warganya.

Tambang mineral dan batubara tergolong sebagai kelompok investasi yang sangat seksi sehingga sangat meggiurkan bagi investor terutama investor asing. Peraturan yang mendukung investasi adalah kebijakan *Clean and Clear (CnC)*. Oleh karena itu, seluruh perizinan harus menggunakan pola izin usaha pertambangan selanjutnya disingkat IUP. Oleh karena itu direktorat jenderal mineral dan batubara melaksanakan kegiatan pendataan ulang perizinan dibidang pertambangan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah diseluruh Indonesia. Pendataan ini dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi, verifikasi dan klasifikasi. Pendataan atau rekonsiliasi ini sangat penting sebagai landasan akan kebijakan Nasional Pertambangan kedepan selain juga akan dihasilkan database IUP nasional yang komprehensif.

Melalui penataan perizinan merupakan upaya pemerintah yang akan membawah dampak positif bagi penyelenggaraan kebijakan dan pendapatan negara. Tujuan pemerintah melakukan penataan terhadap IUP adalah:

1. IUP dapat digunakan sebagai dasar penetapan wilayah pertambangan (WP)
2. Bahan koordinasi dengan instansi lain dalam penentuan tata

ruang sehingga dapat mengetahui tumpang tindih antara daerah, tumpang tindih antar sektor dan tumpang tindih antar pemegang IUP

3. Optimalisasi penerimaan negara bukan pajak/ iuran tetap, royalti dan penjualan hasil tambang) dari IUP
4. Peluang untuk peningkatan nilai tambah mineral dan batubara
5. Mengetahui produksi nasional mineral batubara
6. Sebagai dasar penentuan pemenuhan kebutuhan domestik atau *Domestic Market Obligation (DMO)*
7. Peningkatan kontribusi usaha jasa pertambangan nasional;
8. Peningkatan kebutuhan sumber daya manusia; dan
9. Dapat juga digunakan untuk mengelola lingkungan

Tahun 2013 jumlah IUP yang telah teregistrasi di Ditjen Minerba per 27 Maret 2013 sejumlah 10.809 dengan hasil verifikasi 5.502 IUP *Clear and clen (CnC)* dan 5.307 IUP *Non Clear and Clean* dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 9: Hasil Verifikasi IUP

STATUS	MINERAL		BATUBARA		JUMLAH
	Eksplorasi	OP	Eksplorasi	OP	
CnC	1.361	1.906	1.338	897	5.502
NON CnC	1.583	2.073	1.190	461	5.307
TOTAL	2.944	3.979	2.528	1.358	10.809

Sumber data: Ditjen Minerba 2014

IUP *CnC* adalah data IUP yang perizinannya tidak bermasalah dan tidak termasuk dalam kategori tumpang tindih sama komoditi, tidak tumpang tindih beda komoditi, tidak tumpang tindih lintas kewenangan, dokumen pendukung sudah lengkap, koordinat sesuai dengan SK dan KP yang belum penyesuaian menjadi IUP. Setiap perusahaan diwajibkan melengkapi status *CnC*-nya, sebab dari

sisi investasi ini sangat baik sebab investor yang ingin menanam sahamnya di Indonesia hanya tinggal melihat saja bagaimana status *CnC* perusahaan yang akan dibantu investasinya.

Status *CnC* sekaligus menjadi indikator apakah perusahaan bagus atau tidak. Artinya, investasi di sektor mineral dan batubara tidak lagi seperti membeli kucing dalam karung. Pengalaman terdahulu, yakni banyak investor yang sudah menanamkan sahamnya tapi ternyata izinnya bodong atau status *CnC*-nya tidak jelas. Sekarang melalui kebijakan pemerintah *CnC* ini maka, sudah lebih aman karena pemerintah sudah melakukan evaluasi terhadap izin-izin yang sudah ada. Sehingga dengan adanya penataan perizinan ini akan lebih baik kedepan. Mengenai kebijakan pemerintah dalam meningkatkan nilai tambah juga akan mendorong investor untuk menanamkan sahamnya di Indonesia melalui pembangunan *smelter*.

Terkait dengan banyaknya permasalahan dalam perizinan pemerintah pada akhirnya juga membuat *Standard Operational Procedure* (SOP) terkait dengan pemrosesan IUP *CnC*. Dalam SOP ditegaskan bahwa untuk menghindari adanya jasa perantara atau jasa orang-orang yang tidak bertanggung jawab yang menguubungkan antara pemerintah dengan pihak perusahaan, bisa langsung berhadapan dengan pemerintah. Oleh karena itulah, lalu pemerintah membentuk sistem pelayanan terpadu satu pintu untuk proses pemberian IUP *CnC*.

Mengenai Penerimaan negara melalui IUP dalam bentuk royalti yakni penentuan royalti dapat disesuaikan dengan kualitas batubara, kualitas batubara yang dimaksudkan dapat dilihat dari kalori dari batubara tersebut misalnya ada yang 3% sampai 7%, hal ini penulis tidak menguraikan secara rinci mengenai kriteria kalori dan penentuan persen sebab terkait dengan hal yang bersifat sangat teknis. Jadi gambaran dari royalti IUP adalah 3%-7% dibulatkan jadi 100% lalu dibagi menjadi Pusat 20%; Provinsi 16%;

Daerah penghasil 32% dan daerah lainnya dalam satu provinsi 32%. Terhadap perusahaan dengan pola IUP juga diwajibkan untuk membuat RKAB dan RKTTL, perbedaan dengan PKP2B menjadi

kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan IUP untuk PMA tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kecuali PMDN adalah menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Analisis mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat di kaji dari aspek Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, menetapkan Wilayah Pertambangan setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian berdasarkan hasil keputusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian Undang-Undang nomor 4 tahun 2009 pada tanggal 22

November 2012 dalam perkara No. 10/PUU-X/2013 maka Pasal 9 ayat (2) diubah MK sehingga ditetapkan sebagai berikut; WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah setelah ditentukan oleh Pemerintah Daerah dan berkonsultasi dengan DPR RI.

Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral saat ini telah menyusun Rancangan Wilayah Pertambangan (WP) dari data Formasi Pembawa Mineral dan Batubara, Potensi Mineral dan Batubara, Potensi Mineral Radioaktif, Eksisting KK, PKP2B. IUP dan IPR Tata Guna Kawasan Hutan, dan Rencana Tata Ruang Sesuai dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 junto Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 dan disampaikan ke DPR dengan surat Nomor 5265/30/MEM.B/2010 Tanggal 11 Agustus 2010.

Selanjutnya Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara menyusun Rancangan Wilayah Pertambangan (WP) yang terdiri dari tujuh pulau yaitu: Pulau Sumatera, Pulau Jawa dan Bali, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi, Pulau Papua, Kepulauan Nusa

Tenggara, dan Kepulauan Maluku. Sampai saat ini telah beberapa kali melakukan rapat dengar pendapat antara Kementian ESDM c.q. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, dengan komisi VII DPR-RI terkait WP.

Kementrian ESDM menerima permohonan yang diajukan 72 Pemerintah Daerah baik Kabupaten maupun Kota untuk

dispensasi penerbitan IUP mineral bukan logam dan batuan dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur pembangunan. Pembangunan yang dimaksud khususnya untuk pembangunan infrastruktur nasional dan daerah serta pemenuhan kebutuhan pasokan industri dalam negeri, sarana dan prasarana untuk pembangunan yang bersifat strategis seperti jalan tol, bandara, *double track* kereta api, infrastruktur migas, pabrik semen dan lain-lain.

Berdasarkan hasil evaluasi yang diajukan oleh Kementerian ESDM c.q. Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara terhadap permohonan dari 72 Pemerintah daerah untuk menerbitkan IUP baru mineral non logam dan batubara tersebut maka diusulkan untuk diberikan rekomendasi kepada 40 Kabupaten/Kota. Dengan demikian Kementerian ESDM memerlukan rekomendasi dari DPR-RI untuk memberikan dispensasi penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Mineral bukan logam dan batuan untuk kebutuhan pembangunan.

Pengaturan mengenai kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota secara tegas diatur di dalam Pasal 6, Pasal 7 dan pasal 8 undang-undang pertambangan mineral dan batubara. Namun dalam implementasinya kewenangan yang atribusikan oleh perundang-undangan justru kepada pejabat daerah terutama dalam hal pembuatan perizinan melampaui batas kewenangan sehingga menimbulkan banyak permasalahan. Demikian halnya dalam peraturan pemerintahan daerah yang lama juga mengatur mengenai pembagian kewenangan. Oleh karena munculnya berbagai persoalan sehingga menyebabkan ditetapkan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa telah terdapat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal kewenangan, pemanfaatan sumberdaya mineral dan batubara. Hubungan kewenangan yang dimaksud adalah pengatribusian tugas yang secara tegas tercantum di dalam undang-undang mineral

dan batubara serta undang-undang pemerintahan daerah yang lama. Adapun penyebab munculnya berbagai permasalahan baik pada rezim PKP2B maupun rezim IUP disebabkan oleh:

- a. Adanya penyimpangan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap penetapan IUP;
- b. Koordinasi pemerintah pusat ke pemerintah daerah belum berjalan dengan baik yakni tidak terdapat pengawas pemberi izin;
- c. Pemerintah belum berhasil melakukan renegotiasi terhadap Kontrak Karya dan PKP2B; dan
- d. Penataan IUP belum rampung; sehingga
- e. Penentuan WP juga belum bisa ditetapkan.
- f. Penerimaan negara atau royalti, perlu dilakukan kebijakan mengenai tarif royalti yang selama ini berbeda penerapan terhadap PKP2B dan IUP ke level yang lebih bisa diterima oleh pasar, untuk meningkatkan penerimaan negara, sehingga pendapatan negara dari batubara bisa lebih ditingkatkan.

Hakikat hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dilihat dari adanya pelimpahan kewenangan yaitu dengan desentralisasi, mencakup transfer sejumlah kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki otoritas penuh dalam pengambilan keputusan di wilayahnya. Dekonsentrasi atau pelimpahan pembuatan keputusan dalam beberapa bidang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Tugas pembantuan (*mede bewind*), tugas-tugas pusat diselenggarakan oleh unit pusat yang mempunyai wilayah kerja di berbagai provinsi.

Era tahun 2004, ciri hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan sistem otonomi daerah berlangsung otonomi seluas-luasnya yaitu daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengelola sumber daya mineral dan batubara. Dikecualikan dari otonomi tersebut adalah urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti urusan politik luar negeri, urusan pertahanan keamanan, urusan moneter dan fiskal nasional, urusan yustisi dan urusan agama.

Adanya pengalaman pahit dalam era sebelumnya, sehingga menimbulkan keadaan dimana, daerah merasa tidak berkembang dan adanya kontrol dan eksploitasi pusat, serta lemahnya kesempatan daerah dalam mengambil keputusan pada tataran kebijakan nasional. Setelah masuk era desentralisasi di tahun 2004, peran pusat bergeser ke pemerintahan daerah, karena lemahnya kontrol pusat terhadap daerah akhirnya pemerintah daerah kebablasan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemudian penyebab terjadinya tindakan sewenang-wenang dalam pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara.

Keterbatasan tenaga pelaksana pengawasan di pemerintahan Kabupaten/Kota menyebabkan banyak izin-izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah c.q.

Pemerintah Kabupaten/Kota yang menimbulkan masalah. Oleh karena itu menurut penulis hal yang perlu dilakukan sebagai solusi dari permasalahan tersebut adalah agar:

1. Menteri dapat mengangkat dan menempatkan pengawas di bagian perizinan.
2. Menteri dapat mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai ruang lingkup pelaksanaan pengawasan.
3. Menteri dapat menempatkan pengawasan terhadap teknis pertambangan perzona dengan mengacu undang-undang nomor 23 tahun 2014.

Berbagai penyalahgunaan kewenangan di rezim desentralisasi lalu berakhir ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terhadap kesewenang-wenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan tambang mineral dan batubara, sejalan dengan teori John Rawls yang menyatakan bahwa jawatan dan jabatan kepemerintah yang terbuka bagi semua orang berdasarkan kondisi kesetaraan yang adil terhadap kesempatan. Artinya jika sebuah pemerintahan tidak menerapkan kesetaraan atau konsep keadilan maka masyarakat akan merasakan ketidakadilan.

Oleh karena itu Jeremy Bentham berpendapat bahwa negara dalam menjalankan perannya harus dapat memberi rasa kebahagiaan bagi masyarakatnya. Terkait kewenangan negara terhadap pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara hendaknya berkontribusi secara sehat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, untuk dapat memberi kebahagiaan yang nyata bagi rakyat, bukan justru menyensasikan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah yang menjadi ciri hubungan pusat daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah terlewati dan di rasa begitu banyak masalah dalam urusan pemerintahan ini, dalam kaitan dengan kewenangan.

Pelaksanaa atau penyelenggaraan wewenang pemerintah dan daerah terhadap pegusahaan sumber daya alam yang melimpah, merupakan karunia dan amanah dari Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia adalah kekayaan yang tak ternilai harganya. Oleh karena itu wajib dikelola secara bijak agar dimanfaatkan secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara ini, diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang meletakkan paradigma yang berbasis negara.

Implikasi paradigma ini adalah memberikan kewenangan penuh pada negara untuk menguasai, memiliki dan mengatur pengelolaan sumber daya mineral dan batubara tersebut dengan baik. Kekuasaan yang maha luas dimiliki oleh negara terhadap bumi, air, udara, dan segala sesuatu yang terkandung di atasnya merefleksikan adanya tanggung jawab yang sangat besar. Hal ini bukan berarti bahwa sumber daya alam tersebut adalah milik negara, melainkan negara hanyalah bertugas untuk mengatur keadilan, keberlanjutan dan fungsi sosial sumber daya mineral dan batubara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasa negara juga dimaksudkan untuk menghilangkan pemusatan penguasaan oleh seseorang atau sekelompok orang atas sumber daya mineral dan batubara, yang

dapat mengancam tercapainya kesejahteraan rakyat dan hilangnya fungsi sumber daya mineral dan batubara.

Kekayaan sumber daya mineral dan batubara Indonesia di pahami pemerintah sebagai modal penting dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Bidang sumber daya mineral dan batubara memegang peranan penting dalam perekonomian nasional. Hal tersebut terbukti dengan besarnya peranan sektor mineral dan batubara sebagai penyedia bahan baku industri, wahana alih teknologi, pendukung pengembangan wilayah, menciptakan lapangan pekerjaan, dan mendorong sektor lainnya.

Oleh karenanya, peran wewenang pemerintah sangat menentukan terselenggaranya pengelolaan yang baik. Pemerintah menggunakan instrumen izin untuk memperbolehkan atau memperkenankan seseorang/badan hukum untuk melakukan suatu kegiatan usaha pertambangan. Tujuan dari perizinan adalah:

1. Untuk mengarahkan dan mengendalikan terhadap aktivitas-aktivitas tertentu;
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan;
3. Keinginan melindungi objek tertentu;
4. Hendaknya membagi benda-benda yang sifatnya terbatas; dan
5. Memberikan pengarahan dengan cara menyeleksi

Hakikat izin adalah merupakan tindakan hukum pemerintah yang bersifat sepihak berdasarkan kewenangan yang sah. Tindakan sepihak dilakukan karena dalam sebuah perizinan mempunyai standar-standar tertentu yang harus dipenuhi. Jika standar tersebut belum terpenuhi maka ada larangan untuk terhadap segala bentuk kegiatan sampai mendapatkan izin. Sebab izin merupakan keputusan dari pejabat yang mempunyai sifat individual, konkrit, kausal dan *eenmaalig*.

Kewenangan pemberian izin usaha pertambangan (IUP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tidak lagi mutlak diberikan oleh pusat. Kewenangan tersebut sudah melibatkan level pemerintahan dibawahnya secara vertikal. Hal ini merupakan

implikasi dari kebijakan desentralisasi, dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa urusan pemerintahan secara mandiri (otonom) sebagai konsekwensi atas penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 telah memberi penguatan kepada penguasaan negara. Penguatan itu dimulai dengan perubahan rezim kontrak menjadi rezim izin. Dalam rezim kontrak posisi pemerintah mendua yaitu sebagai regulator sekaligus pihak yang melaksanakan kontrak. Jadi kedudukan pemerintah dan pengusaha sejajar. Hal ini tentunya dapat menjatuhkan kredibilitas pemerintah karena tidak dapat bertindak tegas selaku regulator. Pada hal segala sesuatunya dapat dinegosiasi berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak.

Antara IUP dan PKP2B dua bentuk legalitas dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Dalam hubungan hukum IUP bersifat publik sebagai instrumen hukum administrasi negara, sedangkan kontrak atau perjanjian bersifat perdata. Sehingga dalam penyelesaian sengketa oleh IUP dilakukan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), sedangkan pada kontrak melalui arbitrase oleh karena pemerintah harus berhati-hati dengan sistem kontrak tersebut.

Melalui sistem kontrak pemerintah berada diposisi dilema sebab dapat diarbitasikan apabila ada tindakan pemerintah yang keliru. Hingga saat ini masih terdapat beberapa perusahaan yang menerapkan pola kontrak yaitu PKP2B. Alasannya bahwa masa kontrak belum berakhir, sehingga saat berakhir pola PKP2B harus segera menyesuaikan dengan pola IUP. Dalam implementasi kewenangan pemerintah terhadap pengusaha PKP2B adalah menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Sedangkan untuk pola IUP dimana penerapan hukumnya oleh pemerintah dalam pembagian kewenangan bahwa untuk IUP yang berstatus Penanaman Modal Asing (PMA), menjadi kewenangan pemerintah pusat namun untuk yang berstatus penanaman modal dalam negeri (PMDN) menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Demikian halnya dalam melakukan penetapan terhadap kedua pola tersebut kembali kepada kewenangan masing-masing.

Pelaksanaan wewenang masing-masing tingkatan pemerintahan terhadap pelaksanaan sistem IUP dan PKP2B, seharusnya tidaklah menjadi hambatan bagi pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehingga dalam praktiknya dibutuhkan adanya penataan kembali mengenai hubungan kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan dalam bentuk pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Mengingat dalam peraturan perundang-undangan Nomor 23 Tahun 2014 wewenang pemerintah daerah Kabupaten/Kota ditiadakan.

Melalui penataan kembali hubungan kewenangan secara kelembagaan pada sistem IUP dan PKP2B yang selama ini diselenggarakan dengan cara koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Namun lembaga tersebut menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing, seharusnya saling berkoordinasi sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.

Melalui undang-undang pemerintahan yang baru hubungan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dibuat secara melembaga melalui mekanisme koordinasi dan supervisi. Salah satu contoh lembaga pembinaan dan pengawasan sekarang dibuat menjadi satu dibawah koordinasi pemerintah pusat. Namun menurut penulis sebaiknya lembaga tersebut dibuat menjadi zona, sebab di kabupaten/kota sudah tidak ada lagi. Bentuk zona ini justru mempermudah koordinasi, terutama secara vertikal ke pemerintah pusat.

Hubungan kewenangan pusat dan daerah seharusnya berlangsung secara tertib dan harmonis. Dalam kaitan dengan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara bila pemerintah menyalah gunakan kewenangan tentunya akan berdampak buruk dalam pengelolaan tersebut. Akibatnya mempengaruhi kinerja pemerintah, sebagaimana dalam konsep islam tentang penguasa dalam menjalankan kewenangannya dijelaskan dalam Q.S. Al An-

am ayat 65: Dialah yang berkuasa mengirimkan azab kepadamu, dari atas atau dari bawah kakimu atau Dia mencampurkan kamu dalam golongan-golongan yang saling bertentangan dan merasakan kepada sebagian kamu keganasan sebagian yang lain, perhatikanlah bagaimana, Kami menjelaskan berulang-ulang tanda-tanda kekuasaan Kami agar mereka memahaminya.

Maksud ayat di atas bahwa apabila penguasa tidak amanah dalam menjalankan kewenangannya maka Allah akan menurunkan azab yang datang dari atas seperti hujan batu, sembaran petir, dan lain-lain. Yang datang dari bawah seperti gempa bumi, banjir dan sebagainya. Sementara Allah swt, telah menjelaskan tanda-tanda kekuasaan-Nya dalam berbagai rupa dengan cara yang berganti-ganti.

Oleh karena dalam hubungan kewenangan ini, sebagai penguasa dan penentu kewenangan hendaknya memberi rasa keadilan dan kebergunaan. Kewenangan yang keliru terhadap pengelolaan sumber daya mineral dan batu bara baik yang dilakukan oleh pengusaha yang berstatus PKP2B dan IUP, akan berdampak buruk bagi negara.

Sebagaimana dalam Q.S. Ar-Rum ayat (3) yaitu: Telah tampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan perbuatan tangan manusia; Allah menghendaki agar mereka merasakan sebagian dari akibat perbuatan mereka, agar mereka kembali ke jalan yang benar.

Makna ayat di atas jelas fenomena kerusakan lingkungan baik di darat maupun di laut merupakan kasus antropogenetik yakni sebagai dampak negatif dari pola dan petingkah laku. Akibat negatif pencemaran dan kerusakan lingkungan harus dirasakan sendiri oleh manusia agar manusia sadar. Disamping itu sebagai peringatan bagi manusia terhadap penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara.

Padahal, Allah tak pernah menganiaya mereka, sebaliknya merekalah yang menganiaya diri mereka sendiri, sebab penduduknya pada zalim. Apabila penambangan dikelola dengan baik dan benar oleh negara maka Tuhan tidak pernah memporak-porandakan

suatu negeri tersebut, secara zalim kalau sekiranya penduduknya melestarikan.

Walaupun harus disadari bahwa dengan penambangan berarti melakukan pengrusakan terhadap bentang alam namun perlu diketahui bahwa jalan yang ditempuh sesuai dengan standar/prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga melalui prosedur yang benar tidak akan terjadi kesalahan. Oleh karena itu disinilah peran negara untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan pertambangan.

Melalui pengelolaan yang baik dan benar percepatan mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat segera terlaksana. Oleh karena inilah visi negara dalam melakukan pengelolaan tersebut. Peran negara melalui hubungan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mewujudkan visinya.

C. Hubungan yang Ideal Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Atas

Pengelolaan Dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral Dan Batubara Analisis mengenai hubungan yang ideal antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara dapat di kaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Antara peraturan perundang-undangan baik secara horizontal maupun secara vertikal idealnya saling bersinergi atau berlangsung dengan harmonis dan sinkron. Harmonisasi hukum secara horizontal dan hukum secara vertikal memiliki fungsi untuk pencegahan dan penanggulangan terjadinya disharmoni hukum yang dilakukan dengan melalui penemuan hukum, penalaran hukum, pemberian argumentasi yang rasional, dengan maksud untuk menemukan tujuan hukum itu sendiri yaitu:

1. Kepastian hukum adalah kehendak hukum atau cita hukum;
2. Keadilan Hukum adalah kehendak rakyat; dan
3. Kemanfaatan hukum adalah kehendak moral yakni kebenaran

Ketiga tujuan hukum di atas, dijadikan arah untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara. Dengan maksud agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Pencapaian tujuan tersebut hanya dapat dilakukan dengan cara melakukan penemuan hukum, baik melalui interpretasi hukum maupun konstruksi hukum. Penemuan hukum dilakukan karena peraturan perundang-undangan bersifat umum dan abstrak, sehingga rumusan kalimatnya tidak cukup ketika berhadapan dengan peristiwa nyata.

Upaya harmonisasi hukum hendaknya memperhatikan asas yang terdapat dalam materi muatan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang No 10 Tahun 2004 telah diganti dengan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 pada pasal 5, dan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang meliputi:

- a. Kejelasan umum, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis dan muatan, yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat

baik secara filosofi, yuridis maupun secara sosiologis;

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memebuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam proeses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Selain asas-asas tersebut di atas, upaya harmonisasi hukum juga harus memperhatikan asas yang terdapat dalam materi muatan Peraturan Perundang-Undangn harus mencerminkan asas-asas yang terdapat di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang meliputi:

1. Asas Pengayoman; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas Kemanusiaan; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap earga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas Kebangsaan; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan atak bangsa Indonsia yang *Pluralistik* (kebhinnekaan) dengan tetap

menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas Kenusantaraan; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas Bhinneka Tunggal Ika; yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khusus yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. Asas Keadilan; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas Ketertiban dan Kepastian hukum; yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Asas-asas materi muatan tersebut di atas, harus ada dalam materi muatan atau dengan kata lain setiap materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pengelolaan dan

pengusahaan sumber daya mineral dan batubara merupakan penjabaran dari asas-asas tersebut, termasuk di dalamnya prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, karena peraturan perundang-undangan yang ditetapkan akan dapat berlaku secara efektif, apabila mengandung dayalaku secara yuridis, filosofis dan sosiologis, politis dan ekonomis. Kesemua ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari makna Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar filosofis negara dan bangsa Indonesia dan materi muatan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional.

1. Harmonisasi Secara Horizontal Peraturan Perundang-Undang No. 4/2009; UU No. 23/2014; dan UU No. 33/2004

Menurut pengamatan L.M. Lopian Gandhi terhadap praktik hukum di Indonesia, dijumpai dalam berbagai sektor peraturan sebagai penyebab timbulnya ketidaksinkronan yakni:¹

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan.
Selain itu jumlah peraturan yang semakin besar, menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula, ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebiasaan instansi pemerintah. Kita kenal pelbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan.
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling

¹ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik, (PT Raja Grafindo Persada Jakarta, September 2011) Hal. 71

bertentangan;

- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Ketidaksingkronan dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equality, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa menguburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.² Dalam mengkaji suatu peraturan perundang-undangan saling terkait satu sama lain dengan perundang-undangan lainnya oleh sebab itulah dibutuhkan sinkronisasi dan harmonisasi sebagai upaya untuk: pencegahan dan fungsi penanggulangan akan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi dalam hukum adalah mencegah terjadinya disharmoni hukum, hal yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum dan pemberian argumentasi yang rasional.

Di era otonomi daerah saat ini, telah terjadi perubahan yang mendasar terhadap hubungan pemerintahan antara pusat dan pemerintahan daerah dalam NKRI, termasuk di dalamnya wewenang daerah terhadap Pengelolaan dan Pengusahaan sumberdaya Minerba. Perubahan wewenang antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam bidang pertambangan minerba, yang berimplikasi perlunya harmonisasi hukum antara Undang-undang pemerintahan daerah dengan undang-undang bidang Pertambangan Minerba, karena seluruh peraturan perundang-undangan terkait dan mengatur tentang pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara.

² Moh. Hasan Wargakusuma, 1996/1997, Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, Departemen Kehakiman. Hal. 30

Dikaji dari aspek pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral, ternyata bentuk dan formatnya sangat beragam. Hal ini disebabkan berbagai produk hukum ditetapkan dalam kurun waktu, situasi masyarakat dan kenegaraan yang berbeda. Kondisi masyarakat pada saat perumusan suatu ketentuan sangat mempengaruhi keberadaan suatu peraturan, bahkan suatu peraturan perundang-undangan yang ditetapkan, biasanya disebabkan adanya tuntutan masyarakat pada masa itu baik ditingkat lokal maupun masyarakat secara umum dalam bingkai NKRI.

Keberlakuan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral, yang ditetapkan pada tanggal 12 Januari 2009, bertujuan untuk menegaskan kembali upaya pengelolaan sumberdaya alam oleh pemerintah sekaligus menegaskan keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Namun dalam prakteknya belum mampu menjawab beberapa permasalahan dan kebutuhan hukum dalam pengelolaan mineral sebagaimana diuraikan di latarbelakang.

Secara vertikal turunan peraturan yang terkait dengan UU Mineral baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) maupun Peraturan Menteri (Permen) telah ada namun dalam realitas belum mampu mengatasi berbagai persoalan yang sering terjadi dalam pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara. Hakikat dari suatu peraturan adalah untuk melakukan penataan dan menyelesaikan persoalan yang muncul. Sebagaimana landasan pokok suatu peraturan yakni berlandaskan filosofi, sosial dan yuridis

Tindak lanjut pemerintah sebagai wujud respons untuk mengatasi permasalahan pertambangan mineral dan batubara adalah dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara lalu kemudian untuk menjalankan peraturan tersebut agar tidak menimbulkan interpretasi lalu kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan. Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan

Mineral dan Batubara. Peraturan pemerintah Nomor 55

Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan dan pelaksanaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang. Disamping itu juga menetapkan Peraturan menteri ESDM Nomor 28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan yang juga sangat terkait dengan pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah lalu kemudian diganti dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini masih dalam proses untuk diimplementasikan mengingat peraturan petunjuk teknis juga belum di tetapkan.

Berikut penulis akan menelusuri aspek materi muatan hukum yang terkandung dalam peraturan UU No. 4 Tahun 2009 dengan UU No 23 tahun 2014. Maksud penelusuran ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa kaitan antara perundang-undangan minerba dengan perundang-undangan pemerintahan daerah, yang baru saja ditetapkan pada bulan oktober 2014. Bila ditilik dari aspek asas-asas hukum dan rezim penetapan kedua perundang-undangan tersebut jelas tidak sinkron. Alasan penulis mengatakan demikian karena UU No. 4 Tahun 2009 terjadi desentralisasi dalam pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara. Yang berarti bahwa wewenang besar ada pada daerah kabupaten atau kota.

Sedangkan peraturan perundang-undangan nomor 23 tahun 2014, justru konsep desentralisasi tetap ada sebab kewenangan dalam pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara ada pada pemerintahan daerah provinsi. Sementara kewenangan di kabupaten atau kota telah ditiadakan atau dengan kata lain dibubarkan. Pengecualian hanya pada sektor pertambangan atau bidang geologi yang di bubarkan ditingkat kabupaten atau kota.

a) Asas Hukum

Berdasarkan hasil penelusuran peraturan perundang-undangan, jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dan UUD NRI Tahun 1945, maka dapat diketahui bahwa asas pengaturan dalam tiap-tiap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, dirumuskan secara berbeda-beda. Perumusan asas-asas ini sangat variatif, dikaji dari kelengkapan rumusan maka Undang-Undang Pertambangan mineral dan batubara lebih tegas merumuskan asasnya, sedangkan undang-undang yang lain, dapat diketahui dari pemaknaan pasal-pasal yang ada. Kenyataan ini tentunya perlu penetapan asas-asas hukum tersebut secara jelas.

Tabel 10: Peraturan Perundangan-undangan yang Setara UU Pertambangan Mineral dan batubara

UU	ASAS	KETERANGAN
UU Pertambangan Minerba	Manfaat, keadilan, keseimbangan, keberpihakan kepada kepentingan bangsa, partisipatif, transparansi, akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan (Pasal 2)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengayoman 2) Kemanusiaan 3) Kebangsaan 4) Kekeluargaan 5) Kenusantaraan Bhinneka Tunggal Ika 6) Keadilan 7) Kesamaan Kedudukan dalam hukum dan pemerintahan 8) Ketertiban dan Kepastian 9) Keseimbangan, keselarasan dan keserasian.

UU	ASAS	KETERANGAN
UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas dan keadilan.(Pasal 39)	
UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	Otonomi seluas-luasnya, keadilan dan keselarasan, stabilitas dan keseimbangan fiskal, sistem yang menyeluruh, efisien, ekonomis, efektif, transparan, bertanggung jawab, manfaat (Pasal 66)	
UU Pertambangan Minerba	Manfaat, keadilan, keseimbangan, keberpihakan kepada kepentingan bangsa, partisipatif, transparansi, akuntabilitas, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan (Pasal 2)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengayoman 2) Kemanusiaan 3) Kebangsaan 4) Kekeluargaan 5) Kenusantaraan 6) Bhinneka Tunggal Ika 6) Keadilan
UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas dan keadilan.(Pasal 39)	<ol style="list-style-type: none"> 7) Kesamaan Kedudukan dalam hukum dan pemerintahan 8) Ketertiban dan Kepastian 9) Keseimbangan, keselarasan dan keserasian.
UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	Otonomi seluas-luasnya, keadilan dan keselarasan, stabilitas dan keseimbangan fiskal, sistem yang menyeluruh, efisien, ekonomis, efektif, transparan, bertanggung jawab, manfaat (Pasal 66)	

Asas hukum pada setiap bidang peraturan seharusnya terdapat keterhubungan satu sama lain. Hubungan tersebut tercermin dan bersumber dari asas-asas hukum yang terkandung dalam Pancasila dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, Pengaturan asas dalam masing-masing undang-undang tersebut di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Asas Keadilan, hampir seluruh peraturan perundang-undangan di atas mencantumkan asas keadilan secara eksplisit.
2. Asas Manfaat, seluruh undang-undang yang tercantum dalam tabel 10 Mencantumkan asas manfaat, kecuali UU Pemerintahan Daerah.
3. Asas berwawasan lingkungan, hanya UU Pertambangan Minerba yang mencantumkan secara eksplisit, kecuali UU pemerintahan daerah dan Perimbangan keuangan, akan tetapi jika dicermati kedua peraturan tersebut terhadap kandungan materi muatan yang ada, dapat ditafsirkan adanya kandungan asas berwawasan lingkungan, seperti halnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah diatur mengenai wewenang daerah terhadap pengelolaan lingkungan. Walaupun dalam implementasinya belum berjalan mengingat UU ini baru saja di tetapkan namun terdapat pergeseran wewenang dari kabupaten/kota ke provinsi. UU perimbangan keuangan penulis masih merujuk pada UU No. 33 tahun 2004, mengingat belum di buat dan ditetapkan UU penggantinya. Alasan penulis adalah untuk menghindari kekosongan hukum. Dan ternyata dalam UU perimbangan keuangan juga terkait dengan Dana Perimbangan yang mengalokasikan dana untuk rehabilitasi terhadap lingkungan dan sebagainya.
4. Asas Keseimbangan, keserasian dan keselarasan hampir semua UU dalam tabel mencantumkan.
5. Adapun asas-asas peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2011, seperti pengayoman, kemanusiaan, kekeluargaan, Bhinneka tunggal Ika, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, seluruh UU tersebut dalam tabel tidak mencantumkan asas ini secara eksplisit.

6. Selain asas yang terdapat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, masing-masing Undang-Undang terkandung asas lain yang sesuai dengan bidang peraturan yang diatur, seperti asas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas, Otonomi seluas-luasnya, sistem yang menyeluruh, selaras, bertanggung jawab.

Adanya variasi pencantuman asas hukum yang terdapat dalam setiap peraturan menjadikan peraturan tersebut disharmoni satu sama lain, seperti tanpa adanya asas kenusantaraan dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, akan berdampak pada kerancuan dalam memahami wilayah Indonesia yang dikenal sebagai satu kesatuan wawasan nusantara yang diakui oleh masyarakat Internasional..

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki ciri-ciri khusus, baik dalam batas wilayah maupun hukumnya dengan negara-negara lain. Oleh sebab itu, asas kenusantaraan ini harus ada, karena merupakan implementasi dari Pasal 25 A UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa NKRI adalah seluruh negara kepulauan yang bercirikan nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan UU. Selain dari asas kenusantaraan dalam setiap peraturan perundang-undangan perlu dilandasi dengan asas kebangsaan dan asas kekeluargaan dalam peraturan perundang-undangan akan menunjukkan jati diri bangsa Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain.

b) Tujuan Pengaturan

Saat ini, telah terjadi perubahan yang mendasar terhadap hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI, termasuk di dalamnya wewenang daerah terhadap pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara. Terjadinya perubahan dalam pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara, akhirnya berimplikasi pada perlunya segera melakukan harmonisasi hukum antara Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-

Undang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan antara Undang-Undang Perimbangan Keuangan secara horizontal. Karena seluruh peraturan perundang-undangan ini terkait dan mengatur tentang pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara,

Aspek pengkajian peraturan perundang-undangan dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara ternyata materi muatannya tidak saling berkesesuaian. Hal tersebut disebabkan berbagai produk hukum yang telah ditetapkan dalam kurun waktu, situasi masyarakat dan kenegaraan yang berbeda. Kondisi masyarakat pada saat perumusan suatu ketentuan sangat mempengaruhi keberadaan suatu peraturan, bahkan suatu perundang-undangan yang ditetapkan, biasanya disebabkan adanya tuntutan masyarakat pada saat itu.

Secara teoritik pembentukan peraturan perundang undangan harus memiliki tujuan agar memiliki arah sendiri-sendiri. Hasil penelitian penulis menemukan bahwa pada umumnya perundang-undangan yang terkait dirumuskan hanya untuk melandasi penguasaan negara dalam pengelolaan pertambangan minerba bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Selanjutnya dapat dilihat pada tabel 11 sebagai berikut:

Tabel 11: Harmonisasi Tujuan Pengaturan dalam Peraturan Perundang-Undangan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara

UU	Tujuan	Keterangan
UU Minerba	a. Bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertangan 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	Tujuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia.

UU	Tujuan	Keterangan
	<p>negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.</p> <p>b. Bahwa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi beserta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;</p> <p>c. 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</p> <p>d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.</p>	

UU	Tujuan	Keterangan
UU Pemda Baru	<p>a) Bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.</p> <p>b) Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah</p> <p>c) diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>d) Bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.</p> <p>e) Bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.</p> <p>f) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.</p>	

UU	Tujuan	Keterangan
UU Perimbangan Keuangan	a. UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan diselenggarakannya otonomi seluas luasnya dalam NKRI. b. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan wewenang pemerintah pusat, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. c. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan Sumber Daya lainnya antara pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah perlu diatur secara adil dan selaras. d. Perlu pengaturan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan.	

Sumber Data: Primer diolah Tahun 2015

Keseluruhan peraturan merumuskan tujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, namun dalam pelaksanaannya tujuan ini semakin tidak jelas sebab masih banyak ditemukan keadaan masyarakat yang memiliki kehidupan yang belum sejahtera di seluruh Indonesia, apatahlagi di daerah penghasil batubara. Sebagai tuan rumah namun kesempatan menikmati penerangan listrik masih jauh dari cukup, atau sering mati lampu bahkan ada yang sama sekali menunggu giliran untuk memperoleh penerangan, dimana peran negara untuk mensejahterakan dan mekamurkan rakyat. Jangan sampai hasil mineral dan batubara habis di ekspor sementara rakyat sangat membutuhkan.

c) Wewenang

Suatu peraturan perundang-undangan meletakkan dasar wewenang kepada banyak instansi yang terkait, antara lain menteri, badan-badan pengawas, maupun gubernur dan bupati/walikota. Wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara: penetapan kebijakan nasional; pembuatan peraturan perundang-undangan; penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria; penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara nasional; e. penetapan WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; f. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; g. Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; h. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; i. pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi; j. pengevaluasian IUP Operasi Produksi, yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik; k. penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi; l. penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat; m. perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara; n. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah; o. pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan; p. penginventarisasian, penyelidikan, dan

penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN; q. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi Pertambangan pada tingkat nasional; r. Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; s. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional; t. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; u. peningkatan kemampuan aparatur Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan pemerintah daerah provinsi diatur dalam Pasal 7 dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota pada Pasal 8, sebagai berikut: Kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah: a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; b. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; c. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; d. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan.

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah: a. pembuatan peraturan perundangundangan daerah; b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; c. Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;

d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara; e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara,serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota; f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota; g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal; Penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur; j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur; k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Sedangkan di dalam peraturan perundang-undangan nomor 23 tahun 2014 pengaturan mengenai kewenangan pemerintah pusat adalah Menetapkan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah nasional, yang terdiri atas wilayah usaha pertambangan, wilayah per tambangan rakyat dan wilayah pencadangan wilayah usaha pertambangan khusus; Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara serta wilayah izin usaha pertambangan khusus; Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan lintas Daerah provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil; Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan pada:1) wilayah izin usaha Pertambangan yang berada pada wilayah lintas Daerah Provinsi; 2)wilayah izin usaha pertambangan yang berbatasan langsung dengan negara lain; dan 3) wilayah laut lebih dari 12 mil.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintah daerah provinsi sebagai berikut : Penetapan

wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam satu Daerah Provinsi dan wilayah sampai dengan 12 mil; Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu Daerah Provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; penerbitan izin usaha pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat; Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari satu daerah provinsi yang sama; Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam satu Daerah provinsi; Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

Sementara dalam peraturan perundang-undangan perimbangan daerah mengenai kewenangan pemerintah pusat adalah Menetapkan alokasi Dana bagi Hasil SDA; Mengatur ketentuan lanjut dana bagi hasil; Mengatur tata cara pemberian, penerimaan, dan penggunaan hibah baik dari dalam maupun luar negeri; Menetapkan batas maksimal kumulatif pinjaman pemerintah dan pemerintah daerah.

Dalam peraturan perimbangan keuangan kewenangan pemerintah daerah sebagai berikut Menggali PAD untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah dengan potensi daerah sebagai wujud desentralisasi; Menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi didanai APBD; Melaksanakan tugas pembantuan diikuti dengan pemberian dana Penerbitan obligasi daerah.

Rumusan wewenang daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, daerah kabupaten/kota tidak diberi

wewenang dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Bila ditilik dari satu sisi akan membuka peluang bagi daerah untuk lemah dalam partisipasi terhadap pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Hal ini, akan mengembalikan keadaan seperti di era tahun 1999 yang sarat dengan sentralistik. Akibatnya tidak akan mencerminkan keadilan sehingga tujuan baik negara untuk mensejahterakan rakyat sepertinya sangat sulit terwujud. Penulis hanya bisa berharap agar Undang-Undang yang bersifat horizontal dan vertikal dapat dibuat saling bersinergi agar keraguan akan munculnya ketidakadilan tidak sampai terwujud.

Menurut penulis, oleh karena dibutuhkan strategi yang tepat bagi pemerintah untuk dapat mengelola pertambangan mineral dan batubara dengan sebaik-baiknya dan sebenar-benarnya untuk dapat mensejahterakan rakyat. Tidak masalah apakah wewenang diberi atau tidak kepada daerah kabupaten/kota asalkan tujuan negara untuk mensejahterakan, memberi rasa adil dan kemanfaatan terhadap sumber daya mineral dan batubara dapat dirasakan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Strategi yang dimaksudkan oleh penulis adalah bahwa dalam pengaturan wewenang daerah kabupaten yang telah ditiadakan berdasarkan peraturan perundang-undangan nomor 23 Tahun 2014 penerimaan daerah dari sektor pertambangan tetap mengacu pada dana perimbangan yaitu pemerintah pusat 20%, pemerintah provinsi 16%, daerah penghasil 16% dan daerah lainnya 16%. Alasan penulis bahwa daerah penghasil dan daerah-daerah yang ada disekitar inilah yang merasakan langsung dampak negatif dari pertambangan antara lain:

- a. Perubahan bentuk permukaan bumi akibat pemotongan bukit pembabatan hutan dan tanaman (*Land clearing*) dan pemindahan lapisan tanah penutup (*waste/overburden removal*). Bentuk bentang alam akan berubah secara drastis dan akan menimbulkan dampak berupa:
 - Hilangnya nilai keindahan alam (Estetika)
 - Terjadinya ketidakstabilan pada jenjang tebing penambang

- Kenaikan air limpasan (*surface run-off*) yang berpotensi menimbulkan erosi dan sedimentasi.
 - Terganggunya sistem hidrologi dan neraca air daerah setempat.
- b. Pembuangan ampas pengolahan (*tailing*) baik padat maupun limbah cair diluar prosedur yang izinkan.
 - c. Kebisingan (*noise*) dan getaran (*graund vibration*) akibat peledakan dan operasi-operasi mesin-mesin dan alat berat (*dump truck, exavator, mesin bor, generator*).
 - d. Polusi debu akibat debu dan emisi gas buang.
 - e. Tumpahan minyak bakar dan oil bekas
 - f. Penurunan permukaan tanah, amblesan (*surface subsidence*) pada tambang bawah tanah (Seperti di Boyolali)
 - g. Timbulnya korban jiwa karena longsornya tebing (seperti di Jabar akhir-akhir ini, serta ditempat lain).

d) Wilayah Pengaturan

Keseluruhan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara masing-masing tidak mengatur secara detail mengenai titik korrdrinat batas wilayah baik pertambangan, perkebunan, pertanian dan kehutunan sehingga menjadi sangat krusian menyebabkan terjadinya konflik antar sektoral. Oleh karena itu perlu ada rancangan mengenai titik batas wilayah yang jelas untuk menghindari terjadinya konflik. Disamping itu hal krusial juga terjadi di pemerintahan kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 banyak ditemukan masalah tumpang tindih kewenangan dan salah satu penyebab utama adalah ketidakjelasan mengenai batas wilayah, disamping itu pemerintah tidak memiliki peta bersama, sehingga bapak Joko Widodo Mengusulkan saat pidato pencalonan Presiden RI sebelum terpilih agar Indonesia memiliki peta bersama.

Tabel 12: Pengaturan Wilayah dalam Peraturan Perundang-Undangan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Undang-Undang Pemda dan Perimbangan Keuangan

UU	Wilayah Pengaturan
UU No. 4 Tahun 2004	<p>Pasal 9</p> <p>(1) WP Sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan;</p> <p>(2) WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh pemerintah setelah berkordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan DPR RI.</p> <p>Pasal 10</p> <p>Penempatan WP dilaksanakan:</p> <p>(1) secara transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab;</p> <p>(2) Secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari Instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan; dan</p> <p>(3) Dengan memperhatikan aspirasi daerah.</p> <p>Pasal 11</p> <p>Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan penyelidikan dan penelitian pertambangan dalam rangka penyiapan WP</p> <p>Pasal 13</p> <p>WP terdiri atas:</p> <p>a. WUP; b. WPR; dan c. WPN</p> <p>Pasal 14</p> <p>(1) Penetapan WP dilakukan oleh Pemerintah setelah berkordinasi dengan pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada DPR RI</p> <p>(2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pemerintah daerah yang bersangkutan berdasarkan data dan informasi yang dimiliki Pemerintah dan Pemerintah daerah.</p>

UU	Wilayah Pengaturan
<p>UU No. 23 Tahun 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Menetapkan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang nasional, yang terdiri atas wilayah usaha pertambangan, wilayah pertambangan rakyat wilayah dan pencadangan wilayah usaha pertambangan khusus; • Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara serta wiusaha pertambangan khusus; • Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan lint provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil; • Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam, batubara, mineral bukan lo batuan pada:1) wilayah izin usaha Pertambangan yang berada pada wilayah lintas Daerah Provinsi; 2)wilayah izin usaha pertambangan yang berbatasan dengan negara lain; dan 3) wilayah laut lebih dari 12 mil. • Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam satu Daerah Provinsi dan wilayah sampai dengan 12 mil; • Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; • Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu Daerah Provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; • penerbitan izin usaha pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat; • Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari satu daerah provinsi yang sama; • Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam satu Daerah provinsi; • Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.
<p>UU No. 33 Tahun 2004</p>	<p>UU ini juga mengatur tentang dana bagi hasil yang diberikan kepada pemerintah daerah dari sumber daya mineral dan batubara</p>

Berdasarkan Tabel 12 dapat diketahui bahwa pengaturan wilayah yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, pada umumnya setiap peraturan yang terkait saling berhubungan atau mengatur mengenai wilayah pertambangan mineral dan batubara. Dari pengaturan tersebut menunjukkan adanya saling koherensi, namun tidak menyatu atau inkohereni, inkohereni dan inkores-spodensi, sehingga menimbulkan makna yang kabur.

Pengaturan wilayah hukum sebagaimana muatan materi peraturan perundang-undangan tersebut, oleh penulis berkesimpulan akan menimbulkan makna yang kabur karena peraturan tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit tentang batas wilayah pertambangan mineral dan batubara dengan wilayah sektor lainnya. Disamping itu peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah yang baru sudah tidak bersinergi atau harmonis dengan peraturan perundang-undangan mineral dan batubara. Sebab di dalam peraturan perundang-undangan mineral batubara masih memberi ruang bagi pemerintah daerah kabupaten/kota. Sementara di dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah yang baru, justru peran pemerintah daerah untuk sub bidang geologi khususnya bidang mineral dan batubara ditiadakan demikian pula lembaganya.

Keberadaan peraturan perundang-undangan Minerba merupakan acuan dalam melakukan pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya minerba. Terhadap pengaturan UU Minerba ditemukan sisi kelemahan yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum antara lain:

Pasal 15, dalam penetapan wilayah usaha pertambangan (WUP), kewenangan menetapkan hanya sampai pada level provinsi sementara kabupaten/kota tidak dilibatkan. Hal ini jelas berseberangan dengan semangat otonomi daerah.

Pasal 52-62, Pasal 52 ayat (1): Pemegang IUP Eksplorasi mineral logam diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 Hektar dan paling banyak 100.000 Hektar. Pasal 61 ayat (1): Pemegang IUP Eksplorasi Batubara diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 Hektar dan paling banyak 50. 000 Hektar Pengaturan

besarnya luas ijin usaha pertambangan (IUP) dengan penetapan minimal 5.000 hektar akan bertentangan dengan kebijakan daerah yang memiliki lahan terbatas. Pembatasan luasan wilayah minimal eksplorasi yang terdapat dalam Pasal 52 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 58 ayat (1) dan Pasal 61 ayat (1) berpotensi menghambat persaingan usaha sehat dengan menciptakan hambatan masuk kedalam industri pertambangan minerba. Mengingat pasal-pasal ini mengatur batasan minimal dan maksimal untuk IUP Eksplorasi yang dibedakan antara mineral logam dan, mineral non logam, batuan dan batubara. Di lapangan ditemukan bahwa ketentuan untuk luas wilayah minimal tidak memperhatikan kondisi geologis dan potensi cadangan minimal di tiap-tiap daerah diseluruh wilayah Indonesia dengan cermat. Sebagai contoh adalah daerah Belitung dan Berau yang memiliki wilayah-wilayah pertambangan dengan luasan di bawah 5.000 Hektar. Pembatasan tersebut dikhawatirkan akan membuat wilayah yang sebenarnya mempunyai potensi cadangan mineral menjadi tidak dapat diusahakan. Selain menjadi hambatan bagi pelaku usaha, batas bawah ini juga menimbulkan permasalahan bagi daerah penghasil tambang yang luas wilayah administrasinya terbatas. Akibatnya daerah kesulitan dalam pemberian izin usaha perambangan. Pada akhirnya wilayah potensial menjadi tidak dapat diusahakan dengan adanya ketentuan tersebut. Penetapan luasan minimum yang tidak memperhatikan karakteristik daerah penghasil tambang di Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan pada akhirnya juga berpotensi menimbulkan *high cost economy* yang menghalangi pelaku usaha tertentu.

Batasan Wilayah maksimal operasi pertambangan yakni di Pasal 53: pemegang IUP Operasi Produksi mineral logam diberi WIUP dengan luas paling banyak 25 Hektar. Pasal 59 : Pemegang IUP Operasi Produksi batuan diberi IUP dengan luas paling banyak 1.000 Hektar. Pasal 62: Pemegang IUP Operasi Produksi batubara diberi WIUP dengan luas paling banyak 15.000 Hektar. Peraturan yang tidak menetapkan batas bawah untuk luasan wilayah operasi perambangan ini memungkinkan lahan yang sempit namun mempunyai cadangan yang ekonomis untuk diusahakan dapat

tetap di tambang. Di satu sisi, pembatasan luas lahan yang dapat diusahakan diartikan sebagai pembatasan bagi perubahan untuk menjadi besar, akan tetapi di sisi lain kebijakan tersebut bertujuan pencegahan monopoli lahan dan pemeliharaan lingkungan hidup. Pembeneran ini sesuai dengan salah satu tujuan UU Pertambangan Minerba yaitu menjamin manfaat pertambangan minerba secara berkelanjutan dan berwa wasan lingkungan hidup sesuai dengan asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, sosial dan budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan minerba untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Pasal 87, kewenangan melakukan riset bidang pertambangan hanya sampai pada provinsi, padahal wilayah usaha pertambangan dan bahan tambang ada pada wilayah kabupaten/kota.

Pasal 91, adanya pengaturan bahwa pemegang ijin usaha pertambangan (IUP) dan ijin usaha pertambangan khusus (IUPK), dapat memanfaatkan prasarana dan sarana umum untuk keperluan pertambangan. Hal ini jelas merugikan masyarakat, sebab dibebaskannya perusahaan tambang dalam menggunakan sarana publik akan merugikan masyarakat maupun pemerintah daerah sendiri. Pengoperasian dalam usaha pertambangan senantiasa menggunakan sarana alat dan transportasi berat. Dalam banyak kasus yang terjadi di Kalimantan, 27% jalan-jalan yang dilewati oleh truk mengalami rusak berat, belum lagi efek pemakaian jalan tersebut bisa menimbulkan kecelakaan atau infeksi saluran pernafasan akut (ISPA). Artinya undang-undang ini memberi ruang terhadap keburukan-keburukan dan yang menanggung biaya adalah masyarakat lokal dan APBD.

Pasal 124 Ayat (2): dalam hal tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemegang IUP atau IUPK dapat menggunakan perusahaan jasa pertambangan lain yang berbeda hukum Indonesia. Sebagian kalangan berpendapat bahwa UU minerba masih belum memberikan defenisi yang jelas mengenai defenisi perusahaan lokal dan/atau nasional.

Pasal 126 Ayat (1) Pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha

jasa pertambangan yang diusahakannya kecuali dengan izin menteri. Namun, pemberina izin Menteri dapat dilakukan jika tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan sejenis di wilayah tersebut atau tidak ada perusahaan yang berminat/mampu. Selama peraturan pelaksana untuk larangan menggunakan perusahaan afiliasi ini belum ada maka, mengacu pada perauran Menteri Keuangan No. 199/PMK/010/2008 bahwa afiliasi adalah hubungan di antara pihak dimana salah satu pihak secara langsung atau tidak langsung mengendalikan, dikendalikan, atau di bawah pengendalian pihak lain. Pengecualian juga dilakukan dengan syarat bahwa azas tansparansi dan akutabilitas serta *fairness* diterapkan sehingga negara tidak dirugikan dan peluang lapangan pekerjaan utamanya di daerah tetap terbuka lebar.

Pasal 162, terdapat pengaturan bahwa setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 1 tahun atau denda paling banyak Rp 100.000.000, jelas akan menghalangi masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya akibat adanya kegiatan usaha pertambangan.

Beberapa Pasal dari UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba yang di uraikan di atas, dalam implementasinya memberi pengaruh negatif dalam pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya minerba di Indonesia. Menurut penulis kelemahan-kelemahan tersebut oleh pemerintah sebagai fungsi mengatur (*regelengdaad*), sudah seharusnya melakukan penyederhanaan subtansi peraturan sehingga tidak menimbulkan permasalahan.

- a) Tambang berhadapan dengan kebun/pertanian, disebabkan oleh ego sektoral karena tidak memiliki peta bersama dan inilah yang disoroti oleh Bapak Presiden RI Joko Widodo dalam debak terakhirnya sebelum pemilihan presiden tahun 2014.
- b) Tambang berhadapan dengan kehutanan dan tambang berhadapan dengan tambang misalnya kewenangan bupati lama/bupati baru terhadap batas wilayah. contoh kasus: di Kalimantan Timur adalah PT. MHU, bergerak pada pertambang batubara yang

berada di Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki surat izin yang tumpang tindih dengan lahan sawit yang bergerak di bidang perkebunan milik PT. Hasfran.

- c) PT. Kitadin Embalut bergerak pada pertambangan batubara dengan lahan pertanian berupa persawahan, kelapa sawit yang berlokasi di Kabupaten Kukar.
- d) PT. Bharinto Ekatama berada di Kabupaten Kutai Barat, selama dua bulan dihentikan oleh masyarakat karena dianggap melanggar tapal batas wilayah. karena PT. Bharinto Ekatama berlokasi di Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan.

Terdapatnya kewenangan yang tumpang tindih seperti yang telah dikemukakan di latarbelakang tulisan ini yang segera diselesaikan. Pemerintah pusat harus mengendalikan kewenangan di daerah, sebagai bentuk perpanjangan tangan pemerintahan, maka melalui pemerintah pusat dalam mengendalikan soal perjanjian kuasa pertambangan dengan harapan agar persoalan tumpang tindih kewenangan antara Bupati yang lama dengan Bupati baru akan semakin kecil. Selain itu, saat masalah tumpang tindih kebijakan belum terselesaikan, daerah yang tidak memiliki kekayaan tambang juga akan merasa rugi. Penyebabnya para Bupati yang diwilayahnya mengandung sumber pertambangan, cenderung menggunakan pertambangan sebagai mesin politik.

Pengelolaan pertambangan minerba memiliki arti yang sangat penting terutama di Indonesia yang kaya akan sumberdaya alam, maka seharusnya negara melalui peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum. Tujuan kepastian hukum adalah untuk mewujudkan sistem pengelolaan yang berdaya guna, berhasil guna dan berdaya saing. Demikian halnya aspek perizinan pertambangan dan aspek analisis dampak yang ditimbulkan terhadap lingkungan di wilayah pertambangan.

Keberlakuan Undang-Undang Pertambangan Minerba, yang ditetapkan pada tanggal 12 Januari 2009, bertujuan untuk menegaskan kembali upaya pengelolaan sumberdaya alam oleh peme-

rintah sekaligus menegaskan keberadaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Namun dalam prakteknya belum mampu menjawab beberapa permasalahan dan kebutuhan hukum dalam pengelolaan minerba sebagaimana duraikan di latar belakang.

Sinkronisasi Undang-Undang Pertambangan Minerba dengan Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah segera di wujudkan, mengingat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, secara tegas dinyatakan bahwa terkait Urusan Pemerintahan dibidang energi dan sumber daya mineral. Menurut Pasal 14 ayat (1), dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.³ Disamping itu dari esensi ayat di atas tidak menyebutkan dibidang batubara namun dibidang ini dimasukkan dalam lampiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 15 ayat (1). Sehingga penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dibidang Minerba dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

Mengenai pembagian wewenang terkait pula penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dibidang minerba yang ada di Undang-Undang Minerba masih dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan ketidak sesuaian dengan Undang-Undang pemerintahan yang baru. Sesungguhnya banyak pasal-pasal di dalam Undang-Undang Minerba yang sudah tidak sinkron dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah antara lain: Pasal 15, mengenai penetapan wilayah usaha pertambangan (WUP), kewenangan menetapkan hanya sampai pada level provinsi sementara kabupaten/kota tidak dilibatkan. Hal ini jelas berseberangan dengan semangat otonomi daerah. Pasal 52-62, pengaturan besarnya luas ijin usaha pertambangan (IUP) dengan penetapan minimal 5.000 hektar akan bertentangan dengan kebijakan daerah yang memiliki lahan terbatas. Pasal 87, kewenangan melakukan riset bidang pertambangan hanya sampai pada provinsi, padahal wilayah usaha pertambangan dan bahan tambang ada pada wilayah kabupaten/kota. Pasal 91, adanya

³ Lihat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pengaturan bahwa pemegang izin usaha pertambangan (IUP) dan izin usaha pertambangan khusus (IUPK), dapat memanfaatkan prasarana dan sarana umum untuk keperluan pertambangan. Hal ini jelas merugikan masyarakat, sebab dibebaskannya perusahaan tambang dalam menggunakan sarana publik akan merugikan masyarakat maupun pemerintah daerah sendiri. Pengoperasian dalam usaha pertambangan senantiasa menggunakan sarana alat dan transportasi berat. Dalam banyak kasus yang terjadi di Kalimantan, 27 % jalan-jalan yang dilewati oleh truk mengalami rusak berat, belum lagi efek pemakaian jalan tersebut bisa menimbulkan kecelakaan atau infeksi saluran pernafasan akut (ISPA). Artinya undang-undang ini memberi ruang terhadap keburukan-keburukan dan yang menanggung biaya adalah masyarakat lokal dan APBD. Pasal 162, adanya pengaturan bahwa setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 1 tahun atau denda paling banyak Rp 100.000.000, jelas akan menghalangi masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya akibat adanya kegiatan usaha pertambangan.

Persoalan yang dikemukakan di atas membuka ruang bagi Undang-Undang Pertambangan Minerba untuk segera dirubah, sehingga dalam perubahan Undang-Undang Pertambangan Minerba kedepan hal ini menjadi salah satu poin krusial yang menjadi agenda penting perubahan Undang-Undang Minerba, agar terjadi sinkronisasi antara Undang-Undang Minerba dengan Undang-Undang Pemda dan tidak saling bertolak belakang, yaitu mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang minerba didalam perubahan Undang-Undang Pertambangan Minerba menjadi bidang pemerintahan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, sementara Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi memiliki kewenangan. Walaupun begitu peran pemerintah daerah kabupaten kota tetap diberikan porsi yang proporsional terkait dengan pengawasan wilayah pertambangan serta perizinan pertambangan dalam skala kecil/rakyat

Perubahan Undang-Undang Pertambangan Minerba nantinya diperlukan adanya klausula khusus yang mengatur pengecualian pengenaan sanksi pidana kepada masyarakat dalam hal kasus merintang atau menghalangi yang berkaitan dengan kasus pencemaran lingkungan hidup, agar sinkron dengan Pasal 66 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Menetapkan bahwa:⁴

Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata. Sinkronisasi perlu segera dilakukan mengingat pertambangan Mineral dan batubara merupakan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan (*unrenewable resources*) Oleh karena dalam pengelolaannya perlu dilakukan secara optimal, efisien, transparansi, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta berkeadilan agar dapat memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan (*sustainability*).⁵

Kesimpulan penulis bahwa hubungan Pemerintah dan pemerintah daerah atas Pengelolaan dan pengusahaan pertambangan Minerba adalah hubungan kewenangan senantiasa mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sedapat mungkin tidak melakukan penyimpangan terhadap peraturan tersebut. Contoh setelah diterbitkan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal perizinan dan izin, dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Di dalam peraturan tersebut pemerintahan daerah hanya diperuntukkan untuk provinsi. Sementara kabupaten/kota tidak diberi kewenangan.

Setelah UU Pemda baru ditetapkan dengan maksud untuk mengatasi persoalan di rezim desentralisasi, namun justru menambah masalah, disebabkan karena UU minerba bersifat spesifik tidak sejalan dengan UU Pemda yang baru yang bersifat general.

⁴ Lihat UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH

⁵ Salim, 2010, Hukum Pertambangan di Indonesia, Jakarta, RajaGrafindo Persada., Hal. 12-15

Penetapan Undang-Undang Pemerintahan daerah yang baru, mengingatkan pemerintah di era sentralistik era tahun 1967-2009, dapat dikatakan permasalahan tidak ada, namun ketika masuk era desentralisasi oleh Undang-Undang Pemerintahan daerah yang lama dan Undang-Undang Pertambangan Minerba yang memberi ruang yang luas bagi daerah dalam hal penerbitan izin, pada akhirnya justru menimbulkan banyak masalah. Kemudian dengan secara diam-diam dalam artian tanpa melalui sosialisasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 di tetapkan.

Sementara Undang-Undang Minerba juga sudah tidak sejalan dengan Undang-Undang Pemda yang baru, dapat dilihat bahwa pada Undang-Undang Minerba kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota masih ada namun di Undang-Undang Pemda baru pemerintahan daerah Kabupaten/Kota ditiadakan. Ditiadakannya Kewenangan Kabupaten/Kota karena menyimpan banyak masalah. Ini berarti Undang-Undang Pemda baru menyingkirkan Undang-Undang Minerba yang bersifat spesialis. Disamping itu pula Undang-Undang Minerba berada pada rezim yang berbeda dengan Undang-Undang Pemba baru tersebut. Oleh karena itu saran penulis perlu segera merumuskan rancangan peraturan minerba yang senafas dengan Undang-Undang Pemda yang baru. Hal tersebut dapat dilihat pada desing disebelah.

Sementara hal mengenai pengaturan bagi hasil yang terdapat dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara pemerintah dan Pemerintah Pusat, perlu diformulasi ulang agar sinkron dengan Undang-Undang Pemerintahan tahun 2014.

Namun, tetap mengacu pada pendistribusian yang adil, sesuai dengan asas demokrasi pengelolaan Sumberdaya Minerba.

2. Hubungan Secara Vertikal

a) Hubungan antara Undang-Undang Minerba dengan Peraturan Pelaksananya

Peraturan perundang-undangan Minerba merupakan ketentuan utama dalam pengaturan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, oleh sebab itu sebelum dikaji keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan bidang yang lain dari aspek materi muatannya.

Aspek teknik perundang-undangan digunakan untuk mengetahui sejauh mana peraturan ini sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan yang baik, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun menurut doktrin hukum. Peraturan perundang-undangan ditetapkan bertujuan untuk mengatur ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara.

Upaya harmonisasi hukum pengelolaan sumber daya minerba dilakukan dengan mengkaji isi yang tersebar dalam pasal maupun konsideran, dan menghubungkan pasal satu dengan pasal-pasal antara satu bidang peraturan yang lain. Pengkajian harmonisasi ini ditujukan untuk mengkaji apakah dalam suatu materi muatan yang dirumuskan dalam suatu peraturan digunakan secara konsisten dalam peraturan yang lain. Pengkajian terhadap koherensinya ditujukan untuk mengkaji apakah suatu materi muatan yang dirumuskan dalam satu peraturan berhubungan dan bertalian dengan pemaknaan, maksud, strategi pencapaian dan tujuan yang sama dengan peraturan yang lain. Demikian halnya dengan korespondensinya apakah materi muatan yang dirumuskan dalam satu peraturan sesuai pemaknaannya dengan pencapaian tujuan dengan peraturan yang lain.

Berikut akan diuraikan aspek muatan materi hukum yang mungkin ditemukannya kelemahan yang dapat menjadi pemicu penyebab hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas pengelolaan perusahaan sumberdaya mineral dan batubara terutama melemah. Dalam hal ini adalah pemerintah daerah yang

kebablasan dalam mengimplementasikan kewenangan sehingga menyebabkan banyaknya penyimpangan kewenangan dalam pemberian izin. Penyimpangan dalam pemberian izin ini akhirnya menyebabkan konflik antar sektoral sebagaimana telah diuraikan dalam bab 1 latar belakang masalah.

a. Asas Hukum

Berdasarkan hasil penelitian, jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan UUD NRI Tahun 1945, maka dapat diketahui bahwa asas peraturan dalam tiap-tiap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dirumuskan secara berbeda. Perumusan asas-asas ini sangat variatif, dikaji dari kelengkapan rumusan maka Undang-undang Pertambangan Mineral lebih tegas merumuskan asas-asasnya sedangkan Undang-undang pemerintahan daerah dapat diketahui dari pemaknaan pasal-pasal yang ada. Perbandingan pengaturan asas dalam berbagai undang-undang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral.

1. Mengenai Asas hukum undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan Nomor 12 Tahun 2011 yakni Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhinneka Tunggal Ika
7. Keadilan
8. Kesamaan Kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Ketertiban dan Kepastian
10. Keseimbangan, keselarasan dan keserasian

Asas hukum yang terdapat dalam Undang-undang Pertambangan Mineral dan Batubara, yaitu;

1. Asas Manfaat, yaitu dalam pengusahaan mineral dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Asas Keadilan, yaitu dalam penyelenggaraan pertambangan

minerba harus membrikan peluang dan kesempatan yang sama kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya sehingga dapat meningkatkan kemampuan seluruh masyarakat.

3. Asas Keseimbangan, yaitu dalam penyelenggaraan pertambangan minerba para pihak mempunyai kedudukan yang setara dalam menentukan bentuk dan subansi kontrak kerjasama, kontrak bagi hasil maupun kontrak-kontrak lainnya. Demikian hanya terhadap ekologi agar dapat memperhatikan kelestarian, dan pemanfaatan lingkungan hidup naik dari aspek ekonomi, sosial dan budaya.
4. Asas Keberpihakan kepada kepentingan bangsa, yaitu bahwa dalam pelaksanaan pertambangan mineral dan batubara, bahwa pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus memihak atau pro kepada kepentingan bangsa yang lebih berarti bahwa kepentingan bangsa yang harus diutamakan dibanding dengan kepentingan dari investor
5. Asas Partisipatif, yaitu bahwa pihak swasta maupun perorangan diberi hak untuk mengusahakan pertambangan minerba.
6. Asas Transparansi, yaitu bahwa dalam pelaksanaan perambangan mineral dn batubara harus dilaksanakan secara terbuka artinya informasi yang disampaikan kepada masyarakat oleh pemberi dan pemegang izin harus disosialisasikan secara jelas dan terbuka kepada masyarakat, misalnya tentang tahap-tahap kegiatan pertambangan, kebutuhan tenaga kerja dan lainnya.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Asas Berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, yaitu asas yang secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan, dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan masa yang akan datang.

Keterhubungan dengan harmonisasi hukum maka dapat dijelaskan bahwa, pengaturan dan pencantuman asas hukum dalam Undang-Undang Pertambangan Minerba sudah lengkap namun bila dikaitkan dengan Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 masih ada asas yang tidak sinkron. Asas yang berbeda adalah asas pengayoman, kemanusiaan, kekeluargaan, Bahinneka Tunggal Ika, kesusantaraan kesamaan kedudukan, ketertiban dan kepastian.

Menurut penulis, bahwa asas Bhinneka Tunggal Ika dan kesusantaraan penting dicantumkan karena dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara di Indonesia haruslah dipandang sebagai satu kesatuan. Maksudnya adalah bahwa kegiatan pertambangan dilakukan di tempat yang berbeda-beda berarti berada dilingkungan masyarakat yang berbeda-beda pula akan tetapi walaupun berbeda tetap harus dipandang sebagai sama dalam bingkai NKRI.

Dengan memperhatikan berbagai keragaman, baik lingkungan, kehidupan masyarakat, agama, ras, suku dan bahasa tetap pengelolaannya harus bertujuan untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia. Demikian halnya dengan asas kesusantaraan, karena Indonesia secara geografis dipisahkan oleh wilayah lautan yang berarti terpisah antara, tetapi harus dipandang sebagai satu kesatuan, geografis, politik dan ekonomi sebagai satu wawasan, yaitu wawasan nusantara.

Ditilik dari Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menetapkan bahwa asas yang terdapat pada Pasal 6 tersebut merupakan asas yang harus ada dalam setiap peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan minimal harus mengandung asas hukum yang terdapat dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tersebut.

Kondisi Indonesia yang memiliki wilayah perairan lebih luas dari daratan namun merupakan satu kesatuan, yang dapat diakui oleh masyarakat Internasional melalui perjuangan. Oleh karena prinsip yang terdapat dalam wawasan nusantara yakni Indonesia sebagai negara kepulauan seharusnya menjadi cermin dalam setiap

peraturan perundang-undangan. Sehingga ketika mengkaji tentang pengaturan asas hukum dalam peraturan pertambangan minerba beserta peraturan pelaksanaannya. Tidak hanya di lihat di satu perundang-undangan saja namun dapat pula dikaji di perundang-undangan untuk dapat mengetahui adanya harmonisasi di tubuh perundang-undangan.

b. Tujuan Pengaturan

Pengkajian tujuan pengaturan pengelolaan pertambangan minerba sangat terkait dengan tujuan peraturan pemerintahan daerah yang kesemuanya diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu prinsip utama pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral dan batubara harus ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Undang-undang Minerba telah mencantumkan tujuan pengaturan pengelolaan pertambangan sebagaimana terdapat di dalam Pasal 3 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba yang menetapkan sebagai berikut:

- a. Menjamin efektivitas pelaksanaan dan penegndalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasilguna, 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 kebutuhan dalam negeri;
- d. Mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional dan internasional;
- e. Meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara serta menciptakan lapangan kerja sebesar-besar kesejahteraan rakyat; dan
- f. Menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Selanjutnya pada Pasal 4 adalah mengenai Penguasaan Mineral dan batubara telah ditetapkan bahwa:

- 1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat;
- 2) Penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Rumusan kalimat dikuasai untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat adalah hamonis dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu negara harus dapat mewujudkan. Namun kenyataan menunjukkan bahwa prinsip dasar penguasaan negara dan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dijelaskan di atas, walaupun telah selaras dan serasi dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, namun nyatanya masih banyak ditemukan keadaan masyarakat yang belum sejahtera.

Harmoni yang terkait dengan tujuan pengaturan dalam UU minerba, dapat dilihat dari perbandingan rumusan tujuan masing-masing dari peraturan pemerintah yakni:

PP No. 22 Tahun 2010 Tentang Wilayah Pertambangan, bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12, Pasal 19, Pasal 25, Pasal 33, dan Pasal 89 Undang-Undang nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Wilayah Pertambangan.

PP No. 23 Tahun 2010 Tentang pelaksanaan Kegiatan Usaha pertambangan Mineral dan Batubara, bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (5), Pasal 34 ayat(3), Pasal 49, Pasal 63, Pasal 65 ayat (2), Pasal 71 ayat (2), Pasal 76 ayat (3), Pasal 84, Pasal 86 ayat (2), Pasal 103 ayat (30), Pasal 109, Pasal 111 ayat (2), Pasal 112, Pasal 116 dan Pasal 156 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, perlu menetapkan Peraturan pemerintah tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

PP No. 78 Tahun 2010 Tentang Reklamasi dan Pascatambang, bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 101 undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara, perlu menetapkan peraturan pemerintah tentang reklamasi dan pascatambang.

Pengaturan pengelolaan pertambangan dalam peraturan pemerintah sebagai pelaksana Undang-Undang Pertambangan Minerba masih berkisar pada pengaturan teknis pengelolaan pertambangan itu sendiri, untuk mengoptimalkan penerimaan negara, sehingga makna untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat menjadi tidak jelas. Secara tegak lurus mempengaruhi kondisi kesejahteraan masyarakat.

Tidak ditemukan adanya disharmoni namun ketidakjelasan dalam PP Nomor 22 Tahun 2010 tentang wilayah pertambangan yang ditemukan penulis dalam hal ini adalah ketidakjelasan mengenai batas wilayah untuk pertambangan batubara, kehutanan, pertanian dan perkebunan sehingga sangat krusial adalah banyak ditemukan tumpang tindih pertambangan dengan berbagai sektor yang telah diuraikan sebelumnya. Dan baru baru ini suatu kasus yang terjadi di kaliman timur Kabupaten Kutai Kartanegara, masih dalam proses penangan kasus pertambangan batubara yang telah memiliki IUP. Namun diakui oleh dinas perkebunan.

Idealnya suatu pertambangan yang telah memiliki IUP berarti mempunyai hak dan kewajiban terhadap pengelolaan dan perusahaan pertambangan. Hingga pertambangan itu berakhir dengan melakukan reklamasi atau mengembalikan kesuburan tanah dalam kondisi hijau kembali. Namun yang terjadi adalah justru sektor perkebunan mengambil alih dengan menetapkan izin perkebunan. Hal ini tentu menyebabkan terjadinya konflik antar sektoral. Oleh karena itu menurut penulis perlu segera membuat :

- a) Peraturan tentang kejelasan batas wilayah pertambangan, perkebunan, kehutanan; pertanian.
- b) Menghilangkan ego sektoral, dengan jalan lihat poin (c) dan (d) di bawah ini;

- c) Pemerintah harus membuat satu peta bersama yang dimiliki oleh masing-masing sektor;
- d) Saling berkoordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lainnya.
- e) Perlu melibatkan akademisi.

Selain pengaturan tujuan yang terdapat dalam peraturan pemerintah, pengaturan tujuan pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara, juga diatur dalam peraturan kebijakan. Pada umumnya pengaturan tujuan dalam peraturan kebijakan, seperti peraturan menteri (permen) ditujukan untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Tujuan Pengaturan dalam Peraturan Kebijakan sebagai Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Permen No. 28 tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa pertambangan Mineral dan Batubara bertujuan Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 Tentang pertambangan Mineral dan Batubara, perlu menetapkan Peraturan Menteri Energi dan sumber Daya Mineral tentang Penyelenggaraan Usaha jasa Pertambangan Mineral dan batubara.

Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Peraturan Menteri! Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 02 Tahun 2013 Tentang Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota bertujuan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 55

Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, perlu menetapkan Peraturan Menteri. Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Pengawasan Terhadap. Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Peraturan menteri energi dan sumber daya mineral nomor: 12 tahun 2011 tentang tata cara penetapan wilayah usaha pertambangan dan sistem informasi wilayah pertambangan mineral dan batubara bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (4) dan Pasal 38 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan, perlu menetapkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan dan Sistem Informasi Wilayah Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 07 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan Dan Pemurnian Mineral. Bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 96 dan Pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, perlu menetapkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral.

Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor : 17 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral Dan Batubara bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 85 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, perlu menetapkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara; sebagaimana dimaksud dalam suatu Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor: 006 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Penerapan Kompetensi Profesi Bidang Pertambangan Mineral Dan Batubara berujuan a. bahwa untuk kelancaran pelaksanaan usaha pertambangan mineral dan batubara perlu ditunjang dengan tenaga yang profesional di bidang pertambangan mineral dan batubara; b. bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003

tantang Ketenagakerjaan dan Pasal 3 Keputusan Menteri Energi dan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Sumber Daya Mineral Nomor.1086.W40/MEM/2003 tentang Standardisasi Kompetensi Tenaga Teknik Khusus Bidang Geologi dan Pertambangan, perlu standardisasi kompetensi profesi dalam pengelolaan sumber daya manusia di bidang pertambangan mineral dan batubara; c. bahwa berdasarkan pertimbangan.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor: 18 Tahun 2008 Tentang Reklamasi Dan Penutupan Tambang Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral, bertujuan a. bahwa kegiatan pertambangan berpotensi rnengubah bentang alam, sehingga diperlukan upaya untuk menjamin pemanfaatan lahan di wilayah bekas kegiatan pertambangan agar berfungsi sesuai peruntukannya; b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Menteri tentang Reklamasi dan Penutupan Tambang;

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Reklamasi Dan Pascatambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara. Bertujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 9, Pasal 12, Pasal 15, Pasal 18, Pasal 28, Pasal 36, Pasal 43, Pasal 49, dan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang, perlu menetapkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Pascatambang Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Keputusan Menteri Pertambangan Dan Energi Nomor: 555.k/26/m.Pe/1995 Tentang Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Pada Pertambangan Umum Menteri Pertambangan Dan Energi. Bertujuan untuk bahwa sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1973 pengaturan keselamatan kerja di bidang pertambangan menjadi kewenangan Menteri Pertambangan: a. bahwa sesuai dengan kemajuan teknologi pertambangan semua ketentuan keselamatan kerja di bidang pertambangan yang termuat

dalam *Mijn Politie Reglement* (MPR) 1930 Nomor 341, sudah tidak dapat dipertahankan lagi, oleh karena itu perlu ditinjau kembali; b. bahwa peraturan Keselamatan dan Kesehatan Kerja sifatnya sangat teknis dan memuat aturan rinci yang selalu berubah sesuai dengan perkembangan teknologi, maka pengaturannya cukup diatur dengan suatu Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi.

Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 02 Tahun 2014 Tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Energi Dan Sumber Daya Mineral Kepada Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Rangka Penyelenggaraan Dekonsentrasi Tahun Anggaran 2014. Bertujuan a. Bahwa Dalam Meningkatkan Pencapaian Kinerja, Efisiensi, Dan Efektivitas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan, Perlu Melimpahkan Sebagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Energi Dan Sumber Daya Mineral Melalui Kegiatan Dekonsentrasi; b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, perlu menetapkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Kepada Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Rangka Penyelenggaraan Dekonsentrasi Tahun Anggaran 2014;

Berdasarkan tujuan peraturan di atas dapat diketahui bahwa secara umum tujuan pengaturan yang terdapat dalam peraturan kebijakan untuk melaksanakan ketentuan pasal dalam Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Peraturan Pemerintah sudah harmonis dalam arti tidak ditemukan pengaturan yang disharmoni dengan peraturan pemerintah. Namun jika dikaitkan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, nampaknya peraturan pemerintah ini dan peraturan kebijakannya disharmoni dengan tujuan ditetapkannya undang-undang pertambangan mineral dan batubara.

Uraian tersebut, sangat terkait dengan realitas terutama di Kalimantan Timur sendiri sebagai negara penghasil batubara namun pemerataan penerangan atau listrik masih jauh dari kecukupan masyarakat dengan penggunaan listrik masih ada daerah yang pemenuhan listriknya berlangsung hanya pada malam hari saja dan itupun dibatasi sampai jam 10 sementara pada pagi sampai menjelang malam tidak dapat menggunakan fasilitas listrik. Padahal daerah tersebut berada di tempat penghasil energi batubara, seperti yang terjadi di kabupaten Kutai Timur di desa Tabang dan sekitarnya. Hal ini jelas bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2010 tentang pelaksanaan Kegiatan Usaha pertambangan Mineral dan Batubara. Pada pasal 84 ayat (1) dinyatakan bahwa pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi produksi harus mengutamakan kebutuhan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri. Disamping itu juga bertentangan dengan keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia No. 1991/K/30/MEM/2011 juga dikeluarkan sebagai peraturan ketiga yang mendukung upaya pemenuhan kebutuhan domestik. Dalam peraturan ini mengatur mengenai porsi pasokan domestik batubara di Indonesia pada tahun 2012. Upaya ini dengan maksud agar untuk menghadapi tantangan ekspor batubara secara besar-besaran yang terus dilakukan. Dalam kaitan dengan tujuan Nasional jelas berbenturan dengan prinsip alinea ketiga empat pembukaan UUD 1945 yakni untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Bagaimana bisa cerdas sementara kualitas pendidikan perlu menggunakan energi dengan berbagai sarana prasarana untuk memajukan kecerdasan bangsa.

Nampaknya Hasil Produksi batubara sebagian besar digunakan untuk ekspor. Pada hal bangsa Indonesia masih termasuk negara yang kekurangan energi. Sementara itu untuk memenuhi kebutuhan batubara dalam negeri sebagai sumber energi masih sebatas teori dan angan-angan. Kebijakan ini sepertinya menjauhkan tujuan pemanfaatan energi batubara untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia.

Realitas di atas sangat bertentangan dengan amanat kebijakan energi batubara Nasional, yaitu diharapkan akan terwujud *energy mix* yang optimal. Salah satu tujuannya adalah peningkatan konsumsi batubara untuk menjadi lebih dari 33% pada tahun 2025. Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 secara umum bertujuan mengurangi penggunaan minyak bumi hingga menjadi kurang dari 20% pada tahun 2025.

Menurut kementerian Energi dan sumber daya mineral Republik Indonesia pada awal tahun 2014 arah kebijakan energi nasional ke depan, ketergantungan kita terhadap minyak akan pelan-pelan dikurangi yang saat ini mencapai 50% akan dikurangi menjadi kira-kira 23%. Ketergantungan terhadap gas dari 20% naik menjadi 22% lebih di tahun 2025. Batubara akan naik perannya dari 20% menjadi 30 %. Angka persisnya akan ada di kebijakan Energi Nasional. Yang paling besar pertumbuhannya adalah energi baru terbarukan yang sekarang 6% menjadi 23%.

c. Wewenang

Fokus harmonisasi wewenang pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yaitu mengkaji kesesuaian wewenang pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dari tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya. Wewenang pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dalam hal ini menteri energi dan sumber daya mineral. Wewenang pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara dalam Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara maupun dalam peraturan pelaksanaannya, tertumpu kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral; Penetapan Wilayah Pertambangan;

Wewenang Menteri Energi dan Sumber daya Mineral terhadap Pengelolaan Pertambangan dalam Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah sebagai berikut; Pelaksana Penguasaan negara, Penguasaan diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah (Pasal 4); Menetapkan kebijakan pengutamaan mineral dan/atau batubara; Melimpahkan kewenangan pengelolaan kepada Pemerintah provinsi (Pasal 7); Melimpahkan kewenangan

pengelolaan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 8); Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (Pasal 14); Melimpahkan Kewenangan dalam Penetapan WUP kepada Pemerintah Provinsi (Pasal 15); Menetapkan Wilayah Pencadangan Nasional (Pasal 27); Melimpahkan kewenangan pengelolaan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 29); WIUP berada pada lintas wilayah provinsi ditetapkan oleh Menteri (Pasal 37); WUP radioaktif ditetapkan oleh Pemerintah (Pasal 50); Mengumumkan rencana kegiatan usaha pertambangan (Pasal 85); Melakukan pengelolaan data (Pasal 88); Mengeluarkan keputusan tertulis penghentian sementara kegiatan IUP (Pasal 113); Melakukan pembinaan dan pengawasan (Pasal 139-140); Memberikan teguran kepada pemerintah daerah apabila keliru terhadap kewenangan (Pasal 142); Melakukan Penelitian dan Pengembangan (Pasal 146); Melakukan Penelitian dan Pengembangan (Pasal 147); Menghentikan sementara dan/atau Mencabut IUP dan IPR apabila melakukan pelanggaran (Pasal 153)

Dalam peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pertambangan Minerba, Menteri energi dan sumber daya mineral, untuk kepentingan Nasional pemerintah berkonsultasi dengan DPR RI untuk menetapkan kebijakan pengutamaan minerba untuk kepentingan dalam negeri. Pengelolaan pertambangan minerba pemerintah juga melimpahkan kewenang kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Penetapan wilayah pertambangan dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah serta berkonsultasi dengan DPR RI.

Demikian halnya dalam menetapkan kepentingan nasional, pemerintah dengan persetujuan DPR RI juga memperhatikan kepentingan aspirasi masyarakat daerah menetapkan Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Terhadap pembinaan dan pengawasan menteri pun dapat melimpahkan kepada gubernur terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan dibidang usaha pertambangan.

Untuk lebih jelas pemahaman mengenai wewenang pemerintah dan pemerintah daerah dapat dilihat pada subtransi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba Indonesia Pasal 4

ayat (2) mengatur tentang wewenang pengelolaan SDA yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional ada pada Negara. Hal yang mengatur tentang kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dapat ditemukan dalam Bab IV pasal 6 sampai dengan pasal 8 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang pertambangan Minerba.

Kewenangan Pemerintah, dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara diatur dalam Pasal 6 UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Minerba dalam Sub Bidang Mineral dan Batubara. menetapkan kewenangan pemerintah pusat: a) Penetapan kebijakan nasional; pembuatan peraturan perundang-undangan; b) penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria; c) penetapan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara nasional; d) penetapan WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. e) pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; f) Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; g) pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil dari garis pantai; h) pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi; i) pengevaluasian IUP Operasi Produksi, yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan serta yang tidak menerapkan kaidah pertambangan yang baik; j) penetapan kebijakan produksi, pemasaran, pemanfaatan, dan konservasi; k) penetapan kebijakan kerja sama, kemitraan, dan pemberdayaan masyarakat; l) perumusan dan penetapan penerimaan negara bukan pajak dari hasil usaha pertambangan mineral dan batubara; m) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pengelolaan pertambangan

mineral dan batubara yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah; n) pembinaan dan pengawasan penyusunan peraturan daerah di bidang pertambangan; o) penginventarisasian, penyelidikan, dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sebagai bahan penyusunan WUP dan WPN;o) pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi Pertambangan pada tingkat nasional; p) Pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; q) penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara tingkat nasional; r) pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan; s) peningkatan kemampuan aparatur Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Kewenangan Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara Berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 pada Pasal 7 yaitu a) pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; b.pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 mil; c. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4(empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil;d.pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan.

Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 pada Pasal 8 yaitu: a) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam satu Daerah Provinsi dan wilayah sampai dengan 12 mil; b) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu Daerah provinsi

termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; c) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu Daerah Provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; d) Penerbitan izin usaha pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat; e) Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari satu daerah provinsi yang sama; f) Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam satu Daerah provinsi; g) Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan. h) Menggali PAD untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah dengan potensi daerah sebagai wujud desentralisasi; i) Menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi didanai APBD; j) Melaksanakan tugas pembantuan diikuti dengan pemberian dana Penerbitan obligasi daerah Penelusuran terhadap perundang-undangan nomor 4 tahun 2009 dalam hal wewenang pemerintah dan pemerintah daerah secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

- 1) Melakukan koordinasi
- 2) Melimpahkan sebagian kewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah
- 3) Meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- 4) Melakukan Pembinaan dan Pengawasan
- 5) Memperhatikan aspirasi masyarakat daerah

Kesimpulan Penulis mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah seperti yang telah diuraikan di atas secara substansi sudah sangat mendukung pelaksanaan peraturan dengan sebenar-benarnya. Namun dalam kenyataan menunjukkan belum

suprem karena tidak sesuai dengan pelaksanaan dirana pemerintahan demikian halnya apa yang di rasakan segenap masyarakat Indonesia. Untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan keberguaan dari potensi sumberdaya mineral batubara yang katanya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat masih jauh dari harapan.

Menurut penulis bahwa dalam mengimplementasikan subtasi hukum sangat dibutuhkan moralitas. Sebab sebgas apapun subtasi hukum jika tidak didukung oleh prilaku baik manusia sebagai pengembang amanah peraturan hukum, maka hukum yang baik akan berubah menjadi tidak baik. Demikian halnya jika subtasi hukum itu jelek akan tetapi di dukung prilaku yang susila maka hukum itu akan memiliki makna yang mendalam.

Sejalan dengan pendapat Aristoteles, bahwa kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dan pembuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan dalam menjalankan pemerintahan negara.

d. Wilayah Pengaturan

Wilayah Pertambangan selanjutnya disebut (WP) adalah wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terkait dengan batasan administrasi pemerintahan yang merupakan bagian dari tata ruang nasional. Pengaturan tentang wilayah pertambangan terhadap di dalam Bab V Pasal 9-13 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba.

WP merupakan bagian dari tata ruang nasional sebagai landasan bagi penetapan pertambangan di Inonesia oleh karena itu dalam penetapan dilakukan oleh pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam melakukan penetapan dilaksanakan secara:

1. Transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab
2. Secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi dan sosial budaya, serta berwawasan

lingkungan; dan

3. Dengan memperhatikan aspirasi daerah.

Sebelum melakukan penetapan WP maka terlebih dahulu pemerintah dan pemerintah daerah melakukan penyelidikan dan penelitian pertambangan dalam rangka penyiapan WP. Mengenai penetapan WP diatur dalam peraturan pemerintah nomor 22

Tahun 2010. WP terdiri atas Wilayah Usaha Pertambangan (WUP); Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) dan/atau Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Untuk pertambangan mineral bukan logam dan WUP untuk pertambangan batuan yang berada pada lintas kabupaten/kota dalam satu wilayah provinsi oleh menteri melimpahkan kewenangannya kepada gubernur.

Penetapan WUP,WPR dan WPN oleh pemerintah dan pemerintah daerah dapat melakukan eksplorasi lalu kemudian diperoleh data dan informasi berupa (a) peta yang terdiri atas peta geologi dan peta formasi batuan pembawa; dan/atau peta geokomia dan peta cadangan. (b) Perkiraan sumber daya dan cadangan. Data tersebut lalu kemudian diolah menjadi peta potensi/cadangan mineral dan/atau batubara. Pada akhiornya dibuatlah dalam bentuk lembaran peta dan digital.

WP yang dikelola oleh menteri diolah dalam suatu sistem informasi yang terintegrasi secara nasional untuk dapat melakukan penyeragaman mengenai sistem koordinat dan peta dasar dalam penerbitan WUP. WIUP, WPR, WPN, WUPK, DAN WIUPK menggunakan Datum Geodesi Nasional yang selanjutnya untuk mempermudah pengaksesan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba, juga mengatur mengenai keberpihakan kepada rakyat. Misalnya dalam Bab IX menyebutkan tentang Izin Pertambangan Rakyat (IPR) dan Pasal 20 tentang Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR). Dalam Pasal 52 sampai dengan Pasal 62 yang mengatur mengenai luas wilayah maksimal 25 ha dan paling banyak 15.000

ha, prakondisi bahwa harus ada pengusahaan selama 15 tahun sebelumnya di wilayah yang sama. Isi pasal ini menunjukkan unsur subtansi yang tidak jelas dan tidak sesuai dengan fakta yang terjadi mengenai pertambangan rakyat. Sehingga sering ditemukan adanya penambang yang menjadi Penambang Tanpa Izin (PETI) atau sering disebut penambang Illegal. Dengan demikian suatu hal yang tak dapat dihindari adalah bahaya terhadap Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3) yang mengancam diri penambang dan pada akhirnya pemicu terjadinya kerusakan pada lingkungan hidup.

Uraian di atas menunjukkan bahwa WP yang tercantum di dalam perundang-undangan dan peraturan pemerintah masih belum memberi kejelasan mengenai titik koordinat seharusnya dibuat secara transparan dan keberpihakan pada kepentingan bangsa, serta dibuat menjadi satu peta nasional sehingga batas WP tidak diklem oleh sektor perkebunan, sektor pertanian dan sektor kehutanan. Disamping itu untuk menghindari terjadinya konflik antar sektoral.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa aspek muatan materi hukum peraturan perundang-undangan nomor 4 tahun 2009 beserta peraturan pelaksanaannya subtansi masih kurang jelas sehingga memudahkan terjadinya tumpang tindih kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dan antara daerah dengan daerah lainnya dalam satu wilayah provinsi dan lintas provinsi. Sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum, peraturan perundang-undangan tidak terlaksana dengan efektif dan efisien serta disfungsi hukum artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berprilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan secara tertib dan teratur. Oleh karena itu menurut penulis peraturan tersebut dapat dikategorikan disharmoni, karena tidak hanya dilihat dari adanya inkonsistensi pengaturan, tetapi juga dapat dilihat dari aspek pelaksanaan tujuan pengaturannya. Sehingga jika peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan akibat terjadinya perbedaan penafsiran yang berakibat tidak terlaksananya secara

efektif, berarti tujuan peraturan tersebut tidak tercapai dan berarti peraturan tersebut disharmoni. Untuk mengatasinya perlu ada upaya penyempurnaan muatan materi Undang-Undang Pertambangan Minerba.

b) Hubungan antara Undang-Undang Pemerintahan daerah dan peraturan pelaksanaannya ditinjau dari aspek materi muatan

Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang nomor 33 Tahun 2004 merupakan produk hukum yang lahir di era reformasi dalam arti bahwa kedua undang-undang tersebut ditetapkan setelah adanya tuntutan untuk memiliki wewenang yang lebih besar terhadap pengelolaan pemerintahan maupun pengelolaan sumber daya alam yang berada di daerah. Idealnya adalah bahwa kedua undang-undang ini tentunya telah sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011.

Dibidang pemerintahan daerah, undang-undang pemerintahan daerah berhubungan dengan undang-undang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena dalam Pasal 134 ayat (3) dan Pasal 161 ayat (2) undang-undang pemerintahan daerah mensyaratkan bahwa masalah perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah diatur dengan undang-undang. Dengan demikian maka keberadaan undang-undang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan tindak lanjut dari undang-undang pemerintahan daerah.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap format yang terdapat dalam undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ternyata juga tidak taat asas seperti yang ditetapkan dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011, baik dalam penyusunan asas-asas hukum yang digunakan, tujuan penetapan undan-undang, maupun teknik merujuk pada peraturan yang lain. Hal ini terbukti dengan masih banyak rumusan pasal yang bersifat umum, sehingga mengakibatkan ketidakjelasan rumusan.

Dalam undang-undang pemerintahan daerah terdapat 33 pasal yang merumuskan kalimat sesuai atau berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Sementara itu tidak terdapat penjelasan yang menyebutkan peraturan mana yang dirujuk. Rumusan pasal demikian merupakan rumusan yang bermakna kabur yang dapat menimbulkan interpretasi sesuai dengan kehendak pelaksana undang-undang, sehingga dalam pelaksanaannya tidak konsisten. Idealnya sebelum undang-undang ditetapkan, perancang undang-undang telah terlebih dahulu mengetahui peraturan yang mana yang dijadikan rujukan atau pedoman.

Berdasarkan uraian penulis di atas adalah salah satu hal yang melatar belakangi undang-undang pemerintahan daerah diganti ke undang-undang nomor 23 tahun 2014, namun akan lebih rancu lagi sebab undang-undang tersebut sudah berjalan setahun namun undang-undang perimbangan keuangannya belum ditetapkan begitu pula peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Oleh karena itu dalam mengimplementasikan undang-undang nomor 23 tahun 2014 semakin rancu. Lalu bagaimana jadinya jika peraturan perundang-undangan secara vertikal dan secara horizontal juga belum ditetapkan .

Menurut penulis sebaiknya segera ditetapkan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Keterlambatan penetapan undang-undang yang terkait dengan pengelolaan pertambangan mineral berefek pada instansi pemerintah yang terkait. Dengan ditetapkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 maka beberapa instansi pemerintah telah melaksanakan undang-undang tersebut. Khusus untuk sub geologi kegiatannya berpusat keprovinsi yang berarti bahwa desentralisasi ada pada pemerintah provinsi.

Sedangkan lembaga sub geologi untuk kabupaten/kota ditiadakan. Hal ini membuat dinas pertambangan energi dan batubara ditingkat kabupaten/kota menjadi cemas dimana akan dimutasi ?

Khusus untuk jabatan pembinaan dan pengawasan sebagaimana instruksi dari Pasal 141 undang-undang pertambangan minerba yang dilaksanakan oleh Inspektur Tambang selanjutnya disebut IT berada bawah pemerintah pusat sehingga untuk tingkat kabupaten/kota dan provinsi diadakan. Ini juga akan menjadi masalah, sebab sebelum ditetapkan peraturan pelaksanaan undang-undang nomor 32 tahun 2014 maka pejabat IT yang masih berada di kabupaten/kota dan provinsi menjadi pasif.

(1) Asas Hukum

Undang-Undang Pemerintahan Daerah mencantumkan asas pengaturan khusus yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana ditentukan pada Pasal 58 yang menetapkan bahwa: Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: Kepastian hukum; Tertib penyelenggara negara; Kepentingan umum; Keterbukaan; Proporsionalitas; Profesionalitas; Akuntabilitas; Efisiensi; Efektivitas; dan Keadilan

Asas hukum yang terkandung dalam undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini, walaupun terkandung asas tertib penyelenggara negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas akuntabilitas; asas efisien; asas efektivitas, dan keadilan tetapi beberapa asas penting dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang tidak terdapat dalam undang-undang pemerintahan daerah, seperti asas kenusantaraan, asas kekeluargaan dan asas Bhinneka Tunggal Ika.

Menurut penulis bahwa tiga asas yang tidak terkafer dalam undang-undang pemerintahan daerah yang baru, berharap bahwa pada peraturan-peraturan baik dalam perundang-undangan maupun peraturan pelaksanaannya kiranya memuat ketiga asas yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, mengingat belum ditetapkan.

(2) Tujuan Pengaturan

Tujuan penetapan undang-undang pemerintahan daerah yang baru adalah

- a. Bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan daerah diatur dalam Undang-Undang;
- b. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;
- d. Bahwa Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti;
- e. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Setelah menelusuri tujuan pengaturan undang-undang pemerintahan daerah penulis berkesimpulan bahwa terdapat kesesuaian antara undang-undang minerba dengan undang-undang pertambangan pemerintahan daerah yang baru.

(3) Wewenang

Penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah merupakan bagian dari hubungan pusat dan daerah. Pengelolaan dan pengusahaan Sumberdaya Mineral dan Batubara merupakan hubungan pusat dan daerah dalam hal wewenang pengelolaan dan hubungan keuangan. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan wewenang pemerintah, pemerintah daerah menjalankan berbagai urusan yang menjadi wewenangnya, terkandung didalamnya tentang urusan terhadap pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara yaitu diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah berwenang melakukan urusan pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Dibiidang-bidang ini pemerintah dapat melimpahkan atau menugaskan kepada pemerintah daerah sebagaimana prinsip dari tugas pembantuan. Dalam Pasal 13 Undang-undang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai Penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah

Kabupaten/Kota, didasarkan pada prinsip :a) Akuntabilitas, adalah penanggung jawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan; b) Efisiensi, adalah penyelenggara suatu Urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh; c) Eksternalisasi, adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan pemerintahan; d) Kepentingan strategis nasional, adalah penyelenggara suatu Urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, Implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategi nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

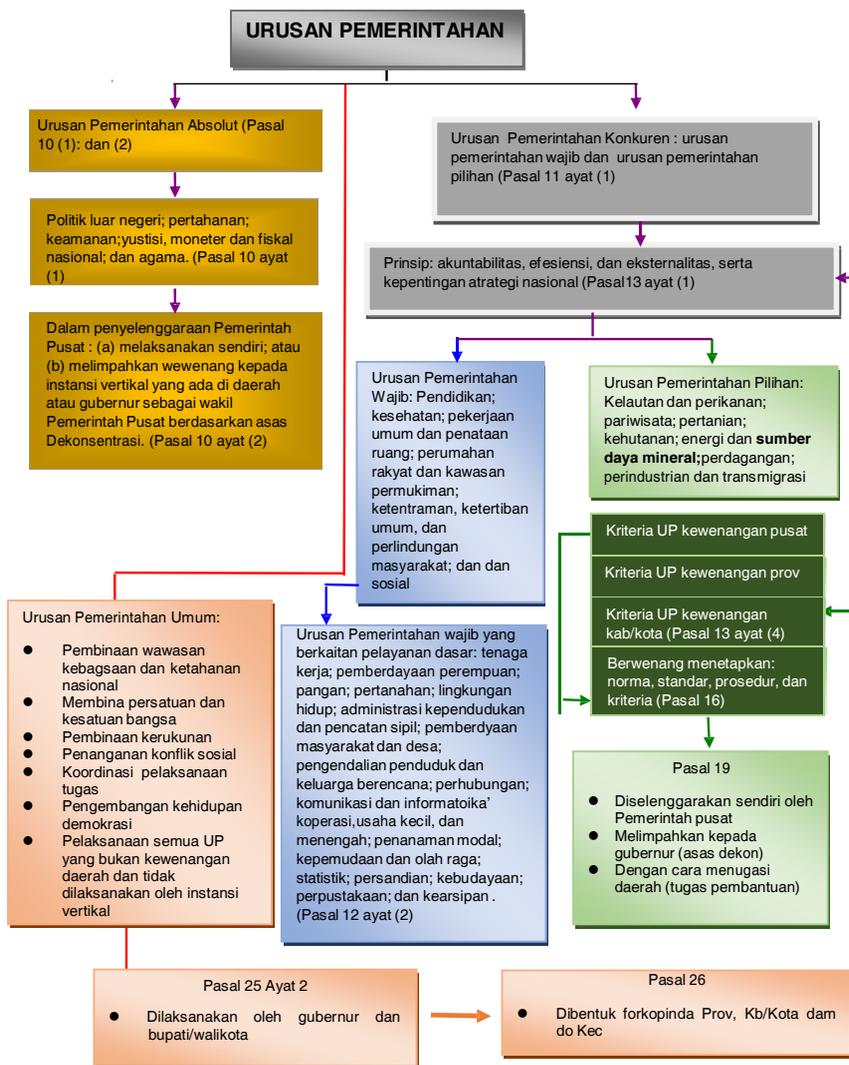
Berdasarkan prinsip yang dimaksudkan di atas, Kriteria urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara; b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Kabupaten/Kota; b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Kabupaten/Kota; c) Urusan

Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota; b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten/Kota; c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.

Disamping itu urusan pilihan untuk pemerintah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Gambar 6: Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah



(4) Wilayah Pengaturan

Suatu peraturan perundang-undangan yang ideal akan ber-sinergi dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Demikian halnya dengan peraturan pelaksanaannya serta peraturan menterinya

saling bersinergi. Karena peraturan perundang pemerintahan daerah ini masih baru dan belum dilengkapi dengan PP dan Permen, maka menurut penulis untuk menutupi kekosongan hukum, sambil berjalannya waktu dan mentanti ditetapkan PP dan Permen, maka peraturan perundang-undangan yang ada sepanjang belum ada penggantinya tetap dipergunakan.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang seharusnya bersinergi, dalam menetapkan wilayah pengaturan termasuk wilayah pertambangan mineral dan batubara. Dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengatur secara khusus sub bidang mineral dan batubara dalam bentuk matrik pembagian urusan Pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/kota.

Kewenangan pemerintah pusat adalah (a) menetapkan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah nasional, yang terdiri atas wilayah usaha pertambangan, wilayah pertambangan rakyat dan wilayah pencadangan wilayah usaha pertambangan khusus; (b) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara serta wilayah izin usaha pertambangan khusus; (c) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan lintas Daerah provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil; (d) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan pada: 1) wilayah izin usaha Pertambangan yang berada pada wilayah lintas Daerah Provinsi; 2) wilayah izin usaha pertambangan yang berbatasan langsung dengan negara lain; dan 3) wilayah laut lebih dari 12 mil.

Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi terhadap wilayah pengaturan adalah (a) Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam satu Daerah Provinsi dan wilayah sampai dengan 12 mil; (b) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu

Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; (c) Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam satu Daerah Provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut; (d) penerbitan izin usaha pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat; (e) Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari satu daerah provinsi yang sama; (f) Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam satu Daerah provinsi; (g) Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota ditiadakan, tidak berarti bahwa konsep desentralisasi juga ditiadakan namun hanya bergeser ke rana provinsi. Demikian halnya dengan undang-undang perimbangan keuangan karena belum disesuaikan dengan undang-undang pemerintahan daerah yang baru, maka pembagian hasil untuk pemerintah daerah kabupaten/kota tetap ada sebagai daerah penghasil batubara walaupun merupakan asep nasional. Sebab bagaimanapun juga pertambangan dapat memicu terjadinya kerusakan lingkungan maka daerah dilingkar tambanglah yang pertamakali terkena dampak dari pertambangan tersebut sehingga wajar kiranya bila pembagian hasil untuk daerah kabupaten dan kota tetap mengacu pada undang-undang perimbangan keuangan.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan, menetapkan wilayah pengaturan termasuk pula wilayah pertambangan mineral dan batubara. Hal ini telah tercermin dari diaturnya wewenang daerah provinsi di wilayah laut sampai dengan 12 mil laut. Undang-Undang Perimbangan Keuangan walaupun tidak mengatur secara eksplisit tentang wilayah pengaturan di wilayah laut, namun undang-undang ini juga

mengatur tentang dana bagi hasil penerimaan pemerintah daerah dari pengelolaan sumber daya mineral dan batubara serta lainnya.⁶

Kesesuaian pengaturan tentang wilayah pertambangan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2004 dan kesesuaian antara Undang-undang Perimbangan Keuangan, berdasarkan hasil penelusuran atau penelitian penulis ditemukan terdapat pertentangan pengaturan. Sebab masih diberi peran kabupaten/kota dalam penetapan wilayah pertambangan.

Sinkronisasi UU Minerba dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah segera di wujudkan, mengingat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, secara tegas dinyatakan bahwa terkait Urusan Pemerintahan dibidang energi dan sumber daya mineral. Menurut Pasal 14 ayat (1), dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.⁷ Disamping itu dari esensi ayat di atas tidak menyebutkan dibidang batubara namun dibidang ini dimasukkan dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU Pasal 15 ayat (1). Sehingga penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dibidang Minerba dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi.

Mengenai pembagian wewenang terkait pula penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dibidang minerba yang ada di Undang-Undang Pertambangan Mineral dan batubara masih dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Hal ini menunjukkan ketidak sesuaian dengan Undang-Undang pemerintahan daerah yang baru. Sesungguhnya banyak pasal-pasal di dalam UU Minerba yang sudah tidak sinkron dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah antara lain:

Pasal 15, mengenai penetapan wilayah usaha pertambangan (WUP), kewenangan menetapkan hanya sampai pada level provinsi sementara kabupaten/kota tidak dilibatkan. Hal ini jelas ber-

⁶ Pasal 11 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

⁷ Lihat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

seberangan dengan semangat otonomi daerah.

Pasal 52-62, pengaturan besarnya luas ijin usaha pertambangan (IUP) dengan penetapan minimal 5.000 hektar akan bertentangan dengan kebijakan daerah yang memiliki lahan terbatas. Pasal 87, kewenangan melakukan riset bidang pertambangan hanya sampai pada provinsi, padahal wilayah usaha pertambangan dan bahan tambang ada pada wilayah kabupaten/kota. Pasal 91, adanya pengaturan bahwa pemegang ijin usaha pertambangan (IUP) dan ijin usaha pertambangan khusus (IUPK), dapat memanfaatkan prasarana dan sarana umum untuk keperluan pertambangan.

Permasalahan tersebut jelas merugikan masyarakat, sebab dibebaskannya perusahaan tambang dalam menggunakan sarana publik akan merugikan masyarakat maupun pemerintah daerah sendiri. Pengoperasian dalam usaha pertambangan senantiasa menggunakan sarana alat dan transportasi berat. Dalam banyak kasus yang terjadi di Kalimantan, 27 % jalan-jalan yang dilewati oleh truk mengalami rusak berat, belum lagi efek pemakaian jalan tersebut bisa menimbulkan kecelakaan atau infeksi saluran pernafasan akut (ISPA). Artinya undang-undang ini memberi ruang terhadap keburukan-keburukan dan yang menanggung biaya adalah masyarakat lokal dan APBD.

Pasal 162, adanya pengaturan bahwa setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan diancam dengan sanksi pidana kurungan paling lama 1 tahun atau denda paling banyak Rp 100.000.000, jelas akan menghalangi masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya akibat adanya kegiatan usaha pertambangan.

Persoalan yang dikemukakan di atas membuka ruang bagi Undang-Undang Pertambangan Mineral dan batubara untuk segera dirubah. Oleh karena menjadi salah satu poin krusial dan agenda penting bahwa perubahan Undang-Undang Mineral dan Batubara untuk segera disinkronisasikan antara Undang-Undang Mineral dan batubara dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dengan harapan agar tidak saling bertolak belakang, bagi penyelenggaraan

urusan pemerintahan di bidang mineral dan batubara. Perubahan Undang-Undang Mineral dan Batubara untuk urusan pemerintahan konkuren adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, sementara Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi memiliki kewenangan.

Perubahan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan batubara nantinya diperlukan adanya klausula khusus yang mengatur pengecualian penejaan sanksi pidana kepada masyarakat dalam hal kasus merintang atau menghalangi yang berkaitan dengan kasus pencemaran lingkungan hidup, agar sinkron dengan Pasal 66 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Yang berbunyi:⁸

Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata. Sinkronisasi perlu segera dilakukan mengingat pertambangan Mineral dan batubara merupakan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan (*unrenewable resources*) Oleh karena dalam pengelolaannya perlu dilakukan secara optimal, efisien, transparansi, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta berkeadilan agar dapat memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan (*sustainability*).⁹

Menurut penulis bahwa hubungan pemerintah dan pemerintah daerah atas pengelolaan dan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara adalah hubungan kewenangan senantiasa mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sedapat mungkin tidak melakukan penyimpangan terhadap peraturan tersebut. Contoh setelah diterbitkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal perizinan dan izin CNC, dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Di dalam peraturan tersebut pemerintahan daerah hanya diperuntukkan untuk provinsi. Sementara kabupaten/kota tidak diberi kewenangan.

⁸ Lihat UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH

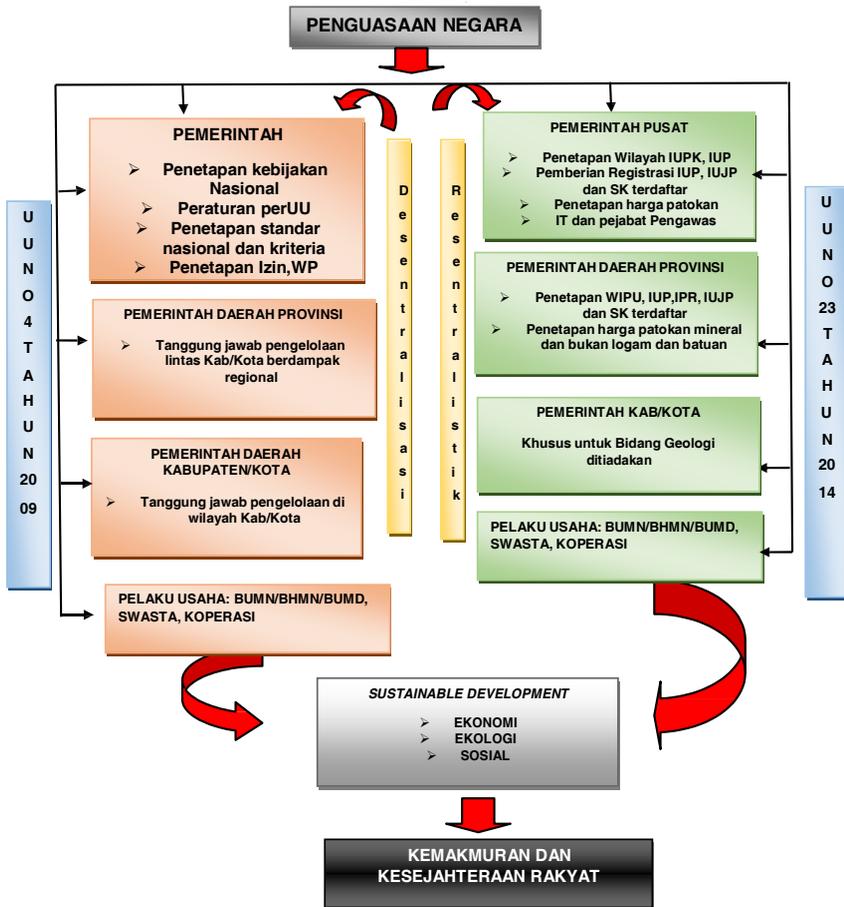
⁹ Salim, 2010, Hukum Pertambangan di Indonesia, Jakarta, Raja Grafindo Persada., Hal. 12-15

Pengaturan bagi hasil yang terdapat dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara pemerintah dan Pemerintah Pusat, perlu diformulasi ulang agar sinkron dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2014. Namun, tetap mengacu pada pendistribusian yang adil, sesuai dengan asas demokrasi pengelolaan Sumberdaya Mineral dan Batubara.

Konstruksi hubungan pemerintah pusat dan daerah, terhadap pelaksanaan sistem otonomi daerah yang baru saja akan ditinggal, telah berjalan dan dirasakan sangat banyak menyisakan persoalan terutama penyimpangan kewenangan di tingkat kabupaten/kota. Penyimpangan ini umumnya dilakukan oleh aparatur negara. Pada hal ketika berbicara mengenai hubungan yang ideal permasalahan tersebut seyognya tidak terjadi dengan ditandai oleh adanya pembagian urusan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah kedalam tiga bentuk pelimpahan kekuasaan berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004, yaitu: 1) Desentralisasi; mencakup transfer sejumlah kekuasaan pusat kepada daerah, sehingga daerah memiliki otoritas penuh dalam pengambilan keputusan secara lokal; 2) Dekonsentrasi: pelimpahan pembuatan keputusan dalam beberapa bidang oleh pusat kepada daerah; dan 3) Tugas pembantuan (*medebewind*); tugas-tugas pusat diselenggarakan oleh unit pusat yang mempunyai wilayah kerja di berbagai provinsi.

Berikut skema hubungan pusat dan daerah dalam peraturan perundang-undangan yang perlu diharmoniskan:

Gambar 7: Perbandingan Sistem Pengelolaan Dan Pengusahaan Sumber Daya Minerba (UU No 32/2004 dan UU No. 23/2014)



Penjelasan untuk Gambar 5 di atas adalah bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 sudah tidak harmonis dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Dapat dilihat bahwa pada undang-undang mineral dan batubara pemerintah kabupaten/kota masih memiliki kewenangan sedangkan dalam peraturan perundang-undang Uomor 23 Tahun 2014 pemerintah daerah kabupaten/kota tidak diberi kewenangan. Oleh karena itu perlu segera di ubah agar sistem pemerintahan

juga berlangsung secara efektif dan efisien, menuju pemerintahan yang baik (*good governance*).

Setelah penulis menguraikan secara mendalam hubungan perturan perundang-undangan yang terkait dengan undang-undang pertambangan mineral, maka dapat diketahui hubungan yang berlangsung antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam hal ini penulis akan menemukan bagaimana sejatinya hubungan yang ideal antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Dalam perkembangannya pemerintahan tidak sama dengan kekuasaan eksekutif. Dimana selama ini terkadang disamakan bila berbicara mengenai pemerintahan seolah-olah yang dimaksudkan adalah pemerintahan eksekutif. Oleh karena pemerintahan memiliki arti luas dan arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti *regering* atau *government* adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan ini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial atau alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Pemerintahan dalam arti sempit (*Bertuurvoering*) yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit hanya berkaitan dengan kekuasaan menjalankan fungsi eksekutif.

3. Hubungan Ideal Antara pemerintah dan Pemerintah Daerah Atas pengelolaan dan pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara

Pemerintahan dalam arti sempit ialah badan pelaksana (*Eksekutive, bestuur*), tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian. Di dalam mengartikan pemerintahan dalam arti sempit Van Vollemhoven mengemukakan bahwa badan kepolisian menjadi badan tersendiri terpisah dengan fungsi eksekutif namun jika dilihat tugas dan wewenangnya kepolisian juga menjalankan fungsi pemerintahan yakni menjaga ketertiban dan ketentraman (*orde en rust*) serta menyelenggarakan

kepentingan umum (*public service*).

Konsensus politik otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ciri hubungan pusat dan daerah berlangsung secara desentralisasi, dimana daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kepentingan daerah. Di era otonomi daerah ini mempertegas sistem desentralisasi, yang berjalan dan berakhir setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004, ternyata dirasa sangat banyak masalah seperti pelaksanaan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan. Hal ini disebabkan oleh hubungan pusat dan daerah yang tidak transparan. Tidak berjalannya mekanisme koordinasi tidak terdapatnya pengawasan di bidang perizinan serta lemahnya sanksi yang diberikan.

Hakikat hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan mensinergikan hubungan tersebut dan saling kerkoordinasi dalam melakukan penetapan perizinan sehingga tidak terjadi silang tumpang izin yang di tetapkan oleh aparat pemerintah. Disamping itu dengan kebijakan desentralisasi atas perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan antara lain memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya.

Setelah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, ciri kekuasaan negara mengalami pergeseran dari desentralisasi kembali ke sentralisasi atau disebut resentralistik. Hanya belum jelas bagaimana warna pemerintahan atau konfigurasi kekuasaan sebab petunjuk teknis peraturan perundang-undangan tersebut belum ditetapkan. Oleh karena itu menurut penulis dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 peran daerah masih ada hanya ditempatkan di Provinsi berarti sistem desentralisasi juga masih ada.

Dari uraian penulis mulai dari mengharmoniskan peraturan perundang-undangan hingga menganalisis hubungan kewenangan

antara pusat dan daerah, sebagai upaya untuk mengetahui sejauhmana hubungan pusat dan daerah sehingga menimbulkan permasalahan dalam praktek pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara.

Dalam hal ini penulis ingin mengkaji berdasarkan teori kekuasaan negara yang dikembangkan oleh Van Vollenhoven dalam teorinya mengemukakan bahwa negara sebagai organisasi tertinggi diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.

Hakikatnya sebagai penguasa atau pemerintah menjalankan amanah rakyat secara bermoral dengan niat untuk kebaikan dan kebenaran. Sehingga roda kekuasaan semakin jauh dari persoalan, dan antar pemerintahan baik hubungan secara vertikal maupun secara horizontal, menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik yakni sistem saling berkoordinasi, transparan, efektif, efisien menuju *good governance*. Salah satu prinsip dari *good governance* adalah efektivitas. Secara etimologis, efektivitas berasal dari kata efektif yang artinya memiliki efek, pengaruh atau akibat. Konsep keefektifan digunakan untuk merujuk kepada derajat pencapaian tujuan sebagai upaya kerjasama. Efektif berarti bahwa tujuan dapat dicapai sesuai dengan perencanaan. Untuk mengukur keefektifan organisasi dapat ditinjau dari kemampuan organisasi mengelola sumber daya yang ada dan memberikan nilai tambah kepada sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi. Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka keefektifan itu merujuk kepada sejauh mana pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan yang terbaik dan optimal, prima kepada masyarakat. Suatu pemerintah daerah yang efektif adalah pemerintah daerah yang mampu memberikan pelayanan yang responsif sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Agar dapat meningkatkan kinerjanya, tata pemerintahan membutuhkan dukungan struktur yang tepat. Oleh karena itu, pemerintahan baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada,

melakukan perubahan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan serta menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat. Di samping itu, Pemerintahan yang ada juga harus selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien. Dalam hal ini, harus ada upaya untuk selalu menilai tingkat keefektifan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya yang tersedia. Tidak diterapkannya prinsip keefisienan dan keefektifan akan menyebabkan pemborosan keuangan dan sumber daya negara lainnya. Adapun indikator minimal dari efektivitas dan efisiensi adalah:¹⁰

- 1) Terlaksananya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumberdaya yang optimal;
- 2) Melakukan monitoring dan evaluasi untuk perbaikan;
- 3) Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/unit kerja. Dari berbagai persoalan dalam implementasi undang-undang pemerintahan daerah nomor 32 tahun 2004, terutama pemberian izin pengusahaan pertambangan, akhirnya pemerintah mengatur dengan membuat pelayanan satu pintu. Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 pasal 1 ayat 11 adalah kegiatan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Melalui peraturan ini dibentuk pedoman pelayanan satu pintu yang diharapkan mampu mewujudkan pelayanan publik yang cepat, murah, mudah, transparan, pasti dan terjangkau.

¹⁰ Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Indikator Good Public Governance*, Jakarta : Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional, 2007, Hal.19

Kajian mengenai pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dimana negara dalam menjalankan fungsinya sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven, Negara sebagai organisasi tertinggi diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum, sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan nasional yakni ...mensejahterakan rakyat... dan misi utama Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, ...untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan terwujud. Hal tersebut dapat terlaksana bilamana pemerintah yang menjalankan tugas pemerintahan memiliki komitmen tegas untuk menjalankan tugas pemerintahan atas nama rakyat.

Implementasi hubungan kewenangan yang ideal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- 1) Sinergi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas yang telah diatribusikan oleh peraturan perundang-undangan, baik peraturan antar perundang-undangan secara horizontal maupun peraturan secara vertikal.
- 2) Sinergi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumberdaya alam. Sebagai upaya untuk meminimalisir konflik antar sektor.
- 3) Sinergi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pemberian izin, sebagai upaya untuk meminimalisir tumpang tindih kewenangan pemberian izin pengelolaan.
- 4) Sinergi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pembagian hasil produksi.
- 5) Sinergi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal penetapan batas wilayah dengan prinsip harmonisasi kepentingan nasional dan kebutuhan daerah serta keserasian antar daerah guna terwujudnya penata-

an ruang wilayah secara nasional yang bersifat harmonis antara kepentingan nasional, kebutuhan daerah dan keserasian antar daerah.

Melalui hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berhasil, akan berkontribusi secara positif dalam pencapaian tujuan nasional. Adanya pembagian kewenangan secara tegas yang dituangkan dalam sebuah kebijakan perundangan-undangan akan memberi arah yang terang bagi jalannya *good governance* baik di pusat maupun di daerah agar dapat lebih berkonsentrasi pada tugas dan wewenangnya secara efektif dan efisien. Kebijakan peraturan akan memberi ruang untuk terciptanya koordinasi, transparansi, berkoordinasi, komunikasi yang baik terhadap semua pelaku kegiatan pertambangan mineral dan batubara, dan bekerjasama yang serasi, saling mendukung dan melengkapi antara strata pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang merupakan bentuk urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkret dapat dilakukan oleh masing-masing pemerintahan dengan dasar pertimbangan eksternalisasi, akuntabilitas dan efisiensi.

Perlu segera melakukan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan, mensinkronkan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara vertikal dengan cara mensinergikan program kerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut Satjipto Rahardjo ada delapan prinsip legalitas yang harus dipenuhi dalam membuat hukum antara lain:

- 1) Harus ada peraturan terlebih dahulu;
- 2) Peraturan itu harus diumumkan secara layak;
- 3) Peraturan itu tidak boleh berlaku surut
- 4) Perumusan Peraturan Perundang-Undangian jelas dan terperinci, ia harus dapat dimengerti oleh rakyat;
- 5) Hukum tidak boleh meminta di jalankan hal-hal yang tidak mungkin.

- 6) Diantara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain;
- 7) Peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah; dan
- 8) Harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah dibuat.

Oleh karena itu kegagalan untuk mewujudkan salah satu nilai-nilai tersebut dapat menimbulkan hasil-hasil yang tidak sesuai dengan apa yang menjadi harapan dari isi peraturan itu.

Sehingga untuk mengimplementasikan hubungan kewenangan yang ideal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bila ditinjau dari aspek materil dari peraturan perundang-undangan semakin sulit. Selayaknya sebuah peraturan perundang-undangan yang terimplementasi dengan baik akan melahirkan rasa keadilan. Keadilan diwujudkan dalam bentuk kesetaraan dan kebergunaan yang membawa pada suasana kebahagiaan sebagaimana teori Rowls dan Benthan inginkan dalam sebuah negara.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah telah mengubah peta kewenangan daerah terhadap pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Sifat desentralisasi yang selama di lakukan dalam mengelola sumber daya mineral dan batubara ternyata tidak menunjukkan adanya peningkatan pengelolaan yang baik oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

Dalam Konteks Otonomi daerah, walaupun telah meletakkan dasar pemberian wewenang kepada daerah, tetapi tidak serta merta kewenangan dan urusan pertambangan dapat diserahkan seluruhnya kepada pemerintah daerah. Seharusnya urusan yang diberikan daerah adalah urusan yang bersifat lokal, artinya mempunyai nilai yang bersifat kedaerahan, sesuai dengan kondisi daerah tidak menyangkut kepentingan nasional. Sesungguhnya untuk bidang-bidang tertentu, wewenang tetap diberikan kepada daerah dengan pertimbangan tetap ada kontrol pemerintah pusat. Pemerintah pusat

tetap dapat memantau dan mengawasi pelaksanaan pengelolaan tersebut, sehingga terjalin suatu kerjasama antara pusat dan daerah secara sinergis.

Perlu dikaji tentang kerangka dasar kedudukan daerah dalam NKRI, Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, menentukan bahwa Indonesia adalah kesatuan yang berarti tidak ada negara di dalam negara. Bentuk seperti ini pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus dipandang tidak ada wewenang dan otonomi kepada daerah yang sama bentuknya dengan negara. Sehingga J. Kaloh menyatakan bahwa: Peran pemerintah pusat dalam menjabarkan UUD NRI Tahun 1945 tetap harus dijaga, mengingat negara Indonesia sebagai suatu lingkungan geografis-sosiologis yang memiliki batas-batas tertentu dan dalam konteks geografis teritorial perlu terus dipelihara, sebagai segala potensi dan sumberdaya yang mencakup potensi kedudukan (demografi), sosial ekonomi, sosial budaya, sosial politik dan pertahanan keamanan serta religius harus berada dalam entitas yang tidak terpisahkan. Mengingat segala potensi tersebut dianggap sebagai suatu dinamika dari suatu wilayah (geografis-sosiologis) yang terpadu dengan aspek statis yang mencakup potensi SDA dan ruang geografis sebagai batas-batasnya.

Batas-batas kewenangan daerah terhadap pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, tentunya perlu diselaraskan dengan kepentingan daerah sendiri. Artinya daerah dapat diberi wewenang sepanjang daerah memang mampu untuk melaksanakan dan penyerahan wewenang terhadap bidang-bidang tersebut tidak akan menimbulkan disintegrasi NKRI. Dengan demikian wewenang yang terlalu besar kepada pemerintah pusat perlu pula didistribusikan, karena pengalaman sejarah selama 32 tahun menunjukkan bahwa terlalu besarnya wewenang pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dan menganggap kecil peran daerah, akan menimbulkan tuntutan dari daerah ingin melepaskan diri dari NKRI.

Untuk menciptakan hubungan pusat dengan daerah yang berkeadilan, maka peran daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara perlu ditingkatkan. Kerjasama yang meng-

untungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan akses bagi pemerintah daerah dan masyarakat di daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang besar, merupakan cermin dari keadilan itu sendiri sebagaimana John Rawls bahwa keadilan mengandung dua prinsip pokok yakni:

1. Setiap orang berhak atas kebebasan seluas-luasnya, sama luasnya dengan kebebasan orang lain.
2. Semua ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sehingga (1) dapat memberikan keuntungan bagi semua orang, (2) semua posisi dapat diakses secara terbuka untuk semua orang

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota ditiadakan, hal ini menunjukkan bahwa bukan berarti daerah kabupaten/kota disepelihkan, namun secara vertikal pemerintah pusat berwenang menetapkan norma dan dapat pula melimpahkan kepada gubernur, yang telah ditetapkan dalam Pasal 16 dan 19 undang-undang nomor 23 Tahun 2014. Karena Petunjuk teknis peraturan tersebut belum ada maka berdasarkan norma yang telah dibuat dapat ditetapkan Peraturan Pemerintah yang kemudian oleh gubernur bersama DRRD lalu menetapkan peraturan daerah. Dalam Peraturan Daerah memberi ruang Kabupaten/Kota dalam pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara.

Maksud penulis bahwa kabupaten/kota harus mendapat perhatian dalam peraturan daerah, sebagai bentuk desentralisasi. Sehingga dalam hal bagi hasil daerah kabupaten/kota tetap menjadi prioritas utama, dengan mengacu pada undang-undang perimbangan keuangan. Alasannya bahwa daerah kabupaten/kota yang pertama merasakan akibat dari perusahaan pertambangan.

Melalui pemahaman otonomi daerah seharusnya ditujukan untuk menciptakan pembagian alokasi dana bagi hasil yang adil danimbang sekaligus menghasilkan *good governance* dengan pembiayaan yang akuntabel, transparan, pasti dan partisipatif antara pusat dan daerah. Dengan demikian pengelolaan dan perusahaan sumber

daya mineral dan batubara, disamping memberi nilai tambah bagi perekonomian nasional juga menciptakan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Seperti yang telah diamanatkan oleh

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, bahwa kebijakan dan peraturan pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara seyogyanya mengacu pada kepentingan dan keberpihakan kepada masyarakat.

Gambaran pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, daerah kabupaten/kota seharusnya tetap mendapatkan porsi, bukan ditiadakan. Sementara pusat, mendapatkan porsi yang lebih besar, yang seharusnya pusat hanya sebagai pendesain atau pelaku konstruksi saja. Kewenangan pusat dapat diserahkan kepada daerah untuk melaksanakan pengelolaan melalui pembagian kewenangan atribusi, delegasi dan mandat. Kesalahan yang terjadi dalam implementasi kewenangan daerah dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004, tidak berarti perundang-undangan harus diubah tetapi pusat seharusnya menangani sebagai tingkatan pemerintahan yang paling tinggi seiring dengan meningkatkan pembinaan. Sebab ditiadakannya kewenangan daerah akan berdampak pada disintegrasi, sebab daerah beranggapan bahwa potensi alam yang ada di daerah adalah milik masyarakat daerah.

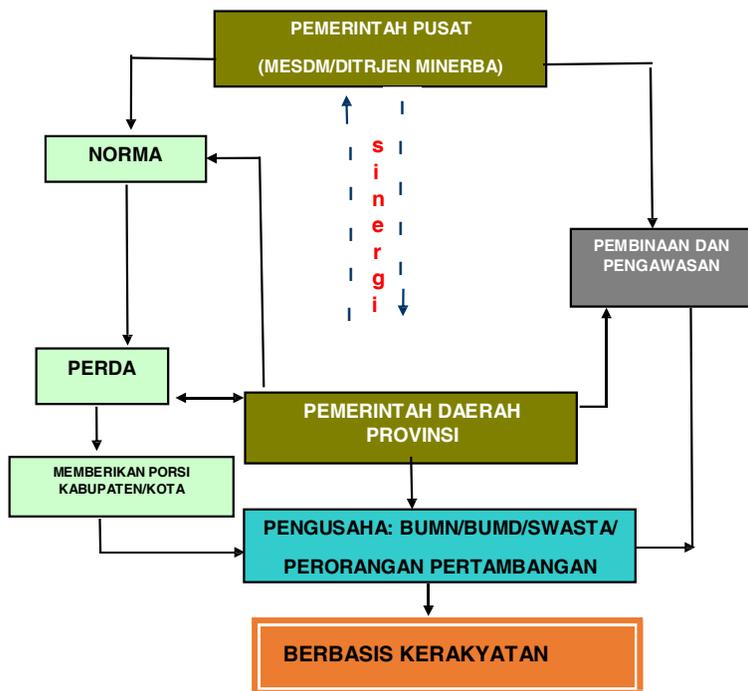
Konsep keadilan dalam islam sebagai pendahulu umat manusia dalam Qur'an Surah al-Maidah ayat (45) dijelaskan bahwa *"Kami telah menetapkan bagi mereka di dalamnya (Taurat) bahwa nyawa dibalas nyawa, mata dibalas dengan mata, hidung dengan hidung, telinga dengan telinga, gigi dengan gigi, dan luka-luka pun ada qisasnya balasan yang sama. Barang siapa tidak memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah, maka mereka itulah orang-orang zalim."* Makna ayat di atas mengingatkan kepada pemerintah sebagai pemegang wewenang hendaknya melakukan sinergi secara dalam menjalankan tugas pemerintahan untuk mewujudkan konsep *Good Governance*. Pemerintahan yang baik akan mempengaruhi konfigurasi kekuasaan secara responsif baik

dalam hubungan dengan pemerintah sendiri maupun pemerintah dengan warganya.

Pengkajian mengenai hubungan wewenang pusat kepada daerah yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan yang proporsional yakni memberikan tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya sebagaimana teori dari Aristoteles. Teori Aristoteles seringa disebut dengan keadilan distributif, sehingga secara teori harus mengacu pada proses penentuan kebijakan yakni perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang baik.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menemukan sebuah konsep hubungan ideal, yang kemudian dapat di ragakan sebagai berikut:

Gambar 8: Desain Hubungan Kewenangan yang Ideal Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah



D. Kesimpulan

Hubungan yang ideal antara pemerintah dan pemerintah daerah atas pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara: diawali dengan melakukan Harmonisasi kebijakan peraturan, ternyata dalam temuan peraturan perundang-undangan tidaksalingsingkronyangberarti tidakharmonis. Ketidakharminusan tersebut sangat berpengaruh terhadap hubungan kewenangan pemerintahan. Oleh karena hubungan pemerintah dan pemerintah daerah hendaknya saling bersinergi dalam: a) Menjalankan tugas yang telah di atribusikan oleh peraturan perundang-undangan, b) Pemanfaatan sumberdaya alam; 4) Pemberian izin; 5) Pembagian hasil; dan 6) Penetapan batas wilayah. Adapun upaya yang ditempuh, pemerintah segera membuat norma sebagai amanat dalam pasal 16 UU No. 23 Tahun 2014. Yang kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah lalu kemudian menetapkan Peraturan Daerah. Subtasi dari PP dan Perda menekankan porsi Kabupaten/Kota.

Daftar Pustaka

BUKU:

- Abrar Saleng, 2004, Hukum Pertambangan, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2013., Kapita Selekta Hukum Sumberdaya Alam., Membumi Publishing., Makassar.
- Abdul Latif, 2014., Dasar-dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara., Jakarta Timur, Penerbit; Sinar Grafika
- Abu Daud Busroh, 2001, Ilmu Negara, Jakarta, Bumi Aksara, Cet. III
- Adi, Isbandi Rukminto., 2002., Pemikiran-Pemikiran Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial., FE-UI., Jakarta
- Ahmad Ali, Guatav Radbruch, 2002., Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis, Cet. II (PT. Toko Gunung Agung Tbk), Jakarta.
- Al-Ashfahani Al-Baghib, Mu'jam Mufradat Mash Al-Quran, (Penerbit Dar Al-Fikr:Beirut Libanon).
- Al-Anshari Ibnu Munzir, Lisan AL-arab XII, Penerbit Al-Dar al Mishriyyah Li al-Tatkif wa al-Tarjamah: Kairo Mesir
- Andrian Sutedi, 2010, Hukum perizinan Dalam sektor pelayanan publik, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Andrew Heywood., 2014., Politik., Edisi keempat., Pustaka pelajar., Yogyakarta. Anthony Allot., 1980., *The limit of Law*, Butter worths & Co. USA,

- Anthony King in Simon, Spiro E, Yaar and Ephraim., 1983, *Evaluating thr Welfare State Social and Political Persfective*, New York-London.
- Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata pemerintahan.*, Penerbit: Identitas Universitas Hasanuddin., Makassar.
- _____, 2004., *Privatisasi BUMN di Indonesia*, Cetakan; I., Hasanuddin University Press., Makassar.
- _____, 2012, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN.*, Penerbit Kencana Prenada Media Group., Jakarta.,
- _____, 2014, *Membangun Negara Hukum Indonesia*,
- Ali, Faried dan Muhiddin, Nurlina, 2012., *Hukum Tata Pemerintahan.*, Cet. Kesatu., PT. Refika Aditama., Bandung.
- Andrew Heywood, 2014, *Politik*, Yogyakarta, edisi ke empat, Pustaka, Pelajar.
- Amiq, Bachrul., 2010., *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Persfektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*. LaksBang PRESSindo. Yogyakarta.
- Apeldoorn, L.J. Van., 2011., *Pengantar Ilmu Hukum.*, PT. Pradnya Paramitha, Jakarta. Arif Irwandy., 2014., *Batubara Indonesia.*, penerbit Gramedia Pustaka Utama., Jakarta
- Atmosudirjo Prajuri, 1994., *Hukum Administrasi Negara.*, Edisi Revisi. Seri Pustaka Ilmu Administrasi VI. Ghalia Indonesia., Jakarta.
- Aziz, Abdul dan David, D. Arnold, 2003, *Desentralisasi Pemerintahan.*, Pengalaman negara-negara Asia, Pokok Edukasi, Bantul.
- Azhary., 1974., *Ilmu Negara.*, Pembahasan buku Prof. R. Kranenburg. Fakultas Hukum Universitas., Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Menurut UUD1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- _____, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- _____, 1995., *Perumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu*

- Negara., Mandar maju., Bandung.
- _____, 2013., *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia.*, Penerbit: Pustaka
- Yustisia., PT. Buku Seru, Jakarta.
- B. Hestu Cipto Handoyo., 2008 *Prinsip-prinsip legal Drafting & Desain Naskah Akademik Universitas Atmajaya.*
- Barker, Ernes, *Principles of Sicies and Politivcal theory*, Oxford University Press, Oxford
- Basah, Sjachran., 1994., *Ilmu Negara (Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangannya)*, Citra Aditya., Bandung.
- Boedi Harsono, 1995, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Penyusunan Isi fan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta. Busro, Abu Daud., 2011., *Ilmu Negara.*, Bumi Aksara., Jakarta.
- Brian C. Smith, 1985, *Decentralization: The Territorial Demention of The State* London George Allten & Unwin.
- Bruggink, JJH., 1999, *Refleksi Tentang Hukum.* Cetakan II Penerbit: PT. Citra Aditya Bakti: Bandung,
- Carl Joachim Friedrich, 2004., *Filsafat Hukum Perspektif Historis, Nuansa dan Nusamedia*, Bandung.
- Chalid, Pheni., 2005., *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi, Kemitraan.*, Jakarta.
- Chanston Ross, 1985, *Legal Foubdation of the Welfare State*, London.
- Darmawan Tribowo dan Sugeng Bahagijo., 2006., *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Jakarta-Pustaka LP3ES Indonesia.
- David Marsland., 1964., *The Future of Welfare State, England-The USA-Australia.*
- De Haan, Paul, 1986, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, deel 1, Kluwer-Deventer.
- Dennis J Snower in Mario Baldassari, L. Paganetto Phelps, S. Edman et, 1996, *Equity, efficiency and Growth: the Future of Welfa State*, Hampshire-New York.
- Didik Sukriono., 2013., *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi.*

Penerbit Setara Press., Malang., Jatim

- Djuana, Moh. Dan Sulwan, 1953., *Tata Negara Indonesia*, Tjetakan Jang Kedua. J.B. Wolters. Djakarta.
- Elmi Bachrul., 2002., *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, UI-Press, Jakarta.
- Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistiyastuti., 2012., *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep Aplikasi Di Indonesia*, Gava Media., Yogyakarta.
- E. Utrecht., 1969., *Pengantar Hukum Administrasi Negara.*, Indonesia, Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Negeri Padjadjaran
- Frans Xavier Kaufmann, 1984, *Welfare State*, in SN Eisenstadt and Ora Aheimeir (eds) Gautama, Sudargo, 1997., *Warga Negara dan Orang Asing.*, Betikut Peraturan dan contoh-contoh. PT. Alumni. Bandung.
- Hakim, Lukman, 2011, *Filosofa Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah.*, Setara Press., Malang
- Hamidi, Jazim dkk. 2012., *Teiri Hukum Negara*, Salemba Humanika., Jakarta.
- Hans Kelsen, 1973, *General theori and State: 20th century Legal Philosophy Series*, Volume 1 New York, Russel
- H. Noeng Muhajir 2001. *Filsafat Ilmu, Positivisme, Post Positivisme, dan post Modernisme*, Rakesarasin, Yogyakarta.
- H. A. Hafidz Dasuki, 1997., *Ensiklopedi Hukum Islam.*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Hikmat, R. Harry., 2011., *Strategi Pemberdayaan Masyarakat. Humaniora.*, Bandung.
- Hendra Nurthjahjo, 2005, *Filsafat Demokrasi*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas indonesia, Jakarta.
- Irwansyah, 2013, *Aspek Hukum Audit Lingkungan*, Penrbit YAPMA, Jakarta Pusat
- I. Gede Pantja dan Suprin, 2012., *Memahami Ilmu Negara dan Teori*

- negara., Penerbit: PT. Refika Aditama, Bandung.
- Inu Kencana Syafie., 2003., *Sistem Administrasi Negara RI.*, Bumi Aksara., Jakarta.
- Isjwara, 1967., *Pengantar Ilmu Politik*, Dhiwantara., Bandung.
- Jhon F. Sleeman, 1979, *Resouces for the Wlfare State, An Economic Introduction.*
- Jimly Asshiddiqie., 2015., *Gagasan Konstitusi Sosial.*, Jakarta, Penerbit: Pustaka LP3ES.
- _____, 2005., *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia.*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- _____, 2005., *Konstutusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Konstitusi Press. Jakarta.
- _____, 2010., *Konstitusi Ekonomi.*, PT. Kompas Media Nusantara., Jakarta.
- Lily Romli., 2007., *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal.*, Pustaka Pelajar., Yogyakarta.
- John L. Esposito (ed), 2002., *Ensiklopedia Oxford; Dunia Islam Morem.* Jilid 5 Mizan, bandung.
- John Rawl, 1972., *A Teory of Justice.*, Cambridge Mas: Harvard, University Press
- Julian Le Grand and Ray Robinson, 1984, *Privatisation and The Welfare State.*
- Juanda., 2004., *Hukum Pemerintahan daerah Pasang Surut Hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah.*, Alumni, Bandung.
- Luthfi J. Kurniawan, Oman Sukama, Abdussalam, Masduki., 2015., *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial.*, Intrans Publishing., Malang., Jatim.
- Kaelan., 2013., *Negara Kebangsaan Pancasila.*, Yogyakarta., Penerbit: Paradigma.
- Karen Leback., 1986., *Teori-Teori Keadilan.*, Bandung, Penerbit; Nusa Media.

- Kartidjihadjo. 2006 . Pengelolaan Sumber Daya Alam (PSDA) di P. Jawa dalam Perspektif Otonomi Daerah Bahan Diskusiyang dilaksanakan Koalisi LSM Jawa Timur di Surabaya, 29 November 2006
- Keraf, A. Sonny. 2006. *Etika Mengenai Dampak Lingkungan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Kusnardi, Moh. Ibrahim, Harmally., 1988., Hukum Tata Negara Indonesia., Jakarta. Kusnu Goesniadhie, 2006., Harmonisasi Hukum Dalam Perfektif Perundang-undangan, JP. BOOKS, Mabbott, 1967.,*the State and The Citizen*, Hutchinson University Library, London.
- Madjis Khadduri, 1999, Teologi Keadilan, Persfektif islam, Terjemahan dari buku *The IslamicConception of Justice* oleh H. Mochtar Zoerni, Risalah Gusti, Surabaya.
- Margareth Jenkins & S.M. Miller in Adalberth Evers, Nowotny, 1987,Winterberger, *The Changing Face of Welfare State*, Hants-Vermont.
- Matutu, Mustamin Dg. Dkk., Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia., UII., Press. Yogyakarta
- Merajut Nusantara., 2010., Rindu Pancasila., Kompas., Jakarta
- Mertokusumo, Sudikno., 1996, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar., Liberty., Yogyakarta.
- Mexasai, Indra., 2011., Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia., PT. Refika Aditama., Bandung.
- Midgley, James., 2005., Pembangunan Sosial Perfektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial. Terjemahan: Dorita Setiawan & Sirajuddin Abbas. Ditpeta Islam Depag RI. Jakarta.
- Miriam Budiardjo., 1999., Dasar-Dasar Ilmu Politik. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan perkembangan Hukum dalam Pembangunan nasional. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas padjajaran, Bina

- Cipta, Cetakan kedua.
- Mochtar Zoerni, 1999., *The Islamic Conception of Justice*, Risalah Gusti, Surabaya
- Moh. Mahmud. MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, 2011, Jakarta, Rajawali Pers.
- Muhammad Bakri, "Hak Menguasai Tanah oleh Negara, Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria.
- Muhammad Djafar Saidi, 2011., *Hukum Keuangan Negara*, Cetakan 2., Edisi Revisi., Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis terhadap Hukum*., Radjagrafindo Persada, Jakarta.
- Munadjat Danusaputro, 1989., *Hukum Lingkungan Bina Cipta*., Bandung.
- Mustafa Luthfi dan Luthfi J. Kurniawan. 2012., *Perihak Negara, Hukum dan Kebijakan Publik, Perspektif politik kesejahteraan yang berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Malang., Penerbit: Setara Pres
- Mochtar Kusuaatmadja dan B. Srief Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni.
- _____, 1995., *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan datang*, Makalah Seminar Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional, BPHN. Jakarta
- Mohammad hatta., 1977., *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*., Mutoara., Jakarta. Muhammad Wad Abd. Bagiy, 1981, *al-Muskam al-Mufahras Li Alfazh alQueam al-Majid*, IV Cet. II Penerbit Dar al-Fikr: Beirut Libanon
- Muhammad yamin., 1954., *Proklamasi dan Konstitusi*., Djembatan., Jakarta.
- Nandang Sudrajat, 2013, *Teori dan Praktik, Pertambangan Indonesia*., Penerbit.
- Pustaka yustisia, PT. Buku Seru. Jakarta.

- Nanik Trihasturi, 2013., *Hukum Kontrak Karya Pola Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Di Indonesia.*, Malang, Penerbit Setara Press
- Notonegoro, 1984., *Politik hukum dan Pembangunan Agraria.*, Bina Aksara., Jakarta. Nugraha., 2004., *Privatisasi of Statea Enterprise in The 20 Centuri: A Step Forward or Bacwards? Jakarta-Institute of Law and Economic Studies Faculty of Law University of Indonesia.*
- Padmo Wahjono., 1996., *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Buku Ilmu Negara, Gudia Indonesia, Teuku Amir Hamzah (ed) Indo Hill Co, Jakarta
- Peter Balwin, 1998, *Beyond the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge-New York-Melbourne.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Penerbit: Kencana Prenada Media Group, Cet; ke-8, april 2013, Jakarta,
- Pierson Christoper, 1998, *Beyond The Welfare State*, Second Edition.
- Philipus M. Hadjon,dkk., 2010., *Hukum Administrai Good Administrasi dan Good Governance*, Penertbit; Universitas tri sakti
- Pound, Roscoe, 1966, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven.
- Prajurdi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Cet. 10, Penrbit: Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994)
- Raho, 2007., *Teori-Teori Sosiologi Modern* (Prestasi Pustaka Jakarta)
- Redi Panuju., 2009., *Oposisi Demokrasi & Kemakmuran Rakyat.*, Pustaka Book Publisher., Yogyakarta.
- Redi Panuju, 2009., *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran Rakyat*, Cet. I.,Pustaka Book Publisher., Yogyakarta.Riggs, F. W. 1985, *Administrasi in Development Countries*, Boston
- R. Soeroso., 2007., *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. 10., Dinar Grafika, Jakarta.
- Ridwan HR, 2011, *Hukum Adminstrasi Negara*, (Edisi revisi, PT.

- Rajagrafindo Persada, Jakarta)
- Ridwan Syahrani, 1991, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Pustaka Kartini, Jakarta, Roger A Freeman, 1975, *The Growth of American Government, A Morphology of Welfare State*, Standford.
- Ronald Dwork, 2001, Keadilan dan demokrasi; Telaah Filosofis Politik John Rawls, Cet.V Kanisius, Bandung
- R. Wiranto dkk., 1958., Ahli-Ahli Pikir Besar tentang negara dan Hukum. PT. Pembangunan., Jakarta.
- Salim HS., 2007., Hukum Pertambangan Indonesia, PT. Rajagrafindo Persada., Jakarta.
- Sadiawati, Dini, 2003., Kebijakan nasional Tentang Integrasi Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam mewujudkan Pembangunan yang Berkesinambungan, BPHN., Universitas Tanjung Pura, Pontianak
- Samsul Wahidin., 2013., *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah dari Masa Ke Masa.*, Penerbit Pustaka Pelajar., Yogyakarta.
- Sarman dan Nohammad Taufik M., 2011., Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Penerbit PT. Rineka Cipta., Jakarta
- Satjipto Rahardjo, 2000, Ilmu Hukum, Penerbit, PT, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet.V.
- Satjipto Rahardjo, 2007, Membeda Hukum Progresif., Editor I Gede A.B. Wiranata, Joni
- Emirzon, Firman Muntaqo, Penerbit buku Kompas, Jakarta.
- Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti., 2012, Memahami Hukum., Jakarta, PenerbitRajawali Pers.
- Sheila B Kamermann and Alfred J Khan, 1989, *Privatisation and Welfare State*
- Shimon E. Spiro & Ephraim Yuctman, 1983, *Evaluating the Wilfare Atate, Social and Political Perspective*, London
- Sidarta, B, Arief., 2006., Filasafat Hukum Pancasila, UGM-Invers-

- itas Pancasila, Jakarta. Shofwan Al Banna Choruzzad, 2015., Asean Di Persimpangan Sejarah Politik Global, Demokrasi dan Integrasi ekonomi. Jakarta., Penerbit: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990., Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat., Penerbit. Rajawali Pers, Jakarta
- Soedjito, Irawan., 1981., Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah., Bina Aksara., Jakarta. Soehino., 2005., Ilmu Negara., Liberty.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2002., Ilmu Perundang-Undangan, Cet. Ke 5., Yogyakarta, Penerbit: Kanisius.
- Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Sri., 2006., Penelitian Hukum Normatif., Suatu Tinjauan Singkat., Jakarta.
- _____, 1982., Pengantar Penelitian Hukum., UII Press. Jakarta.
- Soetikso, 2003, Filsafat Hukum: Bagian 1, PT. Pradnya Paramitha, Jakarta.
- Soetomo., 2012., Pembangunan Masyarakat, Merangkai Sebuah Kerangka., Pustaka Pelajar., Yogyakarta.
- Solihin Abdul Wahab., 2008., Analisis Kebijakan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara., Edisi Kedua., Bumi Aksara., Jakarta.
- Sri Nur Susanto., 2009., Penguasaan daerah atas bahan galian Pertambangan Dalam Perspektif Otonomi daerah, Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional Aspek Hukum Penguasaan Daerah Atas Bahan galian, di Fakultas Hukum UNDIP.
- Suruansyah Muharni, 2008., Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah (Laksbang Mediatma), Sleman Jogjakarta,
- Suko Wiyono., 2006., Otonomi daerah Dalam Negara Hukum Indonesia., Penerbit; Faza media. Jakarta
- Suharnoko., 2004., Hukum Perjanjian Teori dan Analisa Kasus, Jakarta, Penerbit Kencana.
- Sunarno, Siswanto., 2005., Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia., Sinar Grafika., Makassar.

- Sunaryati Hartono, 1991, Politik Hukum Menuju satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung.
- Suseno, “Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar KeNegaraan Modern”, Gramedia Jakarta
- Suud, Mohammad., 2006., 3 Orientasi Kesejahteraan Sosial., Prestasi., Pustaka., Jakarta.
- Ten Berge dan MR.N.M. Spelt diterjemahkan oleh Philipus Hadjon, 1992, Pengantar Hukum Perizinan. Bahan Hukum Penataan Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Air Langga, Surabaya
- Theo Huijbers, 1995, Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah cet VII, penerbit: Canisius, Jakarta.
- The Lieng Gie, 1982., Administrasi Perkantoran Monern, Liberi Yogyakarta.
- Tri hayati., dkk. 2005., Konsep penguasaan Negara di sektor Sumber daya Alam., berdasarkan Pasal 33 UUD 1945., Sekretariat jenderal MKRI dan CLGS FHUI., Jakarta.
- Tri Setyawanta R, 2005., Konsep Dasar dan Masalah Pengaturan Pengelolaan Pesisir Terpadu Dalam Lingkup Nasional, Chardika Bhakti Litiga Press, Semarang
- Wirjiono Projodokoro., 1981, Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik, Eresco, Jakarta.
- W. Friedmann, *The state and rhe arule of Law in A Mixed Economy, Stevens and Sins, London, 1971*
- Wignjosoebroto, Soetandyo., 2013., Hukum, Konsep dan Metode. Setara Press., Malang.
- Willian Anderson., 1960., *Intergovermental Relation in Review., Minneapolis*, University of Mennesita Press.
- Winterberger, *The Changing Face of Welfare State*, Hans-Vermont.
- Yudi Lattif, 2011., Negara Paripurna (Historisasi, Rasionalitas, dan Aktualisasi Pancasila) Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Y.W. Sunindhia., 1987., *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Bina Akasara Jakarta.*

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

UNDANG UNDANG DASAR NKRI 1945

Undang-undang No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan Undang-Undang No. 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemeritahan Daerah

Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden No. 5 tahun 2010, tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.* Peraturan Pemerintah RI No. 22 Tahun 2010, Wilayah Pertambangan

Peraturan Pemerintah RI No. 23 Tahun 2010, Pelaksanaan Kegiatan Usaha pertambangan Mineral dan batubara

Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 2012, Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Pemerintah RI No. 55 Tahun 2010. Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Perambangan Mineral dan Batubara.

ARTIKEL:

Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Kapita Selekta Ilmu Hukum Edisi 1 Penrbit: membumi publishing, 2013

Abrar Saleng, Hubungan Hukum antara Pemerintah dengan Badan Usaha swasta dalam berbagai Pola Kontrak Kerjasama Pengusahaan Pertambangan, Jurnal Hukum No. 13 Vol. 7 April 2000

Daris Humah, Jurnal tata Negara, Prinsip keadilan Feminisme:

- Teori Keadilan John Rawls, (Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia), Jakarta, 2003
- Josef M. Monteiro, Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pengelolaan sumber daya alam Kelautan, *Jurnal Hukum Pro Juditia*, April 2008., Vo. 26., No. 2, Hal 135
- Mukthie Fadjar, Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA, *Jurnal Konstitusi Volume 2 Nomor 2* (september 2005):7
- Paul Spiker, *Sosial Policy: 1995, Themes and Approaches, London: Prentice*. dalam makalah Edi Suharto, "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos" di [http://www.policy.hu/suharto/naskah%20PDF/R einventingDepsos.pdf](http://www.policy.hu/suharto/naskah%20PDF/R%20inventingDepsos.pdf). 11 desember 2014
- Rafiuddin, Abrar Saleng, M. Guntur Hamzah, Hakikat Pengelolaan Pertambangan Berbasis Partisipatif, *Jurnal penelitian Hukum*, No.1 September 2012 Vo. 2 ISSN 2087-2291
- Supriyanto Hadi, Kebijakan Pemerintah dalam Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam Tambang Di Provinsi Papua., *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa.*, No. 3 September 2010, Vol. 18 ISSN 0853-1609

MAJALAH:

- Pertambangan dan Energi., No.2/XX/1996. ISSN:0216-6264
- Gatra, No. 27 Tahun XIII, 17-23 Mei 2008
- Majalah Berita Bulanan Sumber Daya Mineral dan Batubara, Volume 2 No. 08 Desember 2006, ISSN 1907-6525
- Resources, Media Tata kelola Tambang, Edisi.,01/Tahun01/Februari 2013.ISSN:2337-4678.
- Warta Perhapi, Sarana Komunikasi antar Anggota., Desember 1995., ISSN-00854-9680
- Warta Perhapi, Sarana Komunikasi antar Anggota., Juli 1996., ISSN-00854-9680
- Warta, Direktorat Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Edisi 7 Agustus 2010., ISSN 1979-5629
- Warta., Direktorat Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Edisi

8 Desember 2010. ISSN. 1979-5629

Warta Minerba., Majalah Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Edisi XV-April 2013., ISSN 2088-7078

Warta Minerba., Majalah Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Edisi XVIII-April 2014., ISSN 2088-7078

Warta Minerba., Majalah Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Edisi XIX-Agustus 2014., ISSN 2088-7078

KORAN:

Tribun Bisnis, Syarat *CnC* dari ESDM Hanya Memperpanjang Rantai Birikrasi, Selasa, 19 Agustus 2014,

Kompas Makassar., Ikhwal Dikuasai Negara., 3 September 2015

Koran Sindo., Ekonomi Bisnis., Memompa semangat Energi Terbarukan kepada Masyarakat Papua., Jumat, 30 Oktober 2015., No. 3743 Tahun Ke11

Koran Tempo Makassar., Izin 4.563 Perusahaan Tambang Kisruh., Rabu, 23 September 2015 Edisi No. 5046 Tahun XIV

Koran Tempo Makassar., Reklamasi Sampai Mati., www.tempo.co senin, 2 November 2015 i A15

Tribun Bisnis, Surat Persetujuan Ekspor untuk Freeport Langgar UU Minerba, Bisa Digugat ke PTUN, Kamis, 26 November 2015

Tribun Nasional, Diduga kasus Papa Minta Saham dan Surat Sudirman ada Keterkaitan, senin, 21 Desember 2015.

INTERNET:

Ahmad zainal Fanani, Teori keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam dalam <http://www.badilag.net/data> diakses 20 Pebruari 2014

Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, www.Mahkamahkonstitusi.go.id, Jakarta., 2014

- Jhon Stuart Mill, *Utilitarianism, General Remarks until On the Connection between Justice and Utility*, <http://www.utilitarianism.com/.ill.htm>
- Muhammad Taufuq Rahman, Teori keadilan Sosial dalam <http://www.aramuslim.com/berita/analisa/teori-keadilan-sosial-sayyid-quthb.html>, diakses 20 Pebruari 2014
- Mohamad Pan Faiz, Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi, Sunday, October 08, 2014, <http://www.jurnalhukum.blokspot.com>.
- Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos” di [http://www.policy.hu.suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.p df](http://www.policy.hu.suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf)

Indeks

B

Bagir Manan 93
Bangka Belitung 132
Beleid 59
Besturdaad 69
BKP2B 111
Boyolali 169
Buma 95
BUMN 90
business and financial risk 76

C

civil law x
CK 95
Clean and Clear 136
Clear and Clean 53
CnC 138, 179
Community Development 76
Cost Recovery 76

D

Das Sein 10
Das Sollen 3
dead rent 76
Domestic Market Obligation 137
Domestic Market Obligation 61

E

era Pemda Lama 97

F

force majeure 118
Freeport Indonesia 133

G

Good Mining Practice 56
growth centre 26
growth pole 26

H

H. Amir Masruhim xiii
Hatta 107
high cost economy 173
H. Masjaya ix

I

illegal logging 125
IMS 28
Indonesia 108, 173
Inspektur Tambang 96
Ismail xv
Inspektur Tambang 99
IT 95, 99, 100

IUP 79, 90, 111, 129, 132

J

Jeremy Bentham vii, 109, 143

J. Kaloh 222

John Rawls 103

K

Kementerian ESDM 140

KKB 78

Kwik Kian Gie v

L

Land clearing 168

L.M. Lopian Gandhi 152

M

Malaysia 95

Moh. Hasan Wargakusuma 153

Multi Efek Prayer 70

Munawar xv

O

organ negara 108

P

Pama 95

Paulus Effendi Lotulung 93

Peraturan Perundangan-undangan
156

Petrose 95

PKP2B 78, 112, 115, 124

PMA 78, 91, 106

political will 99

Production Sharing Contract 71, 75,
89

R

Regelengdaad 13

religious welfare state xi

RKAB 116

S

Salim 212

social service state 102

Standard Operational Procedure 138

sumber daya alam 1

Sumber Daya Mineral 13

Surah al-Maidah 224

sustainability 179

T

Tabang 192

Teori Laissez-Faire 37

Thise 95

Toezychthoudensdaad 93

Tuhan Yang Maha Esa 143

U

unrenewable recauces 179

Uzbekistan 65

W

welfare state 102, 107

welfare State 102

W. Friedmann 71, 107

Wilayah Pertambangan 198

WUP 172

Y

Yuliandri 152



Dr. Suryaningsi, M.H. Lahir di Ujung Pandang, 11 Desember 1971. Menyelesaikan pendidikan dasar di SD Center Kaluku Bodoa Makassar 1984 dan SMP Neg. 13 Makassar, 1987. Menyelesaikan pendidikan menengah di SMA Negeri 07 Makassar, 1990. Strata 1 (S1) jurusan PPKn, FKIP Universitas Veteran Republik Indonesia (sekarang Universitas Pejuang Republik Indonesia/UPRI), 1994, dan Magister Ilmu Hukum-Universitas Brawijaya Malang, 2010. Menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin-Makassar, 2016.

Riwayat pekerjaan dan karir yang pernah dan sedang diemban antara lain; Guru Honorer SMP Yayasan Bunga Salli Makassar, 1995-1998. Guru Honorer SMP Yayasan Al-Kahiriyah Samarinda, 2004-2006. Dosen Luar Biasa di Universitas Widyagama Mahakan-Samarinda Kalimantan Timur, 2005-sekarang. Dosen Tetap pada Prodi PPKn S-1 FKIP Unmul, 2006-sekarang. Dosen Pasca Sarjana (S-2 PGSD FKIP UNMUL), 2017-sekarang. Sekretaris Program Studi Pendidikan Sejarah FKIP Unmul, Perode 2012-2016, Ketua Dewan Redaksi Jurnal Unmul *Civic Eduvation Journal (UCEJ)* FKIP Unmul, 2016-sekarang, dan Ketua Program Studi PPKn FKIP Unmul 2016-sekaran g.

