



Dr. Suryaningsi., S.Pd., M.H. Lahir di Ujung Pandang 11 Desember 1971. Menyelesaikan Pendidikan Dasar di SD Negeri Kaluku Bodoa Makassar 1984; SMP Negeri 13 Makassar 1987; menyelesaikan pendidikan menengah di SMA Negeri 07 Makassar 1990; Strata satu (S-1) Jurusan PIPS Prodi PPKn FKIP Universitas Veteran Republik Indonesia (Sekarang Universitas Pejuang Republik Indonesia-UPRI) 1994; Menyelesaikan Magister Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang 2010; Kemudian pendidikan terakhir menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Hasanuddin Makassar 2016.

Riwayat pekerjaan dan karir yang pernah dan sedang diemban antara lain; Guru Honorer SMP di Yayasan Pendidikan Bunga Sally Makassar 1995-1998. Guru Honorer di SMP Yayasan Pendidikan Al-Khairiyah Samarinda 2004-2006. Dosen Luar Biasa di Universitas Widyagama Mahakam Samarinda Kalmantan Timur 2005-Sekarang. Sekretaris Program Studi Sejarah FKIP UNMUL 2011-2016; Ketua Program Studi PPKn FKIP UNMUL dan Ketua Dewan Redaksi Jurnal Unmul Civic Education Journal (UCEJ) FKIP UNMUL.

Karya Buku yang telah di hasilkan:

1. Pendidikan Pancasila Tahun 2016
2. Pendidikan kewarganegaraan, Tahun 2016
3. Pengantar Ilmu Hukum, Tahun 2017
4. Eksistensi Negara Atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber Daya Mineral dan Batubara Tahun 2017
5. Hakikat Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Mineral dan Batubara



Penerbit
Mulawarman University PRESS
Gedung LPPM Universitas Mulawarman
Jl. Krayan, Kampus Gunung Kelua
Samarinda- Kalimantan Timur – INDONESIA 75123
Telp/Fax (0541) 747432, Email : mup@lppm.unmul.ac.id



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

HAKIKAT PENGUASAAN NEGARA

Atas Pengelolaan Sumber Daya Mineral Dan Batubara

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



Hakikat Penguasaan Negara Atas Pengelolaan Sumber daya Mineral dan Batubara



KATA SAMBUTAN

Secara normatif politik hukum pengelolaan sumber daya alam di Indonesia sudah ditentukan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Menurut Kwik Kian Gie¹ amandemen yang dilakukan terhadap Pasal 33 UUDNRI 1945 berkaitan dengan liberalisasi di sector 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 ekplisit dijelaskan dalam Penjelasan Pasal33 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 33ayat (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 dimanakan Pasal 33ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 terutama dalam hal perencanaan eknomi nasional, dalam membentuk dan menegakkan 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 pentingdan 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 yangmelakukan 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

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

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 mencerminkan 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-besar 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.

Hukum yang baik adalah hukum yang bisa mendatangkan kesenangan/kebahagiaan, sehingga semakin banyak kesenangan atau kebahagiaan yang didatangkan, makin berkualitas hukum itu. 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.

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

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 terimakasih 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 .

Samarinda, 11 Januari 2017

Penulis

KATA SAMBUTAN
PROF. DR. H. MASJAYA., M.Si.
(Rektor dan Guru Besar Universitas Mulawarman)

Membahas Hakikat Penguasaan Negara atas Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara di 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 tran-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 menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan yang termanifestasi ke dalam politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan. 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 diletakkan dalam kerangka etis dan moral agama.

Pasal 33 UUD 1945 ini menjadi penanda bahwa negara harus aktif membangun kesejahteraan social. 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.

Implikasi semangat kolektivitas yang didasari semangat tolong menolong ini membawa beberapa konsekuensi, yaitu:³ (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 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.⁴

Dari uraian di atas, pembahasan dimensi penguasaan dan pengusahaan secara operasionalisasi tertuang dalam buku Dr.Suryaningsi.,S.Pd., M.H. Ulasan kritis mengenai Hakikat Penguasaan Negara atas Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara di ulas 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.Suryaningsi., S.Pd., M.H.

Rektor dan Guru Besar Universitas Mulawarman
Prof. Dr. H. Masjaya., M.Si.

³ Moh. Hatta, *Beberapa Fasal Ekonomi: Djalan Keekonomian&Koperasi*, Cetakan Ke-5, Perpustakaan Perguruan Kementerian P.P&K, Jakarta, 1954, h. 265.

⁴ 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 doctrinal sebagai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Pasal 33 merupakan politik hukum yang akan member arah pembangunan hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan demokrasi di bidang pengelolaan sumber daya alam dan demokrasi ekonomi di masa datang. Sehingga pemanfaatan sumber daya alam sangat dipengaruhi oleh hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah yang hubungan itu dipengaruhi oleh politik hukum pemerintah yang berkuasa dalam mewujudkan tujuan negara Indonesia yakni memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

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.⁵ 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.⁶

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 untuk tujuan 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.

Selain pendekatan filosofi mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam pertambangan, konsepsi perusahaan pun menjadi sisi lain dari pembahasan mengenai pertambangan Indonesia. Paradigma perusahaan pertambangan hanya untuk kepentingan manfaat ekonomi semata harus diubah, namun kepentingan sosial dan lingkungan pun harus menjadi bagian tidak terpisahkan dari perusahaan

⁵ Ismail, Munawar, dkk. (2014): Sistem Ekonomi Indonesia dalam Tafsiran Pancasila dan UUD 1945. Jakarta. Penerbit Erlangga.

⁶ 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

pertambangan. Konsepsi perusahaan tidak hanya berorientasi pada pendekatan ekonomi secara tegas dinyatakan dalam hukum internasional.

Di dalam sistem hukum Indonesia, sebagai pemegang hak pengelola berdasar pada Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus berpihak kepada kepentingan bangsa. Ideologi keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 Undang-Undang Minerba yang menyatakan bahwa Pertambangan mineral dan batubara dikelola berdasarkan manfaat, keadilan, dan keseimbangan; keberpihakan kepada kepentingan bangsa; partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; dan berkelanjutan dan berwawasan. Semoga buku ini memberikan manfaat bagi mahasiswa dan dunia pertambangan Indonesia sebagai sumbangan pemikiran dari saudara Dr.Suryaningsi., S.Pd., M.H.

Dekan FKIP UNMUL dan Guru Besar UNMUL

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

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN

KATA SAMBUTAN PROF. DR. H. MASJAYA., M.Si. (Rektor dan Guru Besar Universitas Mulawarman)

KATA SAMBUTAN PROF. DR. H. AMIR MASRUHIM., M.Kes (Dekan FKIP UNMUL dan Guru Besar UNMUL)

DAFTAR ISI

BAB I KONSEP PENGUASAAN NEGARA ATAS SUMBERDAYA MINERAL DAN BATUBARA	1
A. Konsep Negara	1
B. Penafsiran Konsepsi Penguasaan Negara.....	9
C. Penguasaan Negara atas Sumberdaya Mineral dan Batubara	13
D. Pengaturan penguasaan negara atas pertambangan terkait dengan Otonomi Daerah	24
E. Harmonisasi Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara.....	33
BAB II TEORI WELFARE STATE, TEORI KEADILAN, TEORI KEKUASAAN NEGARA DAN TEORI MIX EKONOMI.....	47
A. Teori Welfare State	47
F. Teori Keadilan.....	66
G. Teori Kekuasaan Negara	95
H. Teori Utilitas.....	100
BAB III HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH ATAS PERJANJIAN KERJASAMA PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA (BKP2B)	114
A. Dasar Hukum	114
B. Hak dan Kewajiban PKB2B.....	116
C. Permasalahan Hubungan Kewenangan Pemerintah Atas PKP2B	126
D. Kesimpulan.....	129
BAB IV IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TIMUR ATAS PENGELOLAAN SUMBER DAYA MINERAL DAN BATUBARA PASCA DI TETAPKAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	130
A. Perizinan	130
B. Kepastian Hukum	148
C. Implementasi Kebijakan	165
D. Implikasi Kebijakan.....	169

E. Kesimpulan.....	181
F. Saran.....	182
DAFTAR PUSTAKA.....	183

BAB I

KONSEP PENGUASAAN NEGARA ATAS SUMBERDAYA MINERAL DAN BATUBARA

A. Konsep Negara

Awal mula kehidupan belum ada negara, namun mulai munculnya negara karena ada masa dan ada suatu tempat. Kemunculan negara pada awalnya banyak memunculkan perdebatan dan pertentangan kelas. Seiring berjalannya negara maka lahirlah kelas-kelas dalam masyarakat. Di jaman dulu manusia hidup secara bergerombol. Namun dalam perkembangannya, ada semacam kesepakatan bahwa relasi antar manusia diperlukan suatu pengaturan oleh sebuah negara. Tujuan negara adalah untuk mengatur agar tercipta kenyamanan, kepastian yang kemudian berujung pada kesejahteraan rakyat.

Pada hakikatnya negara adalah rakyat. dan kuasa adalah milik rakyat. Pemerintah bekerja adalah untuk rakyat. Oleh karena itu tujuan mendirikan negara adalah untuk menyejahterakan rakyatnya secara adil, tanpa adanya diskriminasi. Pendirian negara sebagai bentuk dari kesepakatan politik antar rakyat, yang di dalamnya mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang mengatur tentang hak dan kewajiban. Dalam konteks inilah, maka negara mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan rakyat. Karena kewajiban negara adalah untuk mengabdikan kepada kepentingan masyarakat dan kehendak rakyat. Bukan sebaliknya rakyat yang mengabdikan kepada kepentingan penguasa negara. Kedaulatan ada ditangan rakyat, negara adalah orang yang menjalankan mandat. Jadi hanya sebatas mandat tidak kurang dan tidak lebih.

Pada dasarnya harus dipahami bahwa kuasa atas negara merupakan sebagai

rumusan kehidupan keseharian dari prinsip kedaulatan rakyat yang merupakan inti dari republik. Negara yang memberikan kesejahteraan bagi warganya adalah negara yang sukses berdemokrasi. Hal tersebut merupakan sebuah keniscayaan, namun dalam imlementasinya tidaklah demikian antara konsep dan teori terkadang selalu tidak sebangun.

Manusia dalam merealisasikan dan meningkatkan harkat dan martabatnya tidaklah mungkin untuk dipenuhinya sendiri, oleh karena itu manusia sebagai makhluk sosial senantiasa membutuhkan orang lain dalam hidupnya. Dalam pengertian inilah manusia membentuk suatu persekutuan hidup yang disebut negara. Persekutuan hidup bersama dari masyarakat memiliki kekuasaan politik, mengatur hubungan-hubungan, kerjasama dalam masyarakat untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang hidup dalam suatu wilayah tertentu. Namun demikian dalam kenyataannya sifar-sifat negara satu dengan lainnya memiliki perbedaan dan hal ini ditentukan oleh pemahaman ontologis hakikat manusia sebagai pendukung pokok negara, sekaligus tujuan adanya negara.

Menurut Harold J. Laski, bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memiliki wewenang yang bersifat memaksa yang secara sah lebih tinggi daripada individu atau kelompok-kelompok yang dalam negara tersebut, untuk mencapai tujuan bersama. Suatu masyarakat disebut negara, jikalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh kelompok ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat mengikat dan memaksa.

Menurut Robert Maclver, bahwa negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan ketertiban di dalam suatu masyarakat, dalam suatu wilayah berdasarkan suatu sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang

untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.

Negara adalah organisasi masyarakat⁷, yaitu kelompok orang yang dengan kerjasama dan pembagian tugas, mengejar atau mencapai tujuan yaitu kesejahteraan bersama. Akan tetapi berbeda dengan organisasi masyarakat lain, negara adalah suatu organisasi masyarakat yang berdaulat. Berdasarkan kedaulatan inilah negara dapat menentukan bahwa semua orang yang mendiami wilayahnya, kecuali orang asing, adalah warganya dan harus tunduk kepadanya

Negara adalah sebuah kesatuan politik yang membentuk wilayah hukum yang berdaulat didalam batas-batas wilayah tertentu, dan menyelenggarakan otoritas melalui serangkaian lembaga permanen. Lembaga ini adalah lembaga lembaga yang dapat dikenali bersifat publik, dimana mereka bertanggung jawab dalam pengaturan kehidupan masyarakat, dan dibiayai dengan belanja publik. Negara karenanya mencakup beragam lembaga pemerintahan tetapi ia juga mencakup pengadilan, industri nasional, sistem keamanan sosial dan seterusnya.⁸

Negara bukanlah tujuan melainkan sarana untuk mencapai suatu tujuan.⁹ Para pemimpin kita menganggap negara sebagai suatu jembatan; jembatan emas, yang menghubungkan kita dengan masa depan yang lebih baik. Ada juga yang menyamakan sebuah bahtera yang mengangkut seluruh rakyat ke pelabuhan kesejahteraan. Jadi pada hakikatnya negara adalah suatu lembaga sosial yang dibentuk oleh orang-orang untuk memenuhi kebutuhan vital mereka yang dapat dipenuhi dengan jalan lain. Negara adalah suatu keharusan, dalam arti pada tahap perkembangan tertentu, orang-orang harus membentuk negara. Sehingga mutu suatu negara bergantung pada kemampuan

⁷ Isjwara, Pengantar Ilmu Politik, Dhiwantara Bandung, 1967. Hal. 91

⁸ Andrew Heywood, Politik, (Yohyakarta, edisi ke empat, Pustaka, Pelajar 2014) Hal. 96

⁹ Barker, Ernes, *Principles of Social and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford.Hal. 47.

untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya dengan baik.

Kehadiran negara merupakan hasil dari kesepakatan secara politik antar masyarakat, maka sudah semestinya dapat menciptakan perlindungan bagi warganegaranya dan tentu juga dapat menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh warga. Oleh karena itu, tujuan negara dapat dilihat pada tabel 3 di bawah ini:

Tabel 2 Tujuan Negara¹⁰

NO.	TOKOH	PENDAPAT
1.	Plato	<ul style="list-style-type: none">● Negara timbul karena kebutuhan orang-orang● Tiada seorangpun yang dapat memenuhi kebutuhannya sendiri● Untuk memenuhi kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh orang masing-masing itu disusunlah negara,
2.	Aristoteles	<ul style="list-style-type: none">● Negara dibentuk untuk menyelenggarakan hidup yang baik bagi semua warganya.● Hidup yang baik bukan saja keamanan terhadap bahaya yang mengancam dan kebebasan dari kekurangan fisik, tetapi juga tersedianya sarana yang berlimpah untuk mewujudkan kesejahteraan material dan spritual, termasuk kehidupan intelektual dan susila.● Diperlukan ilmu politik yang merupakan induk dari segala ilmu. Yang berarti politik adalah kebijaksanaan memimpin orang-orang merdeka untuk mencapai kesejahteraan mereka yang lengkap.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka unsur-unsur negara adalah; wilayah, rakyat (penduduk), pemerintahan, dan kedaulatan.¹¹ Kedaulatan merupakan ciri utama negara bersumber pada tujuan negara sebagai masyarakat yang paling lengkap dan paling tinggi. Tanpa kedaulatan, negara tidak akan dapat mencapai tujuannya, yang juga lebih luas dan lebih lengkap daripada tujuan masyarakat-masyarakat lain. Justru

¹⁰ *Op. Cit.*

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Gramedia, Jakarta., 1981) Hal. 42-44

karena lain-lain masyarakat itu tidak mencukupi kebutuhan manusia sepenuhnya, maka negara dibentuk. Berbagai kepentingan yang menjadi urusan negara akan dapat mengatasi kemampuan masyarakat-masyarakat tersebut.¹²

Diantara kepentingan yang dirasakan sebagai kepentingan utama ialah keamanan diri dan harta benda orang-orang terhadap bahaya dari luar. Dengan ancaman itu orang-orang bersatu menjadi kesatuan menetap untuk menangkalnya. Dengan demikian dibentuk organisasi masyarakat yang bertugas untuk memperhatikan kepentingan itu. Agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik, organisasi itu diberi kekuasaan untuk membuat peraturan yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat dan mengambil berbagai tindakan yang perlu. Secara demikian timbullah kekuasaan yang dapat menciptakan dan membina tata tertib serta menjaga keamanan.

Kekuasaan itu diberikan kepada seorang atau sekelompok orang yang menonjol dalam kebijaksanaan, kecakapan, dan keberanian. Setiap orang wajib tunduk kepadanya dan yang tidak mau dapat dipaksa dengan kekerasan untuk taat kepadanya. Pada permulaan peradaban organisasi kekuasaan itu bersifat sederhana dan belum begitu besar. Tetapi dengan kekuasaan umum yang dimaksud untuk menyusun dan menjaga tertib dalam masyarakat itu muncullah juga suatu bentuk baru kehidupan bersama, yaitu negara. Dengan perkembangan organisasi kekuasaan dan tugasnya, berkembanglah pula negara. Dewasa ini negara telah merupakan suatu organisasi yang sangat kompleks dan mempunyai berbagai segi.¹³

Istilah negara telah digunakan untuk menunjuk pada banyak hal: sebuah kumpulan lembaga, sebuah satuan teritorial, sebuah ide filsafat, sebuah perangkat

¹² Kaelan, Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya, Penerbit Paradigma Yogyakarta, Edisi Pertama, 2013, Hal. 384

¹³ Mabbott, *The State and The Citizen*, Hutchinson University Library, London, 1967, Hal. 97

pemaksaan atau penindasan dan sebagainya. Kekacauan ini muncul sebagian dari fakta bahwa negara telah dipahami dalam empat cara yang cukup berbeda yakni; dari perspektif idealis; perspektif fungsionalis; perspektif organisasional dan perspektif internasional.

Pendekatan idealis tentang negara paling jelas direfleksikan dalam tulisan G.W.F. Hegel, yang mendefinisikan tiga momen dari eksistensi sosial: keluarga, masyarakat sipil dan negara. Di dalam keluarga ia berpendapat sebuah altruisme tertentu berjalan dan mendorong masyarakat untuk menepikan kepentingan mereka sendiri untuk mendahulukan kepentingan dari anak-anak mereka atau orang tua mereka. Sebaliknya masyarakat sipil dipandang sebagai sebuah egoisme universal dimana individu mendahulukan kepentingan mereka sendiri di depan kepentingan orang lain.

Hegel melihat negara sebagai sebuah komunitas etis didukung oleh sikap saling simpati. Kelemahan dari idealisme bagaimana pun juga adalah bahwa ia mengemukakan sebuah gambaran yang tidak kritis tentang negara dan dengan mendefinisikan negara dalam sudut pandang etis, gagal membedakan dengan jelas antara lembaga-lembaga yang merupakan bagian dari negara dan lembaga-lembaga yang berada di luar dari negara.

Pendekatan fungsional berfokus pada peran atau tujuan dari lembaga negara. Fungsi utama negara adalah pemeliharaan tatanan sosial, negara didefinisikan sebagai rangkaian yang menegakkan tatanan dan menghasilkan stabilitas sosial. Kelemahan dari pandangan ini, bagaimanapun juga adalah bahwa ia cenderung untuk mengasosiasikan setiap lembaga yang memelihara tatanan seperti keluarga, media

massa, serikat buruh dan tempat ibadah) dengan negara itu sendiri.

Pandangan organisasional mendefinisikan negara sebagai perangkat pemerintahan dalam pengertiannya yang paling luas yaitu sebagai rangkaian lembaga yang dapat dikenali bersifat publik, dimana mereka bertanggung jawab dalam pengaturan kehidupan sosial dan dibiayai oleh publik. Kelebihan dari definisi ini adalah bahwa ia membedakan dengan jelas antara negara dan masyarakat sipil, negara tersusun dari berbagai lembaga pemerintahan; birokrasi, militer, kepolisian, pengadilan, sistem keamanan sosial dan sebagainya. Pendekatan ini memungkinkan untuk berbicara tentang pemajuan atau pemunduran negara dalam pengertian perluasan atau pengurangan tanggung jawab dan kewenangan dari negara dan pembebasan atau pengecualian dari mesin kelembagaannya. Dari sudut inilah negara dapat dibedakan atas lima ciri yaitu; ¹⁴

- 1) Negara adalah penguasa; kekuasaan yang mutlak dan tak terbatas, dimana ia berdiri sendiri di atas semua organisasi dan kelompok lain di dalam masyarakat. Thomas Hobbes mengusung ide tentang kekuasaan negara sebagai *leviathan* yaitu sebuah monster raksasa, biasanya digambarkan sebagai sebuah makhluk laut.
- 2) Lembaga negara dapat dikenali bersifat publik (negeri) berbeda dengan lembaga privat (swasta) dari masyarakat sipil. Badan publik bertanggung jawab membuat dan menyelenggarakan keputusan bersama, sementara badan privat, seperti misalnya; keluarga, perusahaan swasta dan serikat buruh, ada untuk memenuhi kepentingan individual.
- 3) Negara adalah sebuah ukuran legitimasi. Keputusan dari negara biasanya meskipun tidak harus diterima sebagai mengikat para anggota masyarakat karena

¹⁴ Ibid hal 97-98

sebagaimana diklaim, mereka dibuat untuk kepentingan publik atau untuk kebaikan bersama, negara dianggap mencerminkan kepentingan-kepentingan permanen dari masyarakat.

- 4) Negara adalah sebuah perangkat dominasi. Otoritas negara disokong oleh pemakarsa; negara harus memiliki kapasitas untuk memastikan bahwa hukum-hukumnya dipatuhi dan para pelanggarnya dihukum, Menurut Max Weber, negara didefenisikan oleh monopolinya terhadap sarana kekerasan yang sah.
- 5) Negara adalah sebuah kesatuan teritorial. Wilayah hukum dari negara didefenisikan secara geografis, dan mencakup semua yang hidup di dalam batas-batas wilayah negara tersebut, baik mereka itu warga negara atau bukan. Pada tingkat internasional, negara karenanya dianggap paling tidak dalam teori sebagai sebuah entitas otonom.

Pendekatan internasional tentang pandangan negara terutama sebagai pelaku pada tingkat dunia yaitu sebagai unit dasar politik internasional. Ini memperlihatkan struktur ganda dari negara; fakta bahwa ia memiliki dua wajah, satu wajah menghadap keluar dan satu wajah menghadap ke dalam.

Masyarakat sipil awalnya berarti masyarakat yang berpolitik istilah ini sekarang umumnya dibedakan dengan negara dan digunakan untuk mendiskripsikan lembaga-lembaga yang bersifat privat, dimana mereka independen terhadap pemerintah dan diorganisasikan oleh individu untuk mengejar tujuan mereka sendiri. Masyarakat sipil karenanya menunjuk pada sebuah lingkup dari kelompok dan asosiasi yang otonom: perusahaan, kelompok kepentingan, klub, keluarga dan sebagainya.¹⁵

¹⁵ Ibid Hal 10

B. Penafsiran Konsepsi Penguasaan Negara

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena di dalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak ; dan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Salah satu hal yang masih menjadi perdebatan mengenai Pasal 33 UUD 1945 adalah mengenai hak penguasaan negara. Ketentuan yang telah dirumuskan dalam ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, sama persis dengan apa yang telah dirumuskan dalam Pasal 38 ayat (2) dan (3) UUDS 1950. Konsep penguasaan negara menurut beberapa tokoh, diantara yaitu:

Menurut Van Vollenhoven, bahwa negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum. Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan¹⁶.

Menurut J.J. Rousseau, bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*Contract Social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. ¹⁷Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan

¹⁶ Notonegoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria, (Jakarta; Bina Aksara, 1984), Hal.99

¹⁷ R. Wiranto, dkk, Ahli-ahli Pikir Besar tentang negara dan hukum (Jakarta: PT. Pembangunan, 1958), Hal. 176.

*leges imperii.*¹⁸

Berdasarkan pengertian kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberi wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawas) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.

Hubungan penguasaan negara dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk penafsiran bumi dan air serta hasil yang didapat kekayaan alam, harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat; dan
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Beberapa rumusan pengertian makna dan substansi dikuasai oleh negara sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan negara antara lain yaitu:

1. Menurut Mohammad Hatta, merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordener. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada

¹⁸ Undang-Undang Dasar Negara yang memuat ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas pelaksanaannya

pembuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.¹⁹ Sementara menurut Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.²⁰

2. Menurut Panitia Keuangan dan perekonomian bentukan Badan Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:²¹
 - a) Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
 - b) Semakin besarnya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar, mestinya persertaan pemerintah;
 - c) Tanah... Haruslah di bawah kekuasaan negara; dan
 - d) Perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara.

Menurut Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara sebagai berikut:²²

- 1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya termasuk bumi, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
- 2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan; dan
- 3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha

¹⁹ Mohammas Hatta, Penjabaran Pasar 33 UUD 1945, (Jakarta: Mutiara, 1977), Hal. 28

²⁰ Muhammad Yamin, Proklamasi dan Konstitusi, (Jakarta: Djembatan, 1954) Hal 42-43

²¹ Mohammad Hatta *loc.cit*

²² Bagir Manan, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, (Bandung: Mandar Maju, 1995), Hal.12

tertentu.

Hubungan konsep negara kesejahteraan dengan fungsi negara menurut W. Friedmann, maka dapat di temukan kajian kritis sebagai berikut:²³

Penguasaan negara yang termaktub di dalam Pasal 33 UUD 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, yang berarti bahwa melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya klemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 juga dapat di cermati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Mahkamah konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air (UU SDA) menafsirkan mengenai hak menguasai negara bukan dalam makna memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Penafsiran penguasaan negara menurut Mohammad Hatta yang kemudian diadopsi oleh seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) negara

²³ Tri Hayati, dkk, Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam, berdasarkan pasal 33 UUD 1945. (Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI< 2005), Hal. 17

dibiayai oleh pemerintah, Pasal 33 UUD 1945 dan bidang pembiayaan perusahaan negara dibiayai oleh pemerintah, apabila pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.²⁴

C. Penguasaan Negara atas Sumberdaya Mineral dan Batubara

Tuntutan atas muatan undang-undang pertambangan yang harus lebih berpihak pada kepentingan rakyat dan daerah, merupakan hal yang wajar dan dapat dipahami, karena dijamin oleh konstitusi, yaitu pada pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan Pasal 33 ayat (3), mengandung roh yang menegaskan, bahwa kekayaan alam yang terdapat diwilayah hukum Indonesia harus dipergunakan hanya dan hanya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, roh pasal 33 ayat (3) mengandung makna yaitu:²⁵

- a) Unsur bumi dan kekayaan alam, baik kekayaan alam dipermukaan maupun dibawah tanah sebagai objek;
- b) Unsur negara sebagai subjek; dan
- c) Unsur negara sebagai objek dan sekaligus Subjek atau sasaran dari pemanfaatan hasil bumi dan kekayaan alam.

Lebih lanjut, tiga unsur makna Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, akan diuraikan sebagai berikut:²⁶

Pertama; Bahwa seluruh kekayaan yang berada di dalam wilayah hukum Indonesia dikuasai oleh negara. Artinya, setiap orang, kelompok, lembaga, dan/atau badan usaha apapun, apabila mengambil, memanfaatkan dan menikmati hasil kekayaan, tanpa seizin negara masuk dalam wilayah perbuatan melawan hukum atau perbuatan

²⁴ Mukthie Fadjar, Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA, Jurnal Konstitusi Volume 2 Nomor 2 (september 2005):7

²⁵ Nandang., Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia., (Penerbit. Pustaka Yustisia. PT. Buku Seru., Jakarta.2013), Hal 3

²⁶ ibid

pidana sehingga dapat dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya ketentuan itu, terhadap kegiatan yang tidak memperoleh legalitas disebut kegiatan ilegal. Dari perbuatan *illegal* itulah, kemudian istilah-istilah *illegal logging*, *illega pishcing*, *illegal mine*, yaitu suatu perbuatan atau tindakan kegiatan-kegiatan yang mengambil dan memanfaatkan kekayaan alam tanpa mempunyai legalitas dari negara. Karena kekayaan alam tersebut merupakan potensi atau modal dasar pembangunan yang dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka dari sudut pandang konstitusi, kekayaan alam dimaksud, merupakan objek dari negara untuk dipergunakan demi kepentingan bangsa dan negara.

Kedua; Berangkat dari uraian butir satu di atas, diketahui bahwa kekayaan alam merupakan objek dari negara, karena kekayaan alam khususnya sumber daya bahan galian dikuasai oleh negara. Dengan demikian, maka negara sebagai subjek, artinya negara sebagai penguasa. Penguasa melekat di dalamnya kekuasaan. Kekuasaan dan kewenangan secara konkrit merupakan simbol kemerdekaan dan kedaulatan, yaitu representasi dari kemerdekaan. Negara dalam melaksanakan fungsi kekuasaan dan kewenangnya dijalankan melalui lembaga-lembaga negara, salah satunya adalah eksekutif atau pemerintah. Pemerintah sebagai representasi kedaulatan negara, yang berarti pula representasi kedaulatan rakyat, dalam melaksanakan fungsinya harus melaksanakan langkah-langkah konkrit memanfaatkan kekayaan alam yang berada dalam wilayah hukum Indonesia, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketiga; Rakyat, dalam konteks pengelolaan kekayaan alam khususnya

sumberdaya mineral, menempati dua posisi yaitu:

- a). Dalam kedudukannya sebagai objek, yaitu rakyatlah yang pertamanya menjadi sasaran utama untuk menerima manfaat dan hasil kekayaan alam, guna mencapai taraf kehidupan sejahtera dalam artinyang luas yaitu rakyat memperoleh jaminan sosial, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, dan lain-lain. Yang salah satunya dibiayai dari hasil kekayaan alam yang ada diwilayah hukum Indonesia.
- b). Rakyat dalam kedudukannya sebagai subjek, yaitu rakyat mempunyai hak yang sama dengan lembaga usaha lain, dengan mengelola bahan galian dan sekaligus memanfaatkan secara bijaksana. Wujud konkrit atas bahan galian dimaksud, adalah rakyat yang diberikan kesempatan untuk ikut, mengusahakan bahan galian, dengan tetap memerhatikan aspek-aspek teknik penambangan yang baik dan keseimbangan lingkungan atau berlandaskan pada konsep pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam konteks Penguasaan Negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, tidak ada ketentuan dalam perundang-undangan, baik undang-undang No. 11 Tahun 1967, maupun Undang-Undang No. 4 tahun 2009, yang menjelaskan pengertian dan ruang lingkup maksud Penguasaan Negara tersebut.

Pengertian Penguasaan Negara juga ditemukan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yang memberikan makna Penguasaan Negara, yaitu wewenang untuk;²⁷

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan perubahan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Selanjutnya, pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan :

Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi

²⁷ Bagir Manang, dalam Nanang Sudrajat., Teori dan Praktik., Pertambangan Indonesia., (Penerbit Pustaka Yustisia., PT. Buki Seru. 2013)Hal. 37

dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.²⁸

Berkaitan dengan itu, AP Parlindungan, lebih lanjut menegaskan bahwa; Kesimpulan Pasal 1,2,3,4,dan 9 UUPA, kesemuanya dalam konteks dengan ketahanan Nasional sebagaimana disebutkan oleh Pasal 4 UUPA: wewenang yang bersumber pada penguasaan negara tersebut pada Ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan dalam hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.²⁹

Pemerintah dalam menjalankan PN tersebut akan berusaha membuat beberapa lembaga-lembaga hukum untuk memenuhi ketentuan pasal ini dalam pelaksanaan tugasnya, baik itu keperdataan, maupun kenegaraan, ataupun yang bukan keperdataan kenegaraan, yang memberikan kemudahan seseorang atau badan memperoleh manfaat dari satu bidang tanah, tetapi bukan sebagai pemiliknya. Sejalan dengan itu, Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953, menegaskan bahwa hak penguasaan berisikan:

- a) Merencanakan, peruntukan, penggunaan tanah tersebut:
- b) Menggunakan tanah tersebut untuk melaksanakan tugasnya;
- c) Menerima uang pemasukan uang atau ganti rugi dan/uang wajib tahunan.

Munculnya rumusan penguasaan negara, baik sebagaimana dimaksud dalam rumusan UUPA di atas, maupun beberapa ahli, tidak terlepas dari konteks sejarah, bahwa munculnya rumusan itu, merupakan bentuk pembebasan dari hak menguasai negara yang diterapkan dan/atau diberlakukan pada masa pemerintahan Hindia

²⁸ AP. Parlindungan dala, Nanang., ibid.

²⁹ ibid

Belanda. Argumentasi, bahwa rumusan hak menguasai hanya merupakan bentuk pembebasan menurut penjajah, sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan yaitu: apakah makna dikuasai negara tidak pernah ada penjelasan atau kejelasan resmi. Namun satu hal yang disepakati, dikuasai oleh negara tidak sama dengan dimiliki oleh negara. Kesepakatan ini bertalian dengan suatu bentuk reaksi dari sistem atau konsep Domain yang di terapkan pada masa kolonial Hindia Belanda. Konsep atau lebih dikenal dengan asas domain, mengandung pengertian kepemilikan (*Ownership*) negara adalah pemilik atas tanah, karena itu mempunyai segala wewenang untuk melakukan tindakan yang bersifat kepemilikan (*Egensdaad*).³⁰

Memaknai penguasaan negara, dengan titik keberangkatan bermula dari suatu konsep perlawanan dalam bentuk pembebasan keterkungkungan atas konsep yang diciptakan oleh pemerintah hindia Belanda sebagai penjajah, hal ini tentu tidak bijaksana. Karena selain telah menempatkan hilangnya atau setidaknya berkurangnya kedaulatan negara secara politik dan ekonomi dalam konteks pengelolaan bahan galian, juga cenderung mengorbankan kepentingan rakyat, pada hal setiap kecenderungan akan merupakan pengorbanan dari pihak lain.³¹

Adanya penyamaan konsep hak menguasai negara atas bahan galian dengan hak tanah merupakan sebuah pemaknaan yang kurang tepat, kalau tidak boleh di bilang keliru. Setidaknya-tidaknya ada dua ladsan pokok atas kekeliruan pemaknaan tersebut yaitu :

Satu, Alasan Filosofi, budaya dan adat. Hak menguasai dalam arti hak memiliki atas tanah atas sebuah makna yang memang sudah seharusnya, sebagai implementasi

³⁰ ibid

³¹ Bagir Manan, Dalam Buku Nanang Op.Cit Hal.17

menghormati hak dasar, adat istiadat, dan pengakuan adanya keanekaragaman suku, budaya, dan adat istiadat dari wujud kongkrit kebhinnekaan dalam sebuah keluarga besar yang disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Artinya, hak mengasai negara dalam konteks hak atas tanah, dimana negara melakukan pengaturan atas peruntukan tanah atau lahan, dapatlah dipahami, karena tanah berhubungan langsung dengan kebutuhan hidup pokok manusia yang menyakuti rumah atau perumahan, yang berdiri di atas tanah. Dengan demikian, kalau kemudian asas domain negara atas tanah tidak diterapkan, merupakan pengingkaran penghormatan negara terhadap keanekaragaman suku, budaya, dan adat istiadat masyarakat. Di lain pihak, karena tanah berkaitan langsung dengan pemenuhan kebutuhan pokok, berkaitan dengan papan yang berarti pula tanah merupakan hak dasar yang harus dimiliki oleh rakyat, atau dengan kata lain hak kepemilikan tanah oleh perseorangan atau badan hukum merupakan hal yang wajar.

Dua, Alasan teknis, strategis. Dari sisi teknis geologis, keterdapatn bahan galian, sebagaimana di uraikan di atas, pada umumnya berada di dalam tanah. Meskipun negara Indonesia kaya akan beragam bahan galian, tetapi tidak semua daerah memiliki potensi bahan galian yang dapat digunakan secara ekonomis. Maka dalam kerangka membangun negara, dan bangsa secara merata dan adil diperlukan strategi pengelolaan sumber-sumber pembiayaan secara baik, salah satunya melalui penguasaan bahan galian oleh negara, dalam arti negara dalam kedudukannya sebagai pengendali sekaligus pengatur. Hasil dari bahan galian itu, kemudian oleh negara didistribusikan secara proposional kepada seluruh rakyat Indonesia secara adil.

Menyadari kekeliruan pemaknaan hak mengasai negara yang di generalisasi

antara hak menguasai negara atas bahan galian dengan hak menguasai negara atas tanah, selain harus diakhiri, juga harus dirumuskan pemaknaan baru, agar pengelolaan bahan galian tetap dalam kendali pemerintah, dengan maksud dan tujuan mengambil hasil dan manfaat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Memang tidak mudah untuk merumuskan kembali rumusan yang dapat mewakili dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan investasi yang lebih mementingkan keuntungan ekonomis semata dengan hakikat menguasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tetapi paling tidak, bahwa perumusan makna tersebut, disatu sisi harus mampu digunakan menjadi instrumen hukum yang memberikan kepastian adanya faktor kendali negara terhadap pengelolaan bahan-bahan galian dan pertambangan lainnya, jangan sampai terjadi seperti kenyataan saat ini, dimana dari sisi kedaulatan telah dirampas haknya oleh kepentingan kapitalis atau investasi perorangan atau sekelompok perorangan, yang pada gilirannya mengorbankan kepentingan rakyat, sebagaimana kasus contoh kebutuhan pasokan gas alam untuk kepentingan Perusahaan Listrik Negara (PLN).

Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 1 Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan telah ditentukan bahwa segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Isi pasal tersebut berimplikasi kepada.³²

- 1) Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di

³² Abrar Saleng, Hukum Pertambangan., (Yogyakarta., 2004)., Hal. 31-32

dalamnya

- 2) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (bahan galian) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak negara menguasai atau hak perusahaan negara merupakan konsep yang di dasarkan pada organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat. Hak perusahaan negara berupa wewenang untuk mengatur dan mengurus serta mengawasi pengelolaan atau perusahaan bahan galian, serta berisi kewajiban untuk mempergunakannya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ³³Merupakan tujuan dari setiap pengelolaan dan penggunaan sumberdaya alam nasional.

Pasal 4 Ayat (1) UU Pertambangan Mineral dan Batubara, disebutkan bahwa Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Selanjutnya Ayat (2), berbunyi: Penguasaan Mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Usaha pertambangan, adalah kegiatan dalam rangka perusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan sebagai berikut, menurut Pasal 1 Ayat (6), :³⁴

- a. Penyelidikan Umum; adalah tahapan kegiatan pertambangan untuk mengetahui kondisi geologi regional dan indikasi adanya mineralisasi.
- b. Eksplorasi; adalah tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kualitas dan sumber daya terukur dari bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup.

³³ Ibid. Hal. 48

³⁴ UU No. 4 Tahun 2009., tentang Pertambangan Mineral, Pasal 1 ayat 6

- c. Studi Kelayakan; adalah Tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara rinci seluruh aspek yang berkaitan untuk menentukan kelayakan ekonomis dan teknis usaha pertambangan, termasuk analisis mengenai dampak lingkungan serta perencanaan pascatambang.
- d. Konstruksi; adalah kegiatan usaha pertambangan untuk melakukan pembangunan seluruh fasilitas operasi produksi, termasuk pengendalian dampak lingkungan.
- e. Penambangan; adalah bagian kegiatan usaha pertambangan untuk memproduksi mineral dan/atau batubara dan mineral ikutannya.
- f. Pengolahan dan pemurnian; adalah kegiatan usaha pertambangan untuk meningkatkan mutu mineral dan/atau batubara serta untuk memanfaatkan dan memperoleh mineral ikutan.
- g. Pengangkutan dan penjualan: adalah kegiatan usaha pertambangan untuk memindahkan mineral dan/atau batubara dari daerah tambang atau tempat pengolahan dan pemurnian sampai tempat penyerahan.
- h. Penjualan; adalah kegiatan usaha pertambangan untuk menjual hasil pertambangan mineral atau batubara.

Perbandingan Undang-Undang No.11 Tahun 1967, Undang-Undang Minerba memang telah memuat beberapa perbaikan yang cukup mendasar. Yang penting diantaranya adalah dihapuskannya sistem kontrak karya (KK) bagi perusahaan pertambangan dan diganti dengan sistem ijin usaha pertambangan (IUP). Namun demikian, meski telah memuat beberapa perubahan Undang-Undang Minerba dapat dikatakan masih sangat minim dalam hal yang berkaitan dengan kejelasan perencanaan, pengelolaan, kebijakan dan strategi pertambangan nasional yang akan

dituju. Dalam banyak aspek, Undang-Undang Minerba cenderung masih memuat ketentuan yang bersifat sangat umum sehingga tidak operasional. Indikasi dari hal tersebut, dari 175 Pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Minerba, setidaknya 22 Pasal menyebutkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal ini, akan diatur dengan peraturan pemerintah, dan 3 Pasal menyebutkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal ini, akan diatur dengan peraturan daerah, provinsi/kabupaten/kota.

Hal tersebut berarti bagaimana nanti implementasi yang lebih pasti dari Undang-Undang Minerba ini dan bagaimana arah serta gambaran pengelolaan sektor pertambangan ke depan yang lebih pasti, akan sangat tergantung pada situasi, kondisi, dan kepentingan pengambil kebijakan pada saat peraturan pemerintah (PP) dan Perda dibuat. Di samping itu Undang-Undang Minerba juga mewajibkan pemerintah untuk menetapkan tata ruang nasional wilayah pertambangan dengan ditunjang data geologis secara tepat. Ini berarti sejauh penetapan itu belum dilakukan, maka tidak boleh ada pengeluaran ijin penambangan oleh pemerintah daerah sehingga bisa terjadi moratorium (jeda) tambang sampai ditetapkan tata ruang nasional pertambangan.

Implementasi Undang-Undang Minerba juga tidak berdiri sendiri tetapi harus dikaitkan dengan undang-undang lainnya seperti Undang-Undang Kehutanan dan Undang-Undang Lingkungan hidup yang berlaku dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Penerapan undang-undang lainnya terkait dengan masalah perlindungan masyarakat korban yang terkena dampak usaha tambang. Berdasarkan sejumlah perbedaan di atas, tampak substansi Undang-Undang No.4 Tahun 2009 berusaha menggunakan arah baru kebijakan pertambangan yang mengakomodasikan prinsip

kepentingan nasional (*national interest*), kemanfaatan untuk masyarakat, jaminan berusaha, desentralisasi pengelolaan dan pengelolaan pertambangan yang baik (*good mining practices*). Dengan sejumlah prinsip tersebut, maka dalam terjemahannya pada tingkat konstruksi pasal-pasal terdapat beberapa point maju meski disertai dengan cukup banyaknya klausul yang masih membutuhkan klarifikasi.

Menguatnya Hak Penguasaan Negara (HPN), termasuk penguasaan Sumberdaya mineral dan batubara, Pemerintah menyelenggarakan asas tersebut lewat kewenangan mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan usaha tambang. Untuk itu dimulai dari perubahan sistem/rezim kontrak menjadi sistem/rezim perijinan. Dalam sistem/rezim kontrak sebagaimana diterapkan selama ini berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 1967, posisi pemerintah tidak saja mendua yaitu sebagai regulator dan pihak yang melakukan kontrak, tetapi secara mendasar juga merendahkan posisi Negara setara (level) kontraktor. Oleh sebab itu implikasi hukum perubahan sistem/rezim dalam undang-undang yang baru (UU Minerba) ini adalah mengembalikan asas HPN pada posisi secara ketatanegaraan.

Prinsip desentralisasi yang dianut dalam Undang-Undang No.4 Tahun 2009 (UU Minerba) dapat dikatakan sebagai langkah maju, tetapi masih dipenuhi dengan tantangan. Sebagian ruang bagi peran daerah (provinsi, kabupaten/kota) dapat teridentifikasi dalam undang-undang ini. Secara umum, aspek pembagian kewenangan antar pemerintahan (pusat dan daerah) jika merujuk UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menjadi landasan dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009, maka substansi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 menggariskan kewenangan eksklusif pemerintah (pusat) dalam hal

sebagai berikut :

- a. Penetapan kebijakan nasional;
- b. Pembuatan peraturan perundang-undangan;
- c. Penetapan standard, pedoman dan kriteria;
- d. Penetapan sistem perijinan pertambangan minerba nasional;
- e. Penetapan wilayah pertambangan setelah berkonsultasi dengan Pemda dan DPR.

Di luar hal-hal tersebut di atas, jenis-jenis kewenangan terutama perizinan antar pusat, provinsi dan kabupaten/kota bersubstansi sama dan hanya berbeda dalam skala cakupan wilayah. Sebagai rincian dalam hal pembagian kewenangan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat pada table di bawah ini.

D. Pengaturan penguasaan negara atas pertambangan terkait dengan Otonomi Daerah

Sebagai sumber hukum tertinggi dalam melakukan pengelolaan dan perusahaan terhadap pertambangan batubara di Indonesia adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Di dalam pasal tersebut dirumuskan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-sebesarannya untuk kemakmuran rakyat. Bahan galian tambang merupakan salah satu kekayaan yang terkandung dalam bumi dan dalam air. Dalam pelaksanaan penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya apakah dapat dikuasakan kepada daerah? Hal ini baru tampak jelas dalam UU KKPP yang telah dicabut dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara selanjutnya disebut UU Minerba. Dalam UU KKPP dinyatakan

bahwa:³⁵

1. Terhadap bahan galian golongan c, pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturannya dilakukan oleh pemerintah provinsi.
2. Terhadap bahan galian golongan b dapat diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Ketentuan di atas menunjukkan:

1. Pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian golongan c sepenuhnya diserahkan kepada daerah (dalam hak ini Daerah Tingkat I).
2. Pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian golongan b dapat dilakukan pusat dan daerah. Wewenang daerah tergantung pada kebijakan pusat.

Sejak berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemberian 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. Di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Sedangkan ayat (3) menyatakan Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:³⁶ (1). Politik Luar Negeri; (2). Pertahanan; (3). Keamanan; (4). Yustisi; (5). Moneter dan Fiskal Nasional; (6). Agama

³⁵ Lihat UU No. 11 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan

³⁶ Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Memperhatikan ketentuan di atas maka urusan pemerintahan di bidang pertambangan seharusnya masuk menjadi urusan rumah tangga daerah. Namun berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kewenangan urusan pertambangan bukan merupakan kewenangan wajib yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pertambangan menurut Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 termasuk dalam urusan yang bersifat pilihan, yaitu urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan di daerah yang bersangkutan. Hal ini dinyatakan pula dalam peraturan pelaksanaan dari Undang-undang No 32 Tahun 2004 yaitu Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dalam Pasal 7 Ayat (4) menyatakan urusan pilihan antara lain meliputi energi dan sumber daya mineral.

Ada yang menarik dan perlu dicermati dalam pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota ini yaitu Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Menurut Pasal 10 Ayat (5) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, untuk urusan diluar urusan pemerintahan tersebut Pemerintah dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
 3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan
- Hal ini kemudian menjadi rancu setelah terbitnya Peraturan Pemerintah No. 38

Tahun 2007 dalam Pasal 2 menyatakan bahwa:

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah yaitu meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneteri dan fiskal nasional, serta agama.
- 2) Urusan pemerintahan yang diluar urusan pemerintahan diatas dibagi bersama antara tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Hal tersebut di atas menimbulkan perbedaan persepsi, disatu pihak dinyatakan bahwa urusan pemerintahan diluar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Namun dilain pihak dinyatakan bahwa urusan pemerintahan yang diluar urusan pemerintahan dibagi bersama antara tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Pemerintah daerah yang turut menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertambangan dan lokasi pertambangan tersebut berada didaerah tersebut, mendapat bagian dari penerimaan negara disektor pertambangan melalui dana perimbangan.

Penerimaan negara dapat berasal dari pajak dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Menurut Pasal 17 Ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan terdiri atas:

1. Penerimaan iuran tetap (*Land-rent*) dan
2. Penerimaan Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (*Royalti*).

Penerimaan ini menurut Peraturan Pemeirntah No. 45 Tahun 2003 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagaimana telah dicabut dengan

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2014 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Belaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral merupakan salah satu jenis penerimaan negara bukan pajak. Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak sendiri terbit sebelum otonomi daerah. Karena terbit sebelum otonomi daerah, Undang-undang ini bersifat sentralistik. Seluruh PNBPN wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara.

Masalah perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah pada saat itu masih mengacu pada Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dengan Daerah/Daerah Yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 1956 dinyatakan bahwa pendapatan pokok dari daerah terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan negara yang diserahkan kepada daerah dan hasil perusahaan daerah. Oleh karena itu untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, maka diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antara tingkat pemerintahan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang ini menyatakan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Salah satu sumber dana perimbangan ini berasal dari penerimaan sumber daya alam. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 ini dicabut dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor

33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Pendapatan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi bersumber dari: 1). Pendapatan Asli Daerah; 2). Dana Perimbangan; dan 3). Lain-lain Pendapatan.

Salah satu sumber dari Dana Perimbangan menurut Pasal 10 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 adalah dana bagi hasil. Dana bagi hasil ini bersumber dari pajak dan sumber daya alam, yang salah satunya berasal dari sektor pertambangan umum. Pembagian Penerimaan Negara yang berasal dari sumber daya alam yang berasal dari pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah. Undang-Undang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 LN. Tahun 2004 No. 126, TLN. No. 4438, Pasal 17. Adapun besaran pembagian dana bagi hasil dari sektor pertambangan umum

tersebut yaitu:

1. Dana bagi hasil dari penerimaan negara luran tetap (*Land-rent*) yang menjadi bagian daerah sebesar 80% dibagi dengan rincian:³⁷
 - a) 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan; dan
 - b) 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota penghasil.
2. Dana bagi hasil dari penerimaan negara luran Eksplorasi dan luran Eksploitasi (Royalti) yang menjadi bagian daerah dibagi dengan rincian:³⁸
 - a) 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
 - b) 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan
 - c) 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Untuk bagian kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi

³⁷ Lihat Pasal 15 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

³⁸ Lihat Pasal 15 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

yang bersangkutan. Selain itu terdapat penambahan jenis PNBP dari sektor pertambangan umum berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yaitu kompensasi data informasi.

Pembagian hasil antara pusat dan daerah yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, jenis PNBP yang termasuk dari bagian daerah yaitu iuran tetap (*landrent*), iuran eksplorasi dan iuran eksplotasi/iuran produksi/royalti. Jenis PNBP yang berasal dari kompensasi data informasi dapat dijadikan potensi PNBP untuk daerah yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah. Hal ini dikarenakan PNBP dari jenis kompensasi data informasi diperoleh dari kompensasi data informasi wilayah izin usaha pertambangan (WIUP) eksplorasi atau wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK) eksplorasi untuk mineral logam dan batubara. Dalam penentuan WIUP ini dilakukan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan dilakukan berdasarkan data dan informasi yang dimiliki oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

2. Hubungan Antar Pemerintahan (*Intergovernmental Relation*)

William Anderson mengatakan bahwa hubungan antar pemerintahan (*Intergovernmental Relation*) “*units pff all types and an important body of activities or interactions occurring beerwen governmental leels*” (sebuah badan yang penting dari aktivitas atau hubungan diantara seluruh bentuk-bentuk dan level-level pemerintahan). Anderso menganut aliran sistem federal di Amerika Serikat, akan tetapi dapat berlaku dalam banyak konteks nasional dan sistem pemerintahan lainnya.³⁹

³⁹ Willian Anderson, 1960, *Intergovernmental Relation in Review*, Minneapolis, University of Mennesota Press, Hal. 3

Hubungan antar pemerintahan menjelaskan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pemerintahan dan berguna untuk memfasilitasi pencapaian tujuan bersama. Konsep hubungan antar pemerintahan yang disampaikan Cameron menitik beratkan pada divisi geografis kekuasaan (struktur pemerintahan). Struktur pemerintahan yang terbentuk dibuat untuk memberi peran dan kebebasan dalam melakukan tindakan. Disini hubungan antar pemerintahan sesuai dengan konsep desentralisasi urusan, sehingga peran dari pemerintah daerah membantu pemerintah pusat mengambil keputusan dalam batas-batas urusan pemerintahan.

Menurut Wright, hubungan antar pemerintahan lebih ditekankan kepada jaringan yang sengaja dibentuk dengan aturan tertentu dari tingkat pusat hingga lokal sedemikian rupa membentuk keterpaduan kelembagaan. "*an interacting network of institutions at national, provincial and local levels, created and refined to enable the various parts of government to cohere in a manner which is appropriate to its institutional arrangement*" (sebagai jaringan yang berinteraksi di lembaga ditingkat nasional, provinsi dan lokal, dibuat dan disempurnakan untuk mengaktifkan sebagai bagian pemerintah untuk berpadu dengan cara yang sesuai dengan pengaturan kelembagaan). Menurut Smith bahwa dalam hubungan antar pemerintahan, terdapat adanya faktor *economic development, economi management, political stability* sebagai aspek substansi.⁴⁰

Hubungan yang harmonis antara masing-masing tingkat pemerintahan atau antara pusat dan daerah akan mengarahkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan secara lebih baik. Selama ini mekanisme hubungan yang terbangun melalui pengaturan

⁴⁰Brian C. Smith, 1985, *Decentralization: The Territorial Demention of The State* London George Allten & Unwin. Hal. 79-91

yang dilakukan masih menimbulkan adanya tumpang tindih kewenangan dan urusan pemerintahan yang harus diselenggarakan sehingga membawa akibat pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Hubungan kewenangan yang sinergis antara pusat daerah akan memberi daya dorong pada masing-masing tingkatan pemerintahan untuk melakukan yang terbaik bagi kepentingan rakyat. Dengan kata lain, pelaksanaan kewenangan masing-masing ranah tingkatan pemerintahan akan sangat menentukan jalannya penyelenggaraan pemerintahan dengan baik dan benar. Tidak lagi tercipta dominasi kekuasaan yang tanpa kontrol seperti pada masa rezim yang lalu. Akuntabilitas pemerintahan dapat terjaga sesuai dengan pola hubungan yang setara (sejajar), berimbang dan saling melengkapi.⁴¹

Terjadinya ketidak serasian dalam penjabaran hubungan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, sehingga diperlukan sinergitas hubungan kewenangan antartingkat pemerintahan masing-masing lembaga sehingga mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat. Upaya untuk mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan agar sesuai kehendak dan aspirasi masyarakat dengan dibarengi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance* dan *good government*) Dapat diwujudkan kalau sinergitas hubungan kewenangan dapat dilakukan dengan baik melalui perimbangan kekuasaan secara memadai. Artinya, dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing tingkat pemerintahan sehingga akan menciptakan akuntabilitas pada masing-masing ranah tingkatan pemerintahan dan memberi legitimasi pada pemerintah untuk melakukan yang terbaik pada masyarakatnya. Bukan masing-masing

⁴¹ Aminuddin Ilmar., Hubungan Pusat Daerah dan Konstelasi Demokrasi Indonesia., Dalam buku Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi editor: Sarya Arinanto dan Ninuk Triyanti., 2012.,Rajawali Pers., Jakarta. Hal 327

tingkat pemerintahan saling mengedepankan kewenangan yang dimiliki dan menafikan keserasian tatanan hubungan di antara mereka.⁴²

Pelaksanaan penyelenggaraan wewenang masing-masing tingkatan pemerintahan seharusnya tidak menjadi hambatan atau kendala bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dan pemerintahan daerah. Namun dalam praktiknya hal tersebut tidaklah muda untuk diselenggarakan sehingga dibutuhkan penataan hubungan kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan dalam bentuk pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Penataan hubungan kelembagaan selama ini lebih banyak mengandalkan pada peran aktif masing-masing kelembagaan baik untuk tingkat pemerintahan maupun pemerintah daerah.

E. Harmonisasi Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara

a) Pengertian Harmonisasi, Hukum, Perundang-Undangan, Harmonisasi dan Sistem Hukum

Harmonisasi hukum dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara tidak dapat dipisahkan dari pengertian harmonisasi dan hukum. Istilah harmonisasi berasal; dari kata harmoni, bahasa Yunani *harmonia*, yaitu terkait secara serasi dan sesuai. Ditinjau dari aspek filsafat, harmoni diartikan kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur, misalnya antara jasad seorang manusia hendaknya harus ada harmoni, kalau tidak belum dapat disebut pribadi.⁴³

Dalam *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, istilah harmonisasi disebutkan dalam berbagai istilah: *harmonious*, yaitu *friendly, peacepul and without any disagreement, arranged together in a pleasing way so that each part goes well with the*

⁴²Ibid

⁴³ Hasan Shaddy, dkk, Esiklopedia Indonesia, Ichtisar Baru-Van Hoeve, Jakarta Hal. 1262

other. Sementara itu Istilah *harmonized* berarti *if two or more things harmonize with each other or more thing harmonizes with the other, the thing go well together and produce an attractive result*, sedangkan istilah harmoni yaitu *a state of peaceful existence and agreement*.

Kusnu Goesniadhie, tidak hanya memberikan dari istilah harmonis secara lengkap, yaitu keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan, tetapi juga menentukan unsur-unsur pengertian harmonisasi dan pemaknaannya yaitu:⁴⁴

- a. Adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan;
- b. Menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk sistem;
- c. Proses atau upaya untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan; dan
- d. Kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Pengertian harmonisasi hukum sering pula diidentikkan dengan pengertian sinkronisasi hukum. Sinkronisasi berasal dari kata sinkron yang berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama secara serentak, sedangkan sinkronisasi diartikan sebagai penyerentakan, keserentakan atau penyesuaian. Secara literal dikenal dengan istilah *koherensi*, *konsistensi* dan *icomptabiliti*.⁴⁵

Pranqois Rigaux mendefenisikan *coherence is a state of peace of the mind, of logical mind which is disturbed when two competing concept or rules or two different meating of the same concept are conflicting*. Sementara itu, Josef M. Monteiro mengartikan koherensi adalah ketengan pikiran dari suatu pikiran logis yang diganggu oleh dua konsep atau dua aturan dua makna dari konsep yang sama berbenturan atau bertentangan, namun demikian, terdapat perbedaan pendapat mengenai koherensi dan

⁴⁴ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perfektif Perundang-undangan*, JP. Books, 2006., Hal.62

⁴⁵ Pranqois Rigaux, *The Meaning of Concept of Coherence in Law, Coherence and Conflict in Law*, Seri Rechts filosofie Rechts theori, 1993., hal.109-110.

konsistensi dalam sistem hukum jika keherensi diibaratkan sebagai ketetapan maka konsistensi merupakan suatu kondisi yang penting bagi koherensi dan sistem hukum yang koheren juga merupakan suatu sistem yang penting bagi koherensi dan sistem hukum yang koheren juga merupakan suatu sistem yang konsisten. Hal ini disebabkan tuntutan sifat sistematis dari aturan hukum *konsisten* sebagai kondisi yang diperlukan *koherensi*.⁴⁶

Koherensi dalam konteks teori keberan, menurut H. Noeng Muhajir berarti sesuatu yang koheren dengan sesuatu yang lain dan berarti bahwa ada kesesuaian atau keharmonisan dengan sesuatu yang memiliki hirarki lebih tinggi. Sesuatu yang memiliki *koherensi* yang lebih tinggi dari sesuatu unsur tersebut dapat berupa skema, sistem, atau nilai. *Koherensi* tersebut mungkin saja tetap pada dataran *sensual rasional* tetapi mungkin pula menjangkau dataran transendental.⁴⁷

Harmonisasi dan sinkronisasi terdapat perbedaan secara hakiki. Pengertian harmonisasi lebih luas dari pengertian sinkronisasi. Sinkronisasi hanya merupakan bagian dari kegiatan harmonisasi hukum. Dalam harmonisasi terdapat berbagai elemen yang di dalamnya terkandung koherensi. Konsistensi dan korespondensi, masing-masing elemen ini dalam teori menjadi dasar untuk mengungkapkan sesuatu adanya hubungan harmonis satu sama lain.

Pengertian di atas, belum menunjukkan arti dari harmonisasi hukum. Oleh sebab itu, dalam konteks pengkajian harmonisasi hukum dalam penelitian ini, diperlukan pengertian hukum. Sementara hukum di kalangan ahli hukum sangat beragam. Hal ini

⁴⁶Josef M. Monteiro, Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pengelolaan sumber daya alam Kelautan, Jurnal Hukum Pro Juditia, April 2008., Vo. 26., No. 2, Hal 135

⁴⁷H. Noeng Muhajir, Filsafat Ilmu, *Positivisme, Post Positivisme, dan post Modernisme*, Rakesarasin, Yogyakarta, 2001. Hal. 18.

disebabkan setiap pendapat tergantung dari sudut pandangnya masing-masing, namun untuk memberikan batasan terhadap hukum yang dimaksudkan dalam tulisan ini, maka diperlukan pengertian hukum agar terdapat kesamaan persepsi dalam mengartikan harmonisasi hukum yang dimaksudkan.

Istilah hukum identik dengan istilah *law* dalam Bahasa Belanda, atau *diritto* dalam bahasa Italia. Kata hukum yang dikenal di Indonesia berasal dari bahasa Arab *hukm* yang berarti putusan *judgment* atau ketentuan (*provision*).

Hukum merupakan rangkaian kaidah, peraturan-peraturan tata aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis yang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antar para anggota masyarakat. Dalam arti luas hukum dapat disamakan dengan aturan, kaidah, norma atau urgen, baik tertulis maupun tidak tertulis yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam kehidupan bermasyarakat dan apabila dilanggar maka akan dikenakan sanksi.⁴⁸

Thomas Aquinas (1225-1274) berpendapat bahwa hukum diperlukan untuk menegakkan kehidupan moral di dunia. Artinya hukum tidak lain adalah moral tingkah laku manusia dalam pergaulan hidupnya sehari-hari. Aquinas membedakan hukum menjadi empat macam, yaitu *lex aeterna*; hukum dan kehendak Tuhan, *lex naturalis*; prinsip umum (hukum alam), *lex divina*; hukum Tuhan dalam kitab suci, *Lex humane*; hukum buatan manusia yang sesuai dengan alam. Aquinas membedakan antara hukum yang berasal dari wahyu dengan hukum yang dijangkau oleh akal manusia. Hukum yang berasal dari wahyu disebut *ius devinum positivum* (hukum ilahi positif), sedangkan hukum yang ditemui lewat kegiatan akal, terdiri dari *ius naturale* (hukum alam), *ius gentinum* (hukum bangsa-bangsa), dan *ius positivum humanum* (hukum positif buatan manusia).

⁴⁸ H. A. Hafidz Dasuki, Ensiklopedi Hukum Islam., PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1997

Hukum mengalami perkembangan istilah *ius gentinum* berubah menjadi hukum internasional, walaupun saat ini terdapat perbedaan antara arti *ius gentinus* dengan hukum internasional. Istilan *ius gentinum* lebih ditujukan pada konsep hubungan antar bangsa-bangsa, karena pada masa lampau belum dikenal dengan istilah negara sebagaimana istilah negara modern saat ini. Sedangkan hukum internasional dalam perkembangannya tidak saja ditujukan pada hubungan antar bangsa tetapi lebih luas, yaitu menunjukkan istilah hukum yang mengatur hubungan antar negara dan subjek hukum lain bukan negara, seperti organisasi internasional bahkan termasuk individu.⁴⁹

Aristoteles dalam bukunya *theorika*, juga memberikan arti dari hukum dan bahkan membagi hukum menjadi dua bagian, yaitu *particular law* dan *universal law*. *Particular law is that which each community lays down and applies to its own members*, sedangkan *universal law is the law of nature*. Grotius Hugo de Groot berpendapat bahwa *law is rule of moral action obliging to that which is right*.⁵⁰

Sementara Antony Allot memberikan definisi hukum sebagai sebuah abstraksi dari realisasi sebagai sebuah abstraksi dari realitas dari hukum-hukum atau dari hukum yang khusus.⁵¹ Selanjutnya H. Muchsan memberikan jalan untuk memudahkan memahami arti hukum dengan menentukan unsur-unsur hukum itu sendiri, yaitu:

- 1) Peraturan mengenai tingkah laku;
 - 2) Peraturan itu dibuat oleh badan berwenang;
 - 3) Peraturan itu bersifat memaksa, walaupun tidak dapat dipaksakan;
- dan

⁴⁹Mochtar Kusumaatmadja, Hukum Internasional publik adalah keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas-batas negara-negara, antara negara dengan negara, negara dengan subjek hukum lain bukan negara atau subjek hukum lain bukan negara satu sama lain.

⁵⁰Ridwan Syahrani, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Pustaka Kartini, Jakarta, 1991 Hal 19

⁵¹Anthony Allot., *The limit of Law*, Butter worths & Co. USA, 1980. Hal. 2

- 4) Peraturan itu disertai sanksi yang tegas dan dapat dirasakan oleh yang bersangkutan.

Pengertian hukum dan perundang-undangan seringkali dianggap oleh masyarakat umum sebagai sesuatu yang sama, pada hal tidaklah demikian. Pemikiran dan ungkapan yang menyamakan antara hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang dilandasi oleh paradigma teori hukum murni yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan John Austin yang menyatakan bahwa tiada hukum diluar undang-undang dan hukum adalah perintah penguasa yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang- yang tertulis oleh sebab itu, sering kali masyarakat menyamakan antara hukum dan undang-undang. Pada hal, hukum dan kenyatannya juga terdapat yang tidak tertulis, seperti adat, kebiasaan dan yurisprudensi.⁵²

Kata hukum atau perundang-undangan menunjukkan keseluruhan peraturan perundang-undangan negara dalam proses pembentukannya sedangkan perundang-undangan, tidak lain adalah undang-undang dalam arti materiil, yakni setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang yang mengatur tingkah laku manusia dan bersifat serta berlaku mengikat umum.

Menurut penulis, peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah keputusan dari lembaga negara atau lembaga pemerintah yang tertulis dan mengikat secara umum, dan dibentuk secara atribusi dan delegasi. Yang dimaksud atribusi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan oleh UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang kepada lembaga negara/pemerintah. Wewenang tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa

⁵² B. Hestu Cipto Handoyo., Prinsip-prinsip legal Drafting & Desain Naskah Akademik Universitas Atmajaya, 2008., Hal 2.

sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Sebagai contoh atribusi yang diberikan oleh Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Disisi lain. Ada delegasi wewenang yaitu pelimpahan wewenang membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan itu dinyatakan dengan tegas atau tidak.

Berlainan dengan atribusi, pada delegasi wewenang tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan. Selain itu, wewenang delegasi ini bersifat sementara, dalam arti wewenang ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Contoh pengaturan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, delegasi ini adalah wewenang pemerintah menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Menurut istilah yang dikenal dalam cabang ilmu hukum yakni Hukum Tata Pengaturan (*Regelingsrecht Regelungsrecht*), diluar peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*), ada lagi peraturan lain yang disebut peraturan kebijakan (*beleidsrege;s, pseudo wetgeving*). Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan dapat dilihat dari fungsinya, dasar wewenangnya dan materi muatan yang diatur. Fungsi peraturan perundang-undangan adalah menyelenggarakan fungsi legislatif, dasar perundang-undangan adalah atribusi dan delegasi, materi muatan yang diatur terdiri dari:⁵³

⁵³Shidarta, kerangka berfikir harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan pesisir. Dalam buku narasi Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah

- a) Tata kehidupan masyarakat yang mendasar;
- b) Dapat mengurangi, membatasi hak asasi warga negara
- c) Berisi norma suruhan/sanksi;
- d) Dapat memuat sanksi pidana/sanksi lainnya.

Sedangkan ciri peraturan kebijakan adalah :

- a. Berfungsi menjalankan fungsi legislatif;
- b. Dasar wewenang diskresi;
- c. Materi muatannya berisikan tentang penetapan; dan
- d. Sanksi yang diatur hanya menetapkan sanksi administratif.

Pengkajian terhadap hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah atas pengelolaan dan pengusahaan sumber daya mineral dan batubara difokuskan pada perturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan dikaji pada peraturan kebijakan dari materi yang ditetapkan berdasarkan perintah dari peraturan yang lebih tinggi dan ditujukan untuk masyarakat pada umumnya.

b) Fungsi, Arah dan Tujuan Harmonisasi Hukum

Harmonisasi hukum memiliki fungsi pencegahan dan penanggulangan terjadinya disharmoni hukum yang dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, pemberian argumentasi yang rasional, dengan tujuan untuk menemukan: 1) kehendak hukum atau cara hukum, yaitu kepastian hukum; 2). Kehendak Masyarakat, Yaitu keadilan hukum; dan 3) Kehendak Moral, yaitu kebenaran

Pesisir Indonesia. Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hak Asasi Manusia bekerja sama dengan Mitra Pesisir, Jakarta, 2005. Hal. 33

Ketiga kehendak dalam harmonisasi hukum di atas, dijadikan arah untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, agar peraturan tersebut dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Pencapaian tujuan tersebut dilakukan dengan penemuan hukum, baik melalui interpretasi maupun konstruksi hukum,

Penemuan hukum dilakukan karena peraturan perundang-undangan bersifat umum dan abstrak, sehingga rumusan kalimatnya tidak cukup jelas tatkala berhadapan dengan peristiwa nyata, menurut Sudikno Mertokusumo, menyatakan bahwa:

Penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas hukum lainnya yang berisi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang nyata. Ini merupakan proses konkretisasi dan individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dengan mengingat peristiwa konkret. Ajaran tentang penemuan hukum menjawab pertanyaan mengenai interpretasi atau penafsiran undang-undang, interpretasi restriktif atau ekstensif, penyampaian hukum dan analogi.

Begitu banyak metode tentang penemuan hukum. Pada intinya dikelompokkan pada aliran, yaitu:

- a. Aliran yang memfokuskan pada teks (*the textualist approach*), yaitu mengandalkan proses harmonisasi semata-mata dari kekuatan redaksional peraturan. Jadi hanya dilihat dari bunyi peraturan apa adanya menurut susunan tata bahasa (*gramatikal*).
- b. Aliran yang tidak hanya melihat teks tetapi juga tujuan (*The purposive approach*) *focus on purpose*, yaitu tidak semata-mata dari kekuatan teks, tetapi menggunakan rasa keadilan yang diperhitungkan. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa:⁵⁴

⁵⁴ Jimly Assiddiqie, *Judicial Review; Kajian atas Putusan Permohonan Hak Uji Materil terhadap PP Nomor 19 Tahun 2000 Diktum*, edisi 1, 2002, Hal. 31

Saat ini Indonesia sedang berada dalam masa transisi konstitusional. Oleh karenanya, para hakim sebaiknya mempertimbangkan aspek-aspek yang menyangkut prinsip-prinsip keadilan transisional (*transitional justice*), termasuk dalam menguji peraturan perundang-undangan. Keseimbangan dalam penerapan prinsip *doelmatigheid* dan penerapan prinsip *rechmatigheid* dapat ditemukan jika majelis hakim dapat mengembangkan penafsiran yang bersifat kontekstual. Menurutnya di masa transisi ini sistem hukum Indonesia sedang mengalami penataan kembali. Banyak sekali terdapat kekurangan di sana-sini sehingga prinsip *rechmatigheid* tidak dapat sepenuhnya diandalkan atau dijadikan andalan dalam mewujudkan keadilan.

Usaha penemuan hukum untuk keperluan melakukan harmonisasi hukum, perlu memperhatikan asas-asas hukum, karena asas-asas hukum demikian banyaknya, maka langkah pertama yang perlu dilakukan, yaitu membedakan antara asas-asas yang terkait dengan bagaimana mengharminiskan peraturan perundang-undangan tersebut dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta asas-asas yang terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan yang di harmonisasikan.

Asas yang terkait dengan prosedur harmonisasi, yaitu asas hukum yang digunakan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan, antara lain:⁵⁵

- 1) *Lex superior derogat lege inferiori*, yaitu peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Asas ini dijadikan pedoman dalam hal terjadinya inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misal antara PP dengan UU.
- 2) *Lex posterior derogat lege priori*, yaitu peraturan yang lebih belakangan akan mengesampingkan peraturan sebelumnya. Asas ini digunakan untuk mengkaji apabila terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yaitu beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (sama-sama undang-undang atau peraturan

⁵⁵ Sidarta ., *Filosafat Hukum Pancasila*, UGM-Inversitas Pancasila, Jakarta. 2006., Hal. 64

pemerintah) tetapi satu lebih dulu berlaku daripada yang lain. Asas ini juga digunakan jika terjadi inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, dalam arti hanya berbeda nomor ketentuan.

- 3) *Lex specialis derogat lege generali*, yaitu peraturan yang lebih khusus cakupannya dapat mengenyampingkan peraturan yang lebih umum. Asas ini digunakan untuk mengkaji terjadinya inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan, yaitu beberapa peraturan secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.
- 4) *Res judicata pro veritate habetur*, yaitu putusan hakim harus dianggap benar sekalipun bertentangan dengan undang-undang sebelum adanya putusan hakim lain yang mengoreksinya. Asas ini digunakan untuk mengkaji inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara undang-undang dan putusan hakim.
- 5) *Lex dura, sed tamen scripta*, yaitu undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Asas ini digunakan jika terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara undang-undang dengan kebiasaan.

Selain asas hukum sebagaimana diuraikan di atas, dalam harmonisasi hukum juga harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan. Van der Wilies yang dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada beberapa asas yang dibedakan menjadi dua kategori, yaitu pertama asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginnselen van behorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan kedua asas material:

Asas-asas formal meliputi:

- a. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*)
- c. Asas perlunya pengaturan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- d. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- e. Asas Konsensus (*Het beginsel van de consesnsus*)

Asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan terminologi dan statistika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenalu (*Het beginsel van den kenbaarheid*)
3. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheid beginsel*)
4. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids begin sel*)
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuel rechts bedeling*)

Asas-asas tersebut di atas lebih bersifat normstif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam rana hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk dijadikan arahan dalam harmonisasi hukum, karena dapat terjadi pertimbangan pembentuk peraturan hanya didasarkan pada intuisi sesaat atau adanya kepentingan-kepentingan yang didasarkan oleh ego sektoral, bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangatvelevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa hukum atau perundang-undangan dapat

berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis dan sosiologis. Disamping itu, juga harus memperhatikan efektivitas daya lakunya secara ekonomis dan politik. Masing-masing unsur atau daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama, adat istiadat yang juga mengandung berbagai asas;
- b. Daya laku yuridis: berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunan sesuai dengan aturan main yang ada;
- c. Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan;
- d. Landasan ekonomis; yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalnya pertambangan, kesejahteraan dan pelestarian alam;
- e. Landasan Politik, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Tidak terpenuhinya kelima unsur daya laku tersebut di atas, maka akan berakibat tidak berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis, tetapi tidak berlaku secara

filosofis dan sosiologis. Ketidak taatan asas dan keterbatasan kapasitas pemerintah dalam penyusunan produk hukum yang demikian banyak, menghambat pencapaian tujuan dari peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Oleh sebab itu, langkah harmonisasi hukum menjadi penting dilakukan dalam rangka pencapaian daya laku peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas.

BAB II

TEORI WELFARE STATE, TEORI KEADILAN, TEORI KEKUASAAN NEGARA DAN TEORI MIX EKONOMI

A. Teori Welfare State

Mengkaji penguasaan negara atas sumberdaya mineral dan batubara, berarti mengkaji asas penguasaan dan asas manfaat dalam hubungan dengan kemanfaatan sumberdaya mineral dan batubara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu dalam rangka menemukan konsep penguasaan negara dalam pengelolaan dan pengusahaan sumberdaya mineral, maka perlu pendekatan teoritis agar argumentasi yang dikemukakan oleh penulis dapat memenuhi syarat keilmuan, yaitu kebenaran objektif, sebab didukung oleh pendapat para ahli yang berkompeten dibidangnya dan bukan pendapat yang subjektif dari penulis.

Selanjutnya langkah awal yang dilakukan oleh penulis adalah menginventarisasi, mengkorelasikan berbagai materi muatan yang terkait, lalu mengevaluasi kesesuaiannya. Kemudian penulis membangun konsepsi pemikiran dari pengaturan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang telah ditetapkan oleh UUD NRI 1945. Dengan demikian, tidak dapat disangkal bahwa sebagai landasan teoritik utama dari pembahasan ini digunakan teori *welfare state*, teori keadilan dan teori *utilitarianisme*.

Alasan utama penggunaan teori *welfare state*, karena *welfare state* merupakan teori yang tepat untuk membedah permasalahan mengenai penguasaan negara atas sumberdaya mineral dan batubara. *welfare state* adalah negara kesejahteraan modern atau negara kemakmuran dan/atau negara modern. Negara kesejahteraan

menempatkan negara sebagai *bestuurzorg* atau ikut sertanya negara dalam semua urusan masyarakat, sehingga melalui *bestuurzorg* pemerintah memperoleh *freies ermessen*, termasuk di dalamnya membuat aturan kebijakan sektoral, hal ini karena pemerintah sebagai *bestuurzorg* dianggap paling memahami permasalahan yang diurus. Oleh sebab itu, penulis menggunakan teori *welfare state* sebagai pisau analisis, yang menempatkan kedudukan pemerintah sebagai *bestuurzorg* dalam sektor pertambangan.

E, Utrecht menyebutnya dengan "*moderne rechtsstaat*" (negara hukum modern) yakni negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, hal tersebut sungguh bertentangan dengan ajaran Kant mengenai larangan negara untuk ikut campur tangan dalam kehidupan kemasyarakatan dan kesejahteraan umum.⁵⁶ Kant adalah penganut aliran negara kesejahteraan klasik.

Cristopher Pierson, berpendapat bahwa:⁵⁷

"in placing the state in modernity, one future commen is in order, Modernity emerge not just at a particular time but at a particular time but also in distinctive place-i.e. Europe-and it was essentially through the complex diffusion of this european development that modernity become a truly global phenomenon,"

Pendapat di atas sejalan dengan Piet Thoenes, yang mengatakan bahwa suatu *welfare state* merupakan suatu negara yang ditandai oleh progresivitas ke arah sistem kesejahteraan yang demokratis yang harus dilakukan oleh pemerintah. Lebih tegas Thoenes menyatakan bahwa:⁵⁸

⁵⁶ E. Urtecht, 1969., Pengantar Hukum Administrasi Negara, Indonesia, Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Negeri Padjadjaran, Hal. 21-23

⁵⁷ I Gde Pantja dan Suprin, 2012, Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara, Penerbit PT. Refika Aditama., Bandung., Hal.. 120

⁵⁸ Piet Thoenes, *The Elite in the welfare state*, Dalam Mustamin Dg. Matutu, "Selayang pandang tentang perkembangan tipe negara Modern", Pidato pada Lustrum IV Fakuktas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Unhas Makassar, 3 Maret 1972, Ujung Pandang, Hasanuddin University Press, 1972, Hal. 20.

“the welfare state is a form of society characterized by a system of democratis, government sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production.” (welfare state, adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai dengan sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang oleh pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan suatu jaminan perawatan sosial yang kolektif kepada warganegaraanya dengan memperthankan secara sejalan beriringan suatu sistem produksi kapitalis)”

Tipekal negara seperti yang di uraikan di atas cenderung banyak negara-negara mutakhir sekarang ini yang menerapkan, dimana negara berperan aktif untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuuzorg*) yang di dalamnya juga berperan untuk mengatasi ketertiban dan keamanan rakyatnya. Hal ini sependapat dengan Lemaire, dengan istilah '*bestuuzorg*' yakni penyelenggaraan kesejahteraan umum yang harus di lakukan oleh pemerintah. Peran aktif negara dalam menjalankan kesejahteraan umum antara lain dilakukan untuk memberikan pelayanan umum (*public service*) dalam rangka menjalankan tujuan negara, yakni untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat banyak (*bonum publicum*), bukan kesejahteraan orang perorangan (*bonum privatum*).⁵⁹

Indonesia termasuk dalam kategori tipe negara modern, hal tersebut dapat di lihat pada alenia ke IV, UUD NRI Tahun1945 telah secara tegas dikemukakan, pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia dimaksudkan untuk :

“...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”

Alenia Ke - IV dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 di atas dihubungkan dengan tipe negara maka negara dapat dikualifikasi sebagai suatu negara hukum yang juga mempunyai kehendak mewujudkan kemakmuran atau kesejahteraan rakyatnya.

⁵⁹ Abu Daud Busroh, 2001, Ilmu Negara, Jakarta, Bumi Aksara, Cet, III. Hal.54

Negara hukum sedemikian oleh Padomo Wahyono dikemukakan sebagai antitesa dari Negara Liberal, suatu negara yang sedemikian, tidak semata-mata ditujukan untuk menjaga ketertiban dan segala yang dijalankan harus berdasarkan undang-undang.⁶⁰

Perkembangan mengenai negara hukum dilihat jauh ke belakang pada abad ke 11, kekuasaan para penguasa di Eropa Barat telah dibatasi oleh hak asasi rakyat. Semula tujuan negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu: kesatu, negara dihubungkan dengan tujuan kemanusiaan; dan kedua, negara dihubungkan dengan kekuasaan. Disini munculah istilah "*legibus Solutus*", penguasa yang menentukan segala-galanya untuk rakyat tapi bukan oleh rakyat. Kemudian munculah tipe negara yang dinamakan sebagai "*Polizei Staat*" atau "Negara Polisi". Inilah tipe negara Monarki Absolut. Tipe negara ini mendapatkan pengaruh dari aliran Merkantalisme yang mempunyai fokus pada bidang ekonomi untuk meningkatkan neraca perdagangan yang aktif. Antitesa dari tipe pertama ini munculah suatu kelompok masyarakat yang mendapatkan keuntungan dari proses ketika negara mengusahakan kemakmuran dengan strata sosial meliputi: lapisan bangsawan dan gereja serta cerdik pandai dan lapisan orang kaya yang mendapatkan keuntungan dari usaha negara untuk memakmurkan rakyatnya. Kelompok yang disebut terakhir ini tidak dapat ikut serta dalam urusan pemerintahan sehingga mereka juga mendesak agar penguasa tidak ikut campur di dalam urusan mereka sehingga akhirnya menjadi negara tidak boleh ikut campur di dalam urusan rakyatnya. Tugas dari pengusaha atau pemerintah hanya mengatur hal ikhwal mengenai tata tertib saja. Ini yang menjadi cikal bakal Negara Hukum Liberal yang kemudian banyak dikembangkan oleh pemikiran dari Kant.

⁶⁰ Padmo Wahjono, 1984, 1996, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Buku Ilmu Negara*, Gudia Indonesia, Teuku Amir Hamza(ed) Indo Hill Co, Jakarta., hal. 102

Kemudian John Locke mengembangkan teori yang menghubungkan antara negara dan hukum yang secara tegas menyatakan bahwa tujuan pembentukan Negara adalah untuk melindungi hak-hak pribadi manusia.⁶¹ Kepentingan pribadi tersebut ditransformasikan menjadi kehendak bersama atau kepentingan umum yang diselenggarakan oleh negara. Di dalam kenyataannya negara hukum liberal tidak bisa hanya menjaga tata tertib saja karena tetap menjalankan tugasnya meningkatkan kesejahteraan yang tidak mendapatkan perhatian dari negara hukum liberal, seperti antara lain, membangun infrastruktur. Untuk itu negara memerlukan anggaran belanja untuk membiaya pembangunan infrastruktur yang dananya diambil dari pajak yang harus mendapatkan persetujuan rakyat lebih dahulu. Akhirnya muncul tipe negara yang memerlukan syarat tertentu, misalnya: pengakuan terhadap hak asasi, pemisahan kekuasaan, adanya pengadilan untuk mengatasi konflik

Konstitusi secara tegas mengemukakan, kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 juga disebutkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Prinsip negara hukum berpijak pada teori kedaulatan hukum yang dikemukakan oleh Krabbe sebagai respons terhadap teori kedaulatan negara. Teori ini menyatakan bahwa kedaulatan bersumber pada kesadaran hukum dari masyarakat, dimana kesadaran hukum yang berlaku umum. Pada teori kedaulatan hukum maka hukum yang berdaulat sehingga negara pun harus tunduk kepada daulat hukum.⁶²

Konsepsi yang dikembangkan oleh Grotius dan Hobbes juga menghubungkan antara rakyat dan negara melalui suatu kontrak sosial. Kontrak sosial semula dianggap

⁶¹ Theo Huibers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan ke -15, Kanisius Yogyakarta. Hal, 85.

⁶² Wirjiono Prodjodikoro, 1981, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco Jakarta. hal. 47

sebagai fakta sejarah, dan kemudian berkembang sebagai postulat dari akal murni. Sumber dari kekuasaan politik adalah rakyat, dan di dalam konteks ini, peran negara menjadi penting untuk melindungi kepentingan masyarakat termasuk di dalamnya soal perekonomian. Oleh karena itu, negara mempunyai peran yang sangat besar untuk menjamin bahwa sumber daya alam dan cabang produksi penting ditujukan bagi kepentingan rakyat, dan secara lebih kongkrit dikemukakan, ditujukan bagi hajat hidup banyak orang.

Sege nap uraian di atas menegaskan, ada keterkaitan atau biasa disebut sebagai proses konvergensi antara kedaulatan hukum dengan kedaulatan rakyat karena hukum yang berdaulat adalah hukum yang didasarkan pada kedaulatan rakyat. Ini artinya, kedaulatan hukum berpijak pada aspirasi dan kepentingan dari rakyat, hukum tidak dapat bertindak sewenang-wenang dihadapan kepentingan rakyat. Hal tersebut juga dimaknai, pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan yang diatur di dalam suatu negara hukum tidak dapat mengingkari aspirasi rakyat, melanggar hak-hak dasar dari warga negaranya, dan / atau bertindak sewenang-wenang sehingga mengingkari kepentingan rakyat.⁶³

Teori kedaulatan hukum menyatakan, supremasi itu tidak terletak pada negara itu tetapi hukum. Kedaulatan hukum menempatkan negara harus tunduk dihadapan hukum, kedaulatan negara tunduk dan mengabdikan pada kedaulatan hukum karena hukum yang akan mengatur orde ketertiban masyarakat dan juga mengatur hubungan antara masyarakat dan negara. Kekuasaan politik yang dimiliki oleh otoritas negara harus tunduk dihadapan kedaulatan hukum. Kedaulatan hukum yang berpijak pada

⁶³ Hendra Nurthjahjo, 2005, *Filsafat Demokrasi*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 78-81

kedaulatan rakyat tersebut bukanlah ditujukan untuk kepentingan hukum itu sendiri tetapi ditujukan bagi kepentingan kesejahteraan masyarakat. Hans Kelsen mendukung teori kedaulatan hukum. Argumen yang diajukan Kelsen tidak bersumber pada kesadaran hukum masyarakat tetapi hukum itu berlaku tanpa menunggu penerimaan dari rakyat karena sifat hukum adalah imperatif. Negara disamakan dengan kumpulan-kumpulan dari peraturan-peraturan yang berlaku dalam masyarakat.⁶⁴

Plato mengembangkan ajaran negara hukum melalui karangannya *Politikos* dan *Nomoi* (*the law* = hukum) yang menindaklanjuti tulisan utamanya *Politeia*. Di dalam *Nomoi*, Plato mempersoalkan bentuk negara empiris yang paling ideal, dimana Plato mengajukan gagasan untuk membentuk dan menghimpun aturan hukum yang berlaku dalam negara supaya kebebasan dan keteraturan terjamin.⁶⁵

Ajaran *rechtsstaats* diperkaya oleh pemikiran dari Immanuel Kant mengenai *laissez faire laissez aller* dan liberalisasi ekonomi. Di dalam gagasan mengenai *nachwächtersstaat*, negara mempunyai tugas menjaga rakyat bila ketertiban umum dan keamanan terancam. Hal ini menegaskan dan secara implisit dapat di maknai, fungsi dan peran strategis negara di eliminasi karena negara tidak lagi sepenuhnya mengatur segala tata kehidupan dan dinamika yang terjadi di masyarakat. Tugas pokok dari pemerintah diletakan pada perlindungan agar hak dan kebebasan dasar dari manusia tidak dilanggar, sementara peran negara pada pasar diminimalisir.

Kedaulatan hukum harus mengabdikan pada daulat rakyat yang ditujukan untuk mencapai cita-citanya dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Pada konteks tersebut, Negara kesejahteraan memperoleh relevansinya. Pembukaan UUD Negara

⁶⁴ Hans Kelsen, 1973, *General Theory and State: 20th Century Legal Philosophy Series*, Volume 1, New York, Russell. hal. 182

⁶⁵ Soetiksno, 2003, *Filsafat Hukum: Bagian 1*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta. hal. 38

RI Tahun 1945 secara tegas dikemukakan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun di dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia:

“...yang...terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dan...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.

Pembukaan dimaksud merupakan bagian konstitusi yang memuat pokok pikiran mengenai prinsip dasar pembentukan negara. Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Di dalam pembukaan di atas, prinsip tersebut telah secara tegas dikemukakan bahwa kedaulatan rakyat sebagai dasar pembentukan serta penyelenggaraan negara ditujukan bagi kesejahteraan. Jean Jacques Rousseau melalui bukunya *“Du Contract Social”* menyatakan kedaulatan rakyat didasarkan pada teori fiksi mengenai kontrak sosial. Kehidupan bernegara berpijak dari kepentingan umum dari warga negara sehingga negara harus menyelenggarakan kehendak dan kepentingan umum tersebut.⁶⁶

United Nation juga menegaskan soal kesejahteraan ini dengan menyatakan:⁶⁷

“everyone has right to a standard of living adequate for the health and well-beingincluding: food, clothing, housing and medical care and the necessary social service, and right to security in the event of unemployment, sickness, disability...other lack of livelihood ...”
(“setiap orang mempunyai hak standar hidup yang cukup untuk kesehatan dan kesejahteraan... termasuk: makanan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan dan layanan sosial yang diperlukan, dan hak untuk keamanan dalam hal tidak bekerja, penyakit, disability...ketiadaan mata pencarian...”).

Di dalam konsep negara hukum yang berkedaulatan rakyat, keteraturan merupakan salah satu tujuan utama yang hendak dicapai oleh negara. Kekuasaan atau

⁶⁶ Hendra Nurthjahjo, 2005, *Filsafat Demokrasi*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 63-64

⁶⁷ Article 40, 1948, *United Nation Declaration of Human Rights*.

pemerintah mempunyai kewajiban untuk menjalankan tugasnya secara teratur dengan tetap didasarkan pada hukum. Keteraturan merupakan pencerminan dari adanya suatu ketertiban. Mochtar Kusumaatmadja menyatakan: ketertiban adalah ketertiban ini, syarat pokok (*fudamental*) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur.⁶⁸ Keteraturan ini juga akan menjadi salah satu prasyarat penting di dalam mewujudkan kesejahteraan melalui suatu proses pembangunan nasional, yaitu: masyarakat yang adil dan makmur. Bangsa Indonesia menginginkan masyarakat yang adil dan makmur serta berkemanusiaan yang pada gilirannya juga akan mendorong tercapainya keselarasan, keserasian dan ketentraman seluruh negeri.⁶⁹ Uraian ini hendak menyatakan, keadilan dan kemakmuran menjadi prasyarat penting untuk mencapai keamanan dan ketentraman suatu negeri.

Di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dikemukakan secara eksplisit bahwa Indonesia adalah negara yang mengutamakan kesejahteraan sehingga dapat disebut sebagai Negara Kesejahteraan atau "*Welfare State*" atau "*Social Service State*". Tujuan pembentukan negara berupa *Welfare State* yang dilakukan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perkembangan pemikiran yang terjadi tentang *Welfare State* di Eropa dan Amerika. Negara kesejahteraan acapkali di sebut sebagai negara yang memiliki tanggung jawab menyejahterakan rakyatnya dengan memberikan jaminan hidup dan melindunginya dari bahaya. Setelah di introduksi di Jerman dengan memperkenalkan asuransi sosial untuk tenaga kerja dan kaum miskin⁷⁰.

Anthony King menyatakan " ... pada sekitar tahun 1908 – 1911 gagasan itu

⁶⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum UUniversitas Padjadjaran, Binacipta, Cetakan kedua, hal 2.

⁶⁹ C. F. G. Sunayarti Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hal. 3

⁷⁰ Shimon E Spiro & Ephraim Yuctman, 1983, *Evaluating the Welfare State, Social and Political Perspective*, London. hal. 7

masuk ke Inggris dan kemudian di Amerika pada tahun 1930an. Christopher menyatakan “tujuan awal pembentukan negara untuk melindungi dan mengamankan hidup dan kekayaan masyarakat dari gangguan. Lalu berkembang, menegakkan hukum dan ketertiban, melaksanakan perdamaian dan menyelesaikan sengketa di antara masyarakat. Barulah kemudian, negara menjadi bagian dan berhubungan dengan masalah ekonomi dan hal yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Kendati demikian, belum ada konsensus dikalangan ahli ilmu sosial dan sejarah kapan *Welfare State* dibentuk. Salah satu pendapat dikemukakan oleh Peter yang menyatakan pembentukan *Welfare State* awalnya di Jerman ketika Kaisar Wilhelm I mengajukan proposal *social insurance* pada *Reichstag* untuk melindungi para pekerja Jerman pada tahun 1881.⁷¹

Pada akhir abad ke 19, Otto van Bismark memprakarsai pemberian asuransi yang dikhususkan pada pekerja dan kemudian juga untuk orang miskin. Sejak saat itu, prinsip Negara Kesejahteraan juga berkembang di Inggris dan Amerika biasa disebut sebagai *welfare state has been identified as the hallmark of modern civilization and welfare provision has become one of the most important duties of government* (Negara kesejahteraan telah di identifikasi [sebagai] tanda [tentang] peradaban moderen dan kesejahteraan telah menjadi salah satu [dari] tugas-tugas pemerintah yang paling utama). Semula program dari negara kesejahteraan bersifat terbatas karena tidak mengurus hal-hal yang berkaitan dengan ekonomi tetapi kemudian di dalam perkembangannya tidak lagi bersifat terbatas karena mempunyai program dan

⁷¹ Peter Baldwin, 1998, *Beyond the welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge-New York- Melbourne., hal. 101

mengurusi banyak hal lainnya.⁷²

Pierson menyatakan menyatakan

....during era of merchantilist trade relation, the state had an active role to play in the promotion of national prosperity and a responsibility toward the laboring poor...". In this era, we showed, state intervention and involvement in many countries in order to protect the provisions of goods and services benefits⁷³. (...selama periode merchantilits, negara mempunyai suatu peran aktif untuk mempromosikan kemakmuran nasional dan mempunyai tanggung jawab kepada buruh miskin.... Di (dalam) jaman ini, kita melihat, intervensi negara dan keterlibatan kebanyakan negara dalam rangka melindungi barang-barang dan jasa yang bermanfaat)

Pada dewasa ini, gagasan untuk mewujudkan kesejahteraan dilakukan oleh berbagai negara, misalnya: asuransi kesehatan diberikan oleh Austria, Hungaria, Swedia, Italia, Inggris dan Rusia; sistem pensiun dilakukan oleh New Zealand; dan sistem *social security act* oleh Amerika.

Ada pendapat lain yang menyatakan bahwa "*welfare state*" selalu berkaitan dengan *sosial welfare* atau *social services* yang diberikan oleh negara. Hal ini dikemukakan Ross yang menyatakan bahwa :

....in many countries the essence of the welfare statethe government protected minimum standards, income, nutrition, housing and education....⁷⁴ (...Pada kebanyakan negara, esensi dari negara kesejahteraan, pemerintah melindungi standar minimum, penghasilan, nutrisi, perumahan dan pendidikan....)

Hal serupa dikemukakan oleh Sleeman yang menekankan pada peran pemerintah di dalam suatu Negara Kesejahteraan dengan mengemukakan:

*...the government plays a positive role in the promotion of social welfare...".⁷⁵ atau Negara memainkan peran yang positif dalam mempromosikan kesejahteraan sosial. Kaufmann mencoba merumuskan persepsi yang mendominasi pikiran berbagai negara mengenai *welfare**

⁷² Roger A Freeman, 1975, *The Growth of American Government, A Morphology of Welfare State*, Stanford. hal. 5

⁷³ Pierson Christopher, 1998, *Beyond The Welfare State*, Second Edition, hal, 122

⁷⁴ Chanston Ross, 1985, *Legal Foundation of the Welfare State*, London, hal. 4.

⁷⁵ Jhon F Sleeman, 1979, *Resources for the Walfare State, An Economic Introduction*, hal 2.

state. Pada konteks itu, keteraturan mempunyai relevansi yang erat ketika persepsi itu hendak diterapkan karena penerapan *welfare state* memerlukan keteraturan. Lebih jauh dikemukakan, persepsi mengenai *welfare state* meliputi: (Negara...memberikan perlindungan ekonomi dan pelayanan sosial; Negara mengurus redistribusi sumberdaya yang substansial dari orang kaya untuk orang miskin; Negara memberikan hak sosial sebagai bagian dari warganegara; Negara mempunyai tujuan melindungi semua pihak dan memberikan persamaan diantara warganegaranya; Negara diasumsikan bertanggung jawab atas kesejahteraan bagi semua anggotanya....).⁷⁶

Bukan hanya soal keteraturan, ada peran pemerintah lainnya berkaitan dengan persoalan pasar. Kamerman & Kahn menyatakan bahwa di dalam negara kesejahteraan, pemerintah juga mempunyai peran untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dari eksploitasi pasar. Lebih lanjut Kamerman dan Kahn mengemukakan:

*the welfare state... empower the citizens to resist market exploitation by guaranteeing them a minimum level of public support.. also empowers citizens to restructure the market through the regulatory instruments of the state or through direct state provision of certain products....*⁷⁷
(Negara Kesejahteraan ... menguatkan warganegara untuk mampu bertahan dari eksploitasi pasar dengan menjamin mereka mendapat dukungan publik yang minimum .. juga memperkuat warga merestrukturisasi kembali pasar melalui instrumen kebijakan negara atau melalui ketentuan negara yang secara langsung mengatur (produk tertentu).

Di Indonesia, UUD NRI 1945 telah secara tegas menyatakan bahwa sistem perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Lebih lanjut Konstitusi menyatakan :

Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Konstitusi Indonesia tidak berpijak pada pandangan ekonomi yang

⁷⁶ Frans Xavier Kaufmann , 1984, *Welfare State* , in SN Eisenstadt and Ora Aheimeir (eds), hal 45.

⁷⁷ Sheila B Kamermann and Alfred J Kahn, 1989, *Privatisation and Welfare State*.hal.140-141

dikemukakan oleh *Immanuel Kant* yang memberikan keleluasaan pada individu pada aktivitas ekonomi secara luas. Pandangan *Kant* dimaksud kemudian dikembangkan menjadi *laissez faire*, yaitu suatu filsafat pemerintah yang meniadakan intervensi atau campur tangan dari pemerintah dalam aktivitas ekonomi individu. Pandangan ini di dasarkan atas filsafat perdagangan bebas yang berpijak atas pemilikan pribadi. Di asumsikan, individu lebih efisien dan produktif jika dibiarkan mengutamakan kepentingannya sendiri tanpa perlu adanya peraturan atau pembatasan dari pemerintah. Konstitusi di Indonesia menegaskan bahwa sistem ekonomi yang dipilih adalah sistem ekonomi yang berasaskan kekeluargaan bukan individualistik.

Kajian lain dilakukan oleh Anthony King yang menjelaskan adanya suatu kecenderungan dari *welfare state*, khususnya di dalam *industrial societies*, dimana pemerintah memperluas perannya dengan melakukan ekspansi ke berbagai hal, yaitu antara lain:

*firstly the state has become involved in macroeconomic management secondly, the state has become deeply involved in the business of regulation; thirdly, the government has been engaged . . .as social engineering. The state try to bring about desire changes in the structure of society; fourth the state has been involved in the business of welfare provision*⁷⁸ (kesatu, negara telah terlibat dalam manajemen ekonomi makro; kedua, negara telah menjadi sangat terlibat dalam pembuatan peraturan; ketiga, negara telah terlibat sebagai perekayasa sosial. Negara mencoba untuk membawa keinginan untuk merubah struktur masyarakat; keempat, negara telah terlibat bisnis kebijakan kesejahteraan).

Tindakan dari negara dalam mengelola sendi kehidupan masyarakat, khususnya sektor publik dengan sangat luas dan bahkan mempunyai kecenderungan untuk menguasai serta ikut campur di dalam segenap masalah yang ada pada hajat

⁷⁸ Anthony King in Simon, Spiro E, Yaar and Ephraim, 1983, *Evaluating the Welfare State Social and Political Perspective*, New York-London, hal 25.

hidup masyarakat, bukan tanpa masalah. Kecenderungan untuk menguasai dan ikut campur dari negara sedemikian dapat memunculkan berbagai problema. Salah satu problem dimaksud, birokrasi pemerintah menjadi besar dan cenderung tidak efisien, tidak efektif dan berbiaya tinggi. Akibat lebih lanjutnya, kualitas pelayan publik menjadi menurun dan bahkan ada sinyalemen yang menghubungkan penurunan kualitas dimaksud dengan merosotnya pertumbuhan ekonomi. Sistem pada negara kesejahteraan juga dituding menjadi penyebab krisis, tidak hanya karena menurunnya kemampuan pemerintah untuk memfasilitasi pelayanan publik dan pendapatan tetapi juga meningkatkan masalah dalam distribusi pendapatan, selain masalah mengenai *economic insecurity*.

Problema yang muncul akibat kecenderungan dan tindakan dari *welfare state* terhadap sektor publik yang ada di dalam masyarakat juga dikemukakan oleh Snower dan Marsland. Snower di dalam analisisnya secara tegas menyatakan :

*if governments were to finance services, the size of publik sectors in those countries would have to grow steadily. If public sector grew steadily and government was the sole producers of welfare service those factors would result in increased dependency of people on government.*⁷⁹ (Jika pemerintah membiayai pelayan, sektor publik dalam suatu negara akan meningkat; Jika sektor publik meningkatkan dan pemerintah menjadi satu-satunya produser dari pelayanan kesejahteraan faktor-faktor tersebut akan meningkatkan ketergantungan masyarakat pada pemerintah).

Pernyataan ini diperkuat oleh Marsland dengan mengemukakan *if the extent of involvement by the states was large, it would produce all the problems associated with disincentive affects and dependency.*⁸⁰ jika lingkup keterlibatan yang dilakukan negara sangat besar, itu akan menghasilkan banyak masalah yang dapat diasosiasikan

⁷⁹ Dennis J Snower in Mario Baldassari, L. Paganetto, Phelps, S. Edman et, 1996, *Equity, Efficiency and Growth: the Future of Welfare State*, Hampshire-New York. hal 15

⁸⁰ David Marsland, 1964, *The Future of Welfare State*, England-The USA-Australia.hal. 16

mengakibatkan dis-insentif dan ketergantungan. Lebih jauh dikemukakan oleh Marsland bahwa *welfare state* telah membuat *damage countries* dengan alasan :

*'it is impeding the dynamism of global economy competition and thus slowing world economic growth, and through bureaucratic centralization and the underclass dependency which it inevitably creates., it poses a seious long term threast to liberty and stability of democracy.'*⁸¹ ('itu menghalangi dinamika kometisi ekonomi global dan itu juga memperlambata pertumbuhan ekonomi dunia, dan melalui sentralisasi birokrasi dan ketergantungan masyarakat bawah, itu menciptakan suatu ancaman jangka panjang yang serius bagi kebebasan dan stabilitas demokrasi).

Di dalam periode seperti telah dikemukakan di atas, *welfare state* justru dituduh menjadi penyebab inflasi dan munculnya birokrasi. Lebih jauh dikemukakan oleh King yang menyatakan sebagai berikut :

*the institutions and pactices of the welfare state in manhya countries conclude under widespread attack they blamed for inflation, were associated with sprawling state bureaucracies, alleged bureaucratic rigidity have created a vast problem of human dependency in all industrial nations.*⁸² (program dan pelembagaan negara kesejahteraan kebanyakan negara disimpulkan dalam serangan yang tersebar luas. mereka dituduh menyebabkan inflasi yang di asosiasikan dengan birokrasi pemerintahan yang tersebar, tuduhan birokrasi yang kaku menciptakan permasalahan yang luas dari ketergantungan manusia dalam semua negara industri).

Lebih dari itu, sebagian masyarakat di negara industri juga meyakini adanya masalah yang cukup serius di dalam *welfare state*. Julian Le Grand menyatakan:

*the welfare state is supposed to damage the productive power of economy through its effects on the incentives of work and state provision is supposusly inefficient because service are not supplied at minimum costs.*⁸³ (Negara kesejahteraan diduga merusak kekuatan ekonomi produktif melalui pengaruh insentif kerja dan kebijakan negara diduga tidak efisien karena pelayanan tidak didasarkan biaya minimum).

Kendati adanya pertanyaan dari kalangan ahli yang secara tegas

⁸¹ *Ibid*

⁸² Anthony King in Simon, Spiro E, Yaar and Ephraim, 1983, *Evaluating the Welfare State Social and Political Perspective*, New York-London. hal. 7

⁸³ Julian Le Grand and Ray Robinson, 1984, *Privatisation and The WelfareState*.hal. 1

memperlihatkan adanya kegagalan dari *welfare state*, tetapi *welfare state* tetap dianggap dan diyakini masih sesuai untuk masyarakat modern dan pemerintah mendatang. Tentu saja diperlukan beberapa penyesuaian agar konsep dan sistem *welfare state* dapat sesuai kondisi masa kini dan kebutuhan pemerintah. Salah satu gagasan yang diajukan adalah:

*...the adoption of welfare state must be suitable to present condition and for that purposes, government should adjust the role of welfare state to suit the immanent era globalization... government should open the door of the welfare market to the privat sector as a partner in welfare provision....*⁸⁴ (...penyesuaian dari Negara kesejahteraan harus sesuai dengan kondisi sekarang dan untuk tujuan itu, pemerintah harus melakukan penyesuaian peran Negara kesejahteraan disesuaikan dengan era globalisasi yang telah ada ... pemerintah harus membuka pintu *welfare market* pada sektor privat sebagai partner dari kebijakan kesejahteraan ...)

Konsep perdagangan bebas di dalam perkembangannya juga menimbulkan masalah. Pasar yang bekerja tanpa campur tangan pemerintah justru telah menyebabkan upah tenaga kerja dan jaminan sosial bagi pekerja menjadi merosot dan terabaikan. Para pekerja dibayar semakin murah dengan tuntutan pekerjaan yang kian meningkat dan kepastian jaminan social yang tidak memadai. Keadaan tersebut telah memperlihatkan, pasar bebas tidak serta merta dapat meningkatkan kesejahteraan sosial bagi para pekerja yang pada gilirannya juga bagi masyarakat. Di satu sisi, keadaan sedemikian menyebabkan Negara yang berpijak pada mazhab liberalis melakukan adaptasi dengan meningkatkan program jaminan dan kesejahteraan sosial untuk masyarakat miskin serta sarekat kerja. Hal ini yang kemudian menjadi dasar dari aliran neo liberalism untuk “terlibat dan mendukung” program kesejahteraan rakyat.

Dengan demikian, ajaran utilitarian yang dikembangkan oleh John Stuart Mill

⁸⁴ Margareth Jenkins & S.M Miller in Adalberth Evers, Nowotny, 1987, Winterberger, *The Changing Face of Welfare State*, Hants-Vermont.hal. 219

yang bertitik tolak pada “ *...producing the greatest amount of good for the greatest number...*”⁸⁵ juga mendapatkan justifikasi karena program kesejahteraan mencakup lebih banyak kelompok orang; dan disisi lainnya, fakta sedemikian juga menegaskan, peran Negara masih relevan di dalam mewujudkan kesejahteraan.

Oleh karena itu berkembang suatu gagasan yang kemudian dijadikan pijakan dasar untuk merumuskan State-Market Friendly, untuk memperbaiki konsep Washington Concensus. Secara umum hendak dikatakan:

...government invited private sector parties to take over many welfare duties and government alone no longer produced welfare services but rather co-operated with the private sector to provide those services (...pemerintah mengundang sektor privat untuk mengambilalih beberapa pelayanan kesejahteraan tetapi dapat bekerjasama dengan sector privat untuk memberikan pelayanan tersebut).

Uraian di atas dapat dijadikan dasar untuk menegaskan beberapa hal, yaitu: kesatu, negara kesejahteraan masih tetap relevan dan penting dimana negara mempunyai kewajiban untuk dapat memastikan agar rakyat sungguh mendapatkan kesejahterannya; kedua, ada fakta yang secara jelas memperlihatkan, campur tangan negara pada berbagai sendi kehidupan masyarakat terlalu luas serta tidak dilakukan secara amanah dan professional dapat menimbulkan masalah. Di sisi lainnya, negara memiliki keterbatasan untuk dapat ikut campur di dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat; ketiga, pada konteks masa kini, di dalam suatu negara kesejahteraan, negara tidak lagi diberikan kewenangan secara absolut dan eksklusif sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai otoritas yang sangat luas untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat karena sektor swasta juga sengaja dilibatkan untuk bekerja secara bersama di dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat;

⁸⁵ Jhon Stuart Mill, 2008, *Utilitarianism, General Remarks until On the Connection between Justice and Utility*, <http://www.utilitarianism.com/ill.htm>

keempat, swasta juga mempunyai keterbatasan dan tidak dapat menolak peran strategis negara pada beberapa bidang tertentu yang justru dapat melindungi kepentingan swasta itu sendiri. Dari aspek ini adalah persoalan sosial dan kesejahteraan seluruh warga masyarakat.

Paham keadilan sosial acapkali dibatasi pada keadilan ekonomi saja. Menurut Bagir Manan, keadilan sosial harus mencakup segala segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun harus diakui bahwa keadilan ekonomi merupakan faktor yang sangat menonjol dalam bentuk kewajiban negara dan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam kajian ini kaitan dengan aspek keadilan sosial dan penguasaan negara perlu penciptaan penataan sistem penyelenggaraan ekonomi yang berpihak kepada rakyat. Berdasarkan seluruh uraian di atas maka fungsi dan peran negara dalam kaitannya dengan aktivitas ekonomi, meliputi:⁸⁶

1. *Regulator* (pengatur),
2. *Provider* (penjamin),
3. *entreprenur* (pengusaha) dan
4. *Umpire* (wasit)

Fungsi ketiga negara sebagai *entreprenur* (pengusaha) atau menjalankan -sektor tertentu melalui *state owned corporation* (BUMN), memberi fungsi yaitu:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional dan penerimaan negara.
- b. Mengejar keuntungan.
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan

⁸⁶ W. Friedmann, *the state and the rule of Law in A Mixed Economy*, Stevens and Sons, London, 1971, p.3

oleh sektor swasta dan koperasi.

- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Fungsi yang terakhir dari negara tersebut tidak hanya memiliki peran untuk menjamin agar hukum ditegakkan secara konsisten ketika terjadi pelanggaran atas kebijakan dan regulasi yang telah ditetapkan. Fungsi wasit ini juga harus dapat menjamin dilaksanakannya *enforcement* karena pada proses ekonomi diperlukan prediktabilitas yang didasarkan atas kepastian hukum dan salah satu jaminan terwujudnya prediktabilitas karena adanya suatu kepastian hukum dan salah satu jaminan terwujudnya prediktabilitas karena adanya suatu kepastian melalui penegakan hukum yang jelas dan tegas di dalam suatu tata pergaulan di masyarakat. Pada konteks ini, negara dapat mendesak kebijakan yang bersifat preventif menjadi bagian tak terpisahkan di dalam melaksanakan tindakan *enforcement*, khususnya untuk mengeliminasi potensi penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan guna mencegah monopoli yang hanya menguntungkan sekelompok orang.

Di Indonesia, amanat di dalam pembukaan konstitusi seperti tersebut di dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 telah menegaskan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum, dan pada batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 telah dirumuskan secara jelas bahwa perekonomian nasional diselenggarakan dengan prinsip-prinsip tertentu, yaitu: kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Prinsip dimaksud ditujukan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi.

Keseluruhan uraian dimaksud telah menegaskan bahwa negara dibentuk untuk mewujudkan kesejahteraan sehingga dapatlah disebut bahwa Indonesia adalah suatu negara kesejahteraan. Indonesia adalah negara kesejahteraan dan juga negara hukum.

Di dalam suatu negara kesejahteraan, negara diperlukan dan masih ditempatkan untuk bertanggung jawab di dalam mengendalikan perekonomian nasional guna mencapai cita-cita keadilan sosial..

F. Teori Keadilan

Hukum sebagai kumpulan norma digunakan untuk mengatur kehidupan masyarakat yang memiliki tujuan untuk penegakannya dalam masyarakat. Salah satu tujuan hukum yang sangat mendasar untuk diwujudkan dalam masyarakat adalah keadilan. Dalam kajian teoritik tentang keadilan ditemukan sejumlah konsep yang terkait dengan nilai dan etika dalam kehidupan. Salah satu tujuan hukum adalah keadilan (*fairness*).

Pembicaraan tentang keadilan merupakan perdebatan yang sangat fundamental dan selalu aktual sepanjang kehidupan umat manusia. Keadilan dalam catatan sejarah pemikiran manusia dimulai sejak zaman Socrates, Plato, dan Aristoteles. Sampai saat ini konsep atau teorisasi keadilan tetap aktual belum final. Menurut Daris,⁸⁷ bahwa belum tercapainya tujuan keadilan tersebut disebabkan karena sifatnya yang abstrak dan sarat dengan makna. Oleh karena itu, untuk menemukan pengertian yang komprehensif tentang keadilan diperlukan teorisasi keadilan agar dapat ditemukan komponen apa saja yang terdapat didalamnya melalui kegiatan penelitian. Melalui teorisasi konsep keadilan akan dapat membantu pencapaian tujuan hukum. Sebab, salah satu tujuan hukum adalah keadilan. Bahkan, keadilan merupakan salah satu tujuan yang ingin diwujudkan oleh hukum sesuai pendapat Gustav Radbruch tentang tiga tujuan hukum tersebut diperlukan instrumen-instrumen hukum seperti,

⁸⁷ Daris Humah, dalam "Jurnal Tata Negara: *Prinsip Keadilan dan Feminisme*": Teori Keadilan John Rawls, (Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas HUKum Universitas Indonesia: Jakarta, 2003) hal. 37.

undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lainnya. Dalam hukum pertambangan minerba yang pokok pengaturannya di dalam konstitusi terdapat pada pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, keadilan merupakan salah satu tujuannya. Alasan penulis mengangkat teori keadilan sebagai pisau analisis, sebab di dalam latar belakang telah dikemukakan bahwa sumberdaya mineral dan batubara adalah kekayaan alam yang memiliki nilai tinggi dan menggiurkan oleh banyak investor. Oleh karena itu, harus dikelola dengan baik dan benar, atas nama pemerintah yang telah mendapat mandat dari rakyat. Artinya bukan milik pribadi bagi pemerintah, namun pemerintah hanyalah sebagai instrumen untuk menjalankan amanat pengelolaan agar dapat memberi rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Para ilmuwan hukum dalam pembentukan dan penegakan hukum dewasa ini lebih cenderung ke paradigma legal positivistik daripada paradigma legal sosiologis. Hal ini dapat dimaklumi oleh karena paradigma legal positivistik berdasarkan pada asumsi positivistik yang berorientasi pada ajaran individualistik yang kontras dengan penganut ajaran hukum sosiologis (hukum adat dan hukum perkawinan Islam) yang sifatnya tidak normal. Oleh sebab itu, untuk mempertemukan konsep keadilan kedua faham tersebut, khususnya dalam masalah pemanfaatan sumberdaya minerba, diperlukan rekonstruksi teoretik agar hakikat keadilan dapat ditemukan dan menjadi dasar di dalam analisis hasil penelitian.

Kedua paradigma hukum tersebut harus dipertemukan dengan konsep hukum Islam yang menjadi objek dan uji kebenaran dalam menemukan konsep tentang hakikat keadilan dalam pemanfaatan sumberdaya minerba sesuai dengan cita-cita hukum Islam. penemuan konsep keadilan, perlu dilakukan komparasi konsep keadilan menurut

pemikiran hukum barat dan hukum islam serta hukum adat. Hasil komparasi dari beberapa pemikiran tentang keadilan tersebut secara teoretis diwujudkan dalam suatu kerangka konseptual guna menjawab hipotesis kerja, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian. Adapun beberapa asumsi, konsep dan proposisi tentang hakikat keadilan dalam pemanfaatan sumberdaya minerba dijabarkan dalam beberapa sub bab berikut:

a) Pengertian Keadilan

Guna memperoleh pengertian yang komperensif tentang keadilan, maka dalam sub bab ini akan dikemukakan beberapa pengertian keadilan menurut konsep ilmu barat yang kemudian dipertemukan dengan ilmu-ilmu keislaman. Pencarian makna kedua konsep keadilan tersebut sangat penting guna menemukan makna komprehensif.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia disebutkan kata adil. Diartikan (1) tidak berat sebelah; tidak memihak; (2) berpihak kepada yang benar, berpegang pada kebenaran; (3) sepatutnya, tidak sewenang-wenang.⁸⁸ Pengertian kamus tersebut mengacu pada bentuk kata dasarnya, sedangkan bentukan kata jadiannya ,menjadi keadilan. Perubahan dari kata dasar menjadi kata sifat (perbuatan, perilakunya, dan sebagainya) yang adil. Pengertian bermakna bahwa suatu keadilan adalah perbuatan yang menempatkan suatu secara proporsional, tidak berat sebelah, tidak pilih kasih dan sewenang-wenang.

Kata adil menurut Al-Ashfahani, bersumber dari bahasa arab '*al-adl*' yang merupakan kata kerja yang berakar dari huruf '*ayn, dal, lam*'. Struktur kata tersebut jika digabungkan akan mengandung dua makna pokok yaitu, yang berarti '*al-istiwa*,

⁸⁸ Depatemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus besar Bahasa Indonesi cet. III (Penerbit Balai Pustaka: Jakarta, 1990), hal. 7

keadilan lurus atau sama dan bermakna *'al-iwaju* yang berarti keadaan menyimpang atau sewenang-wenang.⁸⁹ Pembentukan kata *'al-adl* menurut Zakaria, diartikan sebagai menetapkan hukum dengan benar dan jujur. Kata tersebut juga diartikan sebagai misal atau pengganti sesuatu. Al-Anshari menyatakan bahwa kata ini juga terkait dengan keadaan kondisi jiwa seseorang seperti, menganiaya, dan sebagainya.⁹⁰ Penggunaan term-term yang berkaitan dengan keadilan dengan segala bentukannya ditemukan dalam Al-Qur'an sebanyak 29 kali.⁹¹

Berdasarkan beberapa pengertian dasar tentang keadilan tersebut dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah suatu pengertian yang terkait dengan kejujuran, keseimbangan, dan kebenaran dalam menetapkan sesuatu baik yang terkait dengan sikap maupun perilaku manusia. Makna mendasar dari konsep keadilan tersebut menjadi acuan dalam merumuskan konsep hakikat keadilan yang terkait dengan pemanfaatan sumberdaya mineral.

Problem yang paling menarik terkait sekitar masalah hukum adalah persoalan keadilan, hal ini dikarenakan hukum, termasuk peraturan perundangan seharusnya berintikan keadilan. Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Dalam pemanfaatan sumberdaya mineral, keadilan juga merupakan salah satu tujuannya. Tujuan tersebut terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Hukum dalam pemanfaatan sumberdaya mineral pada hakikatnya dibuat untuk menjaga keadilan subjek hukum yang ada dalam negara.

⁸⁹ Al-Ashfahani Al-Baghib, *Mu'jam Mufradat Mash Al-Quran*, (Penerbit Dar Al-Fikr: Beirut Libanon), hal. 336.

⁹⁰ Al-Anshari Ibnu Munzir, *Lisan Al-arab XIII*, (Penerbit Al-Dar al-Mishriyyah Li al-Tatkif wa al-Tarjamah: Kairo, Mesir), hal.266

⁹¹ Muhammad Wad Abd. Bagiy, *al-Muskam al-Mufahras Li Alfazh alQueam al-Majid*, IV Cet II, (Penerbit Dar al-Fikr: Beirut Libanon, 1981), hal 446-449.

Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum merupakan proses dinamis yang membutuhkan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.⁹² Orang dapat menganggap keadilan sebagai sebuah gagasan atau realitas absolut dan mengasumsikan bahwa pengetahuan dan pemahaman tentangnya hanya bisa didapatkan secara parsial yang melalui upaya filosofis yang sangat sulit atau orang dapat menganggap keadilan sebagai hasil dari pandangan umum agama. Oleh karena itu, diskusi tentang keadilan begitu panjang dalam lintasan sejarah filsafat hukum.

Kata keadilan dalam bahasa Inggris adalah *justice* yang berasal dari bahasa Latin *iustitia*. Kata *justice* memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) Secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*), (2) Sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*), dan (3). Sebagai orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara dibawa ke pengadilan (sinonimnya *judge, jurist, magistrate*).

Kata “Adil” dalam bahasa Indonesia dari bahasa Arab ‘*al-adi*’ yang artinya sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak, penjagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan. Untuk menggambarkan keadilan juga digunakan kata-kata yang lain (sinonim) seperti *qisth, hukm*, dan sebagainya.⁹³

Teori-teori hukum alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori hukum alam mengutamakan

⁹² Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, (Nuansa dan Nusamedia, Bandung: 2004), hal.239.

⁹³<http://alisafaat.wordpress.com/2008/04/10/pemikiran-keadilan-plato-aristoteles-dan-john-rawls/> diakses 25 agustus 2013

the search for justice. Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan negara yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan, dan kemakmuran.⁹⁴

1) Teori Keadilan Plato

Plato adalah seorang pemikir idealis abstrak yang mengakui kekuatan-kekuatan diluar kemampuan manusia sehingga pemikiran irrasional masuk dalam filsafatnya. Demikian pula halnya dengan masalah keadilan, Plato berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah perubahan dalam masyarakat. Untuk mewujudkan keadilan masyarakat harus dikembalikan pada struktur aslinya, domba menjadi domba, penggembala menjadi penggembala. Tugas ini adalah tugas negara untuk menghentikan perubahan. Dengan demikian keadilan bukan mengenai hubungan antara individu melainkan hubungan individu dan negara. Bagaimana individu melayani negara.

Keadilan juga dipahami secara metafisis keberadaannya yang sifatnya tidak dapat diamati oleh manusia. Konsekuensinya ialah, bahwa realisasi keadilan digeser ke dunia lain, diluar pengalaman manusia dan akal manusia yang esensial bagi keadilan tunduk pada cara-cara tuhan yang tidak dapat diubah atau keputusan-keputusan tuhan yang tidak dapat diduga. Oleh karen inilah Plato mengungkapkan bahwa yang memimpin negara seharusnya manusia super, yaitu *the king of philosopher*.⁹⁵

2) Teori Keadilan Aristoteles

Aristoteles adalah peletak dasar rasionalitas dan empirisme. Pemikirannya tentang keadilan diuraikan dalam bukunya yang berjudul *Nicomachean Ethics*. Filsafat

⁹⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, cet. VIII, (Kanisius: Yogyakarta, 1995), hal. 196.

⁹⁵ The Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, cet. VIII (Kanisius: Yogyakarta, 1995), hal. 196.

umum Aristoteles dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”. Pandangannya yang sangat penting bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Dari perbedaan ini Aristoteles banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan.⁹⁶ Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama rata diberikan pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang yang sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Berdasarkan nilai yang berlaku di kalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁹⁷ Disisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang

⁹⁶ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, hal.24.

⁹⁷ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, hal.25.

salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan pada pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan tergangungnya “kesetaraan” yang susah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini mantap bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.⁹⁸

3) Teori Keadilan Sosial John Rawls

John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menunjukkan pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat, dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya, situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung

⁹⁸ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, hal.51.

yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama, dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak. Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan yaitu; Pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Dengan demikian, perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.⁹⁹

4) Teori Keadilan dalam Filsafat Hukum Islam

⁹⁹ John Rawls, *A theory of justice*, (Oxford University Press: London, 1973), alih bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan* (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2006)

Masalah keadilan diajarkan dalam filsafat hukum islam yang terkait dengan kehidupan umat manusia. Dalam filsafat hukum islam dimana teori keadilan, atau sering juga disebut dengan teori mashalat, selalu menjadi topik yang tidak hentinya dikaji oleh para ahli filsafat hukum islam (*Ushul Fiqh*). Kemaslahatan dan keadilan menjadi inti dari hukum islam. Ini diwujudkan dengan banyaknya ayat Al-Qur'an yang berisi tentang kemaslahatan dan keadilan diantaranya, yaitu An-nisa: 58; An-nisa: 135; Al-maidah: 8; Al-an'am: 90; dan Asy-syura : 15. Teori keadilan dalam islam merupakan suatu persoalan teologi tentang keadilan ilahiah yang melahikan dua mazhab yaitu: *Mu'tazilah* dan *Asy'ariyah*. *Mu'tazilah* menyatakan bahwa manusia, sebagai yang bebas, bertanggung jawab dihadapan Allah yang adil. Baik dan buruk merupakan kategori-kategori rasional yang dapat diketahui melalui nalar. Allah telah menciptakan akal manusia sedemikian rupa sehingga mampu melihat baik dan buruk secara obyektif. Dengan demikian *Mu'tazilah* menegakkan bentuk obyektifisme rasionalis. Sedangkan *Asy'ariyah* menyatakan bahwa baik dan buruk itu adalah sebagaimana Allah tentukan, dan adalah angkuh untuk menilai Allah berdasarkan kategori-kategori yang diberikannya untuk mengarahkan kehidupan manusia.

Tanggung jawab manusia bukan merupakan hasil pemilihan bebas, namun hanya Allah semata-mata yang menciptakan segala tindakan secara langsung. Karenanya, tanggung jawab manusia merupakan hasil kehendak ilahiah yang diketahui melalui bimbingan wahyu. Konsepsi ini dikenal sebagai subyektivisme teistis.

Disamping itu, teori keadilan juga menjadi landasan utama dalam filsafat hukum islam, khususnya dalam pembahasan *maqahsid al-syariah* yang menegaskan bahwa islam disyariatkan untuk mewujudkan dan memelihara maslahat umat manusia. Istilah

yang sepadan dengan inti dari *maqahsid al-syariah* tersebut adalah maslahat, karena penetapan hukum dalam islam harus bermuara kepada maslahat, konsep ini telah diakui oleh para ulama dan oleh karena itu mereka memformulasikan suatu kaidah yang cukup populer, “Dimana ada maslahat disitu ada hukum Allah”. Teori maslahat pertama kali dikenalkan oleh Imam al-Haramain dan al-Juwaini lalu dikembangkan oleh muridnya al-Gazali.¹⁰⁰

Madjid Khadduri telah mereduksi beberapa keadilan yang bersumber dari agama islam.¹⁰¹ Menurutnya, dalam perjalanan sejarah peradaban umat manusia terdapat banyak konsep keadilan yang dianut oleh setiap negara. Dalam paham keadilan islam modern, keadilan itu bersumber dari tuhan yang akhirnya menimbulkan ragam pemikiran yang kontraversi. Konsep keadilan islam merupakan perintah Allah SWT Dialah sebagai penguasa serta legislator paling utama, itulah sebabnya wahyu dan hikmah ilahi merupakan sumber primer untuk mengatur kehidupan manusia. Sebagaimana dikemukakan bahwa prinsip-prinsip dan asal-usul keadilan yang berasal dari wahyu dan hikmah ilahi itu dianggap mutlak (sempurna) dan tidak dapat diganggu gugat, dirancang untuk segala zaman serta kemungkinan besar dapat diaplikasikan pada seluruh umat manusia.¹⁰²

Penggunaan konsep keadilan dalam Al-Qur'an memuat filosofis bahwa seharusnya manusia ketika berbuat harus selalu mempertimbangkan aspek keadilan

¹⁰⁰ Lihat: Ahmad Zainal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam* dalam <http://www.badilag.net/data> diakses 26 Januari 2012. Menurut ensiklopedia Islam tahun 1996 halaman 1108 dalam Saifullah Bombang, *Hakikat Keadilan dalam Poligami Sebuah Kajian Hukum Islam*, disertai, (Pascasarjana Universitas Hasanuddin: Makassar, 2006) hal.55, bahwa *maqahsid al-syariah* adalah makna dan tujuan yang dikehendaki syara dalam menyariatkan suatu hukum bagi kemaslahatan umat manusia.

¹⁰¹ Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan, Perspektif Islam*, Terjemahan dari buku *The Islamic Conception of Justice* oleh H.Mochtar Zoerni, (Risalah Gusti: Surabaya, 1999) hal. 3

¹⁰² Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan, Perspektif Islam*, Terjemahan dari buku *The Islamic Conception of Justice* oleh H.Mochtar Zoerni, (Risalah Gusti: Surabaya, 1999) hal. 4

untuk kemaslahatan manusia dan sesuai dengan kehendak penciptanya. Selain itu, Sayyid Quthb mengemukakan teori keadilan sosial dalam islam, seorang ilmuwan muslim dalam bukunya adalah *Al-'Adalah al-Ijtima'iyah fi al-Islam* (Keadilan Sosial dalam Islam), Quthb tidak menafsirkan Islam sebagai sistem moralitas yang usang. Tetapi, sebagai kekuatan sosial dan politik konkret diseluruh dunia muslim. Pemikiran Quthb tentang keadilan sosial dalam islam dilatarbelakangi oleh pandangannya bahwa prinsip keadilan sosial Barat itu didasarkan pada pandangan Barat yang sekular, dimana agama hanya bertugas untuk pendidikan kesadaran dan penyucian jiwa, sementara hukum-hukum temporal dan sekularlah yang bertugas menata masyarakat dan mengorganisasi kehidupan manusia. Apa yang diformulasikan Quthb adalah gagasan tentang keadilan sosial yang bersifat kewahyuan, bahwa umat Islam harus mengambil konstruksi moral keadilan sosial dari Al-Qur'an yang telah diterjemahkan secara konkret dan sukses oleh Nabi Muhammad SAW dan para sahabatnya.

Menurutnya, tradisi kenabian ini selalu muncul dari zaman ke zaman betapapun rintangan yang membuat tenggelamnya tradisi ini. Menurut Quthb, keadilan sosial dalam Islam, mempunyai karakter khusus, yaitu kesatuan yang harmoni. Islam memandang manusia sebagai kesatuan harmoni dan sebagai bagian dari harmoni yang lebih luas dari alam raya dibawah arahan pencipta-Nya. Keadilan Islam menyeimbangkan kapasitas dan keterbatasan manusia, individu dan kelompok, masalah ekonomi dan spiritual, variasi-variasi dan kemampuan individu. Ia berpihak pada kesamaan kesempatan dan mendorong kompetisi. Ia menjalin kehidupan yang minimum bagi setiap orang dan menentang kemewahan, tetapi tidak mengharapkan

kesamaan kekayaan.¹⁰³

Selanjutnya, menurut Yusuf Qardawi bahwa keadilan adalah memberikan keadilan kepada yang berhak akan haknya, baik pemilik hak sebagai individu atau kelompok atau berbentuk sesuatu apapun, bernilai apapun, tanpa melebihi atau mengurangi, sehingga tidak sampai mengurangi haknya dan tidak pula menyelewengkan atau menzalimi hak orang lain.

c) Konsep Keadilan dalam Paham Positivisme

Positivisme merupakan salah satu paham pemikiran dalam hukum yang dikembangkan oleh para penganutnya. Esensi ajaran hukum positivisme adalah hukum yang hanya bersumber dari suatu kekuasaan yang sah dalam masyarakat. Menurut Hans Kelsen,¹⁰⁴ "Hukum adalah suatu tata perbuatan manusia". Oleh sebab itu, hukum dalam paham positivisme merupakan suatu sistem aturan yang terdiri dari beberapa peraturan yang memuat kesatuan, dilaksanakan melalui suatu sistem tertentu. Dalam kaitan itu, hakikat keadilan yang ingin dicapai oleh paham positivisme adalah keadilan legal-formalistik. Tipe keadilan tersebut dianut sejak abad ke-19 sampai saat ini.

Penerapan konsep keadilan tersebut hanya mencapai keadilan prosedural yang jauh dari nilai keadilan substansial. Bagi kaum positivisme, keadilan merupakan suatu yang nyata dalam masyarakat. Oleh sebab itu, konsep keadilan yang dikembangkan oleh kaum positivisme selalu mengacu pada realitas dalam masyarakat. Ajaran positivisme tentang keadilan yang mengacu pada kondisi empirik dalam masyarakat, sehingga setiap orang seharusnya berperilaku sesuai dengan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan beberapa instrumen dalam

¹⁰³ Lihat: M. Taufik Rahman, *Teori Keadilan Sosial* dalam <http://www.eramuslim.com/berita/analisa/teori-keadilan-sosial-sayyid-quthb.html>, diakses 25 Agustus 2013.

¹⁰⁴ Hans Kelsen dalam Dimiyati, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, (PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2004) hal.62.

kaitan dengan pertambangan, maka satu aturan yang berlaku adalah undang-undang sebagai instrumen hukum khusus (*lex specialis*) dalam mencapai keadilan.

John Rawls sebagai salah satu eksponen paham hukum positivisme dikelompokkan sebagai penganut ajaran keadilan formal. Rawls percaya bahwa keadilan formal yang dibangun dari hukum formal (peraturan perundang-undangan) dan bahkan sifatnya yang administrasi-formalistik dapat menjamin keadilan oleh karena semua manusia harus diberlakukan sama atau dengan kata lain bahwa keadilan formal dapat diperoleh karena aturan yang menuntut adanya kesamaan.¹⁰⁵ Oleh sebab untuk mencapai suatu keadilan sangat dibutuhkan peraturan hukum yang sifatnya tertulis (*formal*) dengan lembaga-lembaga pembentukannya. Itulah sebabnya sehingga konsep Rawls tentang keadilan mengkritik konsep keadilan menurut paham utilitarian. Paham ini sarat dengan nilai-nilai moral dan sangat mendominasi filsafat moral modern.¹⁰⁶

Diketahui bahwa secara umum filsafat keadilan yang bertumpu pada paham utilitarian menganut prinsip bahwa kebenaran atau sahnyanya peraturan atau tindakan manusia tergantung pada kemanfaatan suatu peraturan yang berlaku bagi masyarakat. Kritik juga dikemukakan oleh Ronald Dwork yang menyatakan bahwa teori utilitarianisme telah gagal dalam menjamin keadilan sosial, oleh karena lebih mendahulukan asas manfaat. Selain itu, Rawls juga mengkritik konsep keadilan yang dianut oleh ajaran *intuisionisme*.¹⁰⁷

Bagi Rawls, *intuisionisme* merupakan konsep keadilan yang tidak memberikan

¹⁰⁵ John Rawls dalam Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filosofis Politik John Rawls*, Cet. V. (Kanisius: Bandung, 2001), hal.27.

¹⁰⁶ John Rawls dalam Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filosofis Politik John Rawls*, Cet. V. (Kanisius: Bandung, 2001), hal.28.

¹⁰⁷ Ronald Dwork dalam Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filosofis Politik John Rawls*, Cet. V. (Kanisius: Bandung, 2001), hal.21.

tempat bagi rasionalisme. Dalam pengambilan keputusan, ajaran intuisiisme lebih mengandalkan kemampuan intuisi dibandingkan rasionalitas manusia. Dikatakannya bahwa masalah pokok yang dihadapi ajaran intuisiisme dalam pengambilan keputusan yaitu apabila seseorang cenderung menggunakan intuisi, maka akan sulit mendapatkan suatu keputusan yang bulat. Bahkan, akan meragamkan generalisasi etis yang sulit dipertanggungjawabkan. Akibatnya, semua pertimbangan yang berdasarkan intuisi (moral) akan menjadi subjektif atau keputusan yang kehilangan objektivitasnya. Oleh sebab itu, untuk menemukan konsep keadilan yang proposional menurut Rawls adalah konsep keadilan yang mampu mencapai keadilan sosial, keadilan yang dapat dipertanggungjawabkan secara objektif. Konsep tersebut direkonstruksinya menjadi “*fairness*”. Konsep keadilan yang berbasis pada “*fairness*” adalah keadilan yang memberikan jaminan pelaksanaan hak seseorang sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang.¹⁰⁸

Teorisasi konsep keadilan tersebut dalam pandangan Rawls harus berdasarkan kontrak dalam masyarakat agar dapat dilaksanakan. Oleh sebab itu, realisasi teori keadilan menurut Rawls harus didukung oleh sebuah pemerintahan yang demokratis. Dalam pemerintahan yang demokratis perumusan dan pelaksanaan keadilan bersumber dari kesepakatan bersama konstituen dalam masyarakat.

Teori kedua yang ingin dicapai oleh teorisasi keadilan menurut Rawls yakni, keadilan dalam masyarakat, maka keadilan dipandang sebagai kebijakan utama. Makna dari teorisasi keadilan yaitu penegakan hak dan kewajiban setiap orang sehingga tercipta keadilan dalam masyarakat melalui instrumen hukum formal. Menurut

¹⁰⁸ John Rawls dalam Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filosofis Politik John Rawls*, Cet. V. (Kanisius: Bandung, 2001), hal.29.

Rawls, paham positivisme juga dianut beberapa filosof, antara lain Aristoteles. Menurutnya, “keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan umum merupakan ukuran tentang apa yang hak.” Ermaningsih mengutip pendapat Hume bahwa “keadilan berasal dari aturan-aturan manusia, karenanya ia menggambarkan keadilan sebagai suatu nilai artifisial karena dibuat oleh manusia dan bagaimanapun juga, keadilan adalah nilai universal.”

Semua teorisasi konsep keadilan menurut paham positivisme tersebut menghendaki adanya suatu peraturan yang jelas dan tegas yang dibuat oleh pemegang otoritas (penguasa) dalam masyarakat. Melalui penguasa dibuatlah aturan hukum dan lembaga-lembaga yang menjadi tempat pelaksanaannya. Oleh sebab itu, untuk mencapai keadilan diperlukan suatu kebijakan politik yang dengan itu dibuatkan aturan hukum yang dapat menegakkan hak dan kewajiban setiap orang.

d) Konsep Keadilan menurut Paham Sosiologis

Salah satu aliran pemikiran tentang keadilan adalah teori keadilan sosiologis. Menurut penganut paham keadilan sosiologis bahwa esensi keadilan ada pada pelaksanaannya atau keadilan itu ditemukan dalam praktek kehidupan masyarakat sehari-hari. Oleh karena sifatnya yang empirik, maka keadilan yang abstrak sebagaimana yang dianut oleh paham positivisme ditolak. Dalam kaitan itu, maka untuk menemukan konsep konkret tentang keadilan menurut paham sosiologis dapat diketahui dari pemikiran filosof dalam uraian berikut.

Paham sosiologis tentang konsep keadilan berbeda dengan paham positivistik. Menurut paham sosiologis oleh Ermaningsih bahwa “keadilan adalah cita-cita yang irrasional; keadilan adalah sifat yang berhubungan dengan moralitas bukan dengan isi

aturan positif, akan tetapi pada penerapannya". Teori keadilan tersebut jelas arahnya yaitu pada penerapannya. Oleh sebab itu, keadilan yang tidak diterapkan bukan merupakan keadilan. Konsep ini berbeda dengan teori Kelsen yang masih tetap bertumpu pada aturan hukum positif, hanya saja harus ditetapkan karena tanpa aturan hukum sulit menemukan konsep keadilan sesungguhnya. Asumsi dasar yang dapat diperoleh dari teorisasi keadilan menurut paham sosiologis, yakni keadilan sesuai penerapannya. Keadilan harus bertumpu pada kenyataan dalam masyarakat yang tentu sesuai dengan nilai-nilai tertentu dan memuat kemerdekaan. Jika suatu keadilan bertentangan dengan asumsi tersebut maka tidak termasuk keadilan. Dengan demikian, untuk mencapai tujuan keadilan menurut paham sosiologis diperlukan kelembagaan melalui hukum positif, khususnya melalui legislatif (*legal institutions*) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk membuat aturan yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan. Filosof lain yang juga digolongkan menganut paham sosiologis adalah Roscoe Pound.

Pound dalam teorisasi keadilannya mengatakan keadilan adalah melihat hasil-hasil konkret yang bisa diberikan kepada masyarakat berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya demi pengorbanan sekecil-kecilnya. Asumsi dasarnya menurut Pound adalah suatu keadilan dapat tercapai apabila dapat memenuhi kebutuhan dasar manusia sebanyak-banyaknya dan dengan pengorbanan sekecil-kecilnya. Asumsi Pound tersebut menunjukkan bahwa keadilan yang diberikan kepada seorang yang membutuhkan pengorbanan. Semakin kecil perolehan keadilan bagi seseorang, maka semakin konkret keadilan baginya. Asumsi ini pula menunjukkan kebenaran konsep keadilan menurut Pound yaitu keadilan membutuhkan suatu

pengorbanan satu pihak terhadap pihak yang lain. Sebab, jika tidak demikian maka konkretisasi keadilan sulit diwujudkan bagi setiap orang.

Pandangan kontras tentang paham keadilan sosiologis dikemukakan oleh H.L.A. Hart dalam Ermaningsih, menurutnya, sangat sering ide-ide keadilan dan moralitas dianggap sebagai koeksistensi, tapi fakta tetap menjadi petunjuk bahwa keadilan adalah bagian yang tersendiri dari moralitas. Asumsi pokok teori keadilan menurut Hart yaitu pada dasarnya keadilan merupakan bagian yang terkecil dari moralitas. Atau dengan kata lain moralitas yang lebih luas ruang lingkungannya daripada keadilan. Selain itu, asumsi lainnya bahwa penerapan hukum dalam mencapai keadilan, prinsip-prinsip keadilan natural sangat relevan dengan prinsip-prinsip kenetralan atau objektivitas. Hukum yang diskriminatif (tidak netral) dianggap tidak adil dengan alasan bahwa makhluk hidup harus diberlakukan sama, sedangkan kemudahan dan kekebalan tidak berdasarkan pada dasar yang sama.

Berdasarkan beberapa asumsi tersebut tampak bahwa teorisasi muatan keadilan bagi Hart bahwa diskriminasi merupakan suatu ketidakadilan yang perlu ditinggalkan oleh manusia jika ingin menemukan keadilan dalam masyarakat. Pandangan tersebut ekuivalen dengan pandangan Donald Black,¹⁰⁹ Bahwa diskriminasi merupakan aspek yang nyata dalam masyarakat. Diskriminasi dalam hukum disebabkan oleh beberapa faktor causanya yaitu, stratifikasi, morfologi, kultur, organisasi, pengendalian sosial. Oleh sebab itu, jika masih terdapat diskriminasi itu berarti keadilan sulit ditegakkan dalam masyarakat.

Faktor stratifikasi sosial merupakan aspek vertikal dari kehidupan masyarakat.

¹⁰⁹ Ahmad ali, *Menguak Tabir Hukum; Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, cet II (PT. Toko Gunung Agung Tbk: Jakarta, 2002) hal. 40-41.

Asumsi dasar dari faktor ini adalah besarnya distribusi material (sandang, pangan, tempat tinggal, dll) yang tidak merata sehingga hukum cenderung diskriminatif. Dalam kaitan dengan penguasaan negara terhadap sumberdaya mineral antara pemerintah dan pemerintah daerah, tampak bahwa masalah sosial-ekonomi-politik menjadi penyebab sehingga aturan hukum menjadi lentur. Tampak bahwa kedua variabel kuantitatif dari Donald Black tersebut signifikan menjadi *application theory* (terapan) dan menjadi indikator diskriminasi hukum dalam penegakan UU mineral dan segala peraturannya. Jika konsep keadilan tersebut diterapkan dalam masyarakat, maka konsep keadilan sosial sulit ditemukan.

Selain itu, faktor kultur masyarakat juga merupakan faktor simbolik dari figur suatu masyarakat. Kultur sebagai penyebab lemahnya hukum terdapat dalam berbagai tatanan kehidupan sosial (nilai, moralitas kelompok, ideologi, dan lain-lain) menjadi simbol masyarakatnya. Diasumsikan bahwa hukum cenderung diskriminatif jika kultur kelompok lebih kuat dari kultur personal atau unit kelompok dalam suatu tatanan sosial. Berdasarkan beberapa teorisasi keadilan, ada dua paham para filosof tersebut menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang esensial tentang konsep keadilan.

Meskipun terdapat perbedaan karakteristik, teori tentang konsep keadilan justru berpeluang untuk menemukan konsep keadilan yang lebih spesifik dalam rangka mencapai tujuan keadilan yang sesungguhnya. Teorisasi keadilan yang dikemukakan oleh beberapa filosof paham positivisme dan paham sosiologis sudah dapat diidentifikasi sejumlah asumsi, konsep proposisi dan variabel yang dapat diuji dalam wilayah penelitian tentang konsep keadilan dalam pemanfaatan sumberdaya mineral. Oleh sebab itu, pada uraian berikut yang sangat perlu diungkap bagian dari teorisasi

keadilan adalah menemukan kategori-kategori teoritis tentang keadilan. Hal ini penting mengingat keadilan yang sifatnya abstrak baru dapat dikenali ketika dilakukan identifikasi konsep dan identifikasi kategori-kategori agar dapat dideteksi secara empirik dalam penelitian. Selain itu, mengkonsepsikan kategori-kategori keadilan yang akan membantu dalam analisis temuan-temuan dan dalil-dalil yang dijadikan sebagai dasar untuk menemukan konsep keadilan dalam objek yang sedang diteliti.

e). Konsep Keadilan Menurut Islam

Islam sebagai agama wahyu yang diturunkan 15 abad yang lalu menjadi pedoman bagi umat manusia dalam kehidupannya. Sebagai pedoman hidup, islam tidak hanya mengajarkan hal-hal yang rutinitas ritual semata dalam urusan akhirat, akan tetapi islam juga mengajarkan apa-apa yang terkait dalam kehidupan duniawi. Oleh sebab itu, masalah yang terkait dengan keadilan juga diajarkan islam yang semua terkait dengan kehidupan umat manusia.

Majid Khadduri telah mereduksi beberapa konsep keadilan yang bersumber dari ajaran islam. Menurutnya, dalam perjalanan sejarah peradaban umat manusia terdapat banyak konsep keadilan yang dianut oleh setiap bangsa, namun pada intinya ada pada dua kutub yaitu konsep keadilan yang mengikuti paham utilitarian dan paham yang mengikuti konsep kontrak sosial. Kedua konsep keadilan tersebut dalam perjalanannya mendapat kritik dari beberapa penentangannya. Kritik yang paling mendasar berasal dari Majid Khadduri. Menurutnya, paham keadilan kedua kutub tersebut bersumber dari konsep keadilan berdasarkan kemanfaatan dan kontrak sosial, sedangkan pendapat yang kedua yakni paham islam modern bahwa keadilan itu bersumber dari tuhan yang

akhirnya menimbulkan ragam pemikiran yang kontroversi.¹¹⁰

Dalam catatan sejarah diketahui bahwa konsep keadilan yang bersumber dari ajaran agama ada dua yaitu konsep keadilan dari ajaran kristen dan konsep keadilan yang bersumber dari ajaran islam. Para pakar hukum islam dan kristen memandang bahwa keadilan bersumber dari tuhan dan kehendak manusia. Bagi filosof dan teolog muslim sendiri pernah terjadi perdebatan tentang konsep keadilan. Namun dalam perkembangannya mendapat formulasi yang benar, yakni bahwa keadilan tuhan memuat unsur-unsur rasional tertentu di dalamnya. Meskipun demikian, kedua agama tersebut sepaham bahwa keadilan ilahi identik dengan tujuan pokok wahyu yang dinyatakan dalam bentuknya yang awal dalam hukum suci agama Islam dan Kristen”, pembahasan dalam sub bab ini menekankan pada konsep keadilan menurut ajaran islam yang berfokus pada konsep-konsep keadilan yang bersumber dari ajaran islam.

Konsep keadilan dalam Islam merupakan perintah Allah SWT dan Dia-lah sebagai penguasa serta legislator paling utama. Itulah sebabnya wahyu dan hikmah ilahi merupakan sumber primer untuk mengatur kehidupan umat manusia. Asumsi tersebut merupakan dalil bagi setiap penganut ajaran Islam yang tidak boleh dilanggar. Filosofi utama yang dapat diambil dari asumsi tersebut dikemukakan oleh Majid Khadduri bahwa prinsip-prinsip dan asal-usul keadilan yang berasal dari wahyu dan hikmah ilahiah itu dianggap mutlak (sempurna) dan tak dapat diganggu gugat, dirancang untuk segala zaman serta kemungkinan besar dapat diaplikasikan pada seluruh umat manusia.¹¹¹

Dalil tersebut mengandung filosofi mendalam mengapa Allah SWT menurunkan

¹¹⁰ Majid Khadduri, *Teologi Keadilan; Perspektif Islam*. Terjemahan dari buku “*The Islamic Coception of Justice*” oleh H. Mochtar Zoerni, cet. I (Risalah Gusti: Surabaya, 1999), hal. 9

¹¹¹ Majid Khadduri, *Teologi Keadilan; Perspektif Islam*. Terjemahan dari buku “*The Islamic Coception of Justice*” oleh H. Mochtar Zoerni, cet. I (Risalah Gusti: Surabaya, 1999), hal. 4

kepada manusia suatu ajaran yang memuat dalil-dalil yang sempurna dan dirancang untuk dilaksanakan sepanjang zaman. Salah satu dalil yang merupakan bagian dari ajaran islam adalah tentang keadilan. Dalam ajaran Islam, keadilan merupakan konsep yang mendapat porsi yang cukup banyak disebutkan dalam Al-Qur'an. Terdapat 28 kali disebutkan dalam berbagai ayat dan hadist Rasul. Bahkan, keadilan dalam beberapa perbuatan tertentu Allah SWT mengaitkannya dengan keadilan. Hal ini dapat dilihat pendapat para ulama sebagai berikut;

Pertama, Ashfahani¹¹² sependapat dengan al-Jurjani¹¹³ mengatakan bahwa kata adil sinonim dengan *al-wash* dan *al-qist*, memberi definisi dengan *muadalah* atau *mushawah* yang berarti persamaan (*equitable*). Dengan demikian, kata adil mengandung pengertian pantas, wajar dan jujur merupakan lawan dari sikap curang, berat sebelah, dan aniaya (*zalim*). Terminologi adil dipakai pula untuk beberapa term seperti aqidah, muamalah, dan ibadah. Menurut The Lieng Gie terminologi adil atau keadilan lebih populer dipakai dalam konteks penegakan hukum (*Law enforcement*). Konsep keadilan dalam konteks ini diterjemahkan dari bahasa latin *justitia*, kemudian dipopulerkan dalam bahasa inggris menjadi *justice*, yang mengandung pengertian *law* (hukum). Sehubungan dengan pengertian itu, maka harus dicapai adalah mewujudkan rasa persamaan (*equality*) yang identik dengan keadilan.¹¹⁴

John L. Esposito,¹¹⁵ menguraikan konsep keadilan Islam secara luas bahwa gagasan tentang keadilan itu dapat dilihat secara jelas di dalam Al-Qur'an banyak aspek dan secara umum dinyatakan bahwa keadilan itu sebagai proses persamaan dan

¹¹² Al-Ashfahany Al-Baghib, *Mu jam Mufradat Mash Al-Qur'an*, hal. 336-337

¹¹³ Ali Ahmad Al-Jurjawi, *Hikmah Al-tasyria'wa falsafah*, Juz II. (Penerbit Dar al-Fikr: Beirut, Libanon, t.th), hal 142-147.

¹¹⁴ The Lieng Gie, *administasi perkantoran modern*, (Liberti:Yogyakarta, 1982) hal 14-15

¹¹⁵ John L. Esposito (ed), *Ensiklopedi Oxford; Dunia Islam Morem*. Jilid 5. (Penerbit Mizan: Bandung 2002) hal 124.

pemerataan serta berdampak dalam masyarakat.

Keadilan dalam Islam memiliki fundamen Ilahiyah dan berakar pada moralitas. Prinsip pertama, konsep adil berhubungan dengan pengakuan kepada Allah SWT sebagai pencipta; Prinsip kedua, adanya persamaan manusia dalam kehidupan sosial, politik, dan kultural yang berdasarkan nilai-nilai moralitas yang berbeda dengan pemikiran sekuler. Pemikiran sekuler memisahkan keadilan dari moralitas, demikian pula konsep Barat yang memisahkan antara moralitas dan keadilan.

Penggunaan konsep keadilan dalam Al-Qur'an memuat filosofi bahwa seharusnya manusia ketika berbuat selalu mempertimbangkan aspek keadilan. Sebab, keadilan menganjurkan kemaslahatan umat manusia sesuai kehendak Maha Pencipta. Meskipun demikian, menurut Majid Khadduri,¹¹⁶ bahwa syariat yang ditetapkan oleh Allah SWT sebagai legislator merupakan sistem ajaran yang sempurna. Kesempurnaan ajaran tersebut perlu diimplementasikan dalam kehidupan manusia, khususnya mendukung terciptanya keadilan dalam masyarakat. Penyerasian antara nilai keadilan dengan kondisi menyebabkan terjadi perubahan arah dan maksud keadilan. Hal tersebut merupakan kewajiban manusia untuk selalu berada dalam jangkauan ajaran Islam.

Implementasi konsepsi keadilan dalam masyarakat akan terkait dengan tatanan publik yang mengaturnya. Untuk mendukung terciptanya tatanan masyarakat yang menjunjung tinggi keadilan dibutuhkan pemikiran dari kalangan fuqaha (ahli hukum Islam). Instrumen hukum yang biasa digunakannya fuqaha adalah ijtihad. Instrumen ini merupakan konsep yang selalu berdasarkan tujuan syari'at atau juga disebut *teori maqashid al-syari'ah*. Menurut ulama ushul fiqhi, yang terdapat dalam Ensiklopedi

¹¹⁶ Majid Khadduri, *Teologi Keadilan; Perspektif Islam*, hal.4

Hukum Islam menyebutkan bahwa *maqashid al-syari'ah* adalah makna dan tujuan yang dikehendaki syara' dalam mensyariatkan suatu hukum bagi kemaslahatan umat manusia. Ulama ushul fiqh juga menyebut teori *maqashid al-syari'ah* yaitu rahasia yang terdapat dibalik hukum yang ditetapkan oleh syara' berupa kemaslahatan manusia, baik di dunia maupun di akhirat.¹¹⁷

Berdasarkan pengertian teori *maqashid al-syari'ah* tersebut dapat dipahami bahawa syari'ah atau pembuat hukum yaitu Allah SWT dan Rasul-Nya dalam mensyariatkan berbagai hukum sama sekali tidak dimaksudkan sekedar membebani manusia dengan hukum-hukum, tetapi melalui hukum-Nya itu manusia dijamin akan menikmati kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan baik di dunia maupun di akhirat. Disini terlihat kemaslahatan dapat pula dimaknai dengan keselamatan. Hal ini akan lebih dipahami dari pengungkapan pembagian-pembagian *maqashid al-syari'ah*.

Ijtihad sebagai instrumen hukum teknis untuk merekonstruksi dalil-dalil yang sifatnya abstrak menjadi kongkret, baik dalam tatanan syariat, ketetapan negara maupun perkara *furu'iyah*, dan lain-lain. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam kaitan itu di lapangan hukum Islam (tatanan hukum perkawinan) aspek keadilan dikonstruksi sesuai dengan kebutuhan komunitasnya. Filosofi digunakannya instrumen ijtihad sebagai sarana penemuan konsep keadilan yang sesuai dengan kebutuhan manusia dan membutuhkan pula kekuasaan (pemimpin). Keduanya menjembatani dibakukannya konsep-konsep hukum yang dapat mendukung konsep keadilan yang bersumber dari ajaran Allah SWT. Produk hukum kekuasaan (pemimpin) dalam bentuk undang-undang sangat mendukung tercapainya keadilan yang diperintahkan oleh Allah SWT melalui kitab suci dan Rasul-Nya.

¹¹⁷ Abdul aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Intermasa: Jakarta, 1996) hal. 108

Secara harfiah menurut Ibnu Munzir¹¹⁸, kata *'adl* adalah kata benda abstrak yang berasal dari kata *adala* yang berarti, pertama, meluruskan atau duduk lurus, mengamandemen atau mengubah. Kedua, melarikan berangkat atau mengelak dari suatu jalan (yang keliru) menuju jalan lain (yang benar); ketiga, sama atau sepadan atau menyamakan; keempat, menyeimbangkan atau mengimbangi, sebanding atau berada dalam suatu keadaan yang seimbang (*state of equilibrium*).

Pengertian dasar keadilan tersebut merupakan dasar acuan untuk menentukan esensi dan substansi keadilan yang nantinya akan direkonstruksi maknanya dalam kaitannya dengan konteks kebutuhan komunitas tertentu sesuai dengan perkembangan zaman. Ibnu Manzur¹¹⁹ bahwa kajian teologisnya tentang keadilan menjelaskan makna-makna substantif dari konsep keadilan yang dikembangkan dari terminologi keadilan. Menurutnya, suatu keadilan tidak dapat diequivalenkan dengan istilah benar dan salah. Bahkan menurutnya bahwa keadilan substantif adalah keadilan yang sepadan dengan kejujuran atau kelayakan atau istiqamah atau terus terang.

Meskipun demikian, terdapat beberapa makna substantif tentang keadilan jika dilihat dari konteks penggunaannya dalam Al-Qur'an yakni, pertama, konsep keadilan yang terkait dengan makna yang abstrak yakni persamaan di hadapan hukum atau memiliki hak-hak yang sama (Q.S.29:10). Kedua, makna keadilan yang menekankan keadilan distributif yang disepadankan dengan *nashib*, *qisth*, *qisthash* dan timbangan dan lurus (Q.S.2:110). Ketiga, makna keadilan diartikan sebagai jalan tengah yang equivalen dengan kesederhanaan, tidak berlebihan (Q.S 2:137, Q.S 13:11). Reduksi

¹¹⁸ Majid Khadduri, *Teologi Keadilan; Perspektif Islam*. Terjemahan dari buku "The Islamic Coception of Justice" oleh H. Mochtar Zoerni, cet. I (Risalah Gusti: Surabaya, 1999), hal. 8

¹¹⁹ Majid Khadduri, *Teologi Keadilan; Perspektif Islam*. Terjemahan dari buku "The Islamic Coception of Justice" oleh H. Mochtar Zoerni, cet. I (Risalah Gusti: Surabaya, 1999), hal. 10

makna konsep keadilan tersebut direkonstruksi dalam beragam wujud keadilan lain yakni : (a) Keadilan dalam membuat keputusan-keputusan hukum sesuai (Q.S 4:58), (b) Keadilan dalam perkataan dalam kaitannya sesuai dengan (Q.S. 6:152), (c) Keadilan dalam (Q.S. 2:123), (d) Keadilan dalam kaitannya dengan mempersekutukan Allah SWT sesuai dengan (Q.S. 6:1). Beberapa makna keadilan berdasarkan teks dan konteksnya tersebut dipahami bahwa Islam mengajarkan keadilan yang beragamnya sesuai dengan konteksnya.

Bagi kaum Mu'tazilah, menurut Albert A.Nader bahwa konsep keadilan dalam Islam dikenal dengan keadilan Allah yaitu keadilan berbuat menurut semestinya serta sesuai dengan kepentingan manusia, memberi upah atau hukuman kepada manusia sesuai dengan perbuatannya.¹²⁰ Sedangkan menurut Yusuf Qardawi bahwa Keadilan adalah memberikan keadilan kepada yang berhak akan haknya baik pemilik hak itu sebagai individu atau kelompok yang berbentuk sesuatu apapun, bernilai apapun, tanpa melebihi atau mengurangi, sehingga tidak sampai mengurangi haknya dan tidak pula menyelewengkan atau menzalimi hak orang lain".¹²¹

Pengertian keadilan tersebut (normatif) menjadi patokan bagi setiap orang agar tetap berlaku adil sesuai dengan tuntutan ajaran Allah SWT. Bagaimana keadilan yang sebenarnya menurut konsep hukum Islam tentang keadilan bersandar pada etika baik dan buruk yang didukung oleh prinsip-prinsip syari'ah. Selain itu, memberikan porsi secara seimbang antara hak individu dengan hak masyarakat. Prinsip ini sangat jauh berbeda dengan memberikan porsi hak individu dibandingkan hak masyarakat. Prinsip inilah yang melahirkan paham individualistik dalam konsep keadilan menurut paham

¹²⁰ Albert A.Nader. 1950. Hal 99

¹²¹ Yusuf Qardhawi, *Nikah Misyar (Nikah Lawatan) Fenomena Baru Dalam Sejarah Perjudohan Manusia*, Alih Bahasa, Adi Irfan Jauhary, cet I. (Penerbit Noen Pesona Ilmu Amal Islam: Bekasi, 2005) hal 128.

Barat yang harus diperjuangkan oleh hukum. Muhammad Muslihuddin¹²², bahwa prinsip-prinsip keadilan menurut konsep Barat tidak sejalan dengan Islam karena prinsip Islam tersebut bangunannya dapat dilihat dengan bentuk-bentuk keadilannya sebagai berikut, yang artinya:

“Berlaku adil pada Allah dengan tidak mensyariatkannya dalam ibadah, sifatnya, mematuhi perintahnya, mengingat dan mensyukurinya dan bukan sebaliknya”

“Berlaku adil terhadap sesama manusia dengan jalan memberi haknya kepada yang berhak”

“Berlaku adil di antara isteri-isteri dan anak-anak dan tidak melebihkan seseorang dengan yang lainnya”

“Berlaku adil dalam kata-kata, kesaksian, dan tulisan, dan tidak boleh berbohong dan berbuat bathil”

“Berlaku adil dalam transaksi, dengan benar dan jujur, seperti dalam pemerintahan, dan lain-lain”

Bentuk-bentuk tersebut di atas agak berbeda dengan yang dimajukan oleh Mahmud Syaltout¹²³, yang membatasinya empat bentuk yaitu:

1. Berlaku adil dalam mengesakan Allah SWT.
2. Berlaku adil dalam urusan-urusan tertentu
3. Berlaku adil dalam perjanjian
4. Berlaku adil dalam peradilan

f). Macam-macam Keadilan

Keadilan sebagai konsep yang abstrak memiliki ruang lingkup yang sangat luas dan beragam. Karena sifatnya tersebut, konsep keadilan menjadi sesuatu yang kelihatan tanpa cacat dan objek penjelajahan pemikiran manusia menjadi dambaan manusia sepanjang zaman.

Dalam berbagai kajian teori tentang keadilan diasumsikan bahwa semakin abstrak suatu konsep, maka semakin luas pula jangkauan dan ruang berlakunya. Hal tersebut merupakan suatu dalil yang sudah terbukti dalam beberapa kajian literatur.

¹²² Minhajuddin, *Sistematika Filsafat Hukum Islam Ibadah, Muamalah Perkawinan, Jenayat, Peradilan, Keadilan*, cet.I (Penerbit Yayasan Ahkam: Makassar, 1996) hal. 174-178

¹²³ Mahmud Syaltout, *Al-Islam Aqidatun Wasy Syariatun*, cet III, (Penerbit Dar Al-Kalam: Cairo, 1966) hal. 454-456

Bruggink¹²⁴ dalam kajian refleksi tentang kaidah hukum mengemukakan bahwa terdapat dua dalil keberlakuan kaidah hukum yaitu, pertama, isi kaidah hukum menentukan wilayah penerapannya. Kedua, isi kaidah berbanding tebalik dengan wilayah penerapannya. Kedua dalil tersebut jika dikaitkan dengan konsep keadilan dapat ditemukan wilayah keberlakuannya.

Keadilan sebagai konsep yang abstrak, telah mampu dirumuskan macam-macam keadilan” yang pernah di kemukakan oleh para filosof jaman dahulu. Pengkategorian keadilan yang dikembangkan sebelumnya dimulai dari pemikiran Ibnu Khaldun kemudian dikembangkan pemikir di era kontemporer pada garis besarnya dijelaskan secara terperinci Sutradara Ginting sebagai berikut :

Pertama, mengkategorikan keadilan sebagai keadilan sosial (*sosial justice*). Dalam pandangan Marx bahwa keadilan sosial adalah suatu konsep yang menyeluruh, pendistribusian, manfaat dan beban-bebannya merupakan hasil suatu institusi sosial. Kategori keadilan yang dikemukakan tersebut merujuk kepada keadilan distributif (*distributive justice*) yang bertumpu pada kesejahteraan bersama. Oleh sebab itu, sistem kepemilikan dalam pandangan keadilan distributif terkait dengan kelebihan-kelebihan, kekurangan-kekurangan, kemakmuran, dan kehormatan bersama.

Kedua, keadilan komulatif (*comulative justice*) yaitu suatu pengkategorian keadilan yang bertumpu pada keadilan sosial yang menempatkan sumber daya yang ada terbagi secara seimbang (*equivalent*) kepada anggotanya. Asumsi yang dapat diperoleh dalam kategori keadilan komulatif bahwa semua masyarakat mendapat sumber daya secara berimbang bagi semua anggota masyarakat.

Ketiga, keadilan substansif (*substantive justice*) adalah suatu pengkategorian

¹²⁴ Bruggink, JJH, *Refleksi Tentang Hukum*. Cet II (PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 1999) hal 88

keadilan yang bertumpu pada substansi hak-hak, kemudahan-kemudahan (*privileges*), kewajiban-kewajiban, kekuasaan- kekuasaan, dan tanggung jawab, kekebalan atau ketidakmampuan para pihak dalam suatu sengketa. Asumsi yang dapat ditarik dari kategori keadilan substantif bahwa keadilan merupakan sesuatu yang bersifat individual yang mesti diberikan kepada setiap individu.

Keempat, keadilan prosedural (*procedural justice*) adalah suatu keadilan yang mengarah pada prosedur-prosedur yang diterapkan dalam penyelesaian sengketa untuk mengambil keputusan. Asumsi yang dapat ditarik dari kategori keadilan tersebut adalah bahwa untuk memperoleh keadilan diperlukan prosedur yang memfungsikan lembaga pengadilan untuk mendapatkannya.

Kelima, keadilan global (*global justice*) adalah suatu kategori keadilan yang tidak dibatasi pada wilayah geografis atau politis melainkan seluruh umat manusia dengan harta dan penderitaannya. Asumsi yang dapat diperoleh dari kategori keadilan tersebut adalah bahwa keadilan berlaku dimana-mana tanpa dibatasi oleh wilayah dan aspek-aspek tertentu.

Keenam, keadilan tertentu (*particular justice*) adalah suatu pengkategorian keadilan yang bertumpu pada ruang yang sempit atau hanya terbatas pada wilayah tertentu, negara atau masyarakat tertentu. Konsekuensi dari keadilan tersebut adalah bahwa terdapat diskriminasi dalam keadilan dan itu dianggap sebagai keadilan hukum. Asumsi yang dapat ditarik bahwa suatu keadilan adalah diskriminasi dalam pemberlakuannya dalam masyarakat; individu-individu dalam masyarakat memiliki perbedaan sehingga keadilannya juga tidak boleh sama. Hal ini sesuai tesis diskriminasi hukum Donald Black.

Ketujuh, keadilan hukum (*legal justice*) adalah suatu kategori keadilan sebagai suatu penetapan dari hukum (diputuskan oleh penerapan hukum). Asumsinya dapat ditarik bahwa semua putusan hakim mengandung keadilan karena ditetapkan berdasarkan aturan hukum.¹²⁵

Berdasarkan beberapa pengkategorian tentang macam-macam keadilan tersebut diatas diperoleh gambaran bahwa suatu keadilan memiliki dimensi yang cukup luas dan kompleks. Luasnya cakupan keadilan tersebut disebabkan karena keadilan merupakan dambaan dan cita-cita hukum umat manusia. Banyaknya ragam dan dimensi keadilan tersebut membuktikan konsep itu unik dan universal.

G. Teori Kekuasaan Negara

Relevansi teori kekuasaan negara dengan topik penelitian, bahwa penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara, dikelola oleh negara melalui pemerintah dalam pemerintahan. Kekuasaan negara meliputi membuat peraturan, pelaksana pemerintahan, peradilan dan polisi. Negara menguasai sumber daya mineral dan batubara

Teori kekuasaan negara dikembangkan oleh J.J.Rousseau, memberi pengertian negara adalah sebuah bentuk fasik dari persatuan beberapa individu yang memiliki sebuah kesamaan tujuan, kemudian mereka melakukan kontrak dan membentuk pribadi publik yang bergerak dalam rangka politik. Dalam keadaan aktif berarti persatuan semacam itu disebut pemerintahan dan jika dibandingkan dengan kekuatan lain, ini disebut kekuasaan. Istilah-istilah vital ini terkadang dicampur adukkan sehingga mengkaburkan pengertian yang sesungguhnya.

¹²⁵ Lowryanta Ginting, dalam "*Jurnal Tatanegara: Prinsip Keadilan dan Feminisme*":*Tinjauan Kritis Terhadap Keadilan Menurut Pandangan Para Filosof*, (Pusat Studi Hukum Tatanegara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2003) hal. 1-4

Berangkat dari pengertian negara sebelumnya, hakikat organisasi ini terletak pada individu dengan latar kehendak yang sama. Perjanjian akan terjadi dengan kesadaran diri masing-masing individu, bahwa ada sebuah kepentingan yang tidak dapat diraih apabila tidak membentuk suatu kekompakan sosial. Sebagai contoh kepentingan bersama adalah mempertahankan harta milik. Akan sulit apabila seseorang menjamin keamanan semua miliknya sendiri, sendirian, pasti juga membutuhkan bantuan orang lain. Disinilah peran kekompakan sosial dirasa penting. Beberapa orang yang kemudian memiliki keinginan yang sama, mengealienasi diri mereka pada suatu perjanjian. Maka tujuan yang semula bersifat khusus menjelma menjadi tujuan umum tanpa mengurangi hak dan kebebasan individu tersebut (Rousseau:2007).

Konsekwensi penyerahan oleh rakyat adalah hilangnya peran individu yang mengatasi anggota lain dan dapat mengambil keputusan. Sebuah negara membutuhkan individu yang dapat membimbing mereka dan membawa komunitas menuju tujuan utamanya. Rousseau, menyatakan bahwa kehendak umum adalah sebuah kehendak yang dimiliki oleh negara sebagai pribadi publik. Negara atau lembaga politik tentunya mempunyai kehendak sendiri yang selaras dengan kehendak setiap anggotanya (Schmandt, 2002; 396). Nilai kebenaran dapat dilihat secara moral, apabila suatu kehendak itu benar secara moral, maka itu bisa menjadi kehendak umum. Rousseau (2007;47) menyatakan bahwa makna kehendak umum agar tidak disalah artikan dengan tidak deliberasi terhadap masyarakat. Kehendak umum selalu mengacu dari kepentingan umum, sementara deliberasi massa bisa disebut kehendak semua. Karena dalam kenyataannya, hasil dari deliberasi massa hanyalah sebuah kehendak

yang merupakan kumpulan kehendak khusus. Untuk mempermudah pemahaman, macam-macam kehendak dapat dijabarkan:

1. Kehendak khusus adalah kehendak yang dimiliki oleh setiap individu, sifatnya cenderung ego sentrik.
2. Kehendak umum secara muda dapat menyatakan sebagai sebuah kehendak yang berorientasi pada kepentingan umum. Kehendak ini dimiliki oleh setiap orang disamping kehendak khusus.
3. Kehendak semua (deliberasi masyarakat) adalah merupakan kumpulan kehendak khusus dari mayoritas masyarakat. Banyak disalah artikan sebagai kehendak umum karena dianggap mewakili hasrat masyarakat.

Pemerintahan yang baik (*good government*) seperti yang kita ketahui tentang kehendak umum yang akan menciptakan kesadaran untuk melakukan kontak sosial. Setelah melakukan kontak sosial tentunya harus dibentuk lembaga yang berwenang mengurus negara yang disebut pemerintah. Setiap individu dalam negara sebagai warga negara memiliki hak dan kedudukan. Pemerintah hanyalah segelintir anggota yang ditunjuk melalui konvensi maupun secara sukarela bersedia menjalankan kekuasaan sebagai pelaksana kehendak umum.

Hubungan antara pemerintah dengan rakyat bukanlah hubungan sebagian lainnya melainkan hubungan sebagian dengan keseluruhan. Dengan kata lain, rakyat adalah keseluruhan dan pemerintah adalah sebagian dari keseluruhan itu. Kritik Rousseau pada sistem demokrasi sebuah negara baginya tidak bisa berjalan jika dipimpin oleh mayoritas, bayangkan jika rakyat diwajibkan setiap saat untuk mengabdikan pada kepentingan umum.

Negara yang berbentuk aristokrasi memiliki prinsip bahwa kekuasaan dipegang oleh suatu golongan tertentu yang disertai bukan hanya kekuasaan eksekutif tapi juga legislatif. Dan terjadi jurang pemisah antara rakyat dan pemimpin. Hubungan yang terbentuk bagaikan penguasa dengan warga kerajaan. Pemimpin memiliki dualisme pribadi moral yaitu sebagai pemerintah dan penguasa. Akibatnya ada dualisme kehendak umum yang satu umum yang berhubungan dengan rakyat dan satu lainnya umum dengan anggota administrasi. Dampak terburuk dari aristokrasi adalah kekuasaan yang turun temurun membuat tidak ada jaminan keturunannya umumnya patrilineal akan memiliki keutamaan sebagai pemimpin (Rousseau, 2007;117).

Selain pemerintahan republik, aristokrat ada juga pemerintahan terpusat (monarkhi) yaitu bentuk administratif sebuah negara dimana puncak kekuasaan dipegang oleh individu. Dimana raja memiliki kekuasaan absolut dengan diawasi sepenuhnya oleh undang-undang. Karena secara praktis raja tidak mungkin mendekati rakyatnya yang notabene terpecah diwilayah negara yang luas, maka otomatis akan terjadi kerenggangan ikatan bathin antara rakyat dan raja. Sehingga satu-satunya cara untuk melanggengkan kekuasaan adalah dengan menjadi baik didepan rakyat dan mengambil hati mereka tidak jauh berbeda dengan penjiat. (Rosseau; 2007;122).

Van Vollenhoven,¹²⁶ yang menyatakan bahwa kekuasaan negara dapat dibagi dalam empat fungsi yang oleh Wongsonegoro dipergunakan istilah catupraja (*Besturrecht*) atau hukum Keprajaan, *Politierecht* atau hukum kepolisian, *Justitierecht* atau hukum peradilan, *Regelaarsrecht* atau hukum perundang-undangan. *Bestuur* oleh van Vollenhoven harus disebut pertama dan harus diutamakan, karena *bestuur* itu dalam suatu negara modern mempunyai tugas yang lebih luas dari pada hanya

¹²⁶ Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa Vol. 17 Nomor 2, Juni 2009

melaksanakan undang-undang saja.

Tugas *berstuur* pada zaman sekarang dalam suatu negara modern sekarang dalam suatu negara modern meliputi menyelenggarakan segala sesuatu yang tidak termasuk mempertahankan ketertiban hukum secara preventif, mengadili atau membuat peraturan, karena pemerintah modern turut secara aktif dalam pergaulan sosial.

Fungsi polis yaitu untuk melaksanakan penduduk suatu wilayah untuk mentati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelum (*preventive*) supaya tata tertib masyarakat tetap terpelihara. Fungsi berikut yang juga penting adalah membuat peraturan, hal ini tidak mengherankan karena akselerasi perkembangan negara modern telah memperlihatkan bahwa justru pekerjaan pembuat peraturan perundang-undangan bukanlah pekerjaan terpenting pemerintah negara modern tersebut, namun pekerjaan ini harus membantu mempercepat proses perkembangan negara untuk mencapai tujuannya.¹²⁷

John Locke dituankan dalam bukunya yang berjudul *two treaties of goverment*. Dalam teori tersebut dikemukakan bahwa kekuasaan negara hendaknya dibagi ke dalam tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif yang masing-masing terpisah satu dari yang lain. Kekuasaan legislatif meliputi mempertahankan peraturan serta mengadili perkara dan kekuasaan federatif meliputi segala sesuatu yang tidak termasuk ke dalam kedua kekuasaan yang disebutkan sebelumnya. Hubungan dengan luar negeri termasuk kekuasaan federatif.

Teori pembagian kekuasaan menurut John Locke ini lahir terlebih dahulu dari teori

¹²⁷Sadjjino, Memahami beberapa bab pokok hukum Administrasi, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2008. Hal 41-42

trias politika Montesquieu. Namun karena teori ini lebih banyak dipengaruhi oleh pandangan Locke terhadap negaranya sendiri yakni Inggris yang pada saat itu sendiri memiliki banyak koloni, maka teori ini hanya berlaku di Inggris dan tidak terlalu mempengaruhi negara-negara lain.

Pembagian negara menurut Montesquieu, di dalam bukunya *L'Esprit des Lois*, Montesquieu membagi teori kekuasaan negara dalam tiga kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berbeda dengan Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, maka Montesquieu memasukkan kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan tersendiri.

Hal tersebut disebabkan karena pekerjaan Montesquieu sehari-hari yang sebagai seorang hakim sehingga ia mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif tersebut berbeda dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya kekuasaan hubungan luar negeri yang menurut John Locke adalah kekuasaan federatif dimasukkan dalam kekuasaan eksekutif

Montesquieu adalah seorang bagsawan bergelar Baron tetapi sangat menentang kekuasaan absolut raja-raja di Prancis beranggapan bahwa raja adalah tetesan ilahi. Dasarnya ialah teori teokrasi lama beranggapan bahwa kekuasaan raja itu diperoleh langsung dari Tuhan. Sebagai seorang hakim keputusannya sewenang-wenang bisa dibatalkan oleh seorang raja. Pengalaman pahit tersebut membuat Montesquieu berfikir bahwa sudah seharusnya ada pembagian kekuasaan.

H. Teori Utilitas

Keadilan sebagai *Fairness*, adalah suatu teori keadilan yang menggeneralisasikan dan mengangkat konsepsi tradisional tentang kontrak sosial ke level abstraksi yang

lebih tinggi.¹²⁸ Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapa elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi. Tidak peduli betapa efisien dan rapinya, harus direformasikan atau dihapuskan jika tidak adil.

Banyak hal dikatakan adil dan tidak adil, tidaknya hukum, institusi, dan sistem sosial, bahkan juga tindakan-tindakan tertentu, termasuk keputusan penilaian, dan tuduhan. Subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerjasama sosial.¹²⁹ Melalui institusi-institusi utama memahami konstitusi politik dan prinsip ekonomi serta tatanan sosial.

Teori keadilan dibagi menjadi dua bagian utama; pertama, Penafsiran atas situasi awal dan rumusan berbagai prinsip yang bisa dipilih. Kedua, suatu argumentasi yang menyatakan prinsip mana yang bisa digunakan:¹³⁰

- a) Institusi dan Keadilan formal; Subjek utama dari prinsip keadilan adalah struktur dasar masyarakat, tatanan institusi-institusi sosial utama dalam satu skema kerjasama, prinsip-prinsip tersebut mengatur pemberian hak dan kewajiban dalam institusi-institusi, serta menentukan, pembagian kenikmatan serta beban kehidupan sosial. Prinsip keadilan bagi institusi tidak boleh dikacaukan dengan prinsip-prinsip yang diterapkan pada individu dan tindakan-tindakan mereka dalam situasi tertentu. Dua jenis prinsip ini ditetapkan pada subjek yang berbeda dan harus dibahas secara terpisah.
- b) Dua prinsip keadilan;

¹²⁸ John Rawls, 2006, *A Theorie of Justice – Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 3

¹²⁹ *Ibid*, hal 7

¹³⁰ *Ibid*, hal 65

Pertama, setiap orang mempunyai prinsip yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.

Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi musti diatur sedemikian rupa sehingga, (a). Dapat diharapkan dapat memberikan keuntungan semua orang, dan (b). Semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Ada dua frasa ambigu pada prinsip kedua, yakni keuntungan semua orang, dan sama-sama terbuka bagi semua orang.¹³¹

Prinsip-prinsip tersebut terutama menerapkan struktur dasar masyarakat, mengatur penerapan hak dan kewajiban dan mengatur distribusi keuntungan sosial dan ekonomi. Prinsip-prinsip menganggap bahwa struktur sosial dapat dibagi menjadi dua bagian utama, prinsip pertama diterapkan yang satu, yang kedua kepada yang lain. Prinsip kedua, berkenaan dengan distribusi pendapat dan kekayaan serta dengan desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab, atau rantai komando. Distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama, harus demi keuntungan semua orang, dan pada saat yang sama, posisi-posisi otoritas dan jabatan komando harus bisa diakses oleh semua orang. Masyarakat yang menerapkan prinsip kedua dengan membuat posisi-posisinya terbuka bagi semua orang, sehingga tunduk dengan batasan ini, akan mengatur ketimpangan sosial ekonomi sedemikian hingga semua orang diuntungkan.

- c) Interpretasi atas prinsip kedua; frase, keuntungan semua orang dan terbuka secara sama bagi semua orang adalah ambigu, maka kedua bagian dari prinsip tersebut mempunyai dua pengertian natural yang berbeda, karena pengertian-

¹³¹ *Ibid*, hal 72

pengertian ini tidak tergantung satu sama lain.

Sifat Argumen konsepsi-konsepsi Keadilan;¹³² Gagasan intuitif dari keadilan sebagai *fairness* adalah menganggap prinsip pertama, keadilan sebagai objek dari kesepakatan asli dalam situasi awal, prinsip-prinsip tersebut adalah prinsip-prinsip yang diterima dalam posisi setara oleh orang-orang rasional yang perhatian pada kepentingan mereka untuk menciptakan kerangka dasar asosiasi mereka, maka haruslah ditunjukkan bahwa dua prinsip keadilan tersebut merupakan solusi atas problem pilihan yang disajikan posisi asli (tafsir).

Keadilan politik yaitu keadilan konstitusi, menguraikan makna kebebasan yang setara bagi bagian struktur dasar. Keadilan politik mempunyai dua aspek yang muncul dari fakta, bahwa konstitusi yang adil adalah suatu keadilan prosedural yang tidak sempurna. Pertama, konstitusi hendak menjadi prosedur adil yang memuaskan tuntutan-tuntutan kebebasan yang setara. Kedua; ia hendak menyusun sehingga semua susunan yang mungkin lebih mempunyai kemungkinan dibanding yang lain untuk menghasilkan sistem legislasi yang adil dan efektif. Keadilan dari konstitusi hendaknya dinilai dari kedua tema dari sudut pandang yang diijinkan keadaan, penilaian-penilaian ini dibuat dari posisi konvensi konstitusional.¹³³

*Law*¹³⁴ Konsepsi keadilan formal, administrasi secara teratur dan menyeluruh terhadap aturan-aturan masyarakat, menjadi kedaulatan hukum ketika diterapkan pada sistem hukum, satu jenis tindakan adil adalah kegagalan para hakim dan pihak-pihak lain yang berwenang untuk menerapkan aturan yang tepat atau untuk menafsirkannya secara benar. Dalam kaitan ini, lebih menjelaskan untuk berfikir bukan tentang

¹³² *Ibid*, hal, 144

¹³³ *Ibid*, hal 146

¹³⁴ *Ibid*, hal, 298

pelanggaran-pelanggaran menyolok yang dicontohkan oleh sogokan dan korupsi, atau penyalahgunaan sistem hukum untuk menghukum lawan-lawan politik, tapi lebih sebagai penyimpangan yang tak kentara berupa prasangka dan bias ketika ini secara efektif mendiskriminasi kelompok tertentu dalam proses hukum (*judicial*). Keteraturan dan kemenyeluruhan dan dalam pengertian ini keadilan dalam pelaksanaan hukum dapat kita sebut keadilan sebagai keteraturan (*justice as regularity*) ini adalah istilah yang lebih enak dibanding keadilan formal (*formal justice*). Sekarang kedaulatan hukum jelas-jelas berkaitan erat dengan keadilan. Dapat dilihat dengan mengingat gagasan tentang sistem hukum dan hubungan dekatnya dengan prinsip definitif keadilan sebagai keteraturan. Sebuah sistem hukum adalah sebuah urutan aturan publik yang memaksa, yang ditujukan pada orang-orang rasional dengan tujuan mengatur perilaku mereka dan memberikan kerangka kerja bagi kerjasama sosial. Ketika aturan ini adil, mereka menegakan sebuah dasar bagi harapan-harapan yang sah.

Konsep Keadilan dalam Ekonomi Politik,¹³⁵ dua prinsip ini berfungsi sebagai sebuah konsepsi ekonomi politik, yaitu sebagai standart untuk menilai kebijakan dan rencana-rencana ekonomi, dan latar belakang institusi-institusinya. Ekonomi kesejahteraan seringkali didefinisikan dengan cara yang sama, istilah kesejahteraan mengisyaratkan bahwa konsepsi moral di dalamnya adalah Utilitarian, ungkapan pilihan sosial (*social choice*) jauh lebih baik meskipun konotasinya masih terlalu sempit. Sebuah doktrin ekonomi politik harus memasukan tafsiran terhadap kebaikan publik yang berdasar pada konsepsi keadilan. Pendapat politik memperhatikan apa yang memajukan manfaat badan politik sebagai suatu keseluruhan dan memunculkan sejumlah kriteria bagi pembagian yang adil atas keuntungan-keuntungan sosial.

¹³⁵ *Ibid*, hal, 334

Rasa keadilan penerimaan rasa keadilan oleh para anggota masyarakat yang tertata (*well-ordered society*), kekuatan relatif dari perasaan ini ketika ditentukan oleh konsepsi moral yang berbeda. Persoalan tentang kongurensi (kesesuaian), yaitu apakah rasa keadilan terpadu dengan konsepsi manfaat, sehingga keduanya bekerjasama untuk menegaskan rencana yang adil.¹³⁶

Kebaikan dan rasa Keadilan; ketika semua bagian dari teori keadilan berada dihadapan kita, argument untuk menyesuaikan dapat dilengkapi, ia sudah memadai untuk menyatukan berbagai macam aspek tersebut dalam konteks yang tepat. Konsep-konsep keadilan dan kebaikan dihubungkan dengan prinsip-prinsip perbedaan dan pertanyaan tentang kesesuaian adalah, apakah kedua kelompok kriteria ini bisa cocok satu sama lain. Lebih tepatnya, setiap konsep yang prinsip-prinsipnya berhubungan, menentukan sebuah titik pandang dari mana berbagai institusi, tindakan dan rencana kehidupan dapat dinilai. Rasa keadilan adalah sebuah keinginan yang efektif untuk berlaku dan bertindak dengan prinsip-prinsip keadilan dan karenanya dari sudut pandang keadilan dan karenanya dari sudut pandang keadilan, yang ditegaskan adalah, bahwa rasional (seperti ditentukan oleh teori kebaikan yang lemah) bagi mereka yang berada dalam masyarakat yang teratur untuk menegaskan rasa keadilan mereka sebagai bersifat mengatur pada rencana hidup mereka.

Keadilan sering dikatakan sebagai hubungan yang seimbang (*equitable relations*) antara warga dalam masyarakat dalam hubungannya dengan manusia sebagai makhluk social. St. Thomas Aquinas¹³⁷ berpendapat bahwa keadilan berhubungan dengan interaksi antar individu dalam masyarakat untuk memelihara

¹³⁶ *Ibid*, hal 591

¹³⁷ Mc Courbrey dan White, 1996, *Textbook On Jurisprudence*, Second Edition, Blackstone Press Ltd, London hal, 264

ketertiban dan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, ia menegaskan “Lakukanlah yang baik, jangan melakukan yang jahat” (*bonum est faciendum et prosequendum, et malum vitandum*). Sementara itu, dalam hubungan dengan ketertiban dalam masyarakat, Dennis Lloyd memberikan penilaian: “...*justice is a little more than the idea of national order and coherence and therefore operates as a principle of procedure rather than of substance*”. Jelasnya, bahwa keadilan memang belum tercapai dengan adanya ketertiban karena hakikat keadilan lebih dari sekedar ketertiban. Namun tentu orang akan bertanya apakah keadilan memang belum tercapai dengan adanya ketertiban. Namun tentu orang akan bertanya apakah keadilan dapat diperoleh tanpa ketertiban, atau apakah ketertiban adalah bagian dari proses menuju keadilan ?

Keadilan selalu direfleksikan dalam kandungannya terhadap unsur penghargaan, penilaian, dan perimbangan sehingga ia lazim dilambangkan dengan suatu neraca keadilan, karena itu dikatakan keadilan menuntut bahwa dalam keadaan yang sama setiap orang harus menerima bagian yang sama pula. Tapi karena kekhilafan adalah sifat insani manusia (*errare humanum est*) maka keadilan hanya berasal dari Tuhan Yang Maha Esa. Manusia hanya diberi kecakapan dan kemampuan untuk meraba dan merasakan keadaan yang dinamakan adil. Keadilan ada dalam lubuk hati setiap orang, namun, takarannya sangat berbeda antara satu dengan yang lainnya. Keadilan bagi seseorang dapat berarti ketidakadilan bagi orang lain. Itulah sebabnya orang mulai mencari patokan apa yang dikatakan adil. Dalam hubungan ini Kelsen¹³⁸ mengatakan bahwa; “...setiap sistem nilai, terutama sistem moral dan ide pokoknya tentang keadilan adalah suatu fenomena sosial, produk masyarakat, karena itu berbeda-beda menurut hakikat dari masyarakat tempat lahirnya ide tersebut”

¹³⁸ Hans Kelsen, 1995, hal 5

Kompromi terhadap apa yang adil yang dibuat dalam bentuk pranata hukum membuat keadilan dapat ditakar menurut hukum (*justice according to law*). Redbruch¹³⁹ pernah mengatakan bahwa hukum bisa saja tidak adil, tetapi hukum hanyalah hukum karena maunya adil. Sementara Negara dengan penyelenggara Negara yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan pranata hukum itu oleh St. Augustinus dalam karyanya *De Civitas Dei* diingatkan: “*remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia*”. Hart¹⁴⁰ menerjemahkannya menjadi “*What are states without justice but robber-bands enlarged?*” Suatu Negara yang tidak menyelenggarakan pemerintahannya secara adil tidak lebih dari sekawanan perampok bagi rakyatnya. St. Augustinus sendiri terkenal dengan postulatnya tentang keadilan bahwa hukum yang tidak adil adalah bukan hukum (*lex iniusta non est lex*).

John Rawls¹⁴¹ menekankan pentingnya melihat keadilan sebagai kebajikan utama yang harus dipegang teguh dan sekaligus menjadi semangat dasar dari berbagai lembaga sosial dasar suatu masyarakat. Memperlakukan keadilan sebagai kebajikan utama, berarti memberikan kesempatan secara adil dan sama bagi setiap orang untuk mengembangkan serta menikmati harga diri dan martabatnya sebagai manusia. Harga diri dan martabat manusia tidak bisa diukur dengan kekayaan ekonomis, sehingga harus dimengerti jauh bahwa keadilan lebih luas melampaui status ekonomi seseorang. Tinggi dan luhurnya martabat manusia itu ditandai dengan kebebasan, karena itu juga kebebasan harus mendapatkan prioritas dibandingkan dengan keuntungan-keuntungan ekonomis yang bisa dicapai seseorang.

¹³⁹ Frans Magnis Suseno, 1987.hal. 82

¹⁴⁰ Hart, H.L.A, 1972, *The concept of Law*, Oxford University Press, hal, 152

¹⁴¹ Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis terhadap Hukum*, Radjagrafindo Persada, Jakarta, hal, 230.

Lebih lanjut Rawls¹⁴² mengatakan bahwa teori keadilan yang memadai harus dibentuk dengan pendekatan kontrak, dimana prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama sungguh-sungguh merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua person, yang bebas, rasional, dan sederajat. Hanya melalui pendekatan kontrak inilah sebuah teori keadilan mampu menjamin pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang. Dalam arti ini keadilan bagi Rawls adalah *fairness*. Maksud Rawls suatu masyarakat baik seharusnya mampu memperlihatkan diri sebagai sebuah lembaga kerja sama sosial di mana masing-masing pihak berusaha saling menyumbang dan saling memajukan. Singkatnya teori keadilan yang memadai adalah teori yang mampu mengakomodasi sebuah kerja sama sosial yang pada saatnya akan mendukung terbentuknya suatu masyarakat yang tertib dan teratur. Dalam mengembangkan teorinya, John Rawls banyak terpengaruh oleh aliran utilitarianisme dari Jeremy Bentham tentang kemanfaatan .

Untuk menyeimbangkan antar kepentingan individu dan masyarakat), Bentham menyarankan agar ada “simpati” dari tiap-tiap individu. Walaupun demikian, titik berat perhatian harus tetap pada individu itu, karena apabila setiap individu telah memperoleh masyarakat akan dapat diwujudkan secara simultan.

Bentuk utilitarisme pertama kali diperkenalkan oleh filsuf Inggris. Jeremy Bentham (1748-1832), dengan bukunya “*Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Jeremy Bentham sangat percaya bahwa hukum harus dibuat secara utilitarianistik, melihat gunanya dengan patokan-patokan yang didasarkan pada keuntungan, kesenangan dan kepuasan manusia. Dalam hukum tidak ada masalah kebaikan atau keburukan, atau hukum yang tertinggi atau yang terendah dalam ukuran

¹⁴² *Ibid*, hal, 231

nilai. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat memenuhi prinsip memaksimalkan kebahagiaan dan meminimalkan rasa sakit dalam masyarakat. Adapun jaminan kebahagiaan yang dimaksud oleh Bentham terutama ditunjukkan kepada individu. Bentham berpandangan bahwa tujuan hukum adalah dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu.

Roscoe Pound, menerangkan bahwa pembuat undang-undang harus dipimpin oleh satu asas kegunaan (*utility*) yang harus menjadi patokan bagi pembuat undang-undang ialah apa yang akan memberikan kebahagiaan kepada jumlah individu yang paling besar. Sarjana hukum harus mencari asas-asas universal dengan menganalisis hukum yang betul-betul berlaku. Ia tidak turut mencampuri kegiatan mencipta hukum. Tugasnya ialah mengembangkan dengan teratur dan secara logis asas-asas yang dicapai dengan menganalisis apa yang didapatnya sudah diberikan oleh hukum dengan membuat suatu sistem merukunkan detailnya secara logis. Oleh karena ada anggapan kebahagiaan bagi sebahagian besar manusia dapat dicapai dengan memberikan maksimum kebebasan kepada tiap orang untuk mengemukakan diri dalam membela hak-haknya, maka sebagai akibatnya pembuat undang-undang harus bekerja secara formal memperbaiki hukum dan menjadikannya lebih dapat dikenal.

Roscoe Pound juga mengemukakan bahwa utilitarianisme sosial, atau aliran yang percaya yang baik dan yang jahat bagi masyarakat harus diukur dengan faedah tindakan timbal-balik dalam membantu tercapainya kebahagiaan dan kesejahteraan bagi sebagian besar anggota masyarakat, ternyata memerlukan koreksi, baik dari ilmu jiwa maupun sosiologi.

Salah satu kekuatan utilitarisme adalah bahwa mereka menggunakan sebuah

prinsip jelas dan rasional. Dengan mengikuti prinsip ini pemerintah mempunyai pegangan jelas untuk membentuk kebijakannya dalam mengatur masyarakat. Dan salah satu tujuan utama Bentham memang demikian. Suatu kekuatan lain adalah bahwa teori ini memerhatikan hasil perbuatan. Kita semua mempunyai kesan spontan bahwa hasil perbuatan turut menentukan kualitas etis perbuatan.

Keberatan-keberatan yang dikemukakan terhadap hedonism untuk sebagian berlaku juga bagi utilitarisme. Tapi utilitarisme tidak lagi memuat egoisme etis, karena prinsip kegunaan berbunyi: kebahagiaan terbesar untuk jumlah orang terbesar. Utilitarisme tidak lagi mengambil sebagai titik acuan pelaku individual saja, melainkan umat manusia sebagai keseluruhan.

Prinsip kegunaan bahwa suatu perbuatan adalah baik jika menghasilkan kebahagiaan terbesar untuk jumlah orang terbesar, tidak selamanya benar. Misalnya, kita bisa bayangkan suatu kasus sadis dimana satu orang dengan cara kejam disiksa oleh banyak orang lain. Kalau kesenangan para penyiksa melebihi penderitaan korban, maka menurut prinsip utilitarisme perbuatan itu bisa dinilai baik. Di sini kesadaran moral kita akan memberontak. Semua orang akan mengatakan bahwa kesenangan yang diperoleh dengan membuat menderita orang lain, tidak pernah dapat dibenarkan. Dengan kata lain, dalam sistem utilitarisme tidak ada tempat untuk paham "hak". Padahal, hak merupakan suatu kategori moral yang amat penting.

Keberatan lain adalah bahwa prinsip kegunaan tidak memberi jaminan apapun bahwa kebahagiaan bisa dibagi juga dengan adil. Jika dalam suatu masyarakat mayoritas terbesar hidup makmur dan sejahtera serta hanya ada minoritas kecil yang serba miskin dan mengalami rupa-rupa kekurangan, menurut utilitarisme dari segi etis

masyarakat seperti itu telah diatur dengan baik, karena kesenangan melebihi ketidaksenangan. Akan tetapi, kita berpendapat bahwa masyarakat itu justru tidak diatur baik, karena tidak disusun dengan adil. Sebuah contoh lain yang bebas menimbulkan kesulitan untuk utilitarisme adalah menepati janji. Bisa saja bahwa kebahagiaan lebih banyak orang akan ditingkatkan drastis karena suatu janji tidak ditepati dan bahwa neraca antara kesenangan dan ketidaksenangan menunjukkan bahwa secara menyeluruh kesenangan jauh lebih banyak, namun kita harus menegaskan bahwa janji tetap harus ditepati. Ini pun merupakan suatu masalah keadilan. Kita menyimpulkan bahwa salah satu kekurangan pokok utilitarisme sebagai sistem moral adalah bahwa mereka tidak dapat menampung prinsip keadilan dalam teori mereka. Karena itu sistem moral yang hanya didasarkan atas prinsip kegunaan tidak bisa diterima sebagai suatu system moral yang lengkap. Tapi pretense mereka sesungguhnya demikian.

Menurut Bentham,¹⁴³ prinsip kemanfaatan ini harus mendasari kehidupan politik (ekonomi) dan perundang-undangan. Kehidupan manusia menurut dia ditentukan oleh dua hal pokok, yaitu kenikmatan (*pleasure*) dan perasaan sakit (*pain*) sebagaimana diungkapkannya "*nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure*. Inilah sebenarnya yang dinamakan hedonisme psikologis, yang pada awalnya telah diperkenalkan lebih dahulu oleh Epicurus (341-271 BC), Claude (Adrian) Helvetius (1715-1771), dan David Hartley (1705-1757). Akan tetapi, Bentham mempopulerkannya dalam konsep dan rumusan filsafat yang mudah diterima dan kemudian menjadi sangat terkenal.

John Stuart Mill memodifikasi ajaran Bentham sesuai perkembangan zaman,

¹⁴³ Mc Coubrey & White, 1996, *Textbook On Jurisprudence*, second Edition, Blackstone Press Ltd, London, hal. 21

namun tetap membela prinsip utilitarianisme Bentham dengan mengatakan bahwa moralitas tindakan diukur dari sejauh mana ia diarahkan kepada kebahagiaan. Sementara itu, kebahagiaan menurut Mill¹⁴⁴ terdiri atas perasaan senang dan perasaan sakit. Mill menolak tuduhan bahwa utilitarianisme memandang nikmat jasmani sebagai tujuan hidup manusia. Ia mengelaborasi nikmat jasmani sebagai tujuan hidup manusia. Ia mengelaborasi nikmat versi Bentham dengan nikmat jasmani dan nikmat rohani, misalnya nikmat estesis atau kebijaksanaan. Nikmat rohani lebih luhur, orang dapat saja melepaskan nikmat yang lebih rendah. Dengan pandangan tersebut dia menghadapi kritikan Carlyle dengan kalimat yang tidak kalah kerasnya “Lebih baik menjadi manusia yang tidak puas daripada babi yang puas. Lebih baik menjadi Sokrates yang tidak puas daripada seorang tolol yang puas” .

Bagi Mill, tuduhan bahwa utilitarianisme tidak dapat menampung keadilan dan tidak menjamin hak orang lain dihadapinya dengan jawaban bahwa jaminan terhadap hak-hak dan perlakuan yang adil merupakan syarat agar orang dapat merasa sejahtera. Tanpa itu tidak mungkin kesejahteraan dapat dinikmati, karena itu menurut Mill, hormat terhadap orang lain serta kewajiban untuk bertindak dengan adil dituntut oleh prinsip kegunaan. Dengan demikian Mill membantah prasangka bahwa utilitarianisme hanya sekedar mengusahakan apa yang baik bagi setiap individu, karena bagi dia utilitarianisme juga menuntut agar kesejahteraan umum dijadikan pertimbangan utama. Dari pemikiran Mill tersebut dapat dilihat bahwa dia menyadari adanya kekurangan terhadap gagasan awal utilitarianisme yang diajarkan oleh Bentham dan tampaknya Mill ingin memperbaikinya.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Frans Magnis Suseno, *Op Cit*, hal, 189

¹⁴⁵ *Ibid*, hal 189

Paham utilitarianisme yang dicela, dikritik, dan dimodifikasi, serta dibela seperti yang telah digambarkan itulah yang menjadi dasar bagi munculnya gagasan-gagasan awal tentang pasar bebas, bersama dengan tumbuh kembangnya ilmu ekonomi klasik era Adam Smith dan utilitarianisme yang dikaitkan dengan prinsip kebebasan John Stuart Mill. Gagasan tersebut sampai sekarang masih saja menjadi acuan tentang konsep pasar bebas yang menekankan pada kebebasan individu, padahal utilitarianisme pun telah mengalami perubahan seperti yang telah dikemukakan oleh Mill sendiri akan pentingnya pembatasan-pembatasan tertentu terhadap kebebasan individu.

BAB III

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 PKP2B

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 penyelesaian umum hingga pemesaranan.
- 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 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 manifestasi 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-aspek yang telah menjadi komitmen tersebut dalam wadah persetujuan RKAB.

Setiap perusahaan PKP2B wajib melaporkan secara kontinu 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 maupub 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 sapai 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 penilaian 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 (Kewilayahan, 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, efesiensi biaya produksi, Nett Prifit Margin, Penerimaan negara (pajak non pajak), ketepatanm pembayaran PNBP

- 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 Lingkungan 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 bersifat 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. Sengga 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 kedepan 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 kinerlah 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 Kementrian 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 kabupate/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 madebewing 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. Keduanya

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 Departemen 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 dikawasan 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 IV

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TIMUR ATAS PENGLOLAAN SUMBER DAYA MINERAL DAN BATUBARA PASCA DI TETAPKAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Perizinan

Perizinan memegang peranan yang sangat penting, pada usaha sektor mineral dan batubara dimulai dengan pemantapan aspek legal terhadap areal yang akan dijadikan wilayah pertambangan. Banyak kegiatan pertambangan yang terkena dampak akibat implementasi perizinan yang tidak jelas ketika UU No 32 tahun 2004 tentang sistem pemerintahan daerah diterapkan. Perizinan merupakan strategi untuk merespon kegiatan pertambangan yang menginginkan adanya kepastian dan stabilitas berusaha selain itu perizinan juga dimaksudkan sebagai strategi untuk mendorong dan mewujudkan pelaksanaan sistem pengelolaan pertambangan yang benar (*good mining practice*)

Melalui instrumen, pengaturan pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban. Izin sendiri sebagai salah satu instrument pengaturan yang paling banyak digunakan oleh pemerintah dalam mengendalikan masyarakat¹⁴⁶.

Untuk meningkatkan pelayanan perizinan pengelolaan pertambangan mineral, pemerintah provinsi Kalimantan timur dalam hal ini kantor Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Batubara, telah menentukan langkah-langkah proses dan prosedur pemberian izin dalam berbagai bentuk-bentuk perizinan dengan sistem "Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu" guna memudahkan pengurusan perizinan bagi pihak pengusaha pertambangan mineral di provinsi Kalimantan Timur sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor, 89 Tahun 2016 tentang perubahan ketiga atas peraturan gubernur Kalimantan Timur Nomor 48 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Gunung

¹⁴⁶Abdul Razak, 2012, Peraturan Kebijakan (*Bleidsregels*), Republik Institute dengan Rangkang Education, Yogyakarta., hal. 77

mengungkapkan bahwa :”Pengurusan perizinan berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, prosesnya panjang, namun setelah di alihkan ke Provinsi justru ringkas, dan cepat hanya saja butuh waktu”¹⁴⁷.

Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan batubara bertumpu pada landasan asas manfaat dan asas keterpaduan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan, dijelaskan bahwa, pengelolaan pertambangan diselenggarakan berdasarkan atas asas kedaulatan; kemandirian; kemanfaatan; keberlanjutan; keterpaduan; kebersamaan; keterbukaan; efisiensi-berkeadilan; kearifan lokal; kelestarian fungsi lingkungan hidup dan pembangunan yang berkelanjutan.

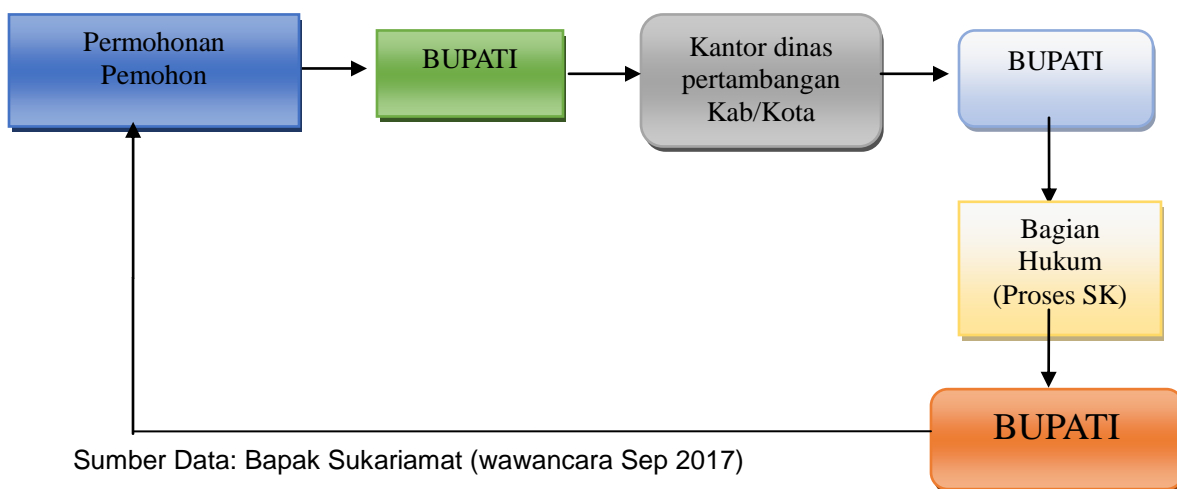
Berkaitan dengan ketentuan di atas berikut ini Gunung mengungkapkan bahwa :

Masalah pertambangan tidak terlepas dari lingkungan hidup, prinsip utama hukum pertambangan ialah pemerintah wajib memelihara dan melindungi sumber daya alam dan lingkungan hidup Indonesia untuk kepentingan dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia secara berkesinambungan¹⁴⁸.

Prosedur perizinan di Kabupaten berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan adalah sebagai berikut:

Bagan : 1

Prosedur Pengurusan Izin Lokasi di Kabupaten



Sumber Data: Bapak Sukriamat (wawancara Sep 2017)

¹⁴⁷Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Pertambangan Umum, Prov. Kalimantan Timur, tanggal 11 Agustus 2017

¹⁴⁸A.M. Yunus Wahid, 2011, Aktualisasi Kearifan Lokal Menuju Hukum Lingkungan yang Responsif, Pustaka Pena Press, Makassar, hal. 52.

Pada Pasal 5 ayat (1) Permen ESDM 43/2015 ini dijelaskan bahwa evaluasi dokumen perizinan dilakukan terhadap (i) IUP penyesuaian dari Kuasa Pertambangan (KP) dan/atau (ii) KP yang belum berakhir jangka waktunya tetapi belum disesuaikan menjadi IUP. Ada 5 kriteria yang dijadikan sebagai bahan evaluasi:

- (i) kriteria administratif,
- (ii) kriteria kewilayahan,
- (iii) kriteria teknis,
- (iv) kriteria lingkungan dan
- (v) kriteria finansial.

Pengajuan permohonan izin pertambangan ke bupati oleh perusahaan pertambangan harus memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut :

Persyaratan Administrasi

(1) Persyaratan administratif untuk badan usaha meliputi:

a. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral logam dan batubara:

- 1. Surat permohonan;
- 2. Susunan direksi dan daftar pemegang saham; dan
- 3. Surat keterangan domisili.

b. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral bukan logam dan batuan:

- 1. Surat permohonan;
- 2. Profil badan usaha;
- 3. Akte pendirian badan usaha yang bergerak di bidang usaha pertambangan yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang;
- 4. Nomor pokok wajib pajak;
- 5. Susunan direksi dan daftar pemegang saham; dan
- 6. Surat keterangan domisili

(2) Persyaratan administratif untuk koperasi meliputi:

a. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral logam dan batubara:

- 1. Surat permohonan;

2. Susunan pengurus; dan
3. Surat keterangan domisili.

b. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral bukan logam dan batuan:

1. Surat permohonan;
2. Profil koperasi;
3. Akte pendirian koperasi yang bergerak di bidang usaha pertambangan yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang;
4. Nomor pokok wajib pajak;
5. Susunan pengurus; dan
6. Surat keterangan domisili.

(3). Persyaratan administratif untuk orang perseorangan meliputi:

a. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral logam dan batubara:

1. Surat permohonan; dan
2. Surat keterangan domisili.

b. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral bukan logam dan batuan:

1. Surat permohonan;
2. Kartu tanda penduduk;
3. Nomor pokok wajib pajak; dan
4. Surat keterangan domisili.

(4). Persyaratan administratif untuk perusahaan firma dan perusahaankomanditer meliputi:

a. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral logam dan batubara:

1. Surat permohonan;
2. Susunan pengurus dan daftar pemegang saham; dan
3. Surat keterangan domisili.

b. Untuk IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi mineral bukan logam dan

atuan:

1. Surat permohonan;
2. Profil perusahaan;
3. Akte pendirian perusahaan yang bergerak di bidang usaha pertambangan;
4. Nomor pokok wajib pajak;
5. Susunan pengurus dan daftar pemegang saham; dan
6. Surat keterangan domisili.

Persyaratan Teknis

a. IUP Eksplorasi, meliputi:

1. Daftar riwayat hidup dan surat pernyataan tenaga ahli pertambangan dan/atau geologi yang berpengalaman paling sedikit 3 (tiga) tahun;
2. Peta wiup yang dilengkapi dengan batas koordinat geografis lintang dan bujur sesuai dengan ketentuan sistem informasi geografi yang berlaku secara nasional.

b. 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 pascatambang;
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 3 (tiga) tahun.

Persyaratan Lingkungan:

- a. Untuk IUP Eksplorasi meliputi pernyataan untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- b. Untuk IUP Operasi Produksi meliputi:
 1. Pernyataan kesanggupan untuk mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
 2. Persetujuan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Persyaratan Finansial

a. IUP Eksplorasi, meliputi:

1. Bukti penempatan jaminan kesungguhan pelaksanaan kegiatan eksplorasi; dan
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 pencetakan peta WIUP mineral bukan logam atau batuan atas permohonan wilayah.

b. IUP Operasi Produksi, meliputi:

1. Laporan keuangan tahun terakhir yang telah diaudit oleh akuntan publik;
2. Bukti pembayaran iuran tetap 3 (tiga) tahun terakhir; dan
3. Bukti pembayaran pengganti investasi sesuai dengan nilai penawaran lelang bagi pemenang lelang WIUP yang telah berakhir.

Menurut Sukariamat:

Izin Usaha Pertambangan sebelumnya banyak yang tumpah tindih ini disebabkan karena Bupati tidak mengikuti prosedur, tidak melalui telaahan teknis yang dilakukan oleh instransi terkait. Pengusaha

menghadap bupati kemudian bupati mengeluarkan IUP tanpa melalui prosedur yang telah ditetapkan¹⁴⁹.

Namun setelah di tetapkan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perizinan tidak di lakukan di Kabupaten/Kota melainkan di alihkan ke Pemerintahan Provinsi dalam hal ini kantpor Kementrian ESDN yang sebelumnya di sebut Dinas Pertambangan mineral dan batubara. Saat penetapan peraturan Pemerintahan Daerah yang baru maka pada saat itu semua Kabupaten/Kota di wajibkan untuk segera melakukan serah terima Personil-Pendanaan-Prasarana dan Sarana-Dokumen (P3D). Hal ini merupakan tindak lanjut dari Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri No. 120/253/Sj di anulir dari Pasal 404 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Demikian halnya dengan Bupati/Wali Kota untuk segera menyerahkan berkas perizinan kepada Gubernur berdasarkan surat edaran (SE) Menteri ESDM No. 04.E/DJB/2015. Berkas yang harus di serahkan segera adalah :

1. IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi mineral logam, mineral bukan logam, batuan, dan batubara, dan/atau IPR yang telah diterbitkan oleh Bupati/Walikota sebelum berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014;
2. IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi mineral logam, mineral bukan logam, batuan, dan batubara, dan/atau IPR yang terlanjur diterbitkan oleh Bupati/Walikota setelah berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014;
3. Rencana penetapan Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR) yang belum ditetapkan oleh Bupati/Walikota; dan
4. Permohonan;
 - a) Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) mineral bukan logam dan batuan;
 - b) IUP Eskplorasi mineral bukan logam dan batuan;
 - c) Peningaktan IUP Eksplorasi menjadi IUP Operasi Produksi minieral logam, mineral bukan logam, batuan, dan batubara;
 - d) Izin Pertambangan Rakyat (IPR);
 - e) Perpanjangan IPR;

¹⁴⁹Wawancara dengan Bidang Pertambangan Umum (Sukariamat) kantor ESDM Prov. Kaltim tanggal 11 september 2017

- f) Perpanjangan IUP Operasi Produksi logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan;

Jumlah IUP dari tahun 2015 hingga 2017 di provinsi Kalimantan Timur mencapai 1.181.

Kewenangan pemberian persetujuan dan perizinan pelaksanaan IUP untuk permohonan penambangan dalam negeri dapat dilimpahkan kepada gubernur sebagai kepala daerah provinsi untuk melaksanakan lebih lanjut pelimpahan kewenangan dimaksud, gubernur kepala daerah provinsi menugaskan kepada ketua badan perizinan terpadu satu pintu. Sedangkan untuk penanaman modal asing, kewenangan pemberian persetujuan IUP dilimpahkan kepada Direktorat Kementerian Energi Sumber Daya Mineral dan Batubara berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang baru.

Pasca berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 terhadap perizinan menurut Sukariamat (Staf PU yang menangani Perizinan) ¹⁵⁰ menjelaskan bahwa:

Saat Pemerintah Provinsi Cq. ESDM sedang melakukan penataan perizinan dengan mengevaluasi perizinan kemudian di beri label *Clean and Clear (CnC)* atau *Non Clean and Clear (Non-CnC)* yang berlabel *CnC* segera di cabut. Hasil evaluasi tersebut, di limpahkan dari Kabupaten/Kota yang menyebar di Provinsi Kalimantan timur, kemudian diadakan perizinan baru bahkan di moratorium berdasarkan Peraturan Gubernur: Nomor 17 Tahun 2015 tentang penataan pemberian izin dan non perizinan serta penyempurnaan tata kelola perizinan di bidang Pertambangan. Oleh karena itu sementara ini yang dilakukan hanya perpanjangan perizinan.

Pengalihan urusan dari Kab/Kota ke Provinsi dalam segala urusan di bidang pertambangan khusus untuk perizinan adalah sebagai upaya menjawab segala persoalan yang pernah terjadi sebelum di tetapkan UU No. 23 Tahun 2014 namun prinsip keadilan tetap menjadi skala prioritas sebagaimana gunung menyatakan melalui wawancara sebagai berikut: jika berbicara keadilan tentunya pemerintah Kab/Kota merasa tindakan tersebut tidak adil ¹⁵¹ mengingat kewenangannya sudah berpindah ke Pemerintah provinsi Cq. Kantor ESDM kemudian apapun yang dilakukan oleh Pemerintah ESDM Provinsi hanyalah menjalankan perintah Undang-Undang.

¹⁵⁰ Ibid Sukariamat (wawancara) 11 september 2017

¹⁵¹ Ibid Gunung (wawancara) 11 september 2017

Kebijakan perizinan sesungguhnya dibuat dengan berpedoman pada SOP dengan tidak membebani oleh pihak yang membutuhkan, dilaksanakan secara maksimal dengan prinsip cepat, sebab hakikat perizinan mendatangkan investasi demikian paparan Pak Gunung dalam wawancara penelitian.¹⁵²

Persoalan perizinan pada akhir-akhir ini, pasca di tetapkan peraturan Pemerintahan daerah yang baru menjadi viral disebabkan oleh adanya perbedaan ruang gerak pelaksanaan perizinan yang berbeda dengan sebelumnya yang identik dengan proses yang panjang namun, setelah mengalami peralihan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan bahwa setelah di Provinsi pengurusan menjadi ringkas, dengan bertindak secara tegas dan cepat memproses perizinan, hanya butuh waktu sebab dalam kondisi penanganan perizinan yang begitu banyak dengan keterbatasan sumber daya manusia.¹⁵³

Pasca peralihan merimbas pada padatnya pekerjaan di pemerintahan Provinsi tidak seimbang dengan staf (SDM), yang akan menindaklanjuti evaluasi perizinan yang begitu banyak jumlahnya, akibat dari sistem perizinan di rezim sebelumnya yang mengobral perizinan tanpa sadar merugikan negara yang merupakan strategi Nasional. Upaya moratorium adalah agar izin yang bermasalah mendapat penanganan yang serius. Kegiatan pertambangan tidak hanya berdampak positif secara ekonomi kepada negara namun memiliki dampak negatif pada aspek lingkungan. Hal ini berbeda pandangan dengan konsep pertambangan yang identik dengan merusak lingkungan oleh karena itulah di sebut sebagai strategi nasional sebab menyangkut hal publik dan hajat hidup orang banyak.

Agar pengelolaan pertambangan tetap berlangsung dengan baik dan bijak tentu peran pemerintah sangat besar di atas segalanya untuk mempertanggung jawabkan segala aset negara berupa potensi sumber daya alam yang berlimpah dengan mendapat porsi dan penanganan yang serius melalui regulasinya dan kebijakan untuk komitmen agar pihak perusahaan wajib melakukan penambangan yang benar dan prosedural (*legal mining practice*). Menurut Gunung (wawancara tanggal 11 september 2017):¹⁵⁴

¹⁵² ibid

¹⁵³ ibid

¹⁵⁴ ibid

Sebagai perpanjangan tangan dari direktorat jenderal ESDM, maka Kementerian ESDM Provinsi Kaltim Cq. Bidang Pertambangan Umum menegaskan bahwa pengelolaan pertambangan berimplikasi pada lingkungan, hanya secara rasio pengelolaan pertambangan tanpa merubah bentang alam mustahil bisa terkelola oleh sebab itulah kebijakan legal mining practice disertai SOP pengelolaan sebagai pedoman. Seiring berjalannya waktu jika di temukan ada tambang yang bermasalah sebagai pemerintah memberi peringatan satu, dua, dan tiga kali secara administrasi, jika pihak perusahaan tetap tidak mengindahkan peringatan tersebut yang acuannya pada UU No. 4 tahun 2009 tentang minerba bahwa izin tersebut di cabut. Karena karakteristik UU minerba tidak mengenal pidana yang membedakan dengan pelanggaran aspek lingkungan dengan regulasi yang berbeda dalam pengaturannya memberikan sanksi berupa pidana. Perhatian pemerintah dalam pengelolaan pertambangan sangat penting mengingat penghasil devisa negara. Sehingga wajib di awasi agar sejalan dengan konsep lingkungan sebagaimana pertambangan pengelolaan minyak yang tidak merusak begitu banyak lingkungan.

Akurasi data penelitian dilakukan dengan cara menelusuri beberapa perusahaan di bawah kewenangan pemerintah provinsi sebagai wujud implementasi kebijakan peraturan ke perusahaan dengan menetapkan kekuasaan pemerintah Provinsi atas tiga bagian yakni pilihan lokasi penelitian adalah Kabupaten Kutai Kartanegara yang di wakili oleh Perusahaan PT. Anugerah Bara Kaltim, Kota Samarinda di wakili oleh Perusahaan PT. Nuansa Citra Coal dan Kabupaten Kutai Timur di wakili oleh PT. INDOMINCO MANDIRI (INDOMINCO MANDIRI). Berikut ini akan di uraikan bentuk implementasi kebijakan Pengelolaan pertambangan berdasarkan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Indikator perizinan dan tanggapan pihak perusahaan akan digambarkan pada tabel sebagai berikut:

PERIZINAN	PT. ABK (Kab. Kukar)	PT. NCC (Kota Samarinda)	PT. INDOMINCO MANDIRI (Kab. Kutim)
Bentk Izin	IUP	IUP	PKP2B
Pemo dalam/l nvesta si	PMDN	PMDN	PMDN

Pelayanan Pemerintah Prov.	Terdapat perbedaan jika di Kabupaten serba cepat, namun di Provinsi segala pengurusan izin menjadi lama. Sebelumnya sehari sudah bisa jadi sekarang bisa sampai lima hari atau lebih	Terdapat perbedaan pelayanan yang semula kurang baik sekarang justru lebih baik	Pelayanan pemerintah provinsi berlangsung dengan baik sebab persoalan perizinan untuk status PKP2B di lakukan di Pemerintahan Pusat, justru kehadiran UU No, 23 tahun 2014 pihak perusahaan diuntungkan sebab tidak perlu melalui banyak pintu dalam hal ini di kab/kota.
Sinkronisasi Peraturan	Ditemukan ada peraturan dari direktorat jenderal ESDM yang tidak sejalan dengan Kementrian ESDM Provinsi. Misalnya mengenai pemungutan biaya perizinan oleh pusat tidak menetapkan namun di provinsi di tentukan dan sangat bervariasi	Terdapat pemberian sosialisasi peraturan dalam bentuk tertulis berupa Surat Edaran (SE)	Terdapat pelaksanaan yang baik selama ini pemerintah Provinsi mensosialisasikan ke perusahaan dengan mengikut sertakan perusahaan dalam berbagai kegiatan sebagai wujud sosialisasi seperti: meeting, seminar, lokakarya, assosiasi Perhapi yang dilaksanakan pada bulan Agustus dan September 2017. Prov senantiasa bersurat jika ada kebijakan baru misalnya semua perusahaan wajib memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT) kemudian pihak perusahaan bersama kontraktornya bersinergi untuk melaksanakan. Jika di temukan ketidakjelasan pada peraturan maka pihak perusahaan

			akan memfasilitasi agar Kementerian ESDM datang untuk memberi penjelasan peraturan.
Prinsip Transparan	Tidak transparan, sebab dalam penetapan biaya perizinan terdapat perbedaan	Sementara ini belum maksimal karena kondisi peralihan sehingga butuh waktu.	Sudah terlaksana bahkan sekarang perusahaan tidak kesulitan dengan sistem internet lebih mempermudah dan transparan misalnya via e-mail, dan audit sistem management.
Saran Untuk Pemerintah	Saran Untuk Pemerintah: 1. Agar segera menciptakan iklim pelayanan yang cepat dengan menggunakan sistem jaringan Internet(on-line) sehingga memudahkan pelayanan dengan sejumlah dokumen perusahaan yang di alihkian ke provinsi 2. Komitmen dalam melaksanakan aturan main di bidang usaha pertambangan (baik pemerintah, pengusaha, dan masyarakat). 3 Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi menyediakan sarana dan prasarana bagi masyarakat untuk mengakses pengelolaan aset dan/atau sumber daya mineral sebagai bentuk pengawasan masyarakat.	Saran untuk Pemerintah: agar menciptakan satu sistem yang praktis untuk mempercepat sistem pelayanan, namun memang butuh waktu mengingat telah terjadi perubahan peraturan dan pengalihan kewenangan	Saran unuk pemerintah: Agar Pelayanan perizinan yang terpadu satu pintu di lengkapi dengan keahlian secara teknis sehingga tidak berbelit-belit atau bolak balik mengevaluasi dokumen perusahaan

Sumber Data Primer di olah September 2017¹⁵⁵

Pelayanan perizinan Pengelolaan sumber daya mineral dan batubara di Provinsi Kalimantan Timur pasca di tetapkan perundang-undangan nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum berlasung secara optimal, efektif, dan efisiensi. Faktor personil dan sistem sangat mempengaruhi, yang tidak

¹⁵⁵ Wawancara dengan tiga perusahaan di hari yang berbeda Sep-Oktober 2017

sebanding dengan jumlah dokumen yang masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur dengan jumlah yang banyak.

1. Pembinaan dan Pengawasan Pertambangan (Inspektur Tambang/IT)

Pasca ditetapkannya UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pengelolaan IT menjadi kewenangan Pemerintah Pusat c.q KESDM. Saat ini Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur memiliki 57 pegawai negeri sipil (PNS) di sektor ESDM yang telah diangkat menjadi Inspektur Tambang. Ke 57 yang mengalami proses pengalihan dari Kabupaten/Kota termasuk yang dari provinsi sendiri yang berjumlah tujuh orang sehingga total keseluruhan mencapai 57 orang IT. Binwas ini dilakukan terhadap seluruh pelaku usaha pertambangan minerba bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Perusahaan Pemegang Izin Usaha Pertambangan, dan pihak terkait lainnya di Kalimantan Timur.

Pembinaan dan pengawasan yang di amanahkan oleh IT di atur berdasarkan Pasal 141 ayat (2) UU No 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral, bahwa pengawasan yang dilakukan IT antara lain: pengawasan teknis, pengawasan konservasi, pengawasan K3, pengawasan operasi pertambangan, pengawasan pengelolaan lingkungan hidup, reklamasi pasca tambang, pengawasan penguasaan teknologi pertambangan. Disamping itu peraturan minerba menurunkan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan kemudian melalui PP tersebut yang menjelaskan terkait teknis pertambangan. Disebutkan dalam Pasal 36 yaitu "Pengawasan Inspektur Tambang dilakukan melalui; Evaluasi laporan, pemeriksaan berkala, dan penilaian atas keberhasilan melaksanakan kegiatan.

Mekanisme pelaksanaan pengawasan sebagai berikut: ¹⁵⁶

Awalnya dimulai dari perencanaan pengawasan (Rencana Kerja) yang tentunya disusun terlebih dahulu, baru berjalan, Jadi misalnya pelaksanaannya di tahun 2017 maka penyusunan rencana kerja termasuk didalamnya masalah anggaran

¹⁵⁶ Aji Wahyu wawancara pada 12 September 2017 di KESDM

dilakukan pada tahun 2016. Setelah disetujui rencana anggaran serta pelaksanaannya maka dilakukan pengawasan.

Terkait dengan SOP atau pedoman kerja sebelum melakukan kegiatan pelaksanaan pengawasan dilapangan, terlebih dahulu menyurati pihak perusahaan termasuk didalamnya nama-nama yang akan melakukan pengawasan serta waktu pelaksanaan kegiatan berapa hari wajib dicantumkan.

Sebelum melakukan pengawasan, terlebih dahulu mempelajari dokumen terkait apa saja yang harus diawasi maka kemudian melakukan pengawasan. Misalnya pelaksanaan pengawasan lingkungan, tentunya IT mempelajari dokumen laporan pelaksanaan, pengelolaan, dan pemantauan lingkungan. Setelah di pelajari lalu kemudian doeksekusi kelapangan, selanjutnya proses pengawasan. Hasil kegiatan pengawasan dilapangan di tuangkan dalam bentuk laporan hasil kegiatan pengawasan; temuannya apa, saran-sarannya apa. Kalau di Inspektur Tambang hal-hal penting yang di tulis di buku tambang, waktu pelaksanaannya kapan, selesainya kapan. Setelah itu dilaporkan kepada pimpinan terkait kegiatan pengawasan.

Setelah melaporkan, lalu membuat surat lagi kepada perusahaan yang bersangkutan terkait hasil tindak lanjut pengawasan.

Untuk jenis pengawasan yang dilakukan adalah:¹⁵⁷

1. Pengawasan administrasi yaitu melakukan evaluasi laporan-laporan.
 - a) Pengawasan langsung atau kelapangan, baik itu inspeksi yaitu pemerinkasaan rutin
 - b) Pemeriksaan yaitu misalnya pengaawasan lingkungan, temuan kasus-kasus.
 - c) Pengujian yaitu pengujian alat teknologi yang dipakai perusahaan tambang.
2. Inspeksi merupakan pengawasan yang direncanakan biasanya tiga bulan sekali, enam bulan sekali, dan setahun sekali. Tergantung anggarannya yang dibuat sesuai dengan rencana kerja. Kalau di peraturan Inspeksi dilaksanakan setahun sekali.

¹⁵⁷ibid

3. Pemeriksaan merupakan pengawasan yang tidak terencana, apabila ada laporan, pengaduan, kita langsung turun kelapangan. Khusus untuk pemeriksaan tidak terlebih dahulu dengan surat tidak apa. Tidak terencana maksudnya tidak terjadwalkan jadi sewaktu waktu bisa langsung turun jika ada laporan pengaduan. Palingan kita hanya memberitahukan melalui via sms jika akan melakukan pemeriksaan.

Laporan dari masyarakat perihal kerusakan lingkungan juga dapat dilaporkan ke KEDM apabila benar terdapat temuan bisa langsung menyuratin ke dinas bahwa dilingkungan masyarakat ada temuan-temuan kasus. Nah oleh karenanya kepala dinas pun akan resmi menugaskan kita, tapi klau sifatnya darurat misalnya korban meninggal kita langsung terjun kelapangan jika bersifat aksidental.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, menetapkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kaitan dengan implementasi pengawasan pemerintah daerah apakah sudah sejalan dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang menghapuskan kewenangan Kabupaten/Kota. Hal tersebut sejalan, karena pada intinya pengawasan tetap ada dan tidak dihapus karena pengelolaan itu perlu diawasi, baik secara administrasi maupun dilapangan. Maknayakan pengelolaan sumber daya alam yang dimuat dalam undang-undang 23 termasuk perizinan ditarik ke provinsi, itu saya pikir salah satu faktor pelayanan begitu juga pengawasan. Dan memang akhirnya perlu penyesuaian, tapi saya pikir kedepannya bisa lebih baik. ¹⁵⁸

Amanat Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengandung makna, bahwa lingkungan yang baik dan sehat adalah hak setiap warga negara. Sejalan dengan hadirnya UU No. 23 Tahun 2014 dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan pemerintah. Untuk sekarang belum berjalan, tapi kedepannya harapannya bisa efektif karena itu aturan sudah dijalankan selama tiga tahun. Tapi untuk kegiatan pengawasan lingkungan tidak hanya Inspektur Tambang, ada juga dinas lingkungan hidup, mereka juga punya pejabat pengawas lingkungan hidup, mereka punya peranan penting dalam melaksanakan Pasal 28 H.

¹⁵⁸ ibid

Adanya kewenangan kabupaten/kota atas pengelolaan sumber daya mineral seperti yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, dan satu sisi peraturan UU No. 23 Tahun 2014, bahwa kewenangan kabupaten/kota telah dihapuskan. UU No. 4 tahun 2009, terkait pembinaan pengawasan, kewenangan pengawasan merupakan tanggung jawab menteri KESDM, dalam Pasal tersebut ditetapkan bahwa “ menteri dapat melimpahkan kepada gubernur kewenangan pengawasan”. maksudnya otoritas pemerintah pusat itu di Menteri. Cuman memang akhirnya perlu ada revisi undang-undang. Karena berbiacara pasal/peraturan interpretasi setiap orang berbeda-beda.¹⁵⁹

Pasca di tetapkan UU No 23 tahun 2017, kegiatan pengawasan tetap ada, namun sebagai IT statusnya ditarik menjadi pegawai pusat dan tetap bertempat diprovinsi. Kendala yang terjadi adalah mengenai anggaran. Permasalahan anggaran berimbas pada sarana dan prasarana dan kinerja bimwas (IT). Anggaran memang menjadi tanggung jawab provinsi dan untuk tahun 2017 ini tidak dianggarkan kemungkinan 2018 juga tidak ada. Karena Kaltim mengalami devisa atau kekurangan anggaran. Dengan kondisi seperti di temukan tidak efektif kinerja dari IT, Hal ini dibenarkan oleh BPK maupun BPKP yang menganjurkan agar tidak melakukan kegiatan pengawasan tanpa adanya anggaran. Hadirnya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah, apakah menimbulkan persoalan terhadap fungsi pengawasan atas pengelolaan sumber daya mineral dan batubara.

Menyikapi kondisi pasca tersebut, awalnya memang menjadi persoalan yakni masalah peralihan pegawai, yang berlangsung cukup lama, mulai dari pendataan, evaluasi dan sampai dinyatakan pegawai pusat butuh waktu cukup lama dan memang berjalan kurang sempurna. Akhirnya yang terjadi justru tindakan yang bertentangan dengan peraturan jika kebijakan IT berstatus pegawai pusat, namun perangkat aturan main masih menggunakan kebijakan daerah Provinsi. contohnya status sebagai pegawai pusat tapi menggunakan anggaran dana provinsi. Maksudnya adalah terkait regulasi maupun semacamnya belum ada terkait anggaran yang akan digunakan, anggaran dari daerah pegawainya dari pusat. Nah baru kali ini ada seperti ini.¹⁶⁰

¹⁵⁹ibid

¹⁶⁰ibid

Masalah kepegawaian sudah clear, cuman dalam pelaksanaan perlu pemerintah pusat / mendagri menerbitkan kembali atau menambah aturan-aturan terkait keterbukaan ataupun transparansi informasi di dalam pengelolaan sumberdaya mineral dan batubara dari perusahaan. Sekarang tidak bisa ditutup-tutupi lagi, apalagi kegiatan pertambangan bersifat terbuka, masyarakat mudah akses, perusahaan juga kalau menutup-nutupi malah agak repot. Untuk sekarang memang terbuka untuk mereka melaporkan, cuman mungkin penyaluran informasi yang perlu diliat, media social kan banyak sekali dan mudah sekali diakses.

Kendala/ hambatan yang dihadapi dalam melakukan fungsi pengawasan sebagai berikut¹⁶¹:

- Faktor geografis (sulitnya untuk menjangkau daerah daerah yang jauh)
- Sarana dan prasarana operasional tidak ada. Jumlah IT tidak sesuai dengan tempat
- Anggaran operasional

Upaya yang dilakukan adalah:¹⁶²

- Pelaksanaan pengawasan yang bisa dikerjakan berupa evaluasi laporan maupun temuan kasus.
- Anggaran operasional, dari pihak kementrian sedang mengupayakan dan melakukan evaluasi-evaluasi, tidak banyak provinsi yang menganggarkan. Karena masih terkendala aturan, sebab payung hukum yang belum ada. Sedangkan laporan pertanggung jawaban IT Provinsi Kaltim menjadi masalah.
- Sarana prasarana, ini terus dilakukan upaya masih lobi-lobi
- Letak geografis, saat ini memang belum ada kegiatan. Inisiatif kita yah tetap mendorong pemprov untuk pengadaan anggaran untuk operasional. Walaupun letaknya jauh tapi kalau ada anggaran ini tidak jadi masalah dan bisa kita jangkau.

Sistem koordinasi IT, perusahaan, dan pemerinta daerah, berjalan baik, karena Kepala Dinas (KESDM) setiap sebulan sekali menagadakan pertemuan rutin dengan perusahaan-perusahaan, membahas beberapa isu-isu maupun koordinasi

¹⁶¹ ibid

¹⁶² ibid

atau memberikan masukan terkait pelaksanaan pengelolaan pertambangan.

Mengacu pada Pasal 16 UU 23 tahun 2014, disana ada dijelaskan bahwa” dalam masa jangka waktu dua tahun setelah peraturan ini dilaksnakan pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membuat norma, standar, serta kriteria”. Kalau di IT bertugas selaku bimbingan dan pengawasan di perusahaan pertambangan. Pada aspek kepegawaian beberapa surat edaran (SE) sudah diterbitkan. Abesen belum ada jika ada namun masih bersifat manual, pedoman kerja serta teknis sudah ada, melalui dinas provinsi (KESDM) yang membuat.

Tabel: Keadaan Inspektur tambang sebelum dan sesudah berlakunya UU 23 Tahun 2014.

SEBELUM BERLAKUNYA	SETELAH BERLAKUNYA
1) Pemerintah melakuka pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah namun tidak dirumuskan dengan jelas	1) Pembinaan dan Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di lakukan secara jelas dengan berbagai instrumen, seperti evaluasi, klasifikasi, persetujuan.
2) Tidak terdapat sanksi bagi kepala daerah yang melakukan tugas dan tanggungjawabnya atau melanggar peraturan perundang-undangan	2) Diatur sanksi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang melanggar aspek-aspek kritis dan penting yang mempengaruhi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan.
3) Tidak ada pengaturan yang jelas peran kementerian/LPNK dalam melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah	3) Kewenangan pembinaan oleh kementerian yang urusannya di otonomikan di perjelas berupa pengawasan teknis, sedangkan pengawasan umum dilakukan oleh pengawasan umum
	4) Peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di pertegas dan diperkuat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota di wilayahnya.

Data Primer di olsh september 2017¹⁶³

¹⁶³ ibid

B. Kepastian Hukum

Berbagai peraturan di tingkat daerah baik berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota, yang mengatur pengelolaan sumberdaya alam yang semula menjadi kewenangannya, harus ditinjau ulang bahkan dicabut atau dinyatakan tidak berlaku. Hal ini penting, guna mewujudkan ketertiban dan memberikan kepastian hukum. Sebaliknya bagi pemerintah provinsi dan atau pemerintah pusat perlu membuat regulasi baru sebagai dasar atau payung hukum dalam pelaksanaan apa yang menjadi kewenangannya dalam melakukan pengelolaan sumberdaya alam.

Kepastian hukum sangat dibutuhkan oleh pihak perusahaan sebab dalam melakukan penambangan selain tunduk pada ketentuan hukum juga ketentuan lain yang terkait dan tidak bisa dilepaskan begitu saja. Kepastian hukum adalah adanya konsistensi peraturan ditunjukkan dengan adanya peraturan yang tidak saling bertentangan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, dan dapat dijadikan pedoman untuk jangka waktu yang cukup sehingga tidak terkesan setiap pergantian pejabat selalu diikuti pergantian peraturan yang bisa saling bertentangan.

Tanggapan pihak perusahaan dalam pengurusan peizinan terdapat ketidak sinkronan antara kebijakan dirjen pusat dengan kementerian ESDN Provinsi Kaltim, suatu pengalaman saat pengurusan izin pengapalan di kenakan biaya dan bervariasi padahal pihak perusahaan tahu bahwa kebijakan dirjen tidak mengatur mengenai pemungutan tersebut, karena sebuah kebijakan maka, tetap di tunaikan oleh perusahaan sekalipun di rasa tidak jelas dan sampai saat ini anggaran tersebut di kembalikan menimbulkan ketidakjelasan.¹⁶⁴

Menyikapi kondisi di atas kepastian hukum atau supremasi hukum sangat penting, untuk mewujudkan hukum yang sebenar-benarnya dan keadilan yang merata. Dengan demikian wujud dari kepastian hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut:¹⁶⁵.

¹⁶⁴Wawancara PT. ABK Sep 2017

¹⁶⁵ Sentosa Sembiring, 2007, Hukum Penanaman modal , Pembahasan Dilengkapi Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, CV. Nuansa Aulia, Bandung, hal38.

adalah peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum di seluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi hanya bagi golongan tertentu. Selain itu dapat pula peraturan setempat yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku di daerahnya saja, misalnya peraturan kotapraja.

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa peranan hukum dalam menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif merupakan persyaratan mutlak, mengingat para investor tidak akan melakukan penanaman modal di tempat yang tidak memiliki kepastian hukum hal ini dapat menimbulkan suatu resiko hukum yang sangat tinggi.

Seperti yang di ungkapkan oleh petusahaan PT. Indominco Mandiri di Kabupaten Kutim bahwa rakyat melakukan demo sebab ingin menggunakan jalan Indominco Mandiri untuk angkutan truk masyarakat. Serta berbagai tuntutan masyarakat terhadap perusahaan dalam kondisi ini pihak perusahaan merasa tidak nyaman dan butuh kepastian hukum pemerintah.¹⁶⁶

Pada dasarnya, kewajiban pemerintah daerah adalah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan pembangan. Untuk menjamin kepastian dan keamanan itu, perlu diatur kewenangan pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pertambangan yang jelas. Kondisi provinsi Kaltim saat ini adalah pemerintah daerah belum mampu memberikan jaminan keamanan berusaha bagi penanam modal baik penanam modal asing maupun penanam modal dalam negeri untuk mengembangkan usaha di daerah. Beberapa hal yang menghantui para penambang di Kaltim belum terjawab, yaitu kepastian hukum dan jaminan keamanan, kondisi infrastruktur pendukung, dan tanah hak ulayat. Padahal iklim penanaman modal yang kondusif dapat meningkatkan kegiatan ekonomi, baik berskala besar maupun kegiatan ekonomi kerakyatan.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum pihak perusahaan akan tahu kejelasan akan hak

¹⁶⁶Wawancara bapak Zaenal Arifin (PT.PT. INDOMINCO MANDIRI) 19 Oktober 2017

dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pulah penerapannya. Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi. Hal tersebut sejalan dengan teori *good governance* yang dikemukakan oleh G.H Addink, berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum. *good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah yaitu:

Pertama, *to guarantee the security all person and society itself* (penjamin keamanan setiap orang dan masyarakat). Kedua, *to manage an effective framework for the public sector, the private sector, and civil society* (mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta, dan masyarakat). Dan ketiga, *to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population* (memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat). Dalam mewujudkan teori G.H Addink, maka perlu di sinergikan melalui upaya *principle of certainty* (asas kepastian hukum, yang merupakan prinsip utama dalam mengimplementasikan *good governance*).

Penjelasan mengenai kebijakan pemerintah pada aspek pengelolaan pertambangan mineral dan batubara Pasca di tetapkan UU No, 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah adalah bahwa aspek Perizinan, Pembinaan dan Pengawasan, Fasilitas dan Kepastian sangat di butuhkan demi kestabilan Nasional. Pengelolaan Pertambangan mineral merupakan Strategi Nasional yang berdampak pada pendapatan negara dan juga berimplikasi pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Menurut Carl I. Friedrich Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang

diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Disinilah peran dari pemerintah untuk dapat bertindak secara tegas terhadap aspek pertambangan minerba, sebagai potensi utama pendapatan negara. Pengaturan dan kebijakan sebagaimana di tegaskan dalam konstitusi Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Sangat jelas bahwa jika pengelolaan minerba berlangsung berdasarkan pada peraturan yang berlaku, terdapat kebijakan yang tegas dari pemerintah, pengelolaan yang baik dan benar, diurus dengan sebenar-benarnya melalui sistem perizinan disertai dengan pembinaan dan pengawasan yang kontinyu dan maksimal maka tujuan untuk menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat terwujud.¹⁶⁷ Hal ini sejalan dengan teori keadilan menurut **Theory Mixed Economic System**. Sebagaimana telah dikemukakan oleh W. Friedman. "*mixedeconomy*" (ekonomi campuran) adalah mencakup berbagai cara dimana kekuasaan negara digunakan untuk mengontrol atau mengawasi sistem ekonomi negara tersebut, meskipun ekonomi dijalankan oleh perusahaan-perusahaan swasta. W. Friedman berpendapat bahwa empat fungsi negara dalam sistim ekonomi campuran, yakni :

- a. Fungsi Negara sebagai "*Provider*"
- b. Fungsi Negara Sebagai "*Regulator*"
- c. Fungsi Negara Sebagai "*Entrepreneur*"
- d. Fungsi Negara Sebagai "*Umpire*"

Kondisi di Indonesia jika mengacu pada prinsip *Provider* bahwa yang memberi jaminan atas kelangsungan hidup masyarakat dalam suatu negara adalah negara, sehingga konsep *welfare state* dapat diimplimentasikan dalam bentuk bahwa negara tidak hanya bertindak selaku penjaga malam atau Satpam, ronda malam, namun juga mampu memberi jaminan akan kelangsungan hidup masyarakatnya secara substansial. Agar masyarakat dapat merasakan hidup stabil tanpa merasakan ada kecemasan.

¹⁶⁷Suryaninggi, 2017, Eksistensi Negara atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber daya Mineral dan Batubara, Penerbit Total Media, Yogyakarta.

Kondisi *Regulator*, peran pemerintah adalah membuat peraturan untuk menciptakan keteraturan, tertiban, keamanan dalam hidup bernegara. Peraturan dapat di wujudkan dengan adanya saling koordinasi, sinergitas dan harmonisasi antara pemerintah dengan rakyat, tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan SDA demi kesejahteraan rakyatnya.

Kondisi *Entrepreneur*, yang berarti bahwa negara selaku penguasa Negara Cq. Pemerintah seharusnya bertindak sebagai pengusaha. Pelaku usaha atas Pengelolaan Sumber daya mineral dan batubara yang berada dalam suatu negara kekuasaan. Namun secara empiris perlu di pahami bahwa pertambangan memiliki karakter sebagai berikut, memiliki resiko yang besar, teknologi yang tinggi, modal yang besar. Untuk kondisi seperti Indonesia kemampuan modal untuk melakukan usaha masih sangat jauh mengingat modal dalam pengelolaan pertambangan bagaikan perumpamaan membangun sebuah negara yang butuh modal besar. Sangat berkaitan dengan karakter beresiko yang tinggi, yang berarti bahwa dalam pengelolaan pertambangan mineral nagaikan memberi barang dalam karung, yang tidak jelas isinya ada atau tidak. Artinya diawal pengerjaan sudah mengeluarkan modal yang besar yang belum tentu ada berhasil, sehingga kerugian sudah mutlak di persiapkan. Kondisi seperti ini, untuk Negara Indonesia, tentu tidak sanggup, sehingga upaya yang dapat di lakukan dalam aspek perusahaan adalah dengan membuka investasi besar-besaran. Oleh karena itu, upaya ini hendaknya diiringi dengan Regulasi yang kuat dan menempatkan peran pemerintah lebih tinggi dari pengusaha.

Teknologi yang tinggi dalam pengelolaan Pertambangan mineral dan batubara bermakna, bahwa sangat di butuhkan sumber daya manusia yang benar-benar memiliki keilmuan yang spesifik dalam pengelolaan pertambangan mineral, dan di samping itu juga membutuhkan sarana prasarana dengan teknologi yang juga tinggi.

Kondisi *Umpire*, Negara Cq. Pemerintah menjadi wasit atau penengah, dalam pengelolaan pertambangan mineral, sebagai upaya untuk mewujudkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Keutamaan memahami sistem ekonomi campuran seperti yang dikemukakan oleh W. Friedmant, pemerintah memiliki tiga peran penting dalam mengatasi masalah-masalah pada sistem ekonomi pasar (bebas), yaitu:¹⁶⁸

1. Mengatasi alokasi sumber daya yang tidak efisien, seperti: monopoli, eksternalitas, dan barang publik.
2. Mengatasi distribusi penghasilan yang tidak merata.
3. Mengatasi masalah-masalah ekonomi makro, seperti: inflasi, pengangguran, dan pertumbuhan ekonomi.

Upaya mengatasi monopoli, pemerintah mengeluarkan peraturan yang melarang perusahaan melakukan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Di Indonesia peraturan ini terdapat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

- Untuk mengatasi biaya eksternal (eksternalitas), pemerintah mengeluarkan peraturan yang melarang polusi dan pencemaran lingkungan. Di Indonesia peraturan ini terdapat pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang perindustrian.
- Untuk mengatasi komersialisasi barang publik, pemerintah menyediakan fasilitas pendidikan, transportasi, dan kesehatan.
- Untuk mengatasi distribusi penghasilan yang tidak merata, pemerintah memberlakukan tarif pajak progresif, subsidi, dan upah minimum.
- Untuk mengatasi masalah ekonomi makro, pemerintah memberikan kestabilan dengan mengeluarkan kebijakan ekonomi makro (fiskal dan moneter), serta memberikan stimulus.

Sistem ekonomi kerakyatan adalah sebuah sistem perekonomian yang ditujukan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi.¹⁶⁹ Sistem ini merupakan sistem ekonomi yang diterapkan di Indonesia. Peran negara pada sistem ekonomi kerakyatan adalah:¹⁷⁰

- Menyusun perekonomian sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan; mengembangkan koperasi (Pasal 33 ayat 1).

¹⁶⁸Samuelson & Nordhaus, 2009, "Market, Command, and Mixed Economies," *Economics, 19th edition*, McGraw-Hill, New York, NY.

¹⁶⁹Mulyati, E., 2009, "Ekonomi Kerakyatan," <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/Dr.%20Endang%20Mulyani,%20M.Si./EKORA%20-%20Hakekat%20EKORA.pdf> (diakses 1 November 2017).

¹⁷⁰Dedy, M., 2015, "Ekonomi Kerakyatan, dari Bung Hatta sampai Jokowi?," *Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan*, <http://sumsel.bps.go.id/KegiatanLain/view/id/10> (diakses 1 November 2017).

- Menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; mengembangkan BUMN (Pasal 33 ayat 2).
- Menguasai dan memastikan pemanfaatan bumi, air dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat 3).
- Mengelola anggaran negara untuk kesejahteraan rakyat; memberlakukan pajak progresif dan memberikan subsidi.
- Menjaga stabilitas moneter.
- Memastikan setiap warga negara memperoleh haknya untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2).
- Memelihara fakir miskin dan anak terlantar (Pasal 34).

Sekadar membandingkan dengan sistem perekonomian ala Kapitalisme, bahwa negara umumnya diartikan sebagai suatu sistem ekonomi di mana aktivitas ekonomi komersial (untuk mencari keuntungan) dilakukan oleh negara. Faktor produksi diatur dan dikelola sebagai perusahaan negara (SOE), atau perusahaan terbuka yang pemegang saham pengendalinya adalah negara (en: *State Holding Enterprise*). Banyak orang berpendapat bahwa sistem ekonomi China modern adalah bentuk lain dari sistem ini, juga dulu Uni Soviet secara tidak disadari juga menggunakan sistem ini.¹⁷¹

Sistem ekonomi pasar sosialis adalah sistem ekonomi yang berdasarkan dominasi sektor-sektor yang dimiliki negara pada perekonomian pasar terbuka. Sistem ini adalah sistem yang digunakan oleh negara China dan secara luas dikenal sebagai bentuk lain dari sistem kapitalis negara. Sedikit berbeda dengan sistem ekonomi kapitalisme negara, faktor produksi diatur dan dikelola tidak hanya oleh perusahaan negara (SOE) dan perusahaan terbuka yang pemegang saham pengendalinya adalah negara (SHE), namun juga perusahaan swasta.¹⁷²

Sistem Model Nordik atau juga disebut dengan Kapitalisme Nordik adalah sistem ekonomi yang merupakan kombinasi dari kapitalisme pasar bebas dengan kesejahteraan negara yang komprehensif dan perundingan bersama di tingkat nasional.

¹⁷¹Wikipedia contributors, "State capitalism," Wikipedia, The Free Encyclopedia, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=State_capitalism&oldid=740732132 (diakses 1 November 2017).

¹⁷²Wikipedia contributors, "Socialist market economy," Wikipedia, The Free Encyclopedia, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Socialist_market_economy&oldid=745434288 (diakses 1 November 2017).

Sistem ini digunakan di negara-negara Nordik, yaitu: Denmark, Finlandia, Norwegia, Islandia, dan Swedia. Karakteristik dari sistem ini diantaranya:¹⁷³

- Jaring pengaman sosial yang rinci, ditambah dengan layanan publik seperti pendidikan gratis dan layanan kesehatan universal.
- Hak properti yang kuat, penegakan kontrak, dan kemudahan melakukan bisnis.
- Rencana pensiun publik.
- Hambatan rendah untuk perdagangan bebas.
- Kecilnya regulasi produk di pasar, dll.

Keunggulan sistem ekonomi campuran antara lain:¹⁷⁴

- Sebagian besar bisnis dan industri dapat diserahkan pada perusahaan swasta yang cenderung lebih efisien dari perusahaan yang dikendalikan negara.
- Hak individu/swasta diakui dengan jelas.
- Sistem ekonomi campuran memperbolehkan campur tangan pemerintah untuk mengatasi masalah pada sistem ekonomi pasar bebas, seperti: monopoli, eksternalitas, dan barang publik.
- Sistem ekonomi campuran dapat menciptakan pemerataan dan menyediakan "jaring pengaman" untuk mencegah rakyat hidup sangat miskin. Dalam saat bersamaan, sistem ini juga dapat membuat rakyat menikmati imbalan finansial dari kerja keras dan kewirausahaan.
- Pemerintah dapat menciptakan stabilitas ekonomi makro dengan kebijakan fiskal dan moneter.

Kelemahan sistem ekonomi campuran antara lain:¹⁷⁵

- Sulit untuk mengetahui seberapa jauh pemerintah sebaiknya mengintervensi pasar dan ekonomi makro.
- Sistem ekonomi campuran oleh pakar sistem sosialis dianggap terlalu banyak memperbolehkan kekuatan pasar, hal ini menyebabkan perbedaan kesejahteraan (en: *inequality*) dan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Sedangkan oleh pakar sistem pasar bebas, sistem campuran dianggap terlalu banyak mengintervensi pasar.
- Pemerintah umumnya adalah pengelola ekonomi dan bisnis yang buruk, karena pemerintah dipengaruhi oleh kepentingan politik dan faktor jangka

¹⁷³Wikipedia contributors, "Nordic model," Wikipedia, The Free Encyclopedia, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Nordic_model&oldid=748568773 (diakses 1 November 2017).

¹⁷⁴Pettinger, T., 2012, "Mixed economy," EconomicsHelp.org, <http://www.economicshelp.org/blog/glossary/mixed-economy/> (diakses 11 November 2016).

¹⁷⁵Eko, Y., 2009, "Mengidentifikasi Sistem Ekonomi, Untuk Memecahkan Masalah Ekonomi," *Ekonomi 1 : Untuk SMA dan MA Kelas X, Pusat Perbukuan, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta*

pendek lainnya. Akibatnya, perusahaan negara menjadi tidak efisien dan timbulnya KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)

Peran Pembinaan dan Pengawasan oleh Inspektur Tambang sangat besar dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, baik terhadap keselamatan kerja, sosialisasi peraturan pada pasca di tetapkan UU No.23 Tahun 2014 tidak berlangsung dengan baik bahkan menjadi vakum akibat devisa anggaran pemerintah. Kondisi devisa anggaran yang terjadi di pemerintahan oleh pihak perusahaan menilai tidak mau tahu, yang jelas jika sudah menjadi aturan dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan maka seharusnya di jalankan. Pendapat ini ada benarnya jika di tinjau dari aspek manfaat hukum diantaranya adalah supremasi hukum. Hukum tidak akan menjadi suprem jika tidak di tegakkan oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan (pemerintah) beserta seluruh rakyatnya.

B. Bentuk-Bentuk Kebijakan

SOP, Prosedur Pelaksanaan, Norma, dan Kriteria

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.

Disamping kebijakan kongkrit 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 pengutamaan 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:

- a) melaksanakan prioritas pemenuhan mineral dan batubara untuk kebutuhan dalam negeri;
- b) memberikan kepastian transparansi dalam kegiatan pertambangan;
- c) melaksanakan peningkatan pengawasan dan pembinaan;
- d) mendorong peningkatan investasi dan penerimaan negara;
- e) mendorong pengembangan nilai tambah produk komoditi hasil tambang; dan
- f) 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*.

Pasca di tetapkan UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, terjadi peralihan kewenangan pemerintahan kabupaten/kota ke pemerintahan Provinsi dalam hal ini adalah kantor Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Batubara (KESDM). Pada saat yang bersamaan pengelolaan pertambangan mineralbaoleh pemerintah provinsi (Gubernur)menindak lanjuti dengan mengeluarkan moratorium penghentian sementara dan segera melakukan penataan terhadap izin-izin yang bermasalah. Izin yang sudah memenuhi syarat di beri simbol CnC, bagi yang memenuhi syarat operasi jika belum di beri kesempatan untuk melaku kelengkapan izin dan sementara masuk dalam kategori non CnC.

Tindakan yang dilakukan gubernur bersinergi dengan di tetapkan Surat Edaran Menteri ESDM No. 04.E/30/DJB/2015, yang menetapkan bahwa Bupati/Kota segera menyerahkan berkas perizinan kepada Gubernur. Berkas berupa dokumen yang wajib di serahkan adalah:

1. IUP Operasi
2. IUP Eksplorasi
3. Dan lain-lain

Selanjutnya Menteri Dalam Negeri juga mengeluarkan Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri No. 120/253/Sj yang di tetapkan pada tanggal 16 januari 2015. Surat Edaran ini merupakan rujukan dari pasal 404 UU No. 23 Tahun 2014, yang menganjurkan agar segera melakukan serah terima Personil-Pendanaan-Prasarana dan sarana-Dokumen (P3D),sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang diatur berdasarkan undang-undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan. Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 404 di atas, siklus anggaran dalam APBN dan APBD, serta untuk menghindari stagnasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berakibat terhentinya pelayanan kepada masyarakat, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pelayanan kepada masyarakat luas dan masif, yang pelaksanaannya tidak dapat ditunda dan tidak dapat

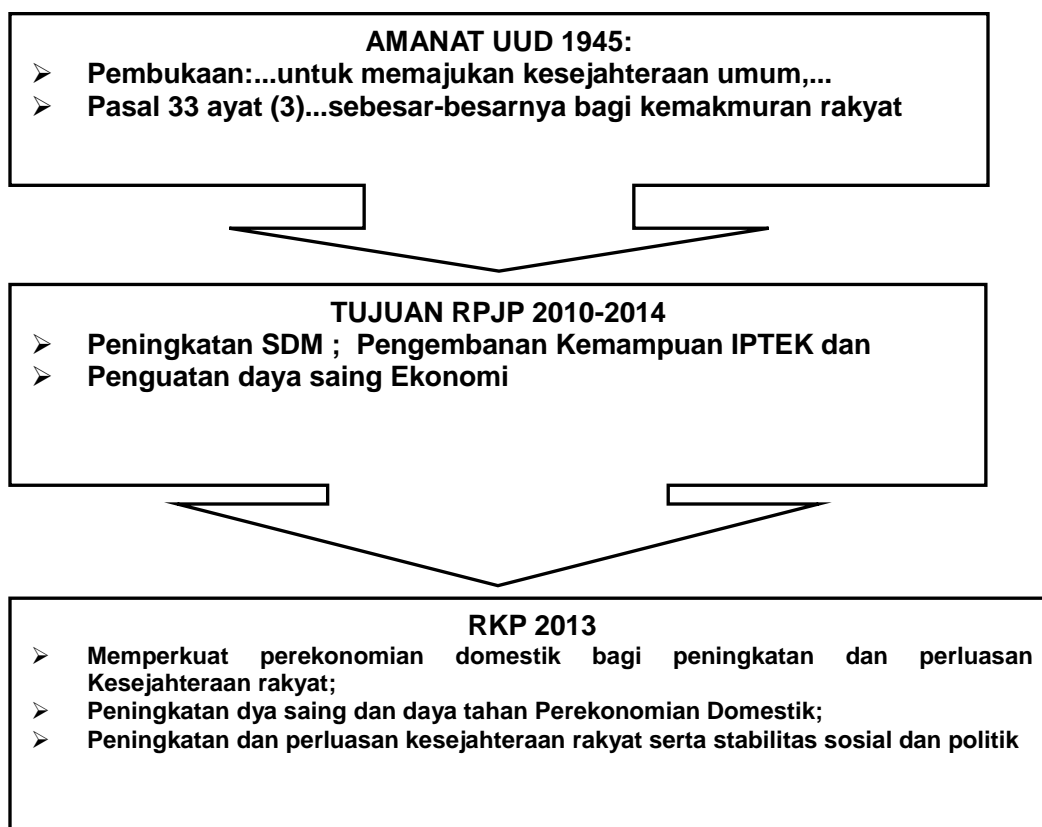
dilaksanakan tanpa dukungan P3D, tetap dilaksanakan oleh tingkatan/susunan pemerintahan yang saat ini menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren tersebut sampai dengan diserahkannya P3D.

Dengan pengalihan kewenangan, kabupaten/kota di desak agar segala dokumen-dokumen juga di alihkan ke pemerintahan provinsi. Berkas yang sudah di alihkan ke provinsi selanjutnya di tindaklanjuti dengan:

1. Menginventarisasi Perizinan yang masih berlaku, sedang nerproses pengajuan dan yang atau berakhir;
2. Menginventarisasi regulasi dan kebijakan terkait bidang ESDM;
3. Mempersiapkan ESDM;
4. Berkordinasi teknis dengan Kementrian ESDM

Pertambangan mineral dan batubara harus di kelolah dengan benar, sebab merupakan strategi Nasional, jika dalam pengelolaan pemerintah tidak mengambil peran, maka akan memberi dampak yang buruk bagi NKRI. 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 : Alur Kebijakan Sub Sektor Mineral Dan Batubara



FOKUS SUB SEKTOR MINERAL DAN BATUBARA 2013

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

Berdasarkan alur kebijakan di atas maka temuan di lapangan melalui wawancara dengan pihak perusahaan terutama di PT. Indominco Mandiri yang berada di Bontang Kutai Timur, mengatakan bahwa pemenuhan *DMO*, sudah dilaksanakan, dan untuk kondisi batubara PT. Indominco Mandiri memiliki kualitas yang sangat memuaskan dan nilai jual yang besar untuk di kirim keluar negeri maka upaya yang dilakukan untuk memperbaiki pemasukan kas negara adalah dengan menjual batubara keluar negeri lalu keuntungannya digunakan untuk membeli jenis batubara dalam pemenuhi *DMO* untuk kebutuhan domestik. Mengingat untuk jenis batubara yang di butuhkan Domestik tidak perlu yang berkualitas tinggi¹⁷⁶.

Berbicara tentang pertambangan yang merupakan Strategi Nasional Keterlibatan PT. Indominco Mandiri terhadap Negara sangat besar antara lain memiliki kewajiban untuk membangun lingkungan yang berkelanjutan dengan menanam pohon di seluruh Kaltim dan tidak hanya wilayah di sekitar pertambangan PT Indominco Mandiri di Bontang saja. Demikian halnya jika terjadi bencana Nasional PT. Indominco Mandiri juga berkontribusi dalam memberi bantuan kemanusiaan sebut saja di tahun 2004

¹⁷⁶ Wawancara PT. PT. INDOMINCO MANDIRI Zaenal Abidin 19 Oktober 2017

bencana tsunami di Aceh, Lumpur Lapindo dan lain-lain, Apalagi jika cakupan di wilayah Bontang.¹⁷⁷

Upaya strategi Nasional yang dilakukan oleh pihak perusahaan PT.Indominco Mandiri tentunya sejalan dengan Arah kebijakan Subsektor Minerl 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 yang juga bermasalah. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Minerba. Dalam kaitan dengan peraturan gubernur di atas yang merupakan kebijakan atau langkah yang diambil oleh Pemerintah Provinsi untuk mengatasi permasalahan yang menumpuk.

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 penguasaan 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

¹⁷⁷ Wawancara PT. PT. INDOMINCO MANDIRI Sentosa 19 Oktober 2017

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.

Menurut 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 sekedar 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.

C. Implementasi Kebijakan

1. Desiminasi Aturan

Desiminasi dalam kegiatan penambangan memberi arti penting dalam mendukung pembangunan daerah, Hal ini telah menjadi agenda program kerja pemerintah provinsi Kaltim, dapat dilihat dari Visi Kaltim: mewujudkan Kaltim Sejahtera yang merata dan Berkeadilan berbasis Agroindustri dan Energi Ramah Lingkungan. Pemerintah provinsi Kaltim dalam rangka mempromosikan potensi kekayaan alam Kaltim juga melakukan terobosan-terobosan melalui pameran-pameran yang dianggap cukup strategis untuk memperkenalkan Kaltim sebagai daerah yang potensial untuk berinvestasi, pemerintah daerah menampilkan potensi Kaltim dan merupakan peluang dan kesempatan bagi provinsi Kaltim khususnya Badan Perizinan untuk menarik Investor di bidang pertambangan ke Kaltim untuk berinvestasi.

Menurut Andi Luthfi:¹⁷⁸

Bahwa tanpa adanya promosi terhadap para pengusaha di luar Kaltim mengenai potensi yang kita miliki, tentunya pihak investor tidak akan

¹⁷⁸ Wawancara Andi Luthfi September 2017 di KESDM

mengetahui kekayaan Kaltim. Melalui pameran sebagai ajang untuk mempromosikan provinsi Kaltim kepada investor agar mereka tertarik untuk menanamkan modalnya di daerah ini.

Saat ini belum banyak pengusaha yang melakukan investasi di Kalimantan ini disebabkan para pelaku usaha belum mengetahui potensi yang dimiliki Kaltim, Oleh karena itu diharapkan dengan adanya pameran sebagai ajang untuk mempromosikan potensi yang dimiliki kepada para pemilik modal, baik penanam modal dalam negeri maupun modal asing sehingga pihak luar dapat mengetahui potensi yang dapat dimanfaatkan guna mendukung pertumbuhan ekonomi di daerah saat ini. Setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus diketahui dan dipahami oleh pengusaha untuk terciptanya investor yang kondusif.

Lebih lanjut Andi Luthfi mengungkapkan bahwa :

Belum dilirikinya Kaltim sebagai daerah investasi oleh para penanam modal lebih disebabkan belum tereksposnya potensi daerah secara mendunia. Provinsi Kaltim merupakan provinsi yang mempunyai kekayaan alam melimpah. Bila daerah ini menarik banyak para investor, maka sudah pasti akan menyedot banyak tenaga kerja, sehingga angka pengangguran dapat ditekan¹⁷⁹.

Pemerintah provinsi Kaltim secara intensif melakukan dan mengarahkan kegiatan investor sebesar-besarnya dalam bentuk penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing ke berbagai daerah, sektor yang memiliki potensi pengembangan ataupun keunggulan kompetitif yang tinggi di wilayah Kaltim ini. Diharapkan dengan kegiatan penanaman modal dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kaltim Untuk itu aspek pendukung yang dianggap penting dalam menunjang kegiatan penanaman modal perlu terus ditingkatkan.

Sosialisasi mengenai hak dan kewajiban para pihak (*stakeholders*) yang terlibat dalam usaha pertambangan. Dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebenarnya telah diatur mengenai hak dan kewajiban para pihak yang terkait dengan usaha pertambangan. Demikian juga yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan PT. Anugera Bara Kaltim yang diungkapkan Eko; PT. NCC (Aman); dan PT. Indominco Mandiri (Zaenal Abidin) bahwa :

¹⁷⁹Wawancara dengan Andi Luthfi di KESDM : 8 September 2017

kemitraan yang dibangun oleh perusahaan, karyawan dan masyarakat sekitar perusahaan dilakukan secara tertulis dalam bentuk perjanjian dan perjanjian kemitraan usaha, karyawan dan masyarakat lingkaran tambang dilakukan paling singkat 4 (empat) tahun¹⁸⁰.

Studi banding bertujuan untuk mengetahui kebijakan-kebijakan atau cara-cara yang dilakukan perusahaan-perusahaan tempat studi banding. Diharapkan dari hasil kunjungan studi banding tersebut dapat menjadi contoh bagi perusahaan pertambangan, pekerja, karyawan dan masyarakat sekitar.

2. Sosialisasi

Pasca berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, maka terjadi perubahan sistem pemerintahan dalam peralihan kewenangan dari pemerintahan Kab/Kota ke Provinsi. Selanjutnya tugas pemerintah melakukan sosialisasi kepada pemerintah kab/kota dan pihak perusahaan. Upaya sosialisai agar peraturan yang telah di tetapkan secara tiba-tiba dan tanpa sosialisai ini, dapat menyebar dan diimplementasikan secara menyeluruh. Disadari bahwa hingga saat ini di tahun 2017 UU pemerintahan daerah sudah berlangsung 3 tahun. Di usia ini masa sosialisasi sudah tercapai sehingga di anggap seluruh perusahaan sudah mengetahui dan mengimplementasikan termasuk jika terdapat peraturan baru yang di anulir dari UU No 23 Tahun 2014, apakah Peraturan Pemerintah (PP) atau Kepmen yang terkait dengan Minerba. Untuk mengukur ketercapaian tugas pemerintah dalam mensosialisasikan peraturan dapat di uraikan pendapat dari pihak perusahaan saat wawancara berlangsung di bulan september dan Oktober 2017 sebagai berikut:

Respon PT. Indominco Mandiri (Bontang-Kukar):¹⁸¹

Sosialisasi sudah dilakukan baik peraturan pemerintah pusat peraturan menteri peraturan pemerintah daerah terkait minerba, sosialisasi sudah dilakukan pemerintah provinsi dalam arti ESDM atau dinas pertambangan provinsi dalam bentuk seminar, lokal karya maupun dalam bentuk sosialisasi asosiasi para tehnik tambang itu dilakukan pada priode bulan agustus dan september 2017, biasanya jika ada aturan itu mengirim surat banwa saah stunya perusaan kontrak tor tambang hatrus memiliki SKT hal

¹⁸⁰Wawancara dengan pihak perusahaan September- November 2017.

¹⁸¹Wawancara dengan pihak perusahaan Pak Awaluddin Medy PT.PT. INDOMINCO MANDIRI 19 Oktober 2017

ini disampaikan kemudian indominco mensosialisasikan keseluruhan kontraktor kemudian belum jelas PT Indominco minta mengundang esdm untuk menjelaskan. Artinya seluruh kontraktor yang ada di Indominco harus ada SKT

Perdapat yang sama dari PT. NCC (Samarinda):¹⁸²

Sosialisasi dari pemerintah senantiasa dilakukan setiap ada perubahan peraturan dan baru saja pemerintah provinsi menyampaikan Surat Edaran (SE).

Dua pendapat di atas memiliki maksud yang sama namun untuk PT. ABK penilaian berbeda mengenai pelaksanaan sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah ke perusahaan dengan ungkapan sebagai berikut:

Mengenai sosialisasi hampir tidak ada perbedaan baik saat masih di Kabupaten Kukar maupun beralih ke Provinsi, sebab justru tidak dilaksanakan secara benar. Bahkan pihak perusahaanlah yang harus pro-aktif untuk mencari sendiri terkait peraturan terbaru.

Beberapa tanggapan dari pihak perusahaan mengenai peran pemerintah untuk mesoialisasikan suatu peraturan maka perlu diketahui secara bersama bahwa di dalam peraturan perundang-undangan No. 12 Tahun 2011 pada Pasal 104, menetapkan bahwa Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Jadi sudah jelas bahwa sosialisasi merupakan suatu tindakan yang dapat mempermudah penyampaian tertulis yang diinginkan, namun jika pemerintah tidak maksimal dalam bertindak sesungguhnya telah di maafkan berdasarkan Pasal 104 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan. Oleh karena itu, upaya menanamkan kesadaran diri agar senan tiasa berprilaku atau bertindak yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai kebaikan dan kebenaran yang sejalan dengan ideologi bangsa Indonesia yakni Pancasila.

¹⁸² Wawancara dengan Pak Amal PT.NCC tanggal 29 September 2017

D. Implikasi Kebijakan

a. Kelembagaan

Implikasi kebijakan di tinjau dari aspek Kelembagaan atas pengelolaan sumber daya mineral dan batubara terdapat unsur positif dan negatif. Berikut akan diuraikan baik aspek positif maupun negatif;

Pasca Perubahan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sangat mempengaruhi konfigurasi kekuasaan sebab peraturan di tetapkan seketika tanpa ada sosialisasi sehingga tidak ada kesiapan dipihak pemerintah baik Kabupaten/Kota maupun Provinsi. Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh peneliti terjadi kevakuman terutama di pihak pemerintahan Kabupaten/kota berlangsung selama berbulan-bulan, suasana di ruangan kerja sepi, pegawai yang biasanya ramai bekerja sudah jarang masuk sebab menunggu masa peralihan yang juga menghabiskan banyak waktu atau masa tunggu peralihan. Setelah surat keputusan peralihan di terbitkan juga tidak langsung efektif sebab masih banyak kendala terutama dalam hal kesiapan sarana dan prasarana. Misalnya; Ruang kantor untuk menampung pegawai dari daerah; sistem absensi yang juga masih bersifat manual sehingga mengurangi rasa kedisiplinan pegawai untuk hadir, disamping itu persoalan anggaran kegiatan terutama untuk Inspektur Tambang juga tidak mendapat anggaran bahkan diperkirakan hingga tahun 2018.

Sebuah kebijakan sebaik apapun jika tidak diringi dengan kesiapan yang mapan maka tidak dapat berlangsung secara efektif. UU No. 23 Tahun 2014, menetapkan bahwa untuk pegawai yang memiliki jabatan fungsional Inspektur Tambang di alihkan ke pusat yang berarti bahwa berstatus pegawai pusat yang kemudian bertempat di Provinsi (KEDSM). Yang menjadi masalah adalah UU tersebut menurunkan Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016, namun konten PP tersebut bertentangan dengan secara vertikal UU No. 23 Tahun 2014. Alasannya adalah bahwa di dalam PP tersebut di sebutkan bahwa anggaran di tanggung oleh Pemerintah Provinsi. Sementara di pihak Provinsi menyatakan tidak sanggup sebab bukan kewenangan provinsi jika mengacu kepada UU No. 23 Tahun 2014.

Sebagaimana Wahyu Menyampaikan dalam Wawancara pada Tanggal 12 September 2017:

Pembinaan dan pengawasan menjadi tanggung jawab menteri ESDM, dalam pasal peraturan di sebutkan bahwa menteri dapat melimpahkan kepada Gubernur kewenangan pengawasan, maksudnya otoritas pemerintah pusat ada pada menteri. Hanya memang akhirnya perlu ada revisi UU sebab tentu akan menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda.

Kondisi IT sekarang sudah memiliki banyak personil untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana yang telah di tetapkan di dalam peraturan, bahkan personil yang cukup banyak dengan pengalaman dan kompetensi yang memadai. Sebagaimana Wahyu menjelaskan sebagai berikut:

Bidang Pembinaan dan Pengawasan tetap ada, hanya statusnya sebagai pegawai pusat namun bertempat di Provinsi sebagai upaya untuk mempermudah kontrol pusat pada kegiatan pertambangan di provinsi Kalimantan Timur. Kegiatan Pembinaan dan Pengawasan pada akhirnya tidak berjalan di sebabkan karena ketidak siapan pemerintah memenuhi perangkat peraturan setelah di tetapkan. Ungkapan yang viral adalah bahwa anggaran pemerintah devisit.

Tidak berjalannya kegiatan Pembinaan dan Pengawasan, bukan berarti pegawai yang di sebut Inspektur Tambang tidak *Akuntabel* dan *Responsibility* namun hal tersebut juga merupakan tindak lanjut dari nasehat BPK dan BPKP agar menganjurkan untuk tidak melakukan kegiatan Pembinaan dan Pengawasan jika tidak ada anggaran.¹⁸³

Uraian di atas, mempertegas analisis penulis setelah mengamati keadaan bahwa sekalipun kegiatan pembinaan dan pengawasan untuk sementara tidak berjalan lancar, namun tidak berarti para pegawai IT tidak berkantor. Terbukti Ruangan kantor IT setiap hari ramai dengan pegawai IT, sebab yang melalui pengalihan sudah berada di provinsi. Hanya terkendala dari aspek sempitnya ruangan sehingga sangat dimohonkan agar pemerintah menempatkan pada satu ruang kantor tersendiri mengingat jumlahnya yang banyak sekitar 58 IT. Kegiatan yang di lakukan dalam masa kevakuman adalah evaluasi laporan dan temuan kasus.

Hubungan IT yang telah berubah status sebagai Pemerintah Pusat dengan Dinas ESDM Provinsi (sekarang Kementerian ESDM), tetap berlangsung secara harmonis dan sinergi terbukti masih tetap berkantor bersama di kementerian ESDM. Wujud kegiatan yang terkoordinasi adalah sebulan sekali mengadakan pertemuan rutin dengan perusahaan-perusahaan,

¹⁸³Hasil Pemeriksaan BPK dan BPKP yang dilaporkan bahwa sebaiknya Pembinaan dan Pengawasan di lakukan dengan menggunakan anggaran.

membahas beberapa isue-isue, dan sering IT diminta masukan, gagasan, ide-ide terkait pelaksanaan pengelolaan pertambangan.¹⁸⁴

Tabel : Keadaan IT sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014¹⁸⁵

NO	SEBELUM	SESUDAH
1.	Tidak semua Pemerintah Kab/Kota memiliki IT	Langsung di bawah kekuasaan Kementerian ESDM
2.	Termuat dalam Struktur Dinas Pertambangan	Kepegawaian Pusat
3.	Kepala Saksi Pengawasan	Gaji dari Pusat
4.	Fungsional di bawah kekuasaan Kadis	PP legalitas sebagai pegawai pusat
5.	Kegiatan Pengawasan merupakan Program Dinas	Penganggaran dari Pemerintahan Daerah
6.	Penganggaran dari Pemerintah Kab/Kota(DPA)	

Sumber Data : prime di oleh Tahun 2017

Persoalan perizinan pun menjadi hal yang penting pasca penetapan UU No. 23 tahun 2014. Di awal implementasi peraturan, dokumen dari Kabupaten/Kota di tarik ke provinsi, dalam artian bahwa pengalihan dokumen merupakan beban berat bagi provinsi dengan banyaknya pekerjaan. Di satu sisi dokumen yang di periksa harus segera terealisasi terutama bagi pihak yang berkepentingan ialah perusahaan. Pihak perusahaan menilai bahwa pengalihan kewenangan justru mempersulit dan ribet baik dari aspek **waktu, geografis** dan **kondisi**.

Faktor waktu menjadi pembeda dan kendala di maksudkan bahwa sebelum pengalihan proses pemeriksaan dokumen tidak menggunakan waktu yang begitu lama dan beda dengan setelah terjadi pengalihan.¹⁸⁶ Pihak yang berkepentingan (perusahaan) semakin bingung dengan masa peralihan sebab keadaan berbeda jika dulu pelayanan perizinan cepat dan lancar, namun sekarang justru lambat, dan lama karena keterbatasan staf tidak berbanding lurus dengan objek yang akan di hadapi dan dilayani.¹⁸⁷ Lain halnya dengan PT. Indominco Mandiri di Bontang Oleh Remon mengatakan bahwa: setelah terjadi perubahan peraturan dan pengalihan kewenangan

¹⁸⁴ibid

¹⁸⁵ibid

¹⁸⁶ Wawancara PT. ABH Sep 2017

¹⁸⁷ Wawancara PT.NCC (Amal) 27 Sep 2017

justru perusahaan diuntungkan sebab tidak berliku-liku di beberapa pintu melainkan hanya pada satu pintu.¹⁸⁸

Faktor Geografis, disebut sebagai kendala sebab lokasi dan kantor perusahaan menyebar di seluruh Kalimantan Timur. Hal ini tentunya lebih merasakan sulitnya pengurusan apa saja jika terpusat di Provinsi sebab mau tidak mau saat berurusan harus ke Provinsi dalam hal ini KESDM. Jika di banding sebelumnya cukup di Kabupten saja tentu berbeda jika perusahaan yang berada di Kota Samarinda yang berada di Ibu kota Provinsi tidak menjadi masalah walaupun juga mengalami kendala.

Berikut penyampaian dari Pak Eko (PT. ABK)¹⁸⁹:

Dulu ketika di Kukar pengurusan perizinan sehari sudah selesai, namun setelah beralih ke Provinsi bisa enam hari, demikian halnya dengan perusahaan yang berada di kabupaten Berau juga harus menunggu seminggu dan alternatif tetap tinggal di Samarinda (di Hotel) sambil menunggu surat perizinan selesai. Keadaan ini, menambah kost, belum lagi jika mempersoalkan perjalanan dari Berau ke KESDM medannya cukup jauh dan menantang.

Faktor Kondisi, dimaksudkan keadaan jumlah staf yang bertugas untuk melakukan pelayanan perizinan yang sangat terbatas sehingga tidak mampu melakukan dengan efisien dan efektif. Sistem yang di gunakan masih manual, merupakan kendala dalam melakukan pelayanan yang baik.

Beberapa faktor kendala yang telah di uraikan di atas pasca penetapan UU No. 23 tahun 2014. Menyimak hasil penelitian ini seharusnya pemerintah beserta regulasi sudah dapat mempersiapkan perangkat-perangkat yang di gunakan sebagai upaya mengatasi jika timbul persoalan.

Penyelenggaraan Urusan pemerintahan di bidang pertambangan minerba terhitung tanggal 2 Oktober 2014 Bupati/wali Kota tidak lagi memiliki peran. Demikian halnya dalam Peraturan perundang-undangan No 23 tahun 2014 kewenangan Kabupaten/kota di cabut dan tidak berkuat hukum. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha kepada pemegang IUP segera melakukan koordinasi terkait dengan penyerahan dokumen IUP minerba dalam rangka PMDN yang telah di keluarkan oleh Bupati/Walikota sebelum berlakunya UU No. 23 tahun 2014.

¹⁸⁸ Wawancara IT.PT. INDOMINCO MANDIRI (Remon) 19 Oktober 2017

¹⁸⁹ Wawancara 2017

Berbagai tindak lanjut pengalihan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertambangan minerba kepada Gubernur. Dalam rangka pengalihan urusan pemerintahan di bidang pertambangan mineral dan batubara sebagaimana di maksud kepada Bupati/walikota untuk segera menyerahkan berkas perizinan kepada Gubernur.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan:

1. Membentuk struktur satuan kerja perangkat daerah (Dinas Pertambangan)
2. Kewenangan menyusun peraturan daerah (Perda) yang berhubungan dengan pertambangan
3. Kewenangan dalam penerbitan izin usaha pertambangan (IUP) dan izin usaha pertambangan rakyat (IUPR)

Beberapa implikasi negatif pasca berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 antara lain :

1. Perizinan terhambat
Provinsi (SOP, peraturan, KP2P, distamben, kabag ekonomi)
2. Dampak kerusakan lingkungan akan lebih besar
Distamben kabuapten/kota memiliki dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) tetapi tidak dapat dilaksanakan, sementara propinsi dari segi anggaran belum ada, personil terbatas, tidak mungkin melaksanakan tugasnya dengan baik.
3. Penerimaan negara bukan pajak dari sektor minerba akan turun yang berdampak terhadap dana bagi hasil untuk kabupaten/kota. Dana bagi hasil untuk yang diterima kabupaten/kota sangat tergantung ada tidaknya data-data bukti setor royal, yang selama ini dinas pertambangan dan energi kabupaten yang mengumpulkan termasuk menagih royalty.
4. Penambangan tanpa izin (peti) akan marak lagi, Penambangan batubara, emas dan batuan mulai muncul kembali setelah sekian lama hilang karena ketatnya pengawasan dari aparat kepolisian maupun dinas.
5. Kinerja SKPD dinas pertambangan dan energi rendah (jelek)
DPA SKPD dinas pertambangan dan energi telah disahkan oleh Dewan, sementara dengan UU No.23 Tahun 2014 DPA tersebut tidak dapat dilaksanakan

karena alasan kewenangan sudah tidak ada lagi. Maka bagi SKPD yang tidak melaksanakan DPA, dapat penilaian kinerjanya rendah.

6. SKP Sebagai Parameter Pengukur Kinerja Akan Rendah, Otomatis Nilai DP3 para staf, pejabat akan rendah yang berimplikasi tidak naik pangkat, CPNS sulit menjadi PNS penuh.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa dalam implementasi Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terutama pengelolaan pertambangan minerba menunjukkan adanya kecenderungan menarik kembali atau resentralisasi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota oleh Pemerintah Pusat melalui perantara Pemerintah Provinsi yang memang menjadi perpanjangan tangannya.

b. Tidak sinkronnya antar Peraturan perundang-undangan

Sebagaimana yang telah di uraikan di atas mengenai implikasi terhadap kelembagaan, maka aspek peraturan perundang-undangan mengalami ketidak sinkronan. Ditemukan suatu hal yang menunjukkan adanya beberapa *overlapping* regulasi antara undang-undang sektoral (UU No. 4 tahun 2009) tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara) dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga perlunya melakukan revisi terhadap berbagai produk hukum yang saling mengalami kontradiksi.

Pihak-pihak yang merasa tidak sependapat dengan UU Minerba dapat menempuh mekanisme gugatan terhadap sebuah peraturan sebagai koridor hukum yang konstitusional. Jadi, segala implikasi-implikasi yang menurut sebagian pihak adalah implikasi negatif silakan diajukan untuk diuji sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Pemerintah menghormati tetap menghormati segala bentuk upaya hukum yang ditempuh. Bahkan terhadap putusan Mahkamah Agung yang sebetulnya menurut pemerintah tidak bisa dikeluarkan, pemerintah pun tetap menghormati dan melaksanakan putusan itu. Meskipun yang membuat aturan tersebut adalah pemerintah, namun pada saat ada lembaga negara yang menurut Undang-Undang Dasar punya kewenangan untuk mengeluarkan putusan tersebut, pemerintah akan menghormatinya.

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup. Pelanggaran atas aspek lingkungan, pada konteks apapun, mengacu pada Undang-Undang Lingkungan Hidup.

Begitu juga dengan pertambangan mineral dan batubara, apabila ada pihak yang melakukan tindak pidana terkait lingkungan akan dijerat dengan UU Lingkungan Hidup, bukan dengan UU Minerba.

Khusus untuk PP 78 Tahun 2010 ini, yang diatur adalah kewajiban perusahaan melakukan reklamasi setelah melakukan aktivitas produksi tambang. Jadi, sebelum sebuah perusahaan mendapat IUP, khususnya IUP eksplorasi, mereka harus mengurus izin lingkungan terlebih dahulu dan dilanjutkan mengurus Amdal. Sehingga pada prinsipnya setiap perusahaan pertambangan harus punya kelengkapan dokumen lingkungan untuk mendapatkan IUP operasi produksi. Jika perusahaan tidak memiliki kelengkapan dokumen lingkungan, maka tentu saja bisa dikenakan pidana sebagaimana yang diatur dalam UU Minerba. Dalam konteks reklamasi, pada dasarnya perusahaan dituntut bukan hanya sekedar bisa menambang, tapi juga bisa *me-recovery*, bisa mengembalikan lahan yang sudah rusak.

Ada juga yang namanya jaminan reklamasi, pada saat mendapatkan IUP perusahaan harus bayar jaminan dalam bentuk deposito. Jika perusahaan tersebut tidak melakukan reklamasi atau *me-recovery* kerusakan lahan dari aktivitas. Dalam praktiknya selama ini, perhatian terhadap aspek lingkungan menjadi kendala. Banyak tempat pertambangan pasca dilakukan pertambangan tidak diperhatikan. Janji reklamasi hanya menjadi pelipur lara. Masyarakat lingkaran tambang menjadi korban. Misalnya, di Freeport, masyarakat Amugme dan Kumoro menjadi korban kejahatan pertambangan. Mereka harus diungsikan ke daerah lain. Mereka harus meninggalkan kampung halamannya yang merupakan ibu bagi mereka.¹⁹⁰

Selain itu, analisis mengenai dampak lingkungan tidak diperhatikan secara serius. Akibatnya, banyak IUP dikeluarkan di area dekat pemukiman warga. Akibat lanjutannya, masyarakat menjadi korban pertambangan. Pertambangan menggerus lingkungan hidup mereka, menyerobot perkebunan, hutan, dan sumber daya yang menghidupi mereka. Jangan heran ketika banyak masyarakat sipil melawan agar operasi pertambangan tersebut diberhentikan.

c. Sosial

¹⁹⁰Ferdy Hasiman., 2013, *Monster Tambang*. JPIC OFM: Jakarta.

Pasca di tetapkan UU No 23 tahun 2014, tentang pemerintahan daerah, berimplikasi negatif keperusahaan, sebab sistem pembinaan dan pengawasan sudah tidak efektif menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana yang telah di atribusikan dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam kondisi ini tidak berarti bahwa dengan terjadinya ketidak sesuaian antara UU pemerintahan daerah dengan UU pertambangan mineral dan batubara lalu kemudian UU pertambangan Minerba di hapuskan, namun kebijakan pemerintah agar UU Pertambangan Minerba melakukan Penyesuaian terhadap UU pemerintahan daerah tersebut. Terkait dengan masalah tidak efektifnya pembinaan dan pengawasan, juga tidak berarti bahwa Inspektur Tambang melakukan pembangkan terhadap peraturan yang berlaku, melainkan IT tunduk pada kebijakan yang telah di tetapkan oleh KPK dan BPKP. Anjuran KPK dan BPKP agar IT, tidak melakukan Pembinaan dan Pengawasan jika tidak di anggarkan.

Pandangan KPK dan BPKP merupakan pembelaan terhadap tugas dan fungsi dari IT yang secara teknis sangat berat, sebab di hadapkan oleh tantangan geografis, yakni medan menuju lokasi perusahaan yang sangat menantang dan jauh sehingga memerlukan beberapa hari dalam menjalankan tugas tersebut. Waktu yang digunakan untuk pembinaan tidak cukup hanya dengan satu hari sehingga butuh beberapa hari 3-6 hari dan sangat di tentukan pula dari aspek situasi. Misalnya jika terjadi aksidensi yang sangat fatal maka butuh beberapa waktu untuk menganalisis kejadian. Keadaan demikian tidak akan berjalan secara efektif jika tidak di dukung dengan fasilitas anggaran yang besar. Peran Pembinaan dan Pengawasan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesungguhnya dilakukan bukan untuk mencari kesalahan di pihak perusahaan lalu memenjarakan. Namun justru melakukan pembinaan serta pengawasan, dikatakatan demikian sebab kegiatan penambangan dihadapkan pada suatu tindakan yang beresiko besar. Oleh karena itu, tidak mengenal istilah pidana walau sangat bereko. Justru negara mengangkat pejabat teknis untuk melakukan kegiatan pembinaan dan pengawasan sebagai upaya untuk menghindari resiko-resiko besar yang bakal terjadi.

Kegiatan pertambangan yang tidak mengenal pidana justru berbanding terbalik dengan kegiatan lingkungan dan kehutanan. Aspek lingkungan kehutanan justru

berkaitan dengan pemidanaan jika di ketahui melakukan pelanggaran sekalipun juga berhadapan dengan resiko. Misalnya, Pencemaran lingkungan hidup menurut Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (“UU PPLH”) adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Pada dasarnya setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau merusak lingkungan hidup wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan serta melakukan pemulihan lingkungan hidup.¹⁹¹

Penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilakukan dengan:¹⁹²

- a) pemberian informasi peringatan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat;
- b) pengisolasian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- c) penghentian sumber pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
- d) cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sedangkan pemulihan fungsi lingkungan hidup dilakukan dengan tahapan:¹⁹³

- a) Penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar;
- b) Remediasi (upaya pemulihan pencemaran lingkungan hidup untuk memperbaiki mutu lingkungan hidup);
- c) Rehabilitasi (upaya pemulihan untuk mengembalikan nilai, fungsi, dan manfaat lingkungan hidup termasuk upaya pencegahan kerusakan lahan, memberikan perlindungan, dan memperbaiki ekosistem);

46 Pasal 53 ayat (1) jo. Pasal 54 ayat (1) UU PPLH

47 Pasal 53 ayat (2) UU PPLH

48 Pasal 54 ayat (2) UU PPLH dan penjelasannya

- d) Restorasi (upaya pemulihan untuk menjadikan lingkungan hidup atau bagian-bagiannya berfungsi kembali sebagaimana semula); dan/atau
- e) Cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Jadi, seharusnya perusahaan yang mengakibatkan pencemaran lingkungan melakukan penanggulangan pencemaran, yang salah satunya adalah memberikan informasi peringatan pencemaran kepada masyarakat. Adanya informasi peringatan dapat mencegah adanya masyarakat yang meminum air sungai yang sudah tercemar. Selain itu, perusahaan juga wajib melakukan pemulihan terhadap pencemaran yang terjadi pada sungai tersebut. Ada beberapa ancaman pidana terhadap pencemar lingkungan menurut UU PPLH. Jika perusahaan tersebut sengaja membuang limbah ke sungai maka diancam pidana berdasarkan Pasal 60 jo. Pasal 104 UU PPLH sebagai berikut:

Pasal 60 UU PPLH:

Setiap orang dilarang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin.

Pasal 104 UU PPLH:

Setiap orang yang melakukan dumping limbah dan/atau bahan ke media lingkungan hidup tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, dipidana dengan **pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).**

Dumping (pembuangan) adalah kegiatan membuang, menempatkan, dan/atau memasukkan limbah dan/atau bahan dalam jumlah, konsentrasi, waktu, dan lokasi tertentu dengan persyaratan tertentu ke media lingkungan hidup tertentu.¹⁹⁴

Bagaimana apabila setelah kewenangan terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam tersebut dialihkan menjadi urusan provinsi dan pusat, ternyata pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam tidak menjadi lebih baik dan

49. Pasal 1 angka 24 UU PPLH

bahkan rakyat semakin tidak merasakan keadilan dan kesejahteraan dari pemanfaatan sumberdaya alam tersebut?, sebagaimana amanat Sila ke-5 dari Pancasila, Alinea ke-4 Pembukaan dan Pasal 33 UUD NKRI tahun 1945. Apakah lalu kemudian kewenangan tersebut akan dikembalikan lagi pada kabupaten/kota?, atau urusan pemerintahan tersebut tidak perlu didesentralisasikan, dan menjadi urusan pusat melalui skema sentralisasi dan atau dekonsentrasi dan atau tugas pembantuan?, seperti pada saat berlakunya undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya.

Persoalan dampak negatif yang timbul berupa pencemaran/kerusakan lingkungan dan sumberdaya alam, perbuatan melanggar hukum dan pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) oleh aparaturnya (melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme) dalam pengelolaan sumberdaya alam, bukan disebabkan oleh diberikannya kewenangan pada suatu wilayah (kabupaten/kota), melainkan tergantung pada bagaimana mentalitas dan kualitas para penyelenggara urusan pemerintahan tersebut. Bila mentalitas dan kualitas para penyelenggaranya tidak baik, semakin besar kekuasaan dan kewenangan yang diberikan kepadanya, maka akan semakin besar pula peluang dan kesempatannya untuk melakukan penyimpangan.¹⁹⁵

Korelasinya dengan pihak perusahaan, perlu memahami kondisi ketata negaraan yang sedang mengalami penataan dengan baik. Sebagai upaya untuk melakukan kestabilan baik dari aspek regulasi, kebijakan dan juga dalam implementasi. Sampai saat ini saat peneliti melakukan penelitian di PT.NCC, PT. ABK dan PT. Indominco Mining Mandiri sangat mengharapkan adanya Pembinaan dan Pengawasan dari Pemerintah dalam hal ini adalah IT. Sebagaimana penulis menyimpulkan hasil wawancara dari tiga perusahaan:¹⁹⁶

Pada dasarnya pembinaan dan pengawasan masih sangat di harapkan oleh pihak perusahaan, tidak hanya berfungsi sebatas keselamatan operasi namun juga untuk mengawasi Regulasi agar tetap di tegakkan oleh perusahaan. Tidak semua peraturan dapat di pahami oleh perusahaan namun tetap sebagai partner dalam arti ada dari pihak pemerintah yang

¹⁹⁵Lihat Iskandar, *et.al.*, 2012, *Potret Hukum, Mentalitas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Suatu Kajian dari Perspektif Konsep Etika Uber Ich Sigmund Freud dan Good Governance*, Penerbit Total Media, Jakarta, hlm 245.

¹⁹⁶Wawancara tahun 2017

dapat membantu untuk menjelaskan atau menyampaikan peraturan yang telah di tetapkan. Contoh: Pembayaran Royalti jika tidak ada pengawasan maka tidak dapat berjalan dengan tertib dan disiplin.

Konstitusi mengamanatkan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pengelolaan Minerba harus memberikan nilai tambah yang signifikan bagi pendapatan negara, untuk selanjutnya dipergunakan bagi kesejahteraan masyarakat. UU No 4 Tahun 2009 sebagai payung hukum dalam pengelolaan Minerba mensyaratkan bahwa pengelolaan minerba agar dapat memberikan nilai tambah ekonomi bagi negara, pengelolaan lingkungan, dan kesejahteraan masyarakat setempat. PP Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara diperlukan supaya UU No 4 Tahun 2009 dapat ditegakkan, dan Pemerintah dapat mengatur secara tegas pengelolaan minerba yang memberikan manfaat/keuntungan yang lebih besar bagi Negara, antara lain:

- Peningkatan penerimaan negara
- Terciptanya lapangan kerja bagi Rakyat Indonesia
- Manfaat yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi daerah dan nasional
- Iklim investasi yang kondusif
- Divestasi hingga mencapai 51%

Keuntungan yang di peroleh negara akan berimplikasi pada aspek sosial dalam mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembahasan mengenai implikasi kebijakan atas pengelolaan Sumber daya Mineral dan Batubara seharusnya bermanfaat besar bagi kehidupan masyarakat sebab hakikat kepemilikan SDA adalah seluruh Rakyat Indonesia. Kemanfaatan yang seharusnya terealisasi secara nyata hanya dapat di lakukan oleh negara cq pemerintah. Oleh karena itu menurut penulis dalam mencerna teori utilitas yang diperkenalkan pertama kali oleh filsuf Inggris. *Jeremy Bentham* (1748-1832), dengan bukunya “*Introduction to the Principles of Morals and Legislation*(1789). *Jeremy Bentham* sangat percaya bahwa hukum harus dibuat secara

utilitarianistik, melihat gunanya dengan patokan-patokan yang didasarkan pada keuntungan, kesenangan dan kepuasan manusia. Dalam hukum tidak ada masalah kebaikan atau keburukan, atau hukum yang tertinggi atau yang terendah dalam ukuran nilai. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat memenuhi prinsip memaksimalkan kebahagiaan dan meminimalkan rasa sakit dalam masyarakat. Adapun jaminan kebahagiaan yang dimaksud oleh Bentham terutama ditunjukkan kepada individu. Bentham berpandangan bahwa tujuan hukum adalah dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu.

Jika pemerintah sanggup ideal melaksanakan konsep teori yang di sampaikan oleh Jeremy, bahwa melakukan pengelolaan pertambangan Minerba dengan baik dan benar, serta berbasis kerakyatan maka Negara Indonesia akan terbebas dari kondisi kemiskinan dan keterbelakangan. Kemanfaatan yang diharapkan oleh seluruh rakyat adalah hal mutlak di rasakan sebagaimana dalam sila ke lima Pancasila yang menetapkan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Jika masyarakat menilai sudah bermanfaat maka keadilan sudah dapat terpenuhi.

E. Kesimpulan

Fungsi Kebijakan Pemerintah dalam memberi pelayanan terhadap perizinan belum berjalan secara optimal, efisien dan efektif, mengingat telah terjadi pengalihan kewenangan dari kabupaten/kota ke pemerintahan provinsi. Kondisi baru inilah sangat membutuhkan penyesuaian, evaluasi sehingga menuju ke sistem pelayanan perizinan yang prima walau sudah menggunakan SPTSP. Indikator Pembinaan dan Pengawasan juga tidak maksimal untuk mengatribusikan tugas dan fungsinya disebabkan oleh keterbatasan anggaran negara. Disamping itu Sistem Kepastian Hukum belum di supremkan sehingga tidak dapat memberi keuntungan bagi yang membutuhkan dalam hal ini pihak pengusaha termasuk investor.

Bentuk-bentuk kebijakan pasca di tetapkan UU pemerintahan daerah beragam bentuk: SOP, Prosedur Pelaksanaan, Norma, dan Kriteria: antara lain: Moratorium, surat edaran, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri dan kebijakan KPK dan BPKP.

Fungsi kebijakan dalam aspek desiminasi di lakukan sebagai bagian dari fungsi pemerintah untuk mengelola sumber daya mineral dan batubara dengan memperkenalkan potensi wilayah Kaltantan Timur. Pada Aspek sosialisasi, senantiasa dilakukan oleh pemerintah ke perusahaan walaupun belum maksimal mengingat jumlah perusahaan yang begitu banyak di wilayah Kalimantan Timur.

Implikasi Kebijakan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara pasca di tetapkan UU Pemerintahan Daerah berdampak pada aspek kelembagaan negara, Peraturan perundang-undangan, pelayanan dan sosial.

F. Saran

- 1) Perlu segera melakukan perbaikan sistem perizinan walaupun sudah menggunakan sistem pelayanan terpadu satu pintu, namun belum efisien sebab belum dilengkapi dengan potensi tenaga teknis sehingga dokumen perizinan harus bolak balik dan menguras banyak waktu. Penambahan personil untuk efisiensi percepatan pelayanan yang baik. Serta supremasi hukum dengan segera agar peraturan tidak menjadi hiasan yang indah saja.
- 2) Segera mengevaluasi bentuk-bentuk kebijakan yang seharusnya berdampak positif terutama pemenuhan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 3) Seharusnya pemerintah mempertimbangkan dengan cermat bahwa peraturan yang di buat belum di lengkapi dengan perangkat dan sistem yang dapat menagkal permasalahan yang akan terjadi.
- 4) Segera mengatasi permasalahan baik dari aspek struktur kelembagaan pemerintahan, aspek Peraturan yang bersifat horizontal dan vertikal maupun aspek sosial sebab berpotensi konflik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Razak, 2012, Peraturan Kebijakan (*Bleleidsregels*), Republik Institute dengan Rangkang Education, Yogyakarta
- A.M. Yunus Wahid, 2011, Aktualisasi Kearifan Lokal Menuju Hukum Lingkungan yang Responsif, Pustaka Pena Press, Makassar
- 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
- Abdul Razak, 2012, Peraturan Kebijakan (*Bleleidsregels*), Republik Institute dengan Rangkang Education, Yogyakarta.
- 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 UUD 1945, 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 Dan 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.

Dedy, M., 2015, "Ekonomi Kerakyatan, dari Bung Hatta sampai Jokowi?," Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan, <http://sumsel.bps.go.id/KegiatanLain/view/id/10> (diakses 1 November 2017).

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.

Eko, Y., 2009, *Mengidentifikasi Sistem Ekonomi, Untuk Memecahkan Masalah Ekonomi, Ekonomi 1 : Untuk SMA dan MA Kelas X*, Pusat Perbukuan, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta

Ferdy Hasiman., 2013, *Monster Tambang*. JPIC OFM: Jakarta

Iskandar, 2015, *Perizinan Usaha Pelayanan Jasa Bongkar-Muat Barang PT. Pelindo II Bengkulu, Kewenangan Gubernur, dan Penegakan Hukum (Telaah Singkat Dari Aspek Hukum Adminisitasi)*, artikel, Biro Hukum Setda Provinsi Bengkulu.

-----, 2014, *Instrumen Ekonomi Dalam Kebijakan Lingkungan (Kajian Pengaturan*

Dalam Hukum Positif dan Perspektif Pengaturan Di Daerah Sebagai Solusi Alternatif Pencegahan Kerusakan Lingkungan dan Konflik Pascatambang, Jurnal Progresif, FH-UBB., Bangka Belitung.

-----, *Aktualisasi Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Kebijakan Perubahan Peruntukan, Fungsi, dan Penggunaan Kawasan Hutan, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 3, September 2011, FH UNSOED, Purwokerto.*

Iskandar, *et.al.*, 2012, *Potret Hukum, Mentalitas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Suatu Kajian dari Perspektif Konsep Etika Uber Ich Sigmund Freud dan Good Governance*, Penerbit Total Media, Jakarta.

-----, *et.al.*, *Kajian Pengaturan Perizinan Usaha Perkebunan Di Provinsi Bengkulu, Laporan Penelitian*, Disbun Prov. Bengkulu, 2012.

-----, *et.al.*, *Kajian Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara Di Provinsi Bengkulu, Laporan Penelitian*, Dinas ESDM Prov. Bengkulu, 2012.

Mulyati, E., 2009, "Ekonomi Kerakyatan," <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/Dr.%20Endang%20Mulyani,%20M.Si./EKORA%20-%20Hakekat%20EKORA.pdf> (diakses 1 November 2017).

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

Pettinger, T., 2012, "Mixed economy," [Economicshelp.org, http://www.economicshelp.org/blog/glossary/mixed-economy/](http://www.economicshelp.org/blog/glossary/mixed-economy/) (diakses 11 November 2016).

Samuelson & Nordhaus, 2009, "Market, Command, and Mixed Economies," Economics, 19th edition, McGraw-Hill, New York, NY

Sentosa Sembiring, 2007, *Hukum Penanaman modal*, Pembahasan Dilengkapi

Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, CV. Nuansa Aulia, Bandung

Suryaningsi, 2017, Eksistensi Negara atas Pengelolaan dan Pengusahaan Sumber daya Mineral dan Batubara, Penerbit Total Media, Jogjakarta

Wikipedia contributors, "State capitalism," *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=State_capitalism&oldid=740732132 (diakses 1 November 2017).

Wikipedia contributors, "Socialist market economy," *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Socialist_market_economy&oldid=745434288 (diakses 1 November 2017).

Wikipedia contributors, "Nordic model," *Wikipedia, The Free Encyclopedia*, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Nordic_model&oldid=748568773 (diakses 1 November 2017).

Yunus Wahid, 2011, Aktualisasi Kearifan Lokal Menuju Hukum Lingkungan yang Responsif, Pustaka Pena Press, Makassar

Peraturan:

UUD NKRI tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Surat Edaran Nomor 120/253/Sj, tanggal 16 Januari 2015 Tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

[Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.](#)