



UNIVERSITAS INDONESIA

**Paradigma Baru Hukum Pertambangan Indonesia  
Mengganti Sistem Kontrak Karya Dalam Kegiatan Usaha  
Pertambangan Mineral**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum.

Oleh:  
**Viktor I. Suripatty**  
npm: 706176315

FAKULTAS HUKUM  
PASCASARJANA ILMU HUKUM  
HUKUM EKONOMI

JAKARTA  
JUNI 2009



## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama: Viktor I. Suripatty

Npm: 706176315

Tanda Tangan :



Tanggal : 26 Juni 2009

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Viktor I. Suripatty  
NPM : 706176315  
Program Studi : Hukum Ekonomi  
Judul Tesis : Paradigma Baru Hukum Pertambangan Indonesia  
Mengganti Sistem Kontrak Karya Dalam Kegiatan Usaha  
Pertambangan Mineral

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/  
Penguji :

Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H.

(.....)

Penguji :

Penguji :

Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D

(.....)

Pembimbing/  
Penguji :

Dr. Freddy Haris, SH., LL.M.

(.....)

Penguji :

(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 14 Juli 2009

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis persembahkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah menganugerahkan berkat, kesehatan, dan kekuatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang disusun guna memenuhi sebagian persyaratan dalam untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, dengan judul: **Paradigma Baru Hukum Pertambangan Indonesia; Mengganti Sistem Kontrak Karya Dalam Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral.**

Tesis ini membahas dan meneliti paradigma baru hukum pertambangan mineral dan batubara di Indonesia dengan fokus pada digantinya sistem kontrak karya, dengan sistem baru yaitu Izin Usaha Pertambangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara. Penulis melakukan penelitian ini setidaknya-tidaknya karena empat alasan. Pertama, *legal certainty* atau kepastian hukum adalah salah satu keharusan untuk datangnya modal asing ke suatu negara, disamping faktor *economic oportunity* (kesempatan ekonomi) dan *political stability* (stabilitas politik). Kedua, sistem hukum terdiri dari substansi aparatur dan budaya hukum. Dimana ketiga unsur ini sama perannya menciptakan *predictability*, *stability* dan *fairness*. Ketiga, dengan perkembangan dunia pertambangan mineral dan batubara nasional maupun internasional, maka dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan. Dan Keempat hukum pertambangan baru di Indonesia berkaitan dengan digantinya sistem kontrak karya mempunyai tujuan dapat memberikan hasil untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Secara teoritis penelitian ini berupaya untuk memberi relevansi keilmuan dan kontribusi pemikiran dalam upaya penyelesaian masalah-masalah hukum dalam bidang pertambangan mineral dan batubara dan hukum-hukum yang terkait dengan sektor pertambangan, khususnya yang berhubungan dengan digantinya sistem Kontrak Karya menjadi sistem Perizinan dalam memberikan kepastian

hukum dalam bidang pertambangan mineral dan batu bara untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Penulis Menyadari bahwa masih terdapat kekurangan-kekurangan dalam tesis ini, baik dalam substansi maupun sistematika penyajiannya. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun guna kesempurnaannya lebih lanjut.

Dalam proses perkuliahan hingga pada penyusunan tesis ini, penulis telah banyak menerima dukungan moril maupun materil dari berbagai pihak, untuk itu melalui kesempatan ini perkenankanlah penulis mengucapkan rasa terima kasih dan penghargaan yang tidak terhingga kepada seuma pihak yang telah mendukung penulis dalam studi selama ini. Teristimewa, ucapan terima kasih dan penghargaan ini penulis sampaikan secara khusus kepada, yang terhormat:

1. Dr. Freddy Harris, SH., LL.M. selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah banyak membantu memotivasi, dan memberikan waktunya dalam bimbingan hingga selesainya tesis ini,
2. Para Pembimbing Akademis yaitu Ratih Lestarini S.H., M.H, Dr. Nurul Elmiyah S.H, M.H , Prof. Dr. Rosa Agustina S.H., M.H., dan Melda Kamil Ariadno S.H., LL.M.
3. Para Guru Besar Pengasuh Mata Kuliah Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Seluruh Dosen Pengasuh Mata Kuliah Program Magister Hukum, bersama staff karyawan/ karyawanati pada Program Studi Magister Hukum Ekonomi.
5. Seluruh staff karyawan/ karyawanati Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
6. Isteri Penulis yang tercinta, M.F. Tri Puspanti, yang dalam kesibukannya, bersama anak-anak kami yang tersayang; Arielle Victoria Suripatty, Carlos Otniel Suripatty dan Rafael Darius Suripatty, yang setia dan penuh pengertian selama masa studi, tekun berdoa dan selalu memotivasi penulis untuk menyelesaikan studi.
7. Ibu, Bapak, Sri Murdiati, S.P. Suripatty STh. M.P.A., adik-adik penulis, Amanda Olivia Suripatty dan Grace Natalia Suripatty serta ibu mertua, Sri Munarsih, yang juga turut mendoakan dan memotivasi penulis agar sukses selalu dalam studi.

8. Teman-teman mahasiswa Magister Hukum Ekonomi angkatan tahun 2007, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dengan kerendahan hati, penulis berharap kiranya tesis ini dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi pengembangan hukum di Indonesia khususnya hukum pertambangan dan atau kepada siapa saja yang membutuhkan informasi sehubungan dengan materi tesis ini.

Akhirnya, satu babak dalam perjalanan hidup ini tercapai sudah, telah terbuka titik awal jalan baru untuk ditempuh dalam asa perjalanan hidup ini. Semoga harap dan cita yang selalu menyemangati penulis selama ini bisa terealisasi hanya dalam Pimpinan dan Anugerah dari Tuhan.

Jakarta, 26 Juni 2009



Viktor I. Suripatty

## ABSTRAK

Nama : Viktor I. Suripatty  
Program Studi : Hukum Ekonomi  
Judul : Paradigma Baru Hukum Pertambangan Indonesia;  
Mengganti Sistem Kontrak Karya Dalam Kegiatan  
Usaha Pertambangan Mineral.

Indonesia memiliki suatu sistem hukum pertambangan dalam mengatur penanaman modal asing dalam bidang pertambangan yaitu sistem kontrak karya yang dimulai pada tahun 1967 hingga tahun 2008. Pada tahun 2009, terjadi perubahan paradigma hukum pertambangan setelah Indonesia mengeluarkan suatu undang-undang baru yang mengatur perusahaan pertambangan mineral dan batubara yaitu Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang memiliki suatu sistem perijinan untuk menggantikan sistem kontrak karya. Tesis ini meneliti hukum pertambangan Indonesia dengan digantinya sistem kontrak karya dengan suatu paradigma hukum baru yang mengacu pada prinsip perijinan dengan Izin Usaha Pertambangan, dimulai dari penelitian dasar-dasar hukum pertambangan mineral, latar belakang hukum pertambangan Indonesia dan sistem hukum pertambangan mineral dengan sistem hukum perizinan. Fokus spesifik ditekankan dalam hal dalam hal kepastian hukum dan kesesuaian dengan tujuan Undang-undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yaitu dapat memberikan hasil untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode yuridis normatif yang bersifat kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa mengganti kontrak karya dengan izin belum dapat menjamin kepastian hukum dalam bidang pertambangan mineral dan batubara sehingga tujuan hukum pertambangan untuk digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat belum dapat dicapai.

Kata kunci: Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara, Kontrak Karya, Izin Usaha Pertambangan.

## ABSTRACT

Name : Viktor I. Suripatty  
Study Program : Economic Law  
Title : New Paradigm of Indonesian Mining Law;  
Replacing Contract of Work System on Mineral  
Mining.

Indonesia had a mining law system to regulate foreign investment on mining which was contract of work system, starting on year 1967 to 2008. On the year 2009, there is a change on mining law paradigm after Indonesia released new law in regulating mineral and coal mining business. The law is Law of the Republic of Indonesia Number 4 Of 2009 Concerning Mineral and Coal mining with a licensing system to replace contract of work. This thesis deals with the study of Indonesian mining law on the changing of contract of work system with new mining law paradigm with licensing system, starting on the study of the basic of mineral law, backgrounds of Indonesian mining law, and the mineral mining legal system, certainty of law and prosperity of the People. Specific focus is stressed on the principal of certainty of law and the compliance of new law to its purpose of giving maximum prosperity to the people. Research method used on this thesis is juridical normative with qualitative research. This study conclude that replacing contract of work with licensing sistem has not resulted on certainty of law on mineral and coal mining, therefore maximum prosperity of the people targeted by this law will not be achieved yet.

Key words: Mineral and Coal Mining, Contract of Work, Mining License.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
1 PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Permasalahan.....	6
1.3. Tujuan Penulisan.....	6
1.4. Kegunaan Penelitian.....	6
1.5. Kerangka Teori.....	7
1.5.1. Teori Hukum.....	7
1.5.2. Hukum Pertambangan.....	14
1.5.3. Objek dan Ruang Lingkup Kajian Hukum Pertambangan.....	16
1.5.4. Asas-Asas Hukum Pertambangan.....	17
1.5.5. Sumber-Sumber Hukum Pertambangan.....	18
1.6. Metode Penelitian.....	18
1.7. Sistematika Penulisan.....	20
2 DASAR-DASAR HUKUM PERTAMBANGAN.....	22
2.1. Definisi Pertambangan.....	22
2.2. Fase-fase Dalam Proses Pertambangan.....	23
2.3. Kompleksitas dan Keunikan Industri Pertambangan.....	25
2.4. Perundang-Undangan Pertambangan Mineral.....	27
2.4.1. Perpindahan Eksplorasi Mineral Dari Negara Maju Ke Negara Berkembang.....	28
2.4.2. Pentingnya Perundang-Undangan Khusus Yang Mengatur Pertambangan Mineral.....	29

2.5. Dua Model Hukum Pertambangan Mineral.....	30
2.5.1. Hukum Pertambangan Mineral Pada Orde Baru Ekonomi International.....	31
2.5.2. Hukum Pertambangan Mineral Pada Ekonomi Global Dan Liberal.....	32
2.6. Prinsip <i>Security Of Tenure</i> Hukum Pertambangan.....	34
2.6.1. <i>Security Of Tenure</i> Sebagai Insentif Yang Kuat.....	34
2.6.2. Dua Tahap <i>Security Of Tenure</i> .....	35
2.6.3. Contoh Implementasi <i>Security Of Tenure</i> .....	36
3 LATAR BELAKANG HUKUM PERTAMBANGAN INDONESIA.....	38
3.1. Masa Sebelum Kemerdekaan.....	
3.1.1. Masa kekuasaan VOC (1619-1799).....	38
3.1.2. Masa Pemerintahan Hindia Belanda (1800-1942).....	40
3.1.3. Perkembangan Pada Periode 1942-1949.....	47
3.2. Masa Setelah Kemerdekaan.....	49
3.2.1. Perkembangan pada Periode 1950-1966.....	49
3.2.2. Periode 1967 – 2008.....	52
3.2.3. Periode Kontrak Karya.....	54
3.2.4. Periode Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.....	57
3.3. Menata Ulang Hukum Pertambangan.....	58
3.3.1. Permasalahan Usaha Pertambangan.....	59
3.3.2. Latar Belakang Mengganti Sistem Kontrak Karya.....	60
3.3.3. Izin Usaha Pertambangan.....	62
4 SISTEM HUKUM PERTAMBANGAN, KEPASTIAN HUKUM DAN KEMAKMURAN RAKYAT.....	64
4.1. Struktur Hukum Dalam Izin Usaha Pertambangan.....	64
4.1.1. Kewenangan dan Penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan.....	66
4.1.2. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Izin Usaha Pertambangan.....	72

4.1.2.1. Penyelesaian Sengketa.....	72
4.1.2.2. Pengadilan Tata Usaha Negara dan Arbitrase Nasional.....	73
4.1.2.3. Arbitrase.....	75
4.1.2.3.1. Jenis-jenis Arbitrase.....	76
4.1.2.3.2. Putusan Arbitrase Nasional.....	77
4.1.2.4. Hubungan Sistem Perizinan dan Arbitrase Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Izin Usaha Pertambangan.....	77
4.2. Substansi Hukum Dalam Izin Usaha Pertambangan.....	81
4.2.1. Kembali ke Hukum Perizinan.....	81
4.2.2. Perbandingan Substansi Kontrak Karya dan Izin Usaha Pertambangan.....	84
4.2.3. Jangka Waktu Izin Usaha Pertambangan.....	87
4.2.4. Kepastian Hukum Substansi Izin Usaha Pertambangan.....	90
4.3. Budaya Hukum Indonesia Dan Sistem Hukum Perizinan.....	92
4.3.1. <i>Discretionary Power</i> .....	92
4.3.2. Kendala Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Izin Usaha Pertambangan.....	93
4.3.3. Unsur Pendidikan dan Pengembangan Kemampuan Pembuat Izin.....	96
4.4. Pentingnya Investasi Pertambangan Bagi Indonesia.....	98
4.4.1. Kontribusi Bagi Pembangunan Nasional.....	101
4.4.2. Kontribusi Bagi Pembangunan Daerah.....	103
4.5. Kesejahteraan dan Kemakmuran Rakyat.....	105
4.6. Analisa Perbandingan Kontrak Karya dan Izin Usaha Pertambangan.....	108
5 PENUTUP.....	112
5.1. Kesimpulan.....	112
5.2. Saran.....	113
Daftar Pustaka.....	115

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan tambang kaliber dunia.<sup>1</sup> Bahan tambang atau bahan galian itu dikuasai oleh negara dan hak penguasaan negara berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau pengusahaan bahan galian, serta berisi kewajiban untuk mempergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>2</sup> Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah, yang mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan.<sup>3</sup>

Sejak *Mijnwet 1899* dan hingga Indonesia merdeka, peraturan perundang-undangan di sektor pertambangan ini tidak mengalami perubahan berarti. Peraturan di penghujung abad 20 itu baru berubah 68 tahun kemudian ketika terbit Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Pokok-pokok Pertambangan Umum.<sup>4</sup>

Sejak kemerdekaan, terlebih setelah Pemerintah Orde Baru melahirkan UU No. 11 Tahun 1967, perlahan tapi pasti pertambangan menjadi sektor yang menarik

---

<sup>1</sup> Bahan tambang atau galian itu, meliputi emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi, batu bara dan lain-lain. Timah misalnya, dengan produksi 78 ribu ton/ tahun, Indonesia adalah penghasil timah nomor dua dunia. Nikel dengan 96 ribu ton per tahun Indonesia adalah penghasil nomor lima di dunia. Tembaga dengan 842 ribu ton per tahun adalah nomor lima dunia dan untuk batu bara dan emas Indonesia adalah nomor 7 dunia. Lihat Simon F. Sembiring, *Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah bagi Anak Bangsa*, (Jakarta: Gramedia, 2009) hlm. 3.

<sup>2</sup> Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Lihat Konsideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara (UU Pertambangan Mineral dan Batubara).

<sup>3</sup> Konsideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara (UU Pertambangan Mineral dan Batubara).

<sup>4</sup> Simon Sembiring, *op.cit.*, hlm. 26. Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 Tentang Pokok-pokok Pertambangan Umum ini sendiri keluar setelah muncul UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA).

sekaligus sensitif bagi publik. Menarik karena berkontribusi secara signifikan terhadap Penerimaan Negara dan kian disorot bila harga komoditas dunia melonjak, tapi juga sensitif karena eksese negatif terhadap lingkungan serta pandangan bahwa pertambangan belum memberi keuntungan maksimal bagi seluruh *stakeholders* seperti yang diharapkan, bahkan banyak melakukan pelanggaran Hak Azasi Manusia (HAM).<sup>5</sup>

Secara internasional, hukum-hukum negara-negara, khususnya negara-negara berkembang yang ekonominya berlandaskan kekayaan alam, yang mengatur bidang pertambangan saat ini mengalami peningkatan dalam hal cakupan dan segi ketegasan. George W. Pring mengatakan<sup>6</sup>:

*Laws regulating mining are increasing in scope and stringency, based on the new international paradigm of "sustainable development" - development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. For mining, this means focusing not only on traditional economic concerns, but also on new social, economic, and environmental concerns, particularly in developing nations with resource-based economies.*

Sejak 15 tahun yang lalu, Direktorat Jenderal Pertambangan Umum pada saat itu sudah merasa perlu mengganti UU No. 11 Tahun 1967.<sup>7</sup> Alasan yang paling utama adalah betapa dinamika dunia pertambangan mineral dan batu bara di Tanah Air sudah tidak bisa lagi diakomodasi oleh UU yang lahir di awal Orde Baru Tersebut. Begitu pula tantangan kedepannya, semakin dinamis dan dirasa tidak bisa lagi diregulasi dengan peraturan lama. Dengan mempertimbangkan perkembangan nasional maupun internasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dipandang sudah tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Simon F. Sembiring, *op.cit.*, hlm. 175.

<sup>6</sup> George W. Pring, *Mining, Environment And Development: International Law And Mineral Resources*, (Denver: UNCTAD, 1999) hlm. 3.

<sup>7</sup> Simon F. Sembiring, *op.cit.*

<sup>8</sup> Konsideran UU Pertambangan Mineral dan Batubara.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana diatas maka Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden Republik Indonesia, memutuskan untuk mengganti Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dengan Menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara dimana Undang-undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Pertambangan Mineral dan Batubara) ini memiliki suatu konsep Izin Usaha Pertambangan<sup>9</sup>, yang selanjutnya disebut IUP, yaitu izin untuk melaksanakan usaha pertambangan, yang menggantikan sistem Kontrak Karya<sup>10</sup> yang sudah lama dikenal dalam pengaturan penanaman modal asing dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Berubahnya suatu prinsip yang menggantikan sistem Kontrak Karya dalam hukum pertambangan yang tertuang dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara mempunyai dampak yang luas, terutama berpengaruh pada keputusan pihak asing untuk menanam modal dalam bidang pertambangan Mineral dan Batubara, teknis operasi pertambangan itu sendiri, dan terhadap politik ekonomi Indonesia pada umumnya dalam rangka dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>11</sup> Pasal 33 Ayat (4) UUD 45 mengisyaratkan agar pembangunan ekonomi dibangun atas dasar kemandirian<sup>12</sup>, termasuk didalamnya kemandirian yang berkaitan dengan sumber pembiayaan pembangunan.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 35: Usaha pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 dilaksanakan dalam bentuk: a. IUP (Izin Usaha Pertambangan); b. IPR (Izin Pertambangan Rakyat); dan IUPK (Izin Usaha Pertambangan Khusus).

<sup>10</sup> Undang-Undang No.11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Pasal 10. Ayat (1) Menteri dapat menunjukan pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan. Ayat (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk, dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri. Ayat (3) Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini mulai berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan-bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

<sup>11</sup> Kata dipergunakan mengandung arti bahwa kekayaan itu harus dikelola untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Kekayaan yang kita miliki baru dapat dikatakan bermanfaat apabila sumber kekayaan dari dalam bumi dikeluarkan dan dikelola.

<sup>12</sup> UUD 45 Perubahan ke Empat.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UUSPPN) yang pelaksanaannya dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan jangka Menengah Nasional (PPRPJMN) mengisyaratkan bahwa dana pembangunan, khususnya dana investasi dibiayai terutama dari tabungan dalam negeri baik berasal dari pemerintah maupun masyarakat.

Namun demikian, kebutuhan akan dana untuk membiayai pembangunan sangat besar. Selain dari tabungan dalam negeri, pembiayaan pembangunan perlu dilengkapi dengan penanaman modal dari luar negeri, khususnya untuk bidang-bidang usaha yang bersifat padat modal dan beresiko tinggi atau penuh ketidakpastian (*uncertainty*), keterampilan (*skill*) dan teknologi seperti pengembangan sumber daya alam, yang dalam penelitian ini adalah pertambangan mineral dan batu bara. Di negara-negara berkembang, transaksi investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment* atau FDI) atau penanaman modal asing (PMA) ini telah merupakan sumber pendanaan untuk pertumbuhan ekonomi.<sup>14</sup>

Penanaman modal adalah bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dalam upaya untuk meningkatkan akumulasi modal, menyediakan lapangan kerja, penciptakan transfer teknologi, melahirkan tenaga-tenaga ahli baru, memperbaiki kualitas sumber daya manusia dan menambah pengetahuan serta membuka akses kepada pasar global.<sup>15</sup>

Banyak yang berpendapat bahwa kontrak karya dan peraturan dengan sistem perizinan yang menggantikannya seharusnya dirancang dengan insentif yang mendorong perusahaan tambang multinasional dan nasional mengambil tindakan-tindakan yang memaksimalkan kesejahteraan bangsa.<sup>16</sup> Dalam konteks ini investor dituntut untuk bersedia memberikan kesempatan kepada negara untuk mendapatkan manfaat ekonomi yang maksimal dari perusahaan pertambangan mineral dan batubara tersebut sebagai imbalan diberikannya persyaratan komersial yang menarik dan kepastian hukum.

Penelitian mengenai paradigma hukum pertambangan di Indonesia berkaitan dengan digantinya sistem kontrak karya, ditinjau dari pelaksanaan Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, dan kemudian undang-undang yang menggantikannya, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, menjadi penting setidaknya-tidaknya karena empat alasan;

<sup>14</sup> Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, (Jakarta: Fiahati Aneska, 2009) hlm. 1.

<sup>15</sup> Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia; Insentif v. Pembatasan*, (Jakarta: Universitas Al-Azhar Indonesia, 2008), hlm. 1.

<sup>16</sup> Majedi Hasan, *op.cit.* hlm. 15.

Pertama, *legal certainty* atau kepastian hukum adalah salah satu keharusan untuk datangnya modal asing ke suatu negara, disamping faktor *economic oportunity* (kesempatan ekonomi) dan *political stability* (stabilitas politik).

Kedua, sistem hukum terdiri dari substansi aparatur dan budaya hukum. Dimana ketiga unsur ini sama perannya menciptakan *predictability, stability* dan *fairness*.

Ketiga, dengan perkembangan dunia pertambangan mineral dan batu bara nasional maupun internasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dipandang sudah tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Keempat hukum pertambangan baru di Indonesia berkaitan dengan digantinya sistem kontrak karya mempunyai tujuan dapat memberikan hasil untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Walaupun keberadaan perusahaan tambang mineral dapat memungkinkan untuk menimbulkan dampak negatif, namun suatu investasi perusahaan tambang, khususnya mineral, tetapi juga akan menimbulkan dampak positif dalam pembangunan nasional.<sup>17</sup> Dari aspek ekonomi yaitu devisa negara dan pendapatan asli daerah, keberadaan perusahaan tambang sangat membantu dalam pembangunan nasional dan daerah<sup>18</sup>. Begitu juga dalam bidang tenaga kerja, keberadaan perusahaan tambang telah menyerap tenaga kerja<sup>19</sup>, baik tenaga kerja lokal, regional, nasional maupun internasional<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Salim HS., *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 6. Dampak positif dari keberadaan perusahaan tambang adalah: (1.)meningkatkan devisa negara, (2.)meningkatkan pendapatan asli daerah, (3.)menampung tenaga kerja, (4.)meningkatkan kondisi sosial ekonomi, kesehatan dan budaya masyarakat yang bermukim di lingkaran tambang.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Dalam pengembangan masyarakat lingkaran tambang, perusahaan pertambangan melaksanakan kewajiban hukumnya untuk mengembangkan masyarakat lingkaran tambang.

<sup>19</sup> Sigit Wibowo, Sutarmi dan Krisman Kaban, "Investor Pertambangan Tunggu Kepastian," *Sinar Harapan*, (Senin, 22 Januari 2007), Pertambangan di samping padat modal juga menyerap banyak tenaga kerja, baik langsung maupun tidak langsung.

<sup>20</sup> "Mining: Employment: Opportunities" < <http://opensite.org/Business/Mining/Employment/Opportunities>>: *Uncertainty over access to U.S. land to mine coal and minerals is forcing many mining operations to expand internationally, shifting jobs abroad. Often, lower labor*

## 1.2. Permasalahan

Berdasar latar belakang permasalahan di atas maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah: (1) Apakah keputusan mengganti sistem Kontrak Karya dengan sistem Perizinan dapat memberikan kepastian hukum dalam bidang pertambangan mineral dan batubara? (2) Apakah dengan mengganti Kontrak Karya dengan Izin Usaha Pertambangan dapat memberikan hasil untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat?

## 1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan di atas, tujuan penulisan ini adalah: Menganalisa perubahan paradigma dalam hukum pertambangan di Indonesia yaitu digantinya sistem Kontrak Karya yang telah berjalan lama dengan suatu sistem perizinan yaitu Izin Usaha Pertambangan dalam usahanya memberikan nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan dalam rangka dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

## 1.4. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis penelitian ini berupaya untuk memberi relevansi keilmuan dalam bidang hukum pertambangan mineral-batubara dan hukum-hukum yang terkait dengan sektor pertambangan, khususnya dengan digantinya sistem Kontrak Karya menjadi konsep Perizinan dalam memberikan kepastian hukum dalam bidang pertambangan mineral dan batu bara untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.
2. Memberikan kontribusi konkrit kepada pemerintah dan lembaga-lembaga pembuat dan penegak hukum, berupa masukan-masukan yang benar mengenai dunia pertambangan mineral, yang berkaitan dengan perubahan sistem Kontrak Karya menjadi sistem Perijinan dan hubungannya dengan kepastian hukum

---

*costs and fewer environmental restrictions mean lower production costs. However, many U.S. mining companies must compete with international competitors. Increasing competition causes consolidation among mining operations, which usually leads to job cuts.*

penanaman modal asing dalam rangka memberikan nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional.

## 1.5. Kerangka Teori

### 1.5.1. Teori Hukum

Bagi suatu penelitian, teori atau kerangka teori mempunyai beberapa kegunaan. Kegunaan tersebut paling sedikit mencakup hal-hal sebagai berikut: (1) Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya. (2) Teori sangat berguna didalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi. (3) Teori biasanya merupakan suatu iktisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut obyek yang diteliti. (4) Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang. Dan (5) Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.<sup>21</sup> Di dalam setiap penelitian selalu harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karenanya ada hubungan timbal balik yang erat antara teori (atau teori yang dibentuk), dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisa dan konstruksi data.

Kerangka teori yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman. Menurut Friedman, setiap sistem hukum selalu mengandung tiga unsur, yaitu *structure*, *substance* dan *legal culture*.<sup>22</sup>

Pertama adalah *Structure*.

*"First many features of a working legal system can be called structural the moving parts, so speak of-the machine Courts are simple and obvious example; their structures can be described; a panel of such and such size, sitting at such and such a time, shich this or that limitation on jurisdiction. The shape size, and power of legislature is another element structure. A written constitution, is still another important feature in structural*

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986), hlm. 121.

<sup>22</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984) hlm.7.

*landschape of law. It is, or attempts to be, the expression or blueprint of vasic features of the country's legal process, the organization and framework of government.*"<sup>23</sup>

Uraian Friedman di atas menunjukkan bahwa *structure* sebagai bagian dari sistem hukum meliputi institusi-institusi yang diciptakan oleh sistem hukum mencakup yudikatif (pengadilan), legislatif dan eksekutif. Komponen struktur hukum merupakan representasi dari aspek institusional yang memerankan pelaksanaan hukum dan pembuatan undang-undang. Struktur dalam implementasinya merupakan sebuah keseragaman yang berkaitan satu dengan yang lain dalam suatu sistem hukum.

Kedua adalah *Substance*. Berkaitan dengan *substance*, Friedman menyatakan:

*"The second type of component can be called substantive. These ara the actual products of the legal system-what the judges, for example, actually say and do. Substance includes, naturally, enough, those propositions referred to as legal rules; realistically, it also includes rules which are not written down, those regulaties of behaviour that could be reduced to general statement. Every decision, too, is a substantive product of the legal system, as is every doctrine announced in court, or enacted by legislature, or adopted by agency of government."*

Uraian Friedman diatas menunjukkan bahwa substansi hukum meliputi hasil dari *structure* yang diantaranya meliputi peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan dan doktrin. Substansi hukum sebagai suatu aspek dari sistem hukum merupakan refleksi dari aturan-aturan yang berlaku, norma dan perilaku masyarakat dalam sistem tersebut.

Ketiga adalah *Legal Culture*.

*"Legal Culture can be defined as those attitudes and values that related to law and the legal system, together with those attitudes and values affecting behaviour related to law and its institution, either positively or negatively. Love of litigation, or a hatred of it, is part of the legal culture, as would be attitudes toward child rearing in so far as these attiteds affect behavior which is at least nominally governed by Law. The legal culture, then is general expression for the way the legal system fits into the culture of the general society."*

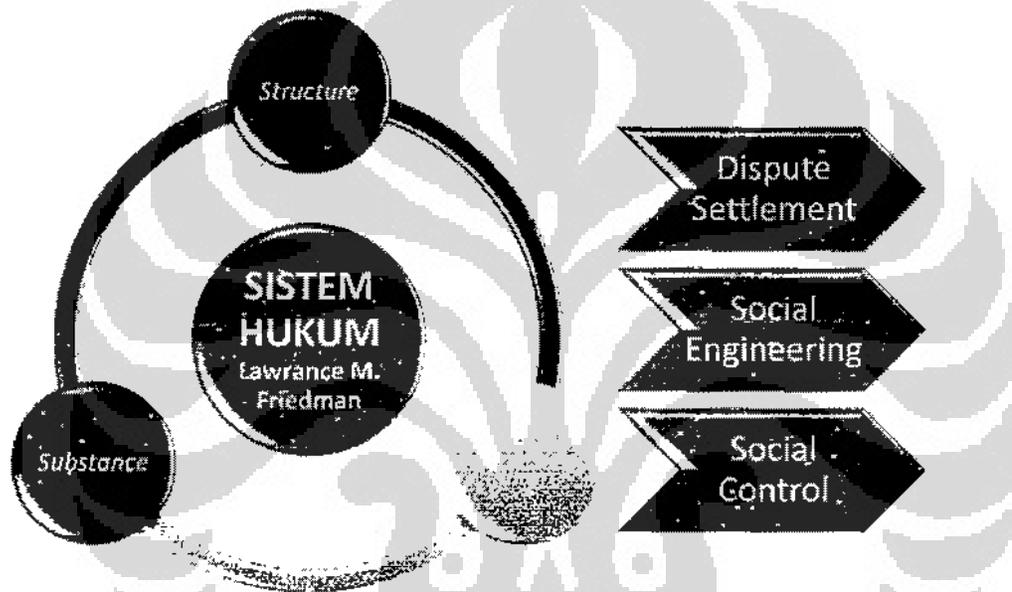
Uraian Friedman diatas menunjukkan bahwa *legal culture* meliputi pandangan, sikap atau nilai yang menentukan bekerjanya sistem hukum. Pandangan dan sikap

<sup>23</sup> Lawrence M. Friedman, *op.cit*, hlm. 29.

masyarakat terhadap budaya hukum sangat bervariasi karena dipengaruhi *sub culture* seperti ethnic, jenis kelamin, pendidikan, keturunan, keyakinan (agama) dan lingkungan. Pandangan dan sikap masyarakat ini sangat mempengaruhi tegaknya hukum.

Sistem hukum di atas harus ada untuk menjalankan fungsi-fungsi yaitu: kontrol sosial (*social control*), penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) dan fungsi rekayasa sosial (*social engineering*).

Secara diagram, Teori Sistem Hukum dari Lawrance M. Friedman dapat digambarkan dalam gambar berikut ini:

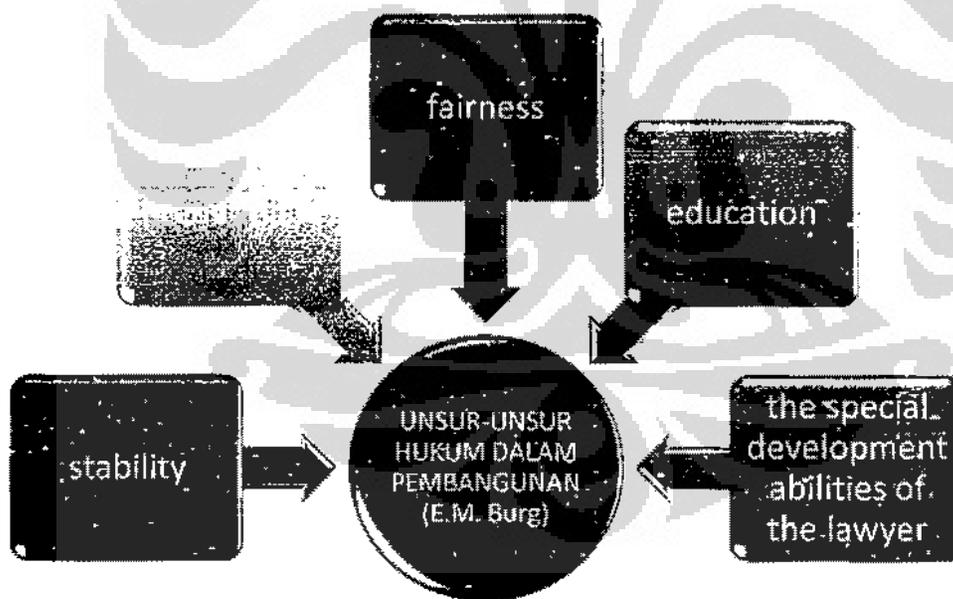


Gambar 1.1. Teori Sistem Hukum Lawrance M. Friedman

Penggunaan teori Friedman berkaitan dengan sistem hukum, setidaknya karena tiga alasan; *pertama*, dalam kaitan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan pertambangan mineral dan batu bara tidak hanya tergantung pada substansi, tetapi juga dipengaruhi cara kerja aparat hukum. Dalam menjalankan hukum, aparat hukum sangat dipengaruhi dengan budaya hukum, misalnya perijinan yang berkepanjangan, birokrasi yang lamban dan perilaku-perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme. *Kedua*, munculnya perkembangan dan formulasi kebijakan peraturan pertambangan mineral dan batubara berlangsung dalam tatanan sosial yang dipengaruhi dengan nilai harapan-harapan dan orientasi yang berkembang dalam masyarakat. *Ketiga*, pelaksanaan peraturan pertambangan

mineral dan batu bara, seperti perizinan dipengaruhi oleh perbedaan kepentingan, nilai, orientasi dan kedudukan dari para pelaksana perizinan.

Selain menggunakan teori sistem hukum, penelitian tesis ini juga akan membuktikan efektifitas dari hukum pertambangan mineral dan batubara dalam mendorong pembangunan ekonomi. Menurut studi yang dilakukan Burg's<sup>24</sup> mengenai hukum dan pembangunan terdapat 5 (lima) unsur yang harus dikembangkan supaya tidak menghambat ekonomi, yaitu "stabilitas" (*stability*), "prediksi" (*predictability*), "keadilan" (*fairness*), "pendidikan" (*education*), dan "pengembangan khusus dari sarjana hukum" (*the special development abilities of the lawyer*).<sup>25</sup> Selanjutnya Burg's mengemukakan bahwa unsur pertama dan kedua di atas ini merupakan persyaratan supaya sistem ekonomi berfungsi. Di sini "stabilitas" berfungsi untuk mengakomodasi dan menghindari kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. Sedangkan "prediksi" merupakan kebutuhan untuk bisa memprediksi ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan ekonomi suatu negara. Secara diagram, Teori Hukum dan Pembangunan Oleh E.M. Burg, dapat digambarkan dalam gambar berikut ini:



**Gambar 1.2. Teori Burg Tentang Unsur-Unsur Hukum Dalam Pembangunan**

<sup>24</sup> Burg, E.M. (1977), "Law and Development: A Review of the Literature & A Critique of Scholars in Self-Estrangement", *The American Journal of Comparative Law*, 25. Pp 492-530, dalam Development Studies Institute (DESTIN), World Bank & Rule of Law Reform, Working Paper Series No. 05-70, 2005.

<sup>25</sup> Leonard J. Theberge, "Law and Economic Development," *Journal of International Law and Policy*, (Vol. 9, 1980) hlm. 232.

Sebagaimana pendapat Erman Radjagukguk, maka hukum investasi sebagai bagian dari hukum ekonomi harus mempunyai fungsi stabilitas (*stability*), yaitu bagaimana potensi hukum dapat menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat. Sehingga hukum investasi dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan modal asing dan sekaligus dapat pula melindungi pengusaha-pengusaha lokal atau usaha kecil. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka investasi akan sangat dipengaruhi stabilitas politik.<sup>26</sup> Investor mau datang ke suatu negara sangat dipengaruhi faktor *political stability*. Terjadinya konflik elit politik atau konflik masyarakat akan berpengaruh terhadap iklim investasi. Penanam modal asing akan datang dan mengembangkan usahanya jika negara yang bersangkutan terbangun proses stabilitas politik dan proses demokrasi yang konstitusional.

Yang Kedua, kebutuhan fungsi hukum untuk dapat meramalkan (*predictability*), adalah mensyaratkan bahwa hukum tersebut mendatangkan kepastian. Investor akan datang ke suatu negara bila ia yakin hukum akan melindungi investasi yang dilakukan. Kepastian hukum akan memberikan jaminan kepada investor untuk memperoleh *economic opportunity* sehingga investasi mampu memberikan keuntungan secara ekonomis bagi investor. Adanya kepastian hukum juga merupakan salah satu faktor utama untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi investor, karena dalam melakukan investasi selain tunduk kepada ketentuan hukum investasi, juga ketentuan lain yang terkait dan tidak bisa dilepaskan sebagai pertimbangan bagi investor untuk menanamkan modalnya. Dengan banyaknya peraturan-peraturan yang mengatur investasi dan yang terkait dengan investasi kadangkala menimbulkan kekaburan atau ketidakpastian mana hukum yang berlaku. Apabila dikaitkan dengan keberadaan hukum dengan masyarakat, maka perlunya wibawa hukum agar dapat ditaati dan sebagai pegangan dalam menjalankan relasi satu dengan yang lain terlebih lagi dalam lalu lintas bisnis diperlukan adanya kepastian hukum yang berlaku.

Ketiga, aspek keadilan (*fairness*), seperti, perlakuan yang sama bagi semua orang atau pihak di depan hukum, perlakuan yang sama kepada semua orang dan

---

<sup>26</sup> Erman Rajagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, Cet. I -Jakarta, 2007. hlm. 27-31.

adanya standar pola perilaku pemerintah, oleh banyak ahli ditekankan sebagai syarat untuk berjalannya menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan. Dalam kaitannya dengan aspek keadilan disini, maka faktor accountability dengan melakukan reformasi secara konstitusional serta perbaikan sistem peradilan dan hukum merupakan suatu syarat yang penting dalam rangka menarik investor. Apabila hal ini tidak dilakukan pada akhirnya berakibat pada lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*) dan ketiadaan regulasi khususnya di bidang investai yang mampu memberikan rasa aman, nyaman bagi investor serta kurang ramahnya perundang-undangan tersebut terhadap investor khususnya investor asing. Dengan kata lain perangkat perundang-undangan yang ada sekarang dirasakan kurang mengakomodasi kepentingan para investor dalam berinvestasi. Sebagaimana diungkapkan oleh Dorajatun Kuntjoro Jakti<sup>27</sup> pada waktu menjabat sebagai Menko Perekonomian menyatakan bahwa masih kecilnya investasi yang masuk di Indonesia diakibatkan masih adanya kendala yang menyangkut sistem perpajakan, kepastian, prosedural birokrasi, administrasi daerah, dan soal perburuhan .

Sesuai dengan pendapat Burg's di atas maka, J.D. Nyhart juga mengemukakan konsep hukum sebagai dasar pembangunan ekonomi, yaitu *predictability, procedural capability, codification of goals, education, balance, definition and clarity of status* serta *accommodation*.<sup>28</sup> Dengan mengacu pada pendekatan hukum dalam pembangunan ekonomi di atas ini, maka hukum harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

Pertama, hukum harus dapat membuat prediksi (*predictability*), yaitu apakah hukum itu dapat memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi pelaku dalam memprediksi kegiatan apa yang dilakukan untuk proyeksi pengembangan ekonomi. Kedua, hukum itu mempunyai kemampuan prosedural (*procedural capability*) dalam penyelesaian sengketa. Misalnya dalam mengatur peradilan trigunal (*court or administrative tribunal*), penyelesaian sengketa diluar pengadilan (*alternative dispute resolution*) dan penunjukan arbitrer konsiliasi (*conciliation*) dan lembaga-lembaga yang berfungsi sama dalam penyelesaian sengketa.

<sup>27</sup> Dorajatun Kuntjoro Jakti, "Investasi Minim Akibat Lima Hal," *Bisnis Indonesia*, 13 Juni 2002.

<sup>28</sup> J.D. Nyhart, *The Role Of Law And Economic Development*, (Massachusetts: Massachusetts Institute Of Technology, 1964) hlm. 12.

Ketiga, pembuatan, pengkodifikasian hukum (*codification of goals*) oleh pembuat hukum bertujuan untuk pembangunan negara.

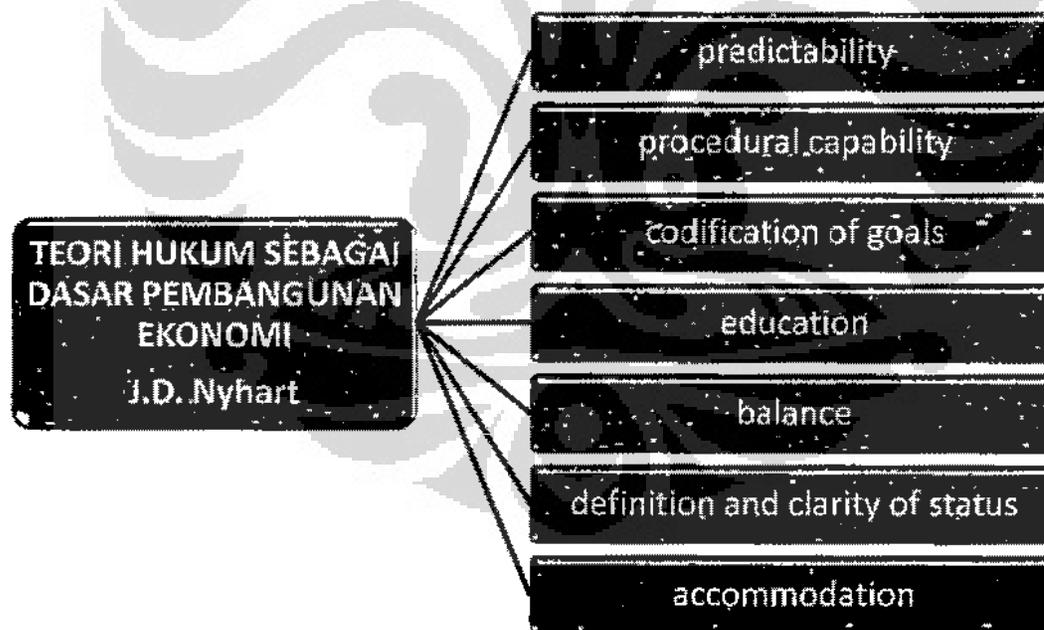
Keempat, hukum itu setelah mempunyai keabsahan, agar mempunyai kemampuan maka harus dibuat pendidikannya (*education*) dan selanjutnya disosialisasikan.

Kelima, hukum itu dapat berperan menciptakan keseimbangan (*balance*). Karena hal ini berkaitan dengan inisiatif pembangunan ekonomi.

Keenam, hukum itu berperan dalam menentukan definisi dan status yang jelas (*definition and clarity of status*). Dalam hal ini hukum tersebut harus memberikan definisi dan status yang jelas mengenai segala sesuatu dari orang.

Ketujuh, hukum itu harus dapat mengakomodasi (*accomodation*) keseimbangan, definisi dan status yang jelas bagi kepentingan inividu-individu atau kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Terakhir, tidak kalah pentingnya dan harus ada dalam pendekatan hukum sebagai dasar pembangunan adalah unsur stabilitas (*stability*) sebagaimana diuraikan di muka. Secara diagram, Teori hukum sebagai dasar pembangunan ekonomi oleh J.D. Nyhart dapat digambarkan dalam gambar berikut ini:



**Gambar 1.2. Teori J.D. Nyhart Tentang Hukum Sebagai Dasar Pembangunan Ekonomi**

Untuk melengkapi kedua teori yang digunakan di atas, maka untuk menganalisa hukum pertambangan mineral dan batubara, maka perlu juga dilakukan pengkajian hukum atas dasar analisa ekonomi atau *economic analysis of law* oleh Richard Posner. Posner berpendapat bahwa penggunaan prinsip-prinsip dalam ilmu ekonomi dapat dijadikan sebagai pendekatan untuk mengkaji masalah hukum. "*economic is powerful tool for analysing a vast range of legal question*". Menurut Posner, berperannya hukum harus dilihat dari segi nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*).<sup>29</sup> Pendekatan yang digunakan oleh Posner tentunya dapat digunakan dalam mengkaji hukum pertambangan mineral dan batubara yang berlaku di Indonesia.<sup>30</sup>

### 1.5.2. Hukum Pertambangan

Selain keempat teori diatas, ada baiknya untuk mengetahui terlebih dahulu definisi, objek, ruang lingkup, asas dan sumber dari hukum pertambangan yang dijelaskan dibawah ini. Istilah hukum pertambangan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *mining law*. Hukum pertambangan adalah:

"Hukum yang mengatur tentang penggalian atau pertambangan bijih-bijih dan mineral-mineral dalam tanah"<sup>31</sup> atau dalam bahasa Inggris:

"*the act of appropriating a mining claim (parcel of land containing precious metal in its soil or rock) according to certain established rule*".<sup>32</sup>

Definisi hanya di fokuskan pada aktivitas penggalian atau pertambangan bijih-bijih. Penggalian atau pertambangan merupakan usaha untuk menggali berbagai potensi-potensi yang terkandung dalam perut bumi.

Menurut versi Legal-Dictionary<sup>33</sup>, Istilah Hukum Pertambangan dan Mineral atau Mine and Mineral Law adalah:

<sup>29</sup> Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, (New York: Aspen Law & Business, 1998) hlm. 12-17.

<sup>30</sup> Beberapa hal lainnya yang diinginkan investor dan pengusaha: adalah penyederhanaan sistem dan perijinan, penurunan berbagai pungutan yang tumpang tindih, dan transparansi biaya perizinan. Tumpang tindih peraturan pusat dan daerah, yang tidak hanya menghambat arus barang dan jasa tapi juga menciptakan iklim bisnis yang tidak sehat perlu dieliminasi. Prioritas perlu diberikan pada deregulasi dan koordinasi berbagai peraturan daerah dan pusat. Prof Mudrajad Kuncoro, *Akhir Paceklik Investasi?*, Guru Besar FE UGM, Koordinator Ahli Ekonomi Regional PSEKP UGM, dan Ketua Jurusan Ilmu Ekonomi FE UGM, <[http://www.investorindonesia.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=29270](http://www.investorindonesia.com/index.php?option=com_content&task=view&id=29270)>

<sup>31</sup> Ensiklopedia Indonesia, hlm. 1349

<sup>32</sup> Black's Law Dictionary, Eight Edition, (St. Paul: West Publishing Co., 2004).

*The law governing the ownership, sale, and operation of mines, quarries, and wells, and the rights to natural resources found in the earth. The extraction of natural resources from the earth is governed by specific laws dealing with mines and minerals.*

Definisi ini difokuskan kepada hak masyarakat semata-mata untuk melakukan penambangan pada sebidang tanah atau bebatuan yang telah ditentukan. Sementara itu, hak menambang adalah hak untuk melakukan kegiatan penyelidikan dan hak untuk melakukan kegiatan eksploitasi.<sup>34</sup> Begitu juga dengan objek kajian hukum pertambangan. Objek kajian hukum pertambangan tidak hanya mengatur hak penambang semata-mata, tetapi juga mengatur kewajiban penambang kepada negara.

Kaidah hukum dalam hukum pertambangan dibedakan menjadi dua macam yaitu kaidah hukum pertambangan tertulis dan tidak tertulis. Hukum pertambangan tertulis merupakan kaidah-kaidah hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, traktat dan yudisprudensi. Hukum pertambangan tidak tertulis merupakan ketentuan-ketentuan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Bentuknya tidak tertulis dan sifatnya lokal, artinya hanya berlaku dalam masyarakat setempat. Kewenangan negara merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada negara untuk mengurus, mengatur dan mengawasi pengelolaan bahan galian sehingga di dalam pengusahaan dan pemanfaatannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>35</sup> Penguasaan bahan galian tidak hanya menjadi monopoli pemerintah semata-mata, tetapi juga diberikan hak kepada orang dan atau badan hukum untuk mengusahakan bahan galian sehingga hubungan hukum antara negara dengan orang atau badan hukum harus di atur sedemikian rupa agar mereka dapat mengusahakan bahan galian secara optimal,

---

<sup>33</sup> Menurut Legal-Dictionary < legal-dictionary.thefreedictionary.com> *The extraction of natural resources from the earth is governed by specific laws dealing with mines and minerals. Federal and state governments have mine and mineral laws to protect the health and safety of miners, encourage the efficient use of natural resources, protect the environment, and raise tax revenues. A mine is an excavation in the soil and sub-soil from which ores, coal, or other mineral substances are removed. A mineral is valuable, inert matter created by forces of nature and found either on or in the earth. A mineral right is the possessory interest in minerals in the ground. The owner of the mineral rights has the right to enter the land and occupy it for the purpose of removing the minerals. It is possible for someone to own the mineral rights and mine the minerals without owning the land itself.*

<sup>34</sup> Article 11, Japanese Mining Law, No. 289, 1950 Latest Amendment in 1962: Mining right shall be regarded as prospecting right and an exploitation right

<sup>35</sup> Salim HS., *op.cit.* hlm. 9, Kewenangan negara ini dilakukan oleh pemerintah.

pemerintah/ pemma memberikan ijin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya perusahaan batu bara kepada orang atau badan hukum tersebut.

Dari uraian di atas, ada tiga unsur yang tercantum dalam definisi yang terakhir ini, yaitu adanya kaidah hukum, adanya kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian, dan adanya hubungan hukum antara negara dengan orang dan atau badan hukum dalam perusahaan bahan galian.

### 1.5.3. Objek dan Ruang Lingkup Kajian Hukum Pertambangan

Apabila kita mengacu kepada definisi yang dipaparkan di atas, kita dapat menelaah objek dan ruang lingkup kajian paradigma hukum pertambangan. Objek kajian merupakan sasaran di dalam penyelidikan atau pengkajian paradigma hukum pertambangan. Objek dibagi menjadi dua macam, yaitu objek materil dan objek forma. Objek materil adalah bahan (materil) yang dijadikan sasaran dalam penyelidikannya. Objek materil hukum pertambangan adalah manusia dan bahan galian. Objek forma, yaitu sudut pandang tertentu terhadap objek materilnya. Jadi objek forma hukum pertambangan adalah mengatur hubungan antara negara dengan bahan galian dan hubungan antara negara dengan orang atau badan hukum dalam pemanfaatan bahan galian.

Kedudukan negara adalah sebagai pemilik bahan galian mengatur peruntukan dan penggunaan bahan galian untuk kemakmuran masyarakat sehingga negara menguasai bahan galian. Tujuan penguasaan oleh negara adalah agar kekayaan nasional tersebut dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Dengan demikian baik perseorangan, masyarakat maupun pelaku usaha, sekalipun memiliki hak atas sebidang tanah di permukaan, tidak mempunyai hak menguasai ataupun memiliki bahan galian yang terkandung di bawahnya.<sup>36</sup>

Ruang lingkup kajian hukum pertambangan meliputi pertambangan umum, dan pertambangan minyak dan gas bumi. Pertambangan umum merupakan pertambangan bahan galian diluar minyak dan gas bumi. Usaha pertambangan

---

<sup>36</sup> Salim HS., *op.cit.*, hlm. 10. Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan. Kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan negara kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, baik terhadap bahan galian strategis, vital maupun golongan C. dalam hal ini adalah bahan galian berbentuk mineral.

dikelompokkan atas pertambangan mineral dan pertambangan batubara<sup>37</sup>. Dan pertambangan mineral digolongkan atas: pertambangan mineral radioaktif; pertambangan mineral logam; pertambangan mineral bukan logam; dan pertambangan batuan.<sup>38</sup>

Walaupun ruang lingkup kajian paradigma hukum pertambangan begitu luas, namun dalam thesis ini yang menjadi ruang lingkup kajiannya hanya difokuskan pada pertambangan mineral seperti emas, perak, dan tembaga dan kajian atas digantinya sistem Kontrak Karya dengan Sistem Perizinan khususnya yang melibatkan investasi atau penanaman modal asing. Modal asing diperlukan untuk membiayai kegiatan pertambangan ini karena Indonesia tidak memiliki modal yang cukup dan sumber daya manusia yang memadai untuk mengelola sumber daya tambang itu.

#### 1.5.4. Asas-Asas Hukum Pertambangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara mengatur bahwa Pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan<sup>39</sup>: manfaat, keadilan, dan keseimbangan; keberpihakan kepada kepentingan bangsa; partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah<sup>40</sup> yang pertama menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing; kedua adalah untuk menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup; ketiga memberi jaminan tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri; keempat mendukung dan menumbuhkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional; kelima adakah demi untuk meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, dan yang

<sup>37</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 34 ayat (1)

<sup>38</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 34 ayat (2)

<sup>39</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 2.

<sup>40</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 3.

keenam adalah demi menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

### 1.5.5. Sumber-Sumber Hukum Pertambangan

Pada dasarnya sumber-sumber paradigma hukum pertambangan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu: sumber hukum materiil dan sumber hukum formal.<sup>41</sup> Sumber hukum material adalah tempat darimana hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum, misalnya hubungan sosial, kekuatan politik, situasi sosial ekonomi, tradisi, hasil penelitian ilmiah, perkembangan internasional, dan keadaan geografis. Sumber hukum formal merupakan tempat memperoleh kekuatan hukum. Ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum formal itu berlaku. Sumber hukum yang diakui umum sebagai hukum formal ialah undang-undang, perjanjian antar negara, yurisprudensi dan kebiasaan. Berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan paradigma hukum pertambangan, kini telah dijabarkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaannya.

### 1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode yuridis normatif yang bersifat kualitatif, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, konvensi-konvensi internasional dan keputusan pengadilan.<sup>42</sup>

Metode yuridis normatif juga disebut dengan penelitian doktrinal, yakni merupakan suatu penelitian yang mengacu pada analisis hukum, *law as it is written in book* dan *law as it is decided by judge trough judicial process*.<sup>43</sup> Penelitian ini

<sup>41</sup> Algra N.E., et al., *Kamus Istilah Hukum Foekema Andree Belanda-Indonesia*, (Bandung: Eina Cipta 1983), hlm. 74.

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Radjawali, 1985), hlm. 14.

<sup>43</sup> Ronald Dworkin, *Legal Research* (Daedalus: Spring, 1973), hlm. 250.

bersifat kualitatif yaitu menganalisis data secara menyeluruh dan merupakan suatu kesatuan yang bulat (*holistic*).<sup>44</sup>

Metode penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif, digunakan setidaknya-tidaknya karena empat alasan, yaitu pertama, penelitian ini dilakukan mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, hukum internasional yang terkait dengan hukum pertambangan mineral dan batubara termasuk kontrak pertambangan.<sup>45</sup> Kedua, penelitian ini akan memfokuskan peraturan perundang-undangan tentang pertambangan sejak tahun 1967 hingga 2009. Ketiga, penelitian ini dipusatkan kepada ketentuan-ketentuan yang mengatur kontrak dan perizinan usaha pertambangan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan pertambangan. Dan keempat, penelitian ini akan menggunakan fakta-fakta sejarah yang menguraikan kejadian-kejadian dan permasalahan-permasalahan dalam hukum pertambangan mineral dan batubara.

Perjanjian Kontrak Karya adalah permasalahan transnasional, oleh karenanya penelitian ini juga menggunakan metode perbandingan hukum (*Comparative legal research*) dengan memperhatikan latar belakang ekonomi, politik, sosial budaya pada masing-masing negara.<sup>46</sup>

Menurut Roscoe Pound, metode perbandingan hukum adalah membandingkan hukum secara komprehensif dan holistik.<sup>47</sup> Paling tidak ada lima faktor yang diperbandingkan dalam sistem hukum, yaitu *pertama*, Latar belakang sejarah dan perkembangan sistem hukum. *Kedua*, ciri-ciri pola pikir pada bidang hukum. *Ketiga*, lembaga hukum. *Keempat*, tata cara penyelesaian dalam persengketaan. Dan *kelima* adalah ideologi.<sup>48</sup>

Selain itu, metode penelitian *legal history* atau sejarah hukum juga digunakan dalam penelitian ini karena penelitian ini berorientasi kepada kejadian

<sup>44</sup> Mathem B Miles dan Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis*, (London: Sage Publication Inc, 1974) hlm. 137.

<sup>45</sup> William J. Filstead, *Qualitative Methods: A Needed Perspective in Evaluation Research* dikutip dalam Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia*, (Jakarta: Universitas Al Azhar Indonesia, 2008) hlm. 25.

<sup>46</sup> Bernhard Grossfeld, *The Strength and Weakness of Comparative Law* (Oxford: Clarendon Press, 1990), hlm. 72. Lihat Juga, The Indian Law Institute, *Introduction to the Study of Comparative Law* (Bombay: N.M. Tripathi Pvt, 1079) hlm.5. dalam Suparji, *op.cit.* hlm. 25.

<sup>47</sup> Rahmatulla Khan dan Sushil Kumar, *Introduction to the Study of Comparative Law*, (Bombay: Tripathi, 1974) hlm. 3.

<sup>48</sup> Konrad Zweigert dan Hin Kotz, *Introduction to Comparative Law. Vol. 1*, (Oxford: Clarendon Press, 1987), hlm.2.

pada masa lalu dengan melakukan penelusuran perkembangan hukum tentang pertambangan yang berawal sejak tahun 1967 hingga tahun 2009 melalui berbagai literatur.

Menurut Frederick G. Kempin, ada enam sebab perlunya kajian sejarah hukum, yaitu *pertama* untuk menunjukkan bahwa masalah hukum menjadi persoalan yang paling mendasar adalah posisi yang lemah bagi golongan minoritas jika berhadapan dengan kekuasaan; *kedua*, untuk meluruskan kesalahan *anachronisme* yang diterapkan pada sejarah; *ketiga*, untuk menunjukkan kekuatan ekonomi dan kepentingan-kepentingan komersial dalam pertumbuhan ekonomi; *keempat*, menunjukkan bahwa hukum adalah instrumen dari ungkapan standar etik yang mengadakan kompromi antara stabilitas dan perubahan; dan *keenam*, sejarah hukum menunjukkan adanya salaing keter antara hak-hak hukum dan prosedur hukum.<sup>49</sup>

Penelitian dilakukan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor pertambangan khususnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967, tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Sedangkan obyeknya penulis membatasi hanya pada pembahasan tentang digantinya sistem Kontrak Karya menjadi Sistem Perizinan, khusus di sektor pertambangan mineral dalam rangka penanaman Modal Asing.

## 1.7. Sistematika Penulisan

Secara ringkas, ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

### **BAB I           Pendahuluan**

Pada bab ini penulis akan menggambarkan mengenai latar belakang masalah, permasalahan pokok, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan .

### **BAB II           Dasar-dasar Hukum Pertambangan Mineral**

---

<sup>49</sup> Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, ed., *Handbook of Qualitative Research*, (London: Sage Publication Inc., 1994) hlm. 236.

Pada bab ini penulis akan menguraikan definisi pertambangan, fase-fase dalam proses pertambangan, kompleksitas dan keunikan industri pertambangan, perundang-undangan yang mengatur pertambangan mineral, perpindahan eksplorasi mineral dari negara maju ke negara berkembang, pentingnya perundang-undangan khusus yang mengatur pertambangan mineral, dua model hukum pertambangan mineral dan prinsip *security of tenure* dalam hukum pertambangan mineral.

### **BAB III Latar Belakang Hukum Pertambangan Indonesia**

Pada bab ini penulis akan menguraikan sejarah hukum pertambangan di Indonesia, mulai dari masa sebelum kemerdekaan yang terdiri dari masa kekuasaan VOC, masa kekuasaan Belanda hingga perkembangan pada periode 1949. Kemudian diuraikan hukum pertambangan setelah kemerdekaan yang terdiri dari perkembangan periode tahun 1950-1966, kemudian periode 1967-2008 hingga periode UU Pertambangan Mineral dan Batubara tahun 2009 berikut hal penataan ulang hukum pertambangan dan latar belakang mengganti sistem kontrak karya dengan sistem izin usaha pertambangan.

### **BAB IV Sistem Hukum Pertambangan, Kepastian Hukum Dan Kemakmuran Rakyat**

Pada bab ini penulis akan menguraikan sistem hukum pertambangan yaitu struktur dalam izin usaha pertambangan, kewenang dan pengaturan penyelesaian sengketa, Substansi hukum dalam izin usaha pertambangan, budaya hukum, pentingnya investasi pertambangan bagi Indonesia, penjabaran makna kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan analisa perbandingan kontrak karya dan izin usaha pertambangan.

### **BAB V Penutup**

Pada bab ini penulis akan mengambil kesimpulan yang di dapat dari uraian bab-bab sebelumnya serta mengajukan beberapa saran perbaikan yang dianggap perlu.

## BAB 2 DASAR-DASAR HUKUM PERTAMBANGAN

### 2.1. Definisi Pertambangan

Untuk mendapatkan rasionalitas dan isi dari kerangka kebijakan dan instrumen hukum yang mengatur industri teknis seperti pertambangan mineral dan batubara, maka pertama-tama penting untuk menjelaskan dinamika dan karakteristik dari usaha pertambangan mineral dan batubara.

Pertambangan dalam bahasa Inggris disebut dengan kata *Mining*. Black's Dictionary<sup>50</sup> mendefinisikan kata *mining* sebagai "*The process of extracting ore or minerals from the ground; the working of a mine. This term also encompasses oil and gas drilling.*" Elizabeth Bastida mendefinisikan Pertambangan atau *mining* sebagai berikut:

*Mining is a set of operations aimed at the exploration, discovery, and extraction of minerals of economic value. This procedure is controlled by market conditions that respond to the law of supply and demand.*<sup>51</sup>

Sedangkan UU Pertambangan Mineral dan Batubara mendefinisikan istilah pertambangan sebagai "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 pascatambang."<sup>52</sup> Dari definisi UU Pertambangan Mineral dan Batubara di atas,

<sup>50</sup> Black's Law Dictionary, Eight Edition, (St. Paul: West Publishing Co., 2004)

<sup>51</sup> Elizabeth Bastida, *Fundamentals of Mineral Law and Policy*, (Dundee: Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law & Policy (CEPMLP), 2002), hlm. 1.4.

<sup>52</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 1, ayat (1). UU Pertambangan Mineral dan Batubara juga mendefinisikan mineral dan batubara sebagai hal yang terpisah yang diatur dalam Pasal 1, ayat 2. Mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Ayat (3) Batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh tumbuhan. Ayat (4) Pertambangan Mineral adalah pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah. Dan ayat (5) Pertambangan Batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.

mulai kegiatan penelitian telah dapat digolongkan sebagai kegiatan pertambangan, hingga akhirnya pada kegiatan penutupan tambang atau kegiatan pascatambang.

## 2.2. Fase-fase Dalam Proses Pertambangan

Fase-fase utama dalam proses pertambangan adalah: eksplorasi, pengembangan dan eksploitasi (produksi). Tiap-tiap fase tersebut terdiri dari beberapa urutan proses. Eksplorasi mineral umumnya terdiri dari beberapa tahapan yang berhubungan, dimana sejalan dengan tahapan tersebut nilai pembiayaan akan meningkat dan resiko operasi akan semakin menurun. Tahap-tahap eksplorasi adalah sebagai berikut: *Conceptual planning*, yaitu proses identifikasi wilayah yang memiliki potensi penambangan, melalui penelitian literature dan penelitian data-data geologi. *Detail Planning*, yang terdiri dari penelitian literature yang lebih detail dan beberapa kunjungan lapangan untuk menyempitkan target pertambangan. *Reconnaissance Exploration*, dengan tujuan meneliti wilayah yang luas dan memilih target wilayah yang spesifik. Proses ini juga terdiri dari penelitian lewat udara, penelitian *geochemical* dan *geophysical*. Tahap berikutnya adalah *Target appraisal*, dimana cadangan mineral diidentifikasi dengan melalui penelitian *geochemical* dan *geophysical* lebih detail dan beberapa proses pengeboran dan pemetaan wilayah. Selanjutnya adalah tahap *exploration drilling*, yaitu kegiatan pengeboran target spesifik dari eksplorasi yang disertai dengan pengujian metalurgi dan contoh batuan. Tahap terakhir eksplorasi adalah *Assesment drilling*, yaitu pengeboran yang lebih intensif, penelitian metalurgi lanjutan dan penentuan potensi ekonomi dari temuan. Tahap ini akan menghasilkan dasar untuk menentukan apakah akan melanjutkan pengembangan tambang atau tidak. Tahap ekplorasi mineral berakhir saat ditemukannya cadangan/ kandungan mineral dengan nilai ekonomi.<sup>53</sup>

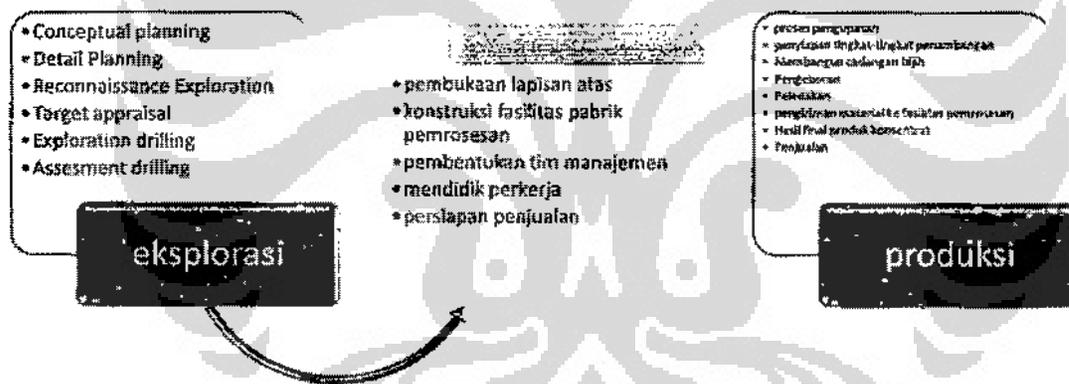
Fase selanjutnya adalah fase pengembangan tambang atau *mine development*, yang akan membangun kapasitas produksi pertambangan dan pemrosesan mineral yang terdiri dari beberapa langkah sebagai berikut: *Pertama* adalah pembukaan lapisan atas untuk mencapai cadangan mineral yang ditargetkan. *Kedua* pembangunan konstruksi fasilitas pabrik pemrosesan. *Ketiga* pembentukan tim manajemen yang

<sup>53</sup> Elizabeth Bastida, *op.cit.*

akan memimpin perusahaan. *Keempat* mendidik perkerja. Dan *kelima* persiapan penjualan dari hasil mineral yang akan ditambang.

Fase yang ketiga adalah eksploitasi (*exploitation*) atau produksi pertambangan yang dimulai dengan ekstrasi bijih dari tambang. Fase ini biasanya mencakup: proses pengupasan (*stripping*) lapisan luar untuk tambang terbuka, penyiapan tingkat-tingkat penambangan, membangun cadangan bijih, pengeboran, peledakan, pengiriman material ke fasilitas pemrosesan, dan menutup beberapa lubang hasil galian. Hasil final adalah produksi konsentrat atau *bullion* untuk dijual sebagai komoditas.<sup>54</sup>

Fase-fase dalam proses pertambangan diatas dapat dirangkum dan digambarkan sebagai berikut



Gambar 1.1. Fase-fase proses pertambangan

Dari penjabaran di atas maka pertanyaan yang muncul adalah, jika sebuah perusahaan tambang atau eksplorasi akan merencanakan operasinya untuk menanamkan modalnya dalam usaha pertambangan di Indonesia, dalam fase manakah perusahaan tersebut paling mengharapkan peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum dalam usahanya?

<sup>54</sup> Elizabeth Bastida, op.cit. hlm. 1.5.

Menurut Virginia Heffernan, kemungkinannya adalah hanya satu dari seribu eksplorasi yang menemukan hasil cadangan mineral bernilai ekonomi.<sup>55</sup> Dari kemungkinan ini, dapat dibayangkan besarnya biaya yang dikeluarkan hanya untuk kegiatan permulaan dari pertambangan yaitu eksplorasi. Dengan demikian maka negara harus dapat memberikan kepastian hukum bagi perusahaan pertambangan mineral atau pengusaha eksplorasi yang melakukan eksplorasi dalam rangka menjamin iklim berusaha. Uraian Burg dalam teori diatas menunjukkan bahwa hukum harus dapat memberikan *stability, predictability dan fairness* yang menjadi bagian dari *structure* yang sangat vital bagi tiap-tiap fase usaha pertambangan yang diatur oleh hukum pertambangan ini.

### 2.3. Kompleksitas dan Keunikan Industri Pertambangan

Ada faktor-faktor yang dapat menggambarkan kompleksitas dan keunikan dari industri pertambangan, dimana faktor-faktor ini membuat pertambangan berbeda sekali dari jenis industri lain. Faktor-faktor tersebut dijelaskan secara singkat sebagai berikut:

1. Karakteristik fisik dari sumber daya mineral yang antara lain: bersifat heterogen, dan tidak terbaharukan, keberadaannya tidak pasti dan kadang kala berada jauh di dalam tanah, jaraknya yang jauh dari tempat penjualan dan mengharuskan adanya pemerosesan lanjut sebelum bijih mineral dapat diubah menjadi produk yang dapat dijual.
2. Pembangunan proyek-proyek awal pertambangan dalam rangka mempersiapkan fasilitas produksi membutuhkan jangka waktu yang lama, keadaan yang berat, dan biaya yang sangat besar dibandingkan dengan industri lainnya.
3. Banyak biaya yang dikeluarkan untuk eksplorasi yang memiliki resiko tinggi. Dan sebagian besar pengeluaran biaya eksplorasi ini tidak menghasilkan temuan deposit mineral.

---

<sup>55</sup> Maraboli Final Report, *Strategic Considerations For Mineral Sector Development In Saudi Arabia*, (The World Bank: 2000) hlm. 20., According to Virginia Heffernan (Worldwide Mineral Exploration, 1998), "Roughly one out of every 1,000 properties passes the preliminary exploration phase and results in the discovery of economic grade mineralization. Once discovered, the mineralized zone has a 1-2% chance of developing into an economic deposit. In other words, it takes 1,000 grassroots prospects to make a discovery and at least 100 discoveries to make a mine."

4. Resiko dari pembangunan sumber daya mineral dalam banyak kasus adalah lebih tinggi dari industri lain karena ketidak-pastian hasil dari eksplorasi.
5. Resiko selalu ada dalam keseluruhan fase-fase pertambangan, meski sudah memasuki tahap produksi, karena harga komoditi tambang selalu berfluktuasi.
6. Industri pertambangan adalah industri dengan modal besar (*capital intensive*) dengan infrastruktur yang diperlukan juga sangat besar. Semakin *capital intensive* sebuah tambang, maka semakin sedikit tenaga kerja yang dibutuhkan tambang tersebut.
7. Mulai dari tahap eksplorasi hingga tahap penutupan tambang nantinya, kegiatan pertambangan pasti memiliki dampak pada lingkungan dan masyarakat sekitar tambang.

Jika melihat faktor-faktor tersebut diatas, dimana dapat disimpulkan bahwa resiko dan dampak dari usaha pertambangan sangat besar, dan jika demikian apakah sebaiknya negara sendiri yang melaksanakan perusahaan pertambangan?

Sebenarnya ini adalah pertanyaan yang berkaitan dengan politik, dan sangat bergantung pada konteks dan trend ekonomi dan politik pada saat ini.

Dengan gagalnya kebijakan-kebijakan yang otoriter atau *state-centered policy*<sup>56</sup> maka diharapkan bahwa sektor swasta dapat mengambil resiko pertambangan dan negara lebih baik mengabdikan sumber dayanya dalam hal kesejahteraan rakyat seperti kesehatan, perhatian sosial dan infrastruktur.<sup>57</sup> Namun demikian, ada beberapa contoh yang berlawanan dengan pernyataan umum ini. Misalnya terhadap perusahaan pertambangan yang dimiliki negara seperti di Chile seperti Codelco yang merupakan perusahaan tambang milik pemerintah yang merupakan perusahaan pertambangan maju. Codelco dalam krisis ekonomi global ini justru malah membukukan keuntungan sebesar 97 juta dolar Amerika pada triwulan pertama tahun 2009 ini.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Prof. Dr. Ronli Atmasasmita, *Hukum, Kekuasaan*, , <<http://www.portalhukum.com/index.php?name=News&file=article&sid=37>>, Paradigma "state centered policy" saat ini justru berlawanan dengan visi, misi dan arah kebijakan negara dalam era globalisasi yang menekankan, meningkatkan kesejahteraan rakyat luas dan meminimalisasikan peranan negara dalam kehidupan ekonomi pasar.

<sup>57</sup> Elizabeth Bastida. *op.cit.*, hlm. 1.7.

<sup>58</sup> <[www.codelco.com](http://www.codelco.com)> 16 Mei 2009., *Codelco achieves profit of US\$97 million in first quarter of 2009; Despite the abrupt fall in copper and molybdenum prices, the company generated*

Kesimpulan dari pembahasan diatas mengenai karakteristik pertambangan yang unik dan berbeda dari kegiatan produksi lainnya memberikan gambaran permasalahan dan konflik yang harus dicakup dalam hukum pertambangan mineral dan batubara, khususnya yang diatur dalam Kontrak Karya yang digantikan oleh sistem Izin Usaha Pertambangan.

## 2.4. Perundang-Undangan Pertambangan Mineral

Kontribusi pertambangan bagi peradaban manusia dan perkembangan material sangat besar. Usaha pertambangan telah dimulai sejak jaman prasejarah,<sup>59</sup> dan dengan jasa pertambangan yang menyediakan material pertambangan bagi industri peralatan, bagi kebutuhan perang, perhiasan dan ornament-ornamen lain menjadikan pertambangan sebagai faktor utama dalam kemajuan peradaban manusia.

Sebagai efek dari usaha pertambangan, jika dikelola dan diatur dengan baik dalam satu negara dengan struktur hukum dan administrasi industry mineral yang baik, maka usaha pertambangan dapat memberikan manfaat antara lain adalah: memberikan nilai bagi penerimaan negara; mendapatkan atau menabung valuta asing; membantu diversifikasi ekonomi negara; merangsang pembangunan nasional dan regional seperti di daerah-daerah terpencil; kontribusi bagi perbaikan infrastruktur secara fisik; membuat lapangan kerja (langsung dan tidak langsung) termasuk lapangan kerja bagi daerah-daerah terpencil; meningkatkan profesionalisme dan keahlian teknis bangsa, memberikan alih teknologi; mempromosikan hubungan-hubungan langsung dan tidak langsung bagi industry-

---

*profits during the first quarter of the year. "We have a profit, a modest profit, but a profit. I want to underline the effort that has been realized with regard to production and costs during this period," said Codelco CEO, José Pablo Arellano.*

<sup>59</sup> Kegiatan pertambangan telah dimulai sejak keberadaan manusia di duna ini. Demikian tuanya, sehingga pertambangan (yang dilakukan dengan maksud untuk memanfaatkan sumberdaya mineral yang terdapat di bumi demi kesejahteraan manusia) diyakini sebagai ikhtiar kedua yang dilakukan manusia, setelah kegiatan pertanian atau agrikultur. Tidak dapat dipungkiri, bahwa acapkali era budaya (cultural ages of man) diasosiasikan dengan penemuan dan pemanfaatan mineral, antara lain: zaman batu (stone age, sebelum 4000 SM), zaman tembaga (Bronze age 4000 – 1500 SM), zaman besi (iron age – 1500 SM – 1780), zaman baja (Steel age – 1780 – 1945 M), dan zaman nuklir (Nuclear age sejak 1945 M). Lihat Nurhakim, *Tambang Terbuka*, (Banjarbaru: Universitas Lambung Mangkurat, 2004) hlm. 1.

industri penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan pemerosesan barang mentah pertambangan; dan sebagainya.

Meskipun pertambangan adalah, atau mempunyai potensial sebagai contributor bagi pembangunan di negara-negara berkembang, pentingnya pertambangan justru semakin berkurang di negara-negara maju.<sup>60</sup> Pertanyaan yang dapat muncul adalah mengapa terjadi perpindahan eksplorasi mineral dari negara maju ke negara berkembang?

#### 2.4.1. Perpindahan Eksplorasi Mineral Dari Negara Maju Ke Negara Berkembang

Banyak faktor yang mempengaruhi keputusan untuk investasi pertambangan mineral di negara-negara maju. Beberapa faktor itu antara lain adalah mengenai pertimbangan perlindungan lingkungan yang lebih ketat di negara-negara maju, meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan pertambangan mineral, partisipasi *Non Governmental Organization* (NGO), tuntutan masyarakat negara-negara maju, dan kompetisi dalam penggunaan lahan bagi usaha lain yang lebih menguntungkan dibandingkan dengan pertambangan.

Negara-negara rata-rata memiliki peraturan perundang-undangan khusus yang mengatur pertambangan dengan memisahkan hukum yang mengatur hak kepemilikan atas tanah dan bawah tanah, dimana struktur dari hukum-hukum pertambangan tersebut menempatkan Negara sebagai pemilik dari mineral yang terkandung di dalam tanah. Ini adalah struktur yang umum bagi Negara-negara berkembang karena pemanfaatan dan pengembangan sumber daya mineral masih merupakan prioritas tinggi<sup>61</sup>. Bagi negara-negara maju, struktur hukum pertambangan cenderung mencerminkan peran pertambangan bagi ekonomi negara yang semakin berkurang, dan lebih mencerminkan pentingnya nilai-nilai lain dari lahan kepentingan lainnya seperti nilai-nilai lingkungan hidup dan kepentingan sosial yang merupakan prioritas yang lebih tinggi bagi negara maju.

<sup>60</sup> Kecuali Negara Kanada dan Australia, dimana pertambangan masih sebagai kontributor penting bagi ekonomi nasional.

<sup>61</sup> Elizabeth Bastida. *op.cit.*, hlm. 1.8.

#### 2.4.2. Pentingnya Perundang-Undangan Khusus Yang Mengatur Pertambangan Mineral

Pentingnya peraturan perundang-undangan khusus bagi perusahaan pertambangan mineral antara lain adalah<sup>62</sup>. *pertama*, pentingnya sumber daya mineral bagi masyarakat umum, sehingga dapat dikatakan bahwa suatu wilayah dapat memberikan nilai yang lebih tinggi jika digunakan untuk pertambangan dan harus diutamakan penggunaannya bagi publik dibandingkan keinginan lain pemilik privat dari suatu wilayah. *Kedua*, prinsip kepentingan umum (negara) menjadi alasan mengapa kepemilikan atas mineral harus berada pada negara bukan pada pemilik lahan atau tanah. *Ketiga*, pemisahan kepemilikan lahan dan kepemilikan mineral dalam tanah harus didefinisikan dengan jelas dalam hukum. *Keempat*, pemisahan antara hak kepemilikan lahan dan kepemilikan atau siapa yang berhak atas sumber daya mineral dapat menimbulkan konflik. *Kelima*, seperti disebut di atas bahwa pertambangan adalah aktifitas pengambilan mineral dari dalam tanah dan merupakan aktifitas yang merusak dan memiliki dampak pada lingkungan dan masyarakat sekitar sehingga perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dan yang *keenam*, hukum pertambangan bukan hanya melihat dari sisi hukum saja, tapi juga dari sisi kebijakan, sehingga peraturan perundang-undangan khusus bagi pertambangan adalah penting dalam mengatur tindakan-tindakan dalam pemanfaatan sumber daya mineral.<sup>63</sup>

Dalam arti sempit, fungsi utama dari hukum pertambangan, *inter alia*, definisi dari hak penguasaan mineral yaitu sebagai persyaratan: hak pengelolaan atau kepemilikan sumber daya mineral; prosedur dan kriteria dalam pemberian hak pertambangan; hak dan kewajiban pemilik hak pertambangan; luas dan bentuk dari area konsesi pertambangan; pemindah tangan hak pertambangan; dan pengaturan prosedur penyelesaian sengketa (*procedures for settlement of disputes*).

Dalam arti luas, hukum pertambangan mencakup kerangka hukum bagi pengembangan sumber daya mineral antara lain, termasuk kebijakan fiskal dan

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> Karena hukum pertambangan merupakan cerminan kebijakan suatu negara, konteks politis dan ekonomi suatu negara akan sangat menentukan bagaimana rekonsiliasi kepentingan eksploitasi sumber daya mineral dilakukan, apakah menekankan pada sektor investor swasta atau menekankan pada negara dalam pengembangan sumber daya mineral ini.

kebijakan investasi, persyaratan perlindungan lingkungan dan tanggung jawab sosial, dan juga mencakup peraturan tentang keselamatan dan kesehatan kerja dalam usaha pertambangan. Pada perkembangan akhir-akhir ini, hukum yang mengatur perlindungan lingkungan dan tanggung jawab sosial pertambangan semakin banyak yang diintegrasikan dalam hukum pertambangan mineral.

Subyek hukum yang berkepentingan dalam peraturan perundang-undangan mineral dan batubara antara lain adalah: Negara, yang mempunyai tujuan mendapatkan sebesar-besarnya manfaat dari pengembangan sumber daya mineralnya; Investor privat atau penambang, yang mempunyai kepentingan mendapatkan keuntungan dengan mengelola sumber daya mineral, pemilik lahan yang mendapat ganti rugi dengan digunakannya lahan miliknya bagi perusahaan pertambangan; dan pihak ketiga yang terkait dengan atau terkena dampak lingkungan dan dampak sosial dari pengembangan sumber daya mineral. Pertanyaan mengenai bagaimana hukum pertambangan dapat mencakup, menyatukan dan menyelesaikan kepentingan-kepentingan yang berbeda antara kepentingan negara/ publik dan kepentingan privat, adalah sangat dipengaruhi oleh pilihan atau keputusan pemerintah/ negara, bagaimana mengembangkan sektor sumber daya mineralnya. Keadaan dan lingkungan sosial-ekonomi dan politik dimana perusahaan pertambangan mineral itu berada, merupakan hal yang menentukan kebijakan dan hukum pertambangan, apakah akan dikembangkan berdasarkan sistem privat, publik, atau kombinasi antara kedua sistem tersebut.

## 2.5. Dua Model Hukum Pertambangan Mineral

Dalam meneliti hukum pertambangan mineral, ada dua model hukum yang dapat digunakan sebagai pembandingan yang digunakan oleh negara-negara berkembang yang mendominasi abad ke dua puluh. Dua model tersebut adalah: Hukum pertambangan mineral pada orde baru ekonomi internasional<sup>64</sup> tahun 1960/1970 atau *Mineral law and policy in the New International Economic Order*

<sup>64</sup> Lihat UN Documents, 3201 (S-VI). *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*, (Disir: General 1 May 1974), Lihat juga Kelley Lee et al., *Globalization and Health Equity*, (Canada: U.Ottawa, 2007) hlm. 20. *The New International Economic Order (NIEO) was a set of proposals put forward during the 1970s by LMICs at UNCTAD to promote improved terms of trade, debt relief, development assistance, tariff reductions and other means. The Declaration for the Establishment of a NIEO, adopted by the UN General*

(NIEO) dan hukum pertambangan mineral pada ekonomi global dan liberal yang dimulai pada akhir tahun 1980 atau *Mineral law and policy in a global and liberalised economy*.

### 2.5.1. Hukum Pertambangan Mineral Pada Orde Baru Ekonomi International

Hukum dan peraturan yang berhubungan dengan investasi pertambangan saat 50 tahun yang lalu dipengaruhi oleh interpretasi prinsip Kedaulatan Permanen Atas Sumber-sumber Daya Alam (*Permanent Sovereignty over Natural Resources*). Interpretasi prinsip kedaulatan permanen atas sumber-sumber daya alam adalah suatu prinsip hukum international yang diawali oleh "tuntutan politik" dari negara-negara terbelakang dan negara-negara *ex-colonial*, yang menuntut pengakuan atas hak negara-negara itu dalam berpartisipasi dalam pengembangan sumber daya alam, dan mengambil keuntungan dari eksploitasi sumber daya alam tersebut. Evolusi dari prinsip ini dalam menyesuaikan ekonomi global baru dapat menjelaskan dasar alasan dibelakan hukum-hukum pertambangan yang digunakan di negara-negara di dunia.

Pada periode 1962-1974 pendekatan nasionalis (*nationalist approach*) menjadi semakin tegas. Hal ini ditunjukkan melalui mekanisme kontrol yang lebih kuat dari negara pada eksploitasi sumber daya alamnya, dengan maksud untuk mendapatkan pembangunan ekonomi dan pembagian secara adil dari keuntungan dan kekuatan dalam bekerjasama dengan dunia industri.<sup>65</sup>

Pada periode ini, negara berkembang mencari suatu kemerdekaan politik dan ekonomi, dan tindakan nasionalisasi menjadi suatu yang umum. Periode ini dapat dicirikan oleh antara lain hal-hal berikut ini: Perintah dan perencanaan ekonomi dilakukan oleh negara; Ketergantungan pada badan usaha milik pemerintah untuk menjalankan ekonomi; peraturan yang menutup perusahaan swasta; Pembatasan dan pengontrolan hubungan ekonomi dengan dunia luar dan; Restriksi penanaman modal asing, dan dalam beberapa kasus adalah hampir dilarang.

---

*Assembly in 1974, sought to replace the Bretton Woods system with one more favourable to the developing world. Along with the declaration, a Programme of Action and a Charter of Economic Rights and Duties of States were also adopted.*

<sup>65</sup> Sejalan dengan model ini dan penerapan prinsip Kedaulatan Permanen Atas Sumber-sumber Daya Alam, pengembangan sumber daya alam ditujukan untuk menyediakan sumber keuangan untuk pembangunan dan dapat dianggap sebagai papan loncat untuk era industrialisasi.

Dalam model ini, hukum dilihat sebagai alat bagi rekayasa ekonomi dan sosial (*economic and social engineering*) untuk membawa perubahan ekonomi dan sosial yang didambakan. Reformasi hukum dalam banyak kasus lebih condong melemahkan institusi swasta atau privat dan meningkatkan kuasa negara pada wilayah dan sumber daya alam, dimana hukum publik lebih menjadi hukum dasar bagi aktivitas ekonomi dan bisnis dalam konteks ini.

Hukum pertambangan yang merefleksikan model ini dapat dicirikan antara lain oleh: adanya rezim birokrasi rumit bagi perusahaan pertambangan mineral; adanya diskresi pemerintah dalam memberikan, melanjutkan, dan menghentikan izin atau hak untuk pertambangan mineral; pembatasan yang luas bagi pihak swasta atau privat untuk menambang dan; munculnya negosiasi ulang (*renegotiation*) perjanjian-perjanjian dan kontrak-kontrak antara pemerintah dan perusahaan pertambangan transnasional.

Implementasi prinsip-prinsip dalam NIEO, seperti prinsip Kedaulatan Permanen Atas Sumber-sumber Daya Alam, investasi melalui perusahaan milik pemerintah, bantuan asing untuk mempromosikan pembangunan ekonomi dan melakukan pinjaman luar negeri adalah sesuatu yang gagal di banyak negara dunia ketiga.

### 2.5.2. Hukum Pertambangan Mineral Pada Ekonomi Global Dan Liberal

Model yang kedua adalah hukum pertambangan mineral pada ekonomi global dan ekonomi liberal yang dimulai pada akhir tahun 1980.

Hukum pertambangan yang berorientasi pada kebijakan negara mulai berubah pada tahun 1980. Turunnya harga komoditi pada tahun 80an dikombinasi dengan tingginya bunga internasional memberikan kesulitan bagi perusahaan-perusahaan milik pemerintah.<sup>66</sup> Situasi ini dengan cepat mendorong: liberalisasi global; beralihnya intervensi pemerintah ke situasi yang lebih bergantung pada sistem pasar untuk alokasi sumber daya, keterlibatan pihak privat dalam penyusunan peraturan; privatisasi perusahaan pemerintah; *deregulation* atau pencabutan berbagai peraturan yang bertujuan memacu kegiatan ekonomi dan investasi terbuka bagi penanaman modal asing.

<sup>66</sup> Keadaan ini juga dikombinasi dengan reputasi perusahaan milik pemerintah dengan administrasi bisnis yang buruk di negara-negara berkembang, dan jatuhnya komunisme adalah faktor-faktor lain yang menyebabkan ditinggalkannya hukum dan peraturan yang berorientasi pada NIEO.

Liberalisasi global dan beralihnya intervensi pemerintah ke sistem yang berbasis pasar untuk alokasi sumberdaya mulai pada akhir tahun 1980an telah membuat jalan bagi generasi baru hukum pertambangan dan perjanjian-perjanjian atau kontrak-kontrak yang mendorong penanaman modal asing. Meskipun hal ini sangatlah berbeda pada tiap-tiap negara, ada beberapa kecenderungan umum bagi negara-negara berkembang untuk memperbaharui hukum-hukum yang telah usang dan memperbaiki efisiensi dari proses administrasi melalui: prosedur aplikasi dan persetujuan yang lebih ramping; renegotiasi; meningkatkan perjanjian pengelolaan sumber daya mineral; meminimalisasi keterlibatan pemerintah; memimperbaiki manajemen pemberian hak pertambangan; memperkuat prinsip *security of tenure* dan; memperbaiki peraturan mengenai pemindahtanganan hak pertambangan. Implementasi hukum pertambangan pada model ini telah menghasilkan keinginan yang besar untuk berinvestasi di negara berkembang yang berkompetisi untuk menarik penanaman modal asing dan perusahaan-perusahaan pertambangan memiliki lebih banyak pilihan negara-negara dimana mereka akan menanamkan modalnya sekarang.<sup>67</sup>

Peran penting bagi penanaman modal asing dalam rangka pembangunan ekonomi suatu negara membutuhkan sistem hukum yang menghasilkan iklim stabil (*stability*) dan dapat diprediksi (*predictable*) agar dapat memberikan suatu kondisi yang menunjang aktifitas bisnis dan meningkatkan penanaman modal di dalam ekonomi. Faktor penting lainnya untuk mencapai tujuan ini adalah efisiensi dari sistem hukum dan kemampuannya untuk mengurangi ketidakpastian bisnis dan ketidakpastian politik bersamaan dengan mengurangi biaya-biaya transaksi.

Menurut strategi regional yang dirancang oleh World Bank dalam melakukan revitalisasi sektor pertambangan di Afrika dan Amerika Latin, hal-hal yang perlu dilakukan adalah dengan memfokuskan pada stimulus untuk partisipasi pihak swasta, melakukan privatisasi aset-aset negara dan membuat suatu kondisi pembangunan sumberdaya mineral yang berkelanjutan. Dalam konteks ini, peran dari reformasi hukum adalah untuk mengurangi resiko real dan resiko yang akan

---

<sup>67</sup> Meningkatnya peraturan mengenai lingkungan hidup dan pembatasan penggunaan lahan di negara maju, ditambah dimulainya legislasi investasi dan pertambangan yang bersahabat, telah menghasilkan perpindahan daya tarik investasi dari ekonomi barat (Amerika Serikat, Kanada, Afrika Selatan dan Australia) ke wilayah seperti Amerika Selatan dan Asia Tenggara. Elizabeth Bastida, *Ibid.*

muncul dengan cara merancang payung hukum yang melindungi resiko dan membuat lingkungan yang kondusif bagi penanaman modal. Beberapa kerangka hukum pertambangan (dan hukum investasi) yang terbukti sukses dalam menarik penanam modal biasanya mencakup hal-hal antara lain: *Security of tenure*; prosedur dan syarat-syarat yang jelas dan transparan; memberikan akses ke sumber daya mineral; memberikan akses ke transaksi internasional dan; rezim pajak yang stabil dan berada dalam keadilan.

## 2.6. Prinsip *Security Of Tenure* Hukum Pertambangan

Prinsip *Security of Tenure* pada hukum pertambangan mineral yang berorientasi pada ekonomi privat adalah sangat penting. Salah satu alasan spesifik yang telah ditelusuri diatas adalah pada karakteristik usaha pertambangan dan fase-fase mulai dari pada saat eksplorasi dan pembangunan proyek utama, hal mengenai banyaknya biaya yang dikeluarkan pada aktifitas sebelum produksi, resiko-resiko dari pertambangan dan seterusnya.<sup>68</sup> Dengan berjalannya waktu, hukum pertambangan di negara-negara dengan perekonomian pasar (*market economy*) memiliki kecenderungan untuk memberikan keamanan hukum bagi penanaman modal di bidang pertambangan mineral.

Suatu analisa yang dilakukan pada hukum-hukum pertambangan mineral menemukan bahwa pada saat revolusi industry pada abad Sembilan belas dan negara-negara maju sekarang membuktikan suatu tindakan yang lebih liberal ke arah pembangunan ekonomi.

### 2.6.1. *Security Of Tenure* Sebagai Insentif Yang Kuat

Hukum-hukum ini menekankan pada hak-hak pertambangan privat, yang diperkuat dengan jaminan hukum terhadap *expropriation*, dan prinsip *security of*

<sup>68</sup> Denise Leith, *The Politics of Power: Freeport in Suharto's Indonesia*, (Honolulu: University of Hawaii, 2003) Hlm.38. dalam Arianto Sangaji, Pemerintah Daerah Dan Ornop: Apa Yang Harus Berubah Dalam Pertambangan Emas Di Poboya? <<http://sangajianto.blogspot.com>> Perusahaan-perusahaan pertambangan menyusun kriteria investasi di mana keputusan untuk melakukan investasi dan eksplorasi ditentukan oleh prinsip-prinsip tertentu. Pertama, pada tahap eksplorasi, perusahaan-perusahaan mempertimbangkan aspek potensi geologi, stabilitas politik, keamanan dalam penguasaan (*security of tenure*), hukum pertambangan, stabilitas hukum pertambangan, stabilitas perpajakan/tingkat pajak, dan karakteristik dari deposit. Kedua, keputusan melakukan investasi penambangan didasarkan pada potensi keuntungan, stabilitas politik, perolehan keuntungan, tingkat pajak/stabilitas perpajakan, biaya pasar, dan stabilitas hukum pertambangan.

*tenure*, sebagai insentif yang kuat untuk menstimulasi investasi capital pada sektor ini.

Pertambangan kadang kala sebagai sektor yang paling kuat dalam pembangunan ekonomi, dan perlindungan hak-hak pertambangan bagi swasta, ditambah dengan kebijakan fiscal yang baik, adalah instrumen utama yang banyak digunakan oleh pemerintah-pemerintah dalam rangka promosi penanaman modal.

Karena aktifitas pertambangan memiliki karakter dimana waktu yang dibutuhkan untuk modal kembali adalah sangat panjang yang melibatkan perkerjaan dan perjanjian yang lama, dan resiko investasi kapital yang besar, maka investor pada saat membuat keputusan untuk menanamkan modalnya di suatu negara membutuhkan kejelasan hak-haknya atas sumber daya mineral.

Secara sempit, jaminan keamanan bagi perusahaan mineral telah di definisikan sebagai pemberian hak yang wajar setelah menyelesaikan fase eksplorasi. Sehingga pada dasarnya *security of tenure* menghasilkan pendapat bahwa investor harus diberikan jaminan untuk dapat mengembangkan temuan mineral yang sukses sebelum masuk pada komitmen eksplorasi atau hak untuk melanjutkan dari fase eksplorasi ke fase berikutnya yaitu fase penambangan dengan hak untuk menambangnya.

Berikut ini adalah beberapa masalah yang berhubungan dengan prinsip *security of tenure* yang biasanya diteliti oleh perusahaan pertambangan sebelum melakukan investasi: Pertama, perusahaan pertambangan akan ragu untuk menanamkan modalnya dalam eksplorasi yang mahal kecuali ada jaminan yang bijaksana bahwa setelah perusahaan menemukan cadangan deposit, mereka akan dapat menambangnya. Kedua, perusahaan mengharapkan tingkat penanganan yang wajar dari pemerintah yang berkuasa dalam memberikan persyaratan, seperti melakukan analisa mengenai dampak lingkungan, sebelum diberikan hak untuk melakukan penambangan.

### 2.6.2. Dua Tahap *Security Of Tenure*

Dalam arti luas, *security of tenure* dapat terdiri dari dua tahap yaitu: *Pertama*, memberikan hak secara hukum untuk menambang. *Kedua*, mencakup kepastian hak yang telah diberikan dan kondisi dimana hak tersebut dapat ditarik

atau hilang dalam fase eksplorasi dan penambangan, dipindah tangankan atau dijaminan. Sejalan dengan interpretasi yang lebih luas ini, World Bank dalam pedoman kebijakan pertambangan (*mining policy guidelines*) untuk Amerika Selatan menuliskan bahwa rezim *security of tenure* memastikan bahwa hak penambangan mineral, setelah didapatkan, tidak dapat dihentikan atau dicabut, kecuali dalam hal yang bertentangan dan dengan jelas dinyatakan dalam hukum, dan memberikan kepastian kelanjutan operasi penambangan mineral selama umur proyek itu.<sup>69</sup> Suatu aspek yang meliputi kelanjutan operasi adalah berhubungan dengan dapat dipindahtangankannya hak pada pihak ketiga yang memenuhi syarat, dan dapat dijaminan untuk mendapatkan peningkatan dana yang diperlukan. Aspek-aspek itu tercakup dalam konsep modern dari *security of tenure* termasuk jaminan terhadap *expropriation*.

Berhubungan dengan *security of tenure* dalam arti luas ini, hukum pertambangan harus mencakup jaminan pada seluruh fase yang dibutuhkan untuk proyek pertambangan mulai dari penelitian, eksplorasi, pembangunan dan jaminan selama umur produktif tambang.

### 2.6.3. Contoh Implementasi *Security Of Tenure*

Sebagai contoh, negara di Amerika Selatan yang mengimplementasikan prinsip *security of tenure* dalam hukum pertambangannya dalam arti luas adalah negara Chile. Hukum pertambangan di Chile (1983) memberikan jaminan *security of tenure* yang bijaksana pada seluruh siklus pertambangan. Hukum pertambangan di Chile ini: Memberikan jaminan bagi perusahaan tambang yang melakukan eksplorasi untuk mendapatkan hak untuk eksploitasi mineral saat fase eksplorasi telah selesai; menjabarkan dengan jelas hak dan kewajiban perusahaan pertambangan untuk melanjutkan hak penambangannya; menjabarkan dengan jelas

---

<sup>69</sup> Elizabeth Bastida, *A Review of the Concept of Security of Mineral Tenure: Issues and Challenges*, (Dundee: CEPMLP Journal Volume 7-17 Article, 2000) *Consistent with such a broader interpretation of security of tenure, the World Bank in its mining policy guidelines for Latin America has stated that a regime of secured tenure ensures that a mineral right, once granted, cannot be suspended or revoked except on specified grounds which are clearly set out by law, and provides reasonable assurances guaranteeing the continuity of operations over the life of the project. An aspect encompassing the continuity of operations is related to the ability to transfer the title to any eligible third party, and to mortgage the title to raise finance. Those aspects are comprised under the "modern concept of security of tenure", that also encapsulates guarantees against expropriation.*

alasan dihentikannya hak penambangan dan; memberikan hak bagi pemegang hak pertambangan untuk melakukan petisi perlawanan bagi pihak ketiga yang mengganggu hak pertambangannya.

Hukum pertambangan Peru (1992) dan Bolivia (1997) juga memberikan jaminan *security of tenure* yang baik sepanjang proses pertambangan mineral. Dalam rezim ini, eksplorasi dan eksploitasi sumber daya mineral diberikan dalam satu konsesi yang menggabungkan hak eksplorasi dan hak eksploitasi. Hal ini berarti sangat mengurangi ketidakpastian hukum selama proses penambangan dan mengurangi banyak waktu dalam prosedur dan administrasi untuk mendapatkan hak pertambangan mineral.<sup>70</sup>



---

<sup>70</sup> Elizabeth Bastida, *Ibid.* The most important innovations in the Peruvian and Bolivian Mining Codes consist in the unification of exploration and exploitation rights into a single concession. This has meant the most radical minimisation of uncertainties as to the length of mining rights, and a significant reduction of time and procedures, leading to a most efficient administration of mineral rights. Argentina has introduced partial changes to the existing Mining Code, mainly aimed at minimising regulatory steps and government intervention, eliminating outdated categories and replacing the system of location of mineral rights by geographical coordinates, all of which have helped to revitalise the legal framework for private investment.

## BAB 3 LATAR BELAKANG HUKUM PERTAMBANGAN INDONESIA

### 3.1. Masa Sebelum Kemerdekaan

#### 3.1.1. Masa kekuasaan VOC (1619-1799)

Sejarah telah mencatat bahwa penjajahan Belanda atas kepulauan nusantara, berawal pada tahun 1619. dalam tahun itu, pasukan Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC) dibawah pimpinan Jan Pieterzoon Coen berhasil merebut Jayakarta dan kemudian mendirikan kota baru yang diberi nama Batavia.<sup>71</sup> VOC, yang semula merupakan perusahaan dagang Belanda yang bertujuan mendapatkan monopoli atas perdagangan rempah-rempah di wilayah kepulauan nusantara, kemudian berkembang menjadi suatu kekuatan penjajah. Untuk memenuhi ambisinya, VOC dibawah pimpinan J.P. Coen tidak segan-segan berperang menghancurkan kekuasaan raja-raja pribumi yang menghambat usaha mereka, khususnya kerajaan-kerajaan di Jawa dan Maluku. Kemudian melalui politik *divide et impera* VOC tidak saja berhasil memperluas wilayah perdagangannya tetapi juga memperoleh tambahan tanah jajahan.

Pada akhirnya VOC lebih cenderung untuk mempertahankan dan memperluas tanah jajahan ketimbang melakukan misi utamanya yaitu usaha perdagangan. Selain itu, banyak pejabat VOC di Batavia yang berlaku curang, pemborosan, inefisiensi dan korupsi yang turut memperburuk kondisi keuangan perusahaan. Hutang yang sudah menumpuk pada Pemerintah Belanda tidak mungkin lagi terbayar. Akhirnya setelah dinyatakan bangkrut (*failliet*), maka pada tanggal 1 Januari 1800, VOC dibubarkan dengan ketentuan semua tanah jajahan dan miliknya diambil alih oleh Pemerintah Belanda. Sejak itu pula terbentuk secara resmi pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berkuasa hingga tanggal 8 Maret 1942 yaitu ketika Belanda menyerah tanpa syarat pada balatentara Jepang dalam perang Pasific.

Selanjutnya bagaimana dan apa yang telah dilakukan Belanda dalam sektor pertambangan selama lebih dari tiga abad penjajahannya di Hindia Belanda.

---

<sup>71</sup> Soetaryo Sigit, *Potensi Sumber Daya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia*. Pidato Ilmiah Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa di ITB Bandung, 9 maret 1996, hlm. 4.

Soetaryo Sigit, seorang pakar pertambangan terkemuka Indonesia, menyimpulkan bahwa;

“Dalam hal penyelidikan geologi yang bersifat mendasar, cukup banyak yang telah dilakukan dan dihasilkan oleh pakar Belanda. Hal ini tidak mengherankan, karena Bangsa Belanda sejak dulu sudah terkenal memiliki ilmu-ilmuan besar di berbagai bidang. Dalam bidang pertambangan sebaliknya, ternyata orang-orang Belanda tidak mampu mengembangkan Hindia Belanda menjadi suatu wilayah pertambangan terkemuka, meskipun potensi mineral wilayah ini, sesungguhnya cukup besar. Hal ini pun tidak terlalu mengherankan, karena negeri Belanda bukan negara pertambangan. Sebelum memasuki era industri pada dasarnya rakyat Belanda hidup dari pertanian dan perdagangan.”<sup>72</sup>



**Gambar 3.1.**

**Tambang Emas Saruaso, pedalaman Minangkabau Tahun 1651<sup>73</sup>**

Contohnya lainnya adalah Pertambangan dilakukan oleh masyarakat secara tradisional dengan alat-alat sederhana di Minangkabau Pada tahun 1651, meskipun ditambang oleh masyarakat, emas dapat diperoleh secara resmi dari tangan VOC di pantai Pariaman, Minangkabau. Perdagangan emas ini berlangsung atas perjanjian

<sup>72</sup> *Ibid*

<sup>73</sup> Sumber: <http://herius.wordpress.com/>.

bilateral antar Bandaharo di Sungai Tarab yang menguasai distribusi pengangkutan emas dari Saruaso, pedalaman Minangkabau.<sup>74</sup>

Sejalan dengan kesimpulan diatas, dapat dipahami jika VOC sebagai perusahaan dagang dalam meluaskan usahanya ke berbagai macam perkebunan tidak pernah menunjukkan minat pada usaha pertambangan (menambang sendiri). Meskipun demikian, VOC tetap terlibat kegiatan perdagangan hasil-hasil tambang, sebagaimana dicatat oleh sejarah bahwa pada tahun 1710 mulai melakukan pembelian timah dari Sultan Palembang yang dihasilkan oleh tambang-tambang yang dikerjakan oleh orang-orang Cina di Pulau Bangka.<sup>75</sup> Bahkan pada akhirnya VOC memperoleh monopoli perdagangan timah ini, jadi peranannya hanya sebagai tengkulak yang tidak pernah berminat melakukan pertambangan sendiri. Dalam era ini seluruh kegiatan ekonomi hanya difokuskan pada keuntungan VOC semata.

### 3.1.2. Masa Pemerintahan Hindia Belanda (1800-1942)

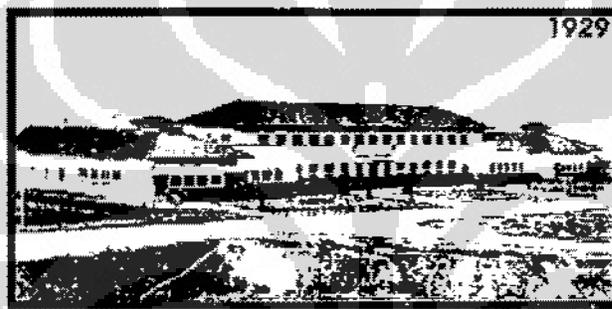
Setelah pengambilalihan semua milik (*asset*) dan kegiatan VOC oleh Pemerintah Hindia Belanda sampai jatuhnya Hindia Belanda ke tangan Inggris (1811), khusus yang berkenaan dengan usaha/ kegiatan pertambangan tidak banyak mengalami perubahan yang berarti. Baru setelah Inggris menyerahkan kembali tanah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

Kegiatan pemerintahan selanjutnya hanya mencakup tugas-tugas pemerintahan murni, sedangkan kegiatan perdagangan, pertanian, perkebunan dan industri kecil dan sebagainya diserahkan kepada pihak swasta. Dalam suasana liberalisasi perekonomian, munculah keinginan pihak swasta dan perorangan Belanda untuk mengusahakan pertambangan. Minat swasta tertuju kepada timah dan batubara. Kedua komoditi tersebut memiliki prospek pemasaran yang jelas ketika itu.

<sup>74</sup> Dua orang Bandaharo yaitu Bandaharo Putih dan Bandaharo Kuning mengendalikan ekspor emas dari pedalaman Minangkabau, sampai pada akhir abad XVIII, bangsa Eropa yang pertama yang menyelidiki sumberdaya alam di Tanah Datar, menyebutkan emas mulai habis didaerah tersebut. Andiko Sutan Mancayo, *Tambang Rakyat dan Hak-Hak Masyarakat Lokal, Kondisi Terkini dan Rancangan Solusi*, <<http://herius.wordpress.com/tambang-rakyat-dan-hak-hak-masyarakat-lokal-kondisi-terkini-dan-rancangan-solusi/>> Juni 2009.

<sup>75</sup> Roziq B. Soeljipto, *Sejarah Munculnya Pemikiran Pengusahaan Pertambangan yang Berorientasi Kerakyatan*, (dalam Loekman Soetrisno et.al., *Mencari Model Pemecahan Masalah Hubungan Industri Pertambangan Dengan masyarakat Sekitar*), Yogyakarta, 1997. hlm 15.

Keterlibatan swasta mendorong Pemerintah Hindia Belanda membentuk suatu Komisi khusus (1850) untuk mempelajari dan menyusun bentuk pengaturan usaha pertambangan. Komisi berhasil menyusun sebuah peraturan pertambangan (*mijnreglement*) yang pertama. Peraturan ini memungkinkan pemberian hak atau konsesi penambangan kepada swasta warga negara Belanda, tetapi masih terbatas untuk daerah-daerah di luar Pulau Jawa. Pengecualian Pulau Jawa karena Pemerintah Hindia Belanda berpendapat akan timbul konflik (*overlapping*) antara hak pertambangan dan sistem *cultuurstelsel* dalam pertanian dan perkebunan yang telah diberlakukan di Pulau Jawa.<sup>76</sup> Pemerintah Hindia Belanda rupanya belum mendapatkan cara yang tepat bagaimana cara memisahkan hak atas tanah dan hak atas bahan galian yang terdapat di dalam tanah yang bersangkutan.



**Gambar 3.2. Dienst van den Mijnbouw membangun gedung di Rembrandt Straat di Bandung pada tahun 1928-1929<sup>77</sup>**

Oleh karena mulai dirasakan perlunya mengatur kegiatan pertambangan secara khusus, pada tahun 1852 pemerintah mendirikan "*Dienst van het Mijnwezen*" (Jawatan Pertambangan)<sup>78</sup>. Tugas jawatan ini adalah melakukan eksplorasi geologi-pertambangan di beberapa daerah untuk kepentingan

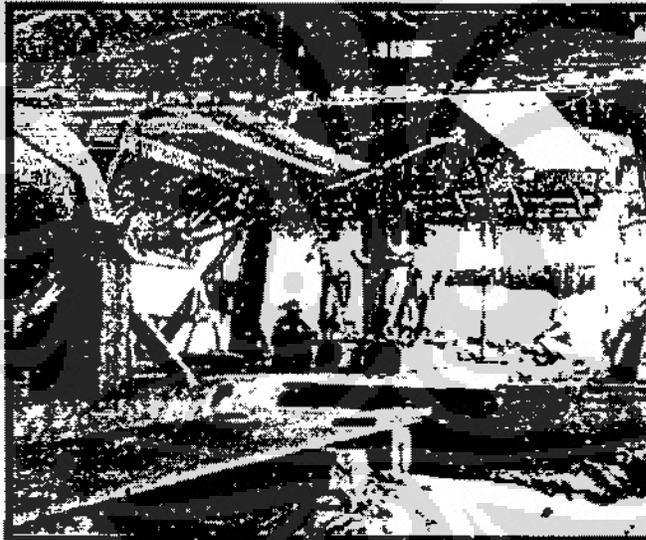
<sup>76</sup> Soetaryo Sigit, *op.cit.*, hlm.3.

<sup>77</sup> Sumber: Wisata Sejarah Indonesia, Museum Geologi Bandung, <<http://wisatasejarah.wordpress.com/2009/03/23/museum-geologi-bandung/>>

<sup>78</sup> Sejarah penyelidikan geologi dan tambang di wilayah Nusantara yang dimulai sejak pertengahan abad ke-17 oleh ahli-ahli Eropa. Setelah di Eropa terjadi revolusi industri pada pertengahan abad ke-18, mereka sangat membutuhkan bahan tambang sebagai bahan dasar industri. Pemerintah Belanda sadar akan pentingnya penguasaan bahan galian di wilayah Nusantara. Dengan jalan itu diharapkan perkembangan industri di Negeri Belanda dapat ditunjang. Maka dibentuklah Dienst van het Mijnwezen pada tahun 1850. Kelembagaan ini berganti nama jadi Dienst van den Mijnbouw pada tahun 1922, yang bertugas melakukan penyelidikan geologi dan sumberdaya mineral. Hasil penyelidikan yang berupa contoh-contoh batuan, mineral, fosil, laporan dan peta memerlukan tempat untuk penganalisaan dan penyimpanan, sehingga pada tahun 1928 Dienst van den Mijnbouw membangun gedung di Rembrandt Straat Bandung. Sumber: Wisata Sejarah Indonesia, *Museum Geologi Bandung*, <<http://wisatasejarah.wordpress.com/2009/03/23/museum-geologi-bandung/>>

pemerintah Hindia Belanda. Hasil penemuannya antara lain; endapan batubara Ombilin Sumatera Barat (1866), namun baru berhasil ditambang oleh Pemerintah pada tahun 1891.<sup>79</sup>

Sementara pada bidang usaha perminyakan dimulai tahun 1871. Pengusaha (swasta) Belanda memegang peranan yang aktif. A.J. Zylker, seorang pengusaha tembakau merupakan pemegang konsesi pertama yang diberikan pada tahun 1883. Kemudian pada tahun 1890 *Royal Dutch Company*, mengambil alih konsesi Zylker dan menjadikan perusahaan ini nomor dua terbesar di dunia. Sampai tahun 1911 *Royal Dutch-Shell* yang dikenal Hindia Belanda sebagai *Bataafse Petroleum Maatschappij* (BPM) merupakan satu-satunya perusahaan minyak yang beroperasi atas dasar konsesi (*concessie*).<sup>80</sup> Konsesi yang berjangka waktu 75 tahun hanya berlangsung hingga tahun 1938, bahkan konsesi tahun 1930 dipersingkat menjadi 40 tahun saja.



**Gambar 3.3.**  
**Pekerjaan Tambang Petroleum, Royal Dutch Company di Pangkalan Brandan<sup>81</sup> Tahun 1898**

<sup>79</sup> *Ibid*

<sup>80</sup> Laporan Tim Peneliti, *Hukum Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, FH-UNPAD, Bandung, 1975, hlm.XII-2; lihat juga Departemen Pertambangan dan Energi, *50 Tahun Pertambangan dan Energi Dalam Pembangunan*, Jakarta 1995, hlm.245.

<sup>81</sup> Sumber: Putra Langkat, *First Oil Explored in Pangkalan Brandan Indonesia*, <<http://putralangkat.blogspot.com/>> Juni 2009.

Pemerintah Hindia Belanda yang memperoleh royalti sebesar 20% dari keuntungan bersih, mulai melakukan intervensi dengan asumsi bahwa sistem konsesi lebih banyak menguntungkan perusahaan. Intervensi ini dengan membentuk *Nederlandsche Indische Ardoile Maatschappij* (NIAM) pada tahun 1930 an, sebagai patungan antara Pemerintah dengan BPM atas dasar *fifty-fifty*.<sup>82</sup> Perkembangan demikian jelas memperlihatkan semakin pentingnya peran pemerintah dan swasta dalam usaha pertambangan.

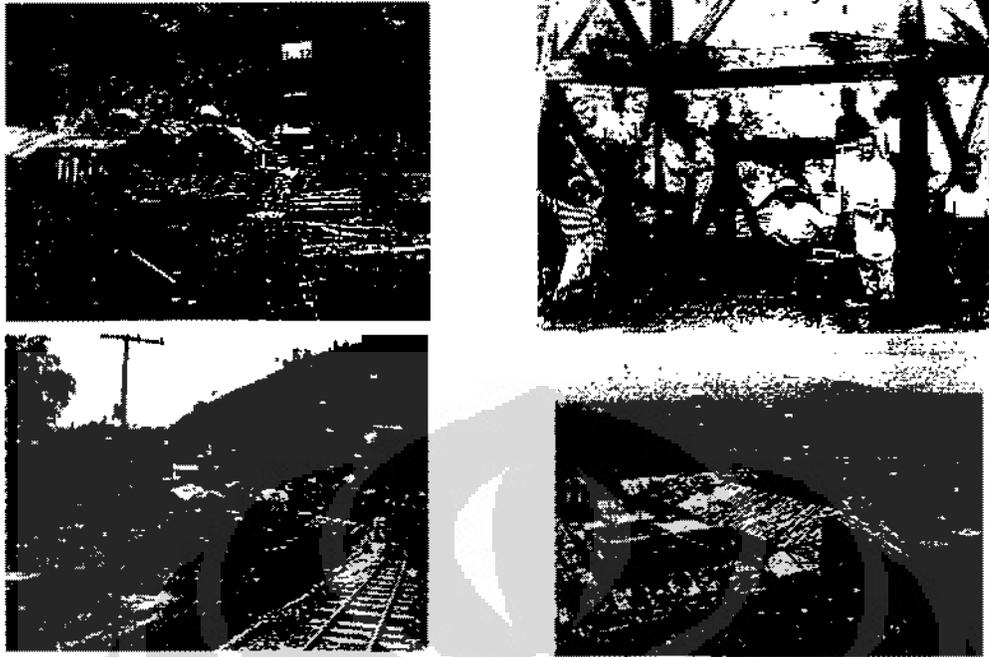
Selain *Bataafsche Petroleum Maatschappij* (BPM) ada pula tambang mineral yaitu tambang emas bernama Redjang Lebong tahun 1904 di desa Lebong Tandai Kecamatan Napal Putih Kabupaten Bengkulu Utara Proapinsi Bengkulu yang dikuasai oleh Belanda, dan merupakan tambang go-publik pertama. Salah satu lembar saham dan lori listrik yang mengangkut *gold ore* pada tambang ini dapat dilihat dalam gambar-gambar di bawah ini.



**Gambar 3.4.**  
**Salah Satu Lembar Saham Perusahaan Tambang Emas Redjang Lebong**  
**Tertanggal 2 Januari 1904, Bernilai 100 Gulden<sup>83</sup>**

<sup>82</sup> Laporan Tim Peneliti, Loc.Cit.

<sup>83</sup> Bukti bahwa perusahaan pertambangan Redjang Lebong ini sudah go publik sejak dahulu. Tambang-tambang Emas rejang Lebong telah mulai di eksplorasi besar besaran oleh



Gambar 3.5.  
Gambar-Gambar Tambang Emas Redjang Lebong Tahun 1932<sup>84</sup>

Lambatnya perkembangan pertambangan yangsa terjadi pada mini, antara lain disebabkan oleh belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertambangan. Baru pada tahun 1899, pemerintah Hindia Belanda berhasil mengundang *Indische Mijnwet* (*Staatblad* 1899-214). *Indische Mijnwet* hanya mengatur mengenai penggolongan bahan galian dan pengusahaan pertambangan.<sup>85</sup>

Oleh karena *Indische Mijnwet* hanya mengatur pokok-pokok persoalan saja, sehingga pemerintah kolonial mengeluarkan peraturan pelaksanaan berupa *Mijnordonnantie* yang diberlakukan mulai 1 Mei 1907. *Mijnordonnantie* mengatur pula mengenai Pengawasan Keselamatan Kerja (tercantum dalam Pasal 356 sampai dengan Pasal 612). Kemudian pada tahun 1930 *Mijnordonnantie* 1907 dicabut dan diperbaharui dengan *Mijnordonnantie* 1930 yang berlaku sejak 1 Juli 1930. Dalam *Mijn Ordonnantie* 1930, tidak lagi mengatur mengenai Pengawasan Keselamatan

---

Belanda sejak tahun 1897. <<http://rejang-lebong.blogspot.com/2009/01/catatan-perjalanan-ke-batavia-kecil.html>>

<sup>84</sup> Sumber: <<http://rejang-lebong.blogspot.com/2008/06/rejang-lebong-muara-aman-kepahiang.html>>

<sup>85</sup> Soetaryo Sigit, *Lcc.cit.*

Kerja Pertambangan, tetapi diatur sendiri dalam *Mijn Politie Reglement (Staatblad 1930 No.341)* yang hingga kini masih berlaku.<sup>86</sup>

Dalam pelaksanaan *Indische Mijnwet* terdapat hal-hal yang masih menghambat kegiatan swasta, dan telah mengalami dua kali amandemen yaitu pada tahun 1910 dan 1918. Setelah itu kegiatan pertambangan swasta dapat benar-benar berkembang dan mencapai puncaknya akhir 1930-an, menjelang pecahnya Perang Dunia II.<sup>87</sup>

Semasa Hindia Belanda, usaha pertambangan dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta dengan menggunakan pola atau bentuk perizinan. Semula memang telah menjadi kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda untuk mengusahaan sendiri tambang-tambang besar yang dinilai vital seperti tambang batu-bara dan timah. Akan tetapi untuk beberapa proyek yang besar seperti pengembangan tambang nikel di Sulawesi Tenggara, pengusahaannya dilakukan oleh pihak swasta berdasarkan suatu kontrak khusus dari pemerintah.<sup>88</sup> Kontrak itu dikenal dengan sebutan *5a contract* karena didasarkan pada ketentuan Pasal 5a *Indische Mijnwet*.

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

1. *Het Gouvernement is bevoegd opsporingen en ontginningen te doen plaats hebben, waar die niet in strijd komen met aan opspoorders of concessionarisen verlande rechten.* (pemerintah berwenang untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi selama hal itu tidak bertentangan dengan hak-hak yang telah diberikan kepada penyelidik atau pemegang hak konsesi.)
2. *Het kan te dien einde of zelf opsporingen en ontginningen ondernemen of met personen of vennotshchappen die voldoen aan het eerst lid van artikel 4 dezer wet, overeenkomsten aangaan, waarbij zij zich verbinden tot het onder-nemen van ontginningen of van opsporingen en ontginningen.*

<sup>86</sup> Soetaryo Sigit dan S. Yudonarpodi, *Legal Aspects of The Mineral Industry in Indonesia*, Indonesia Mining Association (IMA), Jakarta, 1993, hlm.7.

<sup>87</sup> Soetaryo Sigit, *op.cit.* hlm.7.

<sup>88</sup> PT. Aneka Tambang, *Prospektus Perusahaan Perseroan (Persero)*, Kantor Pusat PT. Aneka Tambang Tbk., Jakarta, 1997, hlm. 26.

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

3. *Zoodanige overeenkomsten worden niet gesloten dan nadat daartoe tekennale bij de wet machtiging is verleend.* (Perjanjian demikian itu tidak akan dilaksanakan kecuali telah disahkan dengan undang-undang.<sup>89</sup>)

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

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

Pada kepustakaan lain, Braake<sup>90</sup> menuliskan bahwa pada akhir tahun 1938 menjelang jatuhnya Pemerintah Hindia Belanda terdapat 471 buah konsesi dan izin pertambangan yang masih berlaku dengan perincian sebagai berikut:

1. 268 konsesi pertambangan untuk mineral/ bahan galian yang tercantum dalam *Indische Mijnwet*.
2. 3 perusahaan pertambangan milik Pemerintah Hindia Belanda dengan swasta.

<sup>89</sup> Soetaryo Sigit, Op.cit hlm.10.

<sup>90</sup> Ter Brake, A.L., *Mining in the Netherlands East Indies*, Bull 4, Therland Indies Council of the In. of Pacific Relation, New York, 1944 hlm. 27. dalam Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, (Yogyakarta:UJI Press 2004) hlm. 66.

3. 2 usaha pertambangan patungan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan swasta.
4. 2 usaha pertambangan yang dilakukan oleh swasta untuk pemerintah berdasarkan perjanjian khusus.
5. 14 kontrak 5a untuk tahap eksplorasi pertambangan dan 34 kontrak 5a untuk tahap eksploitasi.
6. 142 izin pertambangan untuk mineral/ bahan galian yang tidak tercantum dalam *Indische Mijwet*.

Sampai saat jatuhnya Pemerintah Hindia Belanda (1942), selain minyak bumi, bahan tambang dari negeri ini yang sudah masuk peringkat dunia hanyalah timah saja, sedang batubara dan bauksit hanya masuk dalam pasaran internasional dalam jumlah yang sangat terbatas. Meskipun demikian keadaannya, berdasarkan pengetahuan akan potensi mineral yang ada, perkembangan pertambangan ketika itu sudah dapat dikatakan optimal.<sup>91</sup>

Dalam kaitan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan pertambangan pada era ini seluruhnya dipengaruhi oleh cara kerja aparat hukum pemerintah Hindia Belanda dan tentu saja sangat dipengaruhi dengan budaya hukum Negeri Belanda. Munculnya perkembangan dan formulasi kebijakan peraturan pertambangan ini berlangsung dalam tatanan sosial yang dipengaruhi dengan nilai harapan-harapan dan orientasi yang berkembang dalam masyarakat era penjajahan Belanda sehingga prinsip kepastian hukum pun tidak banyak berlaku bagi masyarakat pribumi. Pelaksanaan peraturan pertambangan, seperti perizinan dipengaruhi oleh perbedaan kepentingan, nilai, orientasi dan kedudukan dari para pelaksana perizinan semuanya demi keuntungan Pemerintah Belanda.

### 3.1.3. Perkembangan Pada Periode 1942-1949

Menyerahnya tentara Kerajaan Hindia Belanda KNIL kepada bala tentara Jepang pada tanggal 8 Maret 1942 menandai berakhirnya kekuasaan pemerintah Hindia Belanda atas Indonesia. Selama pendudukan Jepang, *Indische Mijwet 1899* praktis tidak jalan, sebab semua kebijaksanaan mengenai pertambangan

<sup>91</sup> Ter Brake, *op.cit.*

termasuk operasi minyak berada ditangan Komando Militer Jepang yang disesuaikan dengan situasi perang.

Menjelang serbuan Jepang, tidak semua tambang di Hindia Belanda sempat dibumihanguskan oleh Belanda. Beberapa tambang yang menghasilkan bahan mentah untuk keperluan perang seperti minyak bumi, batubara, timah, bauksit, nikel dibuka kembali dan diteruskan kegiatannya oleh orang-orang Jepang. Bahkan dengan kegigihan yang luar biasa, mereka bekerja keras untuk mencari dan menambang bahan galian yang tidak pernah diusahakan oleh Belanda sebelumnya.

Meskipun Jepang hanya menjajah Indonesia dalam waktu tiga tahun, Jepang telah berhasil mengembangkan potensi pertambangan Indonesia. Sejumlah tambang batubara mereka buka untuk mendapatkan batubara kokas seperti di daerah Kalimantan Selatan, sebagian lagi di berbagai lokasi di Jawa Barat untuk memasok batubara bagi kereta api di Jawa. Selain itu, telah diusahakan pula untuk mencari dan membuka tambang tembaga, antara lain di Tirtomoyo (Jawa Tengah), Sankaropi (Sulawesi Selatan), Timbulun (Sumatera Barat), bijih besi di Lampung dan berbagai lokasi di Kalimantan Selatan, sinaber di Kalimantan Barat dan Jawa Barat, bijih mangan di Pulau Doi, dan Bauksit di Kalimantan Barat.<sup>92</sup>

Pada bulan Agustus 1945, perang Pasific usai, disusul dengan perang kemerdekaan Indonesia yang berlangsung hingga akhir 1949. Selama dalam kurun waktu ini tidak banyak yang dapat dilakukan di sektor pertambangan. Sementara itu, pemerintah *Netherlands Indies Civil Administration (NICA)* yang berhasil menguasai sebagian Pulau Jawa, dan membuka kantor *Dienst van den Mijnbouw* di Bandung. Namun tidak banyak juga yang dapat mereka lakukan. Beberapa tambang yang sempat dikuasai kembali oleh orang-orang Belanda, antara lain tambang timah hitam di Bangka dan Belitung, dan tambang bauksit di Bintan mulai dibenahi, tetapi selama berkecamuknya perang kemerdekaan hingga akhir 1949 keadaanya masih jauh dari normal.

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

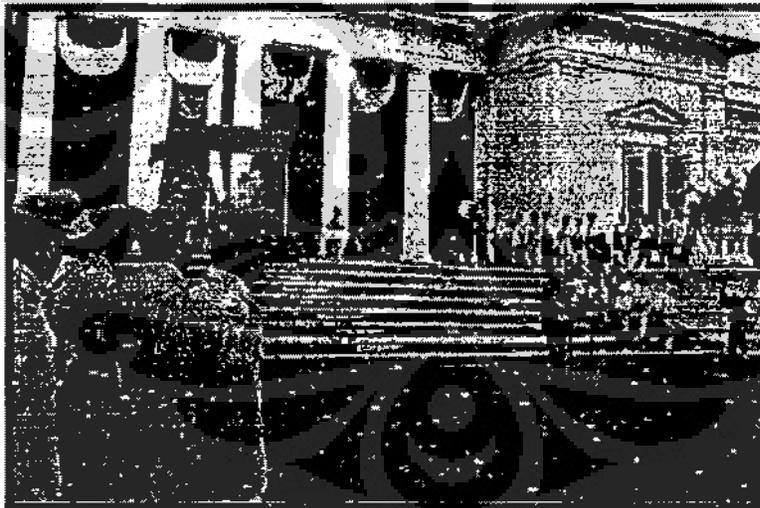
<sup>92</sup> Direktorat Jenderal pertambangan Umum Departemen Pertambangan dan Energi, *Kilas Bali 50 Tahun Pertambangan Umum dan Wawasan 25 Tahun mendatang*, Jakarta 1995, hlm. II-20.

Dalam era ini, seluruh kegiatan sumber daya ditujukan untuk perang dan belum ditujukan untuk mendorong pembangunan ekonomi.

## 3.2. Masa Setelah Kemerdekaan

### 3.2.1. Perkembangan pada Periode 1950-1966

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



**Gambar 3.6. Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden di Istana Merdeka Jakarta, tanggal 5 Juli 1959<sup>93</sup>**

Dibawah demokrasi terpimpin Pemerintah langsung mengurus dan mengelola sendiri berbagai macam kegiatan ekonomi yang dianggap penting. Akan tetapi dilain pihak pemerintah tidak memiliki cukup dana yang diperlukan untuk

<sup>93</sup> Sumber: Iwandahnial, *Suasana Pemilu R.I. Tahun 1955*, <<http://iwandahnial.wordpress.com/2009/04/07/suasana-pemilu-ri-tahun-1955/>> Juni 2009.

melaksanakan pembangunan ekonomi sebagaimana telah direncanakan dalam Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana yang diundangkan dalam tahun 1960. Bersamaan dengan keadaan politik yang terus memburuk, keadaan ekonomipun terus merosot. Bahkan bergolaknyanya rasa nasional yang kuat disertai anti orang asing bahkan timbul golongan nasional radikal yang tidak senang adanya perusahaan dengan kapital asing di Indonesia. Hal ini berlangsung terus hingga timbul pergolakan politik tahun 1965-1966.

Setelah penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia, masalah pengawasan atas usaha pertambangan timah dan minyak bumi yang masih dikuasai modal Belanda dan modal asing lainnya merupakan isu politik yang sangat peka. Oleh karena itu, pada bulan Juli 1951 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), Teuku Mr. Moh. Hassan dan kawan-kawan menyusun mosi mendesak pemerintah untuk segera mengambil langkah-langkah guna membenahi pengaturan dan pengawasan usaha pertambangan di Indonesia.<sup>94</sup>

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

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

<sup>94</sup> Departemen Pertambangan dan Energi, *op.cit.*, hlm. 142.

- f. Membuat usul-usul lain mengenai pertambangan sebagai sumber penghasilan negara.
2. Menunda segala pemberian izin, konsesi, eksplorasi maupun memperpanjang izin-izin yang sudah habis waktunya, selama menunggu hasil pekerjaan Panitia Negara Urusan Pertambangan.

Menanggapi mosi perlemen ini, Panitia Negara yang dibentuk pemerintah berhasil menyiapkan naskah Rancangan Undang-Undang pertambangan pada awal tahun 1952. Akan tetapi karena silih bergantinya kabinet, Rancangan Undang-undang ini tidak pernah disampaikan kepada DPRS. Namun demikian, Pemerintah dapat menerbitkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Peraturan pelaksanaan undang-undang ini termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1959.

Berdasarkan undang-undang tersebut, maka semua hak pertambangan yang terbit sebelum tahun 1949 yang selama ini belum juga dikerjakan dan diusahakan kembali, ataupun masih dalam taraf permulaan perusahaan dan tidak menunjukkan kesungguhan, semuanya dibatalkan. Ditetapkan pula dalam undang-undang ini, bahwa sambil menunggu undang-undang pertambangan yang baru, maka atas daerah yang akibat pembatalan tadi menjadi bebas, artinya dapat dimohonkan dan diterbitkan hak pertambangan yang baru dengan ketentuan hak tersebut hanya dapat diberikan kepada perusahaan negara dan atau daerah swatantra. Penertiban hak pertambangan ini adalah wewenang Menteri Perindustrian (yang waktu itu membawahi sektor pertambangan.)<sup>95</sup>

Pada tahun 1960 pemerintah menegitikan suatu peraturan mengenai pertambangan yang diundangkan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 37 prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan, yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pertambangan 1960. Undang-udnang ini mengakhiri berlakunya *Indische Mijnwet 1899* yang tidak selaras dengan cita-cita kepentingan nasional dan merupakan Undang-Undang pertambangan nasional yang pertama.

Setelah terbentuknya Undang-Undang Pertambangan 1960, Pemerintah juga mengeluarkan peraturan pemerintah yang khusus pengatur pertambangan

<sup>95</sup> Ibid.

minyak dan gas bumi, kemudian diundangkan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang kemudian menjadi Undang-undang No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang lebih dikenal sebagai Undang-undang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Dalam Undang-undang pertambangan 1960, mengizinkan pemerintah menarik modal asing untuk mengembangkan bidang eksplorasi dan eksploitasi pertambangan berdasarkan pola *production sharing contract*.<sup>96</sup> Pola bagi hasil ini pada dasarnya tidak lain berupa peminjaman modal dari pihak asing yang akan dibayar kembali dengan hasil produksi. Namun pola ini, ketika itu tidak berhasil menarik minat swasta ataupun mendatangkan modal dari luar negeri sebagaimana yang diharapkan.

### 3.2.2. Periode 1967 – 2008

Periode ini oleh Soetaryo Sigit disebutnya sebagai babak dalam kebijaksanaan ekonomi dan perkembangan pertambangan Indonesia.<sup>97</sup> Babak ini diawali dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi Keuangan dan Pembangunan. Ketetapan MPRS tersebut, memuat beberapa hal yang terkait dengan sektor pertambangan, antara lain sebagai berikut:

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

Berdasarkan ketetapan MPRS dia atas, disusunlah rancangan undang-undang tentang Penanaman Modal Asing, kemudian diundangkan menjadi Undang-undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Untuk menyesuaikan

<sup>96</sup> Dasar pemikiran pola ini bahwa sebagai upaya untuk menerapkan sepenuhnya pemilikan minyak oleh negara. Karena hanya dengan menguasai manajemen perusahaan minyak dan gas bumi kekuatan ekonomi (*economic right*) minyak beralih dari pemilik modal (kontraktor) kepada negara.

<sup>97</sup> Soetaryo Sigit, *op.cit.* hlm 35.

kebijaksanaan baru dalam perekonomian, khususnya mengenai usaha pertambangan tidak mungkin dilaksanakan tanpa mengganti undang-undang pertambangan 1960. Menyadari sepenuhnya urgensi penangan hal ini, Departemen Pertambangan segera membentuk Panitia Penyusun Rencana Undang-undang Pertambangan. Hasil kerja Panitia diajukan kepada DPR menjelang pertengahan tahun 1967. Menyusul terbitnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, terbit pula Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan atau UUPP 1967.

UUPP 1967 memuat beberapa prinsip-prinsip pokok yang berbeda dengan *Indische Mijnwet*, antara lain yaitu:

1. Penguasaan sumber daya alam oleh negara sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, dimana negara menguasai semua sumber daya alam sepenuhnya untuk kepentingan Negara dan kemakmuran rakyat (Pasal 1).
2. Penggolongan bahan-bahan galian dalam golongan strategis, vital dan non strategis dan vital (Pasal 3).
3. Sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dilakukan oleh negara atau perusahaan negara/ daerah, sedangkan perusahaan swasta nasional/ asing hanya dapat bertindak sebagai kontraktor dari negara/ Perusahaan negara dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
4. Konsesi ditiadakan, sedang wewenang untuk melakukan usaha pertambangan diberikan berdasarkan kuasa pertambangan (KP), sebab konsesi memberikan hak yang terlalu luas dan terlalu kuat bagi pemegang konsesi. Selain itu, hak konsesi merupakan hak kebendaan (*zakelijkrechts, propertyrights*), sehingga dapat dijadikan jaminan hipotik.<sup>98</sup> Berbeda dengan hak kontraktor dan hak pemegang kuasa pertambangan yang tidak mempunyai kekuatan hukum yang demikian, menurut hukum Indonesia.

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

<sup>98</sup> Survey of Indonesian Economic Law, *Mining Law*, Bandung: Padjadjaran University Law School, 1974. hlm. 11.

Dengan demikian, partisipasi modal dan teknologi asing sangat diharapkan dalam pengusahaan pertambangan. Hanya saja dasar partisipasi modal asing tidak lagi sebagai *concessionaris* (pemegang konsesi). Mereka hanya dapat menjadi kontraktor dari Pemerintah dan pemegang Kuasa Pertambangan.<sup>99</sup>

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

### 3.2.3. Periode Kontrak Karya

Periode Periode 1967 – 2008 juga dikenal dengan periode kontrak karya. Kontrak karya merupakan kontrak yang dikenal dalam pertambangan umum. Istilah kontrak karya merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu kata *contract of work*. Dalam Pasal 10 UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Umum, istilah yang lazim digunakan adalah perjanjian karya, tetapi dalam penjelasannya istilah yang digunakan adalah kontrak karya.

Pasal 1 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1996 tentang Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberian Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara mendefinisikan Kontrak Karya sebagai berikut:

”Suatu perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional (dalam rangka PMA) untuk pengusahaan mineral dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-

<sup>99</sup> Lihat UUPP Pasal 10, UUPMA Pasal 8 dan UU No. 44. Prp. Tahun 1960 Pasal 6.

Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Umum.”

Dalam definisi ini kontrak karya dikonstruksikan sebagai sebuah perjanjian. Subjek perjanjian itu adalah Pemerintah Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau *joint venture* antara perusahaan asing dan perusahaan nasional. Objeknya adalah pengusahaan mineral. Pedoman yang digunakan dalam implementasi kontrak karya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Umum.

Definisi yang lebih lengkap dari kontrak karya menurut Salim H.S. adalah:<sup>100</sup>

”Suatu perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan kontraktor asing semata-mata dan/ atau merupakan patungan antara badan hukum asing dengan badan hukum domestik untuk melakukan kegiatan eksplorasi maupun eksploitasi dalam bidang pertambangan umum, sesuai dengan jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak.”

Definisi ini merupakan definisi yang lengkap karena di dalam kontrak karya tidak hanya mengatur hubungan hukum antara para pihak, namun juga mengatur tentang objek kontrak karya. Dengan demikian, dapat dikemukakan unsur-unsur yang melekat dalam kontrak karya, yaitu:

1. adanya kontraktual, yaitu perjanjian yang dibuat oleh para pihak;
2. adanya subjek hukum, yaitu Pemerintah Indonesia/ Pemerintah Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) dengan kontraktor asing semata-mata dan/atau gabungan antara pihak asing dengan pihak Indonesia;
3. adanya objek, yaitu eksplorasi dan eksploitasi;
4. dalam bidang pertambangan umum; dan
5. adanya jangka waktu di dalam kontrak.

Dengan adanya Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1614 Tahun 2004 tentang Pedoman Pemrosesan Permohonan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara dalam Rangka Penanaman Modal Asing, maka pemerintah daerah, tidak lagi menjadi salah satu pihak dalam

<sup>100</sup> Salim HS, *Hukum Pertambangan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007) hlm. 130.

kontrak karya, sedangkan para pihaknya adalah Pemerintah Indonesia, yang diwakili oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dengan badan hukum Indonesia. Sementara itu, kedudukan gubernur dan bupati/ walikota hanya menjadi saksi, sehingga dalam definisi ini tidak dicantumkan lagi bahwa gubernur dan bupati/ walikota sebagai salah satu pihak dalam Kontrak Karya.

Tabel di bawah ini menunjukkan daftar Perusahaan Kontrak Karya dan Perusahaan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara, PKP2B selama tahun 1967 hingga 2008.

	Jumlah	Terminasi	Aktif	PU	Ekspl	FS	Konst	Prod <sup>101</sup>
<b>Kontrak Karya (KK)</b>								
Generasi I	1	1	0	0	0	0	0	0
Generasi II	16	13	3	0	0	0	0	3
Generasi III	13	11	2	0	0	0	0	2
Generasi IV	95	88	7	0	0	2	2	3
Generasi V	7	3	4	0	2	1	0	1
Generasi VI	65	50	15	1	9	3	0	2
Generasi VII	38	28	10	0	7	1	1	1
Jumlah	235	194	41	1	18	7	3	12
<b>Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B)</b>								
Generasi I	10	0	10	0	0	0	0	10
Generasi II	18	6	12	0	1	2	0	9
Generasi III	113	57	56	0	14	22	7	13
Jumlah	141	63	78	0	15	24	7	32

Tabel 3.1. Daftar Perusahaan Kontrak Karya dan PKP2B Tahun 1967-2008<sup>102</sup>

Dalam Era ini terjadi era keemasan industri pertambangan. Hal ini disebabkan karena hukum pertambangan dan hukum investasi yang menggunakan sistem kontrak karya, sebagai bagian dari hukum ekonomi telah berperan dalam fungsi stabilitas (*stability*), yaitu bagaimana potensi hukum dapat menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat. Sehingga dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan modal asing dan sekaligus dapat pula melindungi pengusaha-pengusaha pertambangan lokal. Dalam kaitannya dengan hal ini, juga terjadi

<sup>101</sup> PU: Penyelidikan Umum; Ekspl: Eksplorasi; FS: Studi Fisibilitas; Konst: Konstruksi; Prod: Produksi.

<sup>102</sup> Sumber: Direktorat Jenderal Mineral, Batubara Dan Panas Bumi Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral, November 2008.

stabilitas politik dan investasi sangat dipengaruhi stabilitas politik.<sup>103</sup> Investor mau datang ke suatu negara sangat dipengaruhi faktor *political stability*. Penanam modal asing akan datang dan mengembangkan usahanya jika negara yang bersangkutan terbangun proses stabilitas politik dan proses demokrasi yang konstitusional. Yang kedua, adalah dalam era Kontrak Karya, kebutuhan fungsi hukum untuk dapat meramalkan (*predictability*) terpenuhi dengan membuktikan bahwa bahwa hukum kontrak tersebut mendatangkan kepastian. Investor akan datang ke suatu negara bila ia yakin hukum akan melindungi investasi yang dilakukan. Kepastian hukum akan memberikan jaminan kepada investor untuk memperoleh *economic opportunity* sehingga investasi mampu memberikan keuntungan secara ekonomis bagi investor. Ketiga, adalah adanya aspek keadilan (*fairness*), seperti, perlakuan yang sama bagi semua orang atau pihak di depan hukum, perlakuan yang sama kepada semua orang dan adanya standar pola perilaku pemerintah, oleh banyak ahli ditekankan sebagai syarat untuk berjalannya menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.

#### 3.2.4. Periode Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara

Pada tanggal 12 Januari 2009 Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Disahkan dan Diundangkan di Jakarta dan Sejak saat itu, 'pengabdian' selama 41 tahun UU Pertambangan nomor 11 Tahun 1967 pun resmi berakhir. UU Pertambangan Mineral dan Batubara itu secara keseluruhan terdiri dari 26 Bab dan 175 pasal. Substansi utamanya, mengatur bahwa pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Kewenangan keduanya adalah menetapkan kebijakan pertambangan nasional, menetapkan standar, petunjuk, dan kriteria nasional, serta sistem perizinan pertambangan.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Erman Rajagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, Cet. I - Jakarta, 2007, hal 27-31.

<sup>104</sup> Dalam UU itu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah juga berwenang dalam pengembangan, pengawasan, evaluasi, dan pemecahan konflik pertambangan. Disana juga diatur tentang informasi data pertambangan, suplai kebutuhan nasional, serta prioritas kebutuhan nasional. Dilengkapi dengan klasifikasi kegiatan operasi pertambangan, serta pembagian wilayah tambang yang terdiri dari Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), dan

Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang diberikan pun dibagi menjadi beberapa kategori. Yakni IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Negara (IUPN). Untuk IUPN diberikan pada pengusaha yang ingin mengelola wilayah pencadangan negara. Sedangkan lamanya perizinan yang diberikan antara 3 – 20 tahun, dengan luas wilayah kerja 5 - 100.000 hektar tergantung jenis izin yang diberikan.

Perubahan paling mendasar setelah lahirnya UU Pertambangan Mineral dan Batubara itu ialah berakhirnya rezim kontrak, digantikan rezim perizinan. Sejak disahkannya UU tersebut, pengerjaan seluruh wilayah pertambangan di Tanah Air harus didasarkan pada Izin Usaha Pertambangan (IUP). Tidak lagi pada Kontrak Karya untuk mineral ataupun PKP2B untuk batubara. Yang terakhir ini lependekan dari Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara.<sup>105</sup>

### 3.3. Menata Ulang Hukum Pertambangan

Sejak kemerdekaan, terlebih setelah pemerintahan Order Baru Melahirkan UU No. 11 Tahun 1967, perlahan tapi pasti pertambangan menjadi sektor yang menarik sekaligus sensitif bagi publik. Menarik karena berkontribusi secara signifikan terhadap Penerimaan Negara dan kian disorot bila harga komoditas dunia melonjak, tetapi juga sensitif karena akses negatif terhadap lingkungan serta pandangan bahwa pertambangan belum memberi keuntungan maksimal bagi

---

Wilayah Pencadangan Negara (WPN). WPN sendiri adalah, wilayah yang memiliki potensi mineral dan/atau batubara dan tidak terikat dengan batasan administratif pemerintahan, yang merupakan bagian dari tata ruang nasional, dan dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional. Untuk pengelolaannya, UU Pertambangan Mineral dan Batubara mensyaratkan untuk diprioritaskan diberikan kepada pengusaha nasional, berdasarkan izin. Hal ini merupakan penegasan bahwa UU yang baru ini sangat memihak kepentingan nasional.

<sup>105</sup> Sisi reformis lainnya yang terdapat dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara yang baru, ialah pada klausul yang memuat tentang kewajiban serta sanksi, baik secara administratif maupun pidana. Diantaranya yang paling menonjol ialah kewajiban melakukan pengolahan di dalam negeri, dengan batas waktu penyesuaian selama 5 tahun. Itu artinya, UU yang baru ini berpihak pada upaya memberikan nilai tambah produk pertambangan, serta mengurangi penjualan barang mentah ke luar negeri. Pemegang izin pertambangan juga wajib memiliki program Corporate Social Responsibility (CSR) serta program kemitraan pengembangan masyarakat. Dia juga harus bisa memaksimalkan pemanfaatan potensi lokal terutama sumber daya manusia dan jasa, dalam operasinya. Jika kewajiban-kewajiban tersebut dilanggar, maka sanksi yang terkeras dalam bentuk pencabutan izin pertambangan serta penghentian operasi, mengintai para pelaku usaha sektor tersebut.

seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) seperti yang diharapkan, bahkan banyak dituduh melakukan pelanggaran Hak Azasi manusia (HAM).<sup>106</sup>

### 3.3.1. Permasalahan Usaha Pertambangan

Sejak tahun 1994, misalnya, penambang tanpa ijin (PETI) bermunculan bak jamur, menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan alam dan citra sektor pertambangan sebagai sektor yang hanya pandai menggali isi perut bumi.<sup>107</sup> Pada tahun yang sama juga ada isu tentang otonomi daerah, juga adanya perdagangan bebas antara negara ASEAN, dan juga Asia-Pasifik (APEC) sebagai implementasi Deklarasi Bogor. *International Standard Organization (ISO)* juga sudah mulai menerbitkan beberapa ISO yang harus diterapkan, sementara hak intelektual juga semakin disoroti untuk dilindungi.

Kemudian lahir dua peraturan perundang-undangan yang membuat sektor pertambangan semakin mendesak untuk ditata ulang. Pertama, UU No. 41/1999 Tentang Kehutanan yang berdampak terhadap tumpang tindih lahan antara lahan tambang dan kawasan hutan. Kedua, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diiringi PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Yang paling penting juga adalah semakin pentingnya dampak perubahan ekosistem yang dapat mengancam kelangsungan hidup manusia.

Dengan diberlakukannya UU No. 41/1999, maka kepastian berusaha untuk investor pertambangan semakin tidak menentu karena lahan usahanya bisa tiba-tiba beralih fungsi. Sementara itu, dengan berlakunya PP No. 25 Tahun 2000, sejak 1 Januari 2001 terjadi desentralisasi penguasaan pertambangan. Pemerintah kabupaten berwenang atas usaha sumber daya mineral dan batu bara yang operasinya berada dalam wilayah kabupaten/ kota. Kemudian pemerintah provinsi berwenang atas sumber daya mineral dan batubara yang operasinya berada dalam lintas kabupaten. Adapun pemerintah pusat berwenang atas usaha sumber daya mineral dan batubara yang operasinya lintas provinsi.

<sup>106</sup> Lukman Hakim, *Pelanggaran HAM Pertambangan Pesisir*, (Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang JATAM, 21 Maret 2009), <http://www.jatam.org>.

<sup>107</sup> Justiar Noer, *Banyak Penambang Stop Operasi*, (Bangka: Bangka Pos, 23 Oktober 2008): Kegiatan Peti ini sudah menjadi kasus nasional dan lokal dengan dampaknya telah merusak lingkungan.

Kalu berjalan dalam koridor yang penuh kehati-hatian dan kearifan, PP No. 25/2000 mungkin tidak akan terlalu menjadi masalah besar. Repotnya peraturan baru ini membuat pertambangan makin amburadul karena pemerintah daerah dengan mudahnya mengeluarkan izin pertambangan. Begitu mudahnya lahan digali tanpa dilengkapi syarat yang memadai (seperti Amdal), dan kemudian bahan tambangnya langsung diekspor begitu saja. Sebenarnya, apabila PP. No.32 jo. PP No. 75/2001 tentang pelaksanaan UU No. 11/1967 serta SK Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1453/2000 tentang Pedoman Mengenai Pengelolaan Kegiatan Pertambangan Umum dilaksanakan secara benar, ditambah lagi dengan peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup diimplementasikan dengan baik, maka akses negatif kemungkinan dapat dicegah.<sup>108</sup>

Kondisi pun kian buruk karena dalam undang-undang pertambangan tahun 1967 tidak tercantum konten yang substansinya mendorong penciptaan nilai tambah yang bisa melahirkan *multiplier effect* buat masyarakat luas, seperti kewajiban mengolah dan memurnikan hasil tambang di Indonesia.<sup>109</sup> Alhasil, UU No. 11/1967 memang harus direvisi karena selain lingkungan strategis saat undang-undang tersebut dibuat berbeda dengan kondisi masa kini, peraturan lama juga tidak bisa lagi digunakan menghadapi tantangan industri pertambangan di Tanah Air pada masa mendatang.

Selain menjawab tantangan masa depan, UU Pertambangan Mineral dan Batubara juga diperlukan dengan mempertimbangkan pamberuan atau pembangunan hukum sektor-sektor lain yang terkait dengan dunia pertambangan<sup>110</sup>. Tentunya perlu sinkronisasi bila tak ingin tumpang tindih regulasi terus berjalan yang ujungnya tak akan menguntungkan bangsa dan negara.

### 3.3.2. Latar Belakang Mengganti Sistem Kontrak Karya

Dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara yang baru, pamberuan yang terasa adalah sistem kontrak yang diganti dengan perizinan. Pada era sebelumnya, kontrak yang dibuat antara pemerintah dengan pihak kontraktor membuat posisi pemerintah menjadi mendua, yakni regulator sekaligus partner.

<sup>108</sup> Simon Sembiring, *op.cit.*, hlm. 178.

<sup>109</sup> *ibid.*

<sup>110</sup> Misalnya UU Kehutanan, Tata Ruang, Lingkungan, Pajak dan PNB dan Otda

Sehingga menurut pembuat undang-undang<sup>111</sup>, secara ketatanegaraan merendahkan posisi pemerintah sehingga sejajar dengan para kontraktor. Selain itu pembuat UU Pertambangan Mineral dan Batubara ini beranggapan bahwa karena perjanjiannya berbentuk kontrak, maka implikasi hukum yang mengiringinya sangatlah berat. Bila terjadi *dispute* terhadap isi kontrak, pemerintah memang bisa menuntut kontraktor, atau sebaliknya kontraktor menuntut pemerintah. Tetapi keberadaan aset negara ikut terancam dalam pusaran konflik yang diarbitrasekan. Dengan UU Pertambangan Mineral dan Batubara yang baru, maka tidak akan ada lagi sistem kontrak antara investor dan pemerintah. Dan kalau terjadi *dispute*, tidak terjadi terbawanya aset negara dalam sengketa.

Menurut pembuat UU Pertambangan Mineral dan Batubara, point keuntungan dari sistem perizinan adalah Pemerintah Indonesia memposisikan diri lebih tinggi dibanding pelaku usaha. Pemerintah adalah Sang Pemberi Izin. Dengan demikian, apabila pemegang izin usaha pertambangan melakukan kesalahan, pemerintah bisa langsung mencabut izin tersebut. Hal seperti ini tidak bisa dilakukan pada sistem kontrak. Namun demikian dalam UU ini juga cukup akomodatif, dimana penyelesaian penyelesaian perselisihan diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri. BAB IV akan mengkaji mengenai penyelesaian sengketa lebih lanjut. Di dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara yang baru ini, tidak disebutkan sama sekali mengenai kontrak, kecuali kontrak yang sudah diteken sebelumnya antara pemerintah dengan kontraktor (Pasal 169 UU Pertambangan Mineral dan Batubara). Untuk kontrak yang sudah diteken pun kontraktor harus menyesuakannya dengan UU Pertambangan Mineral dan Batubara yang disahkan DPR pada 16 Desember tahun lalu ini (Pasal 170). Terlepas dari penyesuaian itu, pergantian rezim dari kontrak menjadi izin tentu tidak lagi memposisikan kesejajaran antara pemerintah dengan kontraktor. Dalam rezim kontrak, posisi pemerintah seakan sejajar dengan kontraktor. Berbeda dengan sistem perizinan. Pemerintah berperan sebagai pengatur dan pemberi izin usaha pertambangan.

---

<sup>111</sup> Simon F. Sembiring, *op.cit.*, hlm. 188.

### 3.3.3. Izin Usaha Pertambangan

UU Minerba ini memiliki sebuah sistem baru. Dari awalnya yang menggunakan sistem kontrak menjadi sistem perizinan. Posisi pemerintah dalam UU Minerba tak lagi setara dengan kontraktor. Menurut pembuat undang-undang, sebagai entitas publik, pemerintah adalah a regulator bukan pelaku bisnis, inilah yang menjadi semangat dalam UU ini.<sup>112</sup> Jika pada sistem kontrak karya, pemerintah, menteri, presiden menandatangani kontrak dengan investor. Dari sisi investor hal ini sangat baik, namun menurut pembuat undang-undang ini, untuk satu aturan ketatanegaraan, adalah hal yang tidak tepat. Inilah yang diubah dengan UU Pertambangan Mineral menjadi sistem izin.

IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. Selanjutnya dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 38 disebutkan bahwa IUP bisa diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan yang memenuhi sejumlah persyaratan. Bagi penanaman modal asing (PMA) yang hendak beroperasi di Indonesia terbuka pintu untuk melakukan investasi setelah terlebih dahulu perusahaan tersebut membentuk perusahaan yang berbadan hukum Indonesia. IUP itu sendiri dibagi menjadi dua sesuai dengan tahapan penambangan, yakni eksplorasi dan eksploitasi/ produksi. Sebelumnya, Pemerintah menetapkan Kuasa Pertambangan (KP) dibagi menjadi enam: KP Penyelidikan Umum, Eksplorasi, Eksploitasi, Pengolahan dan Pemurnian, Pengangkutan, dan KP Penjualan. Peringkasan ini memperpendek jalur birokrasi.

Izin usaha pertambangan (IUP eksplorasi untuk mineral logam berlaku paling lama selama 8 tahun. Apabila perusahaan tambang hendak memasuki masa eksploitasi/ produksi, kembali harus mengajukan IUP Operasi Produksi lagi. Pengajuan IUP bisa kepada Menteri, Gubernur, Walikota/ Bupati, sesuai dengan letak lokasi wilayahnya. Jangka waktu IUP Operasi Produksi diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-

<sup>112</sup> Purnomo Yusciantoro, *Menteri ESDM: Pemerintah Adalah Pengatur Bukan Pemain*. <<http://www.hukumonline.com>>, 23 Januari 2009., "Sebagai public entity, government adalah a regulator bukan a player, inilah yang menjadi semangat dalam UU ini. Dimana kedepan, bentuknya bukan kontrak. Kalau dulu government tekan kontrak, menteri, presiden tekan kontrak dengan investor. Untuk investor it's good, tapi untuk satu aturan ketatanegaraan, saya kira kurang pas. Inilah yang kita ubah dengan sistem izin, jadi bukan kontrak lagi ikatannya."

masing 10 tahun. Ada tujuh izin yang diatur dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara. Izin itu adalah Izin Usaha Pertambangan (IUP), IUP Eksplorasi, IUP Operasi Produksi, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), IUPK Eksplorasi, dan IUPK Operasi Produksi.<sup>113</sup>

Jika kita kembali ke analisa ekonomi terhadap hukum oleh Posner, dimana berperannya hukum harus dilihat dari segi nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*)<sup>114</sup>, khususnya dari segi efisiensi maka UU Pertambangan Mineral dan Batubara dengan sistem IUP telah sangat memenuhi sisi efisiensi karena jika dibandingkan dengan kontrak karya terjadi deregulasi pengurusan kontrak dalam izin yang sangat sederhana. Dari segi nilai dan kegunaan IUP memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan dengan kontrak karya yang memakan waktu dan biaya proses yang lebih lama dan lebih mahal. Namun demikian dari sisi kegunaan IUP sangatlah sederhana dan tidak mengatur banyak ketentuan di dalamnya, dimana ketentuan lainnya harus kembali mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dari waktu ke waktu.

---

<sup>113</sup> Tujuh jenis izin dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara: 1. Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan. 2. IUP Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. 3. IUP Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUP Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi. 4. Izin Pertambangan Rakyat (IPR) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas. 5. Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. 6. IUPK Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. 7. IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus.

<sup>114</sup> Richard A. Posner, *op.cit.*, hlm. 12-17.

## BAB 4

### SISTEM HUKUM PERTAMBANGAN, KEPASTIAN HUKUM DAN KEMAKMURAN RAKYAT

#### 4.1. Struktur Hukum Dalam Izin Usaha Pertambangan

Era reformasi yang bergulir sejak 1998, dan baru melahirkan era baru pertambangan Indonesia pada 16 Desember 2008. Yakni, dengan disetujuinya UU Mineral dan Batubara dalam Sidang Paripurna DPR-RI, kemudian dilanjutkan dengan disahkan menjadi UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, untuk menggantikan UU 11/1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, pada 12 Januari 2009.

UU Pertambangan Mineral dan Batubara Terdiri dari 26 bab dan 175 pasal, dengan substansi utama pengaturan dan pengelolaan pertambangan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, dimana untuk hal tersebut akan ditetapkan berbagai kebijakan pertambangan nasional antara lain seperti standar, petunjuk, kriteria, dan perizinan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemerintah dan Pemda berwenang pula dalam hal pengembangan, pengawasan, penetapan prioritas nasional<sup>115</sup> (*Domestic Market Obligation*) dan nilai tambah. Tahapan yang sedang dilakukan Pemerintah adalah Melakukan Sosialisasi UU Minerba kepada seluruh stakeholder pertambangan.<sup>116</sup>

Uraian Friedman yang dijabarkan dalam BAB I di atas menunjukkan bahwa *structure* sebagai bagian dari sistem hukum meliputi institusi-institusi yang diciptakan oleh sistem hukum mencakup yudikatif (pengadilan), legislatif dan eksekutif. Komponen struktur hukum merupakan representasi dari aspek institusional yang memerankan pelaksanaan hukum dan pembuatan undang-

<sup>115</sup> Demi kepentingan nasional, Pemerintah menetapkan domestic market obligation (DMO) untuk mineral dan batubara. Perusahaan tambang dengan skema UPK memiliki kewajiban untuk membagikan keuntungan bersih setelah produksi: 4% kepada Pemerintah 6% kepada Pemda.

<sup>116</sup> Selain itu, juga pemerintah dan pemerintah daerah menyusun dan mempersiapkan aturan pendukung untuk UU Pertambangan Mineral dan Batubara seperti Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Menteri (Permen), di antaranya: penetapan prioritas nasional dan penetapan harga jual batubara, penyiapan dan penetapan wilayah pertambangan, kegiatan usaha mineral dan batubara, pembinaan dan pengawasan pertambangan, reklamasi dan pasca tambang.

undang. Struktur dalam implementasinya merupakan sebuah keseragaman yang berkaitan satu dengan yang lain dalam suatu sistem hukum.

Kewenangan pemberian izin dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara diserahkan kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kota atau kabupaten. Namun demikian Kewenangan pemerintah pusat juga ada pada pemberian Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi<sup>117</sup>. Kewenangan inilah yang tidak dimiliki oleh pemerintah daerah. Adanya pemberian kewenangan bagi pemerintah pusat dalam pemberian Izin usaha Pertambangan Khusus, bukan berarti pengelolaan mineral kembali ke zaman sentralistik, seperti orde baru. Pemerintah daerah tetap punya kewenangan memberikan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Kewenangan pemerintah provinsi diatur dalam Pasal 7, sedangkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 8. Untuk jelasnya dapat dijabarkan dalam tabel dibawah ini:

Pemerintah Pusat (Pasal 6)	Pemerintah Provinsi (Pasal 7)	Pemerintah Kota/Kabupaten (Pasal 8)
Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dan 12 mil dari garis pantai	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	Pemberian IUP dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil
Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan yang lokasi penambangannya berada pada lintas wilayah provinsi dan/atau wilayah laut lebih dan 12 mil dari garis pantai	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	Pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 mil
Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang berdampak lingkungan langsung lintas provinsi dan/atau dalam wilayah laut lebih dari 12	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas	

<sup>117</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 6 ayat (1) huruf i dan Pasal 74 ayat (1)

mil dan garis pantai	kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	
----------------------	---	--

**Tabel IV.1. Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan**

Kewenangan masing-masing pemerintah yang diatur dalam UU Minerba ini hampir mirip dengan ketentuan Peraturan Pemerintah (PP) No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas PP No 32/1967 tentang Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.<sup>118</sup>

#### 4.1.1. Kewenangan dan Penetapan Wilayah Izin Usaha Pertambangan

Wilayah yang tercantum pada masing-masing Kontrak Karya adalah berbeda. Persyaratan wilayah usaha pertambangan yang diperbolehkan bagi perusahaan pertambangan dalam Kontrak Karya(KK), luas wilayah tidak boleh melebihi 250.000 Ha<sup>119</sup> yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Namun wilayah ini telah mencakup wilayah kegiatan eksplorasi tambang. Dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Luas dan batas Wilayah IUP (WIUP) mineral logam dan batubara ditetapkan oleh Pemerintah berkoordinasi dengan pemerintah daerah berdasarkan kriteria yang dimiliki oleh Pemerintah.<sup>120</sup>

Kasus yang menarik mengenai kewenangan pemberian izin usaha pertambangan yang penulis kaji adalah kasus di Pengadilan Irlandia antara *Bula*

<sup>118</sup> Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001, Pasal 1 Ayat (2); Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diberikan oleh : Bupati/Walikota apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam wilayah kabupaten/kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 (empat) mil laut; Gubernur apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Kabupaten/Kota dan tidak dilakukan kerja sama antar Kabupaten/Kota maupun antara Kabupaten/Kota dengan Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil laut; Menteri apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Propinsi dan tidak dilakukan kerja sama antar Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 (dua belas) mil laut.

<sup>119</sup> Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2001, Pasal 21 ayat (1) dan Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 134.K/201/M.PE/1996. Persyaratan wilayah yang diperbolehkan bagi perusahaan pertambangan : 1.Kontrak Karya(KK), luas wilayah tidak boleh melebihi 250.000 Ha. 2.Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), luas wilayah tidak boleh melebihi 100.000 Ha. 3.Kuasa Pertambangan (KP) Penyelidikan Umum, luas wilayah tidak boleh melebihi 25.000 Ha. 4.Kuasa Pertambangan (KP) Eksplorasi, luas wilayah tidak boleh melebihi 10.000 Ha. 5.Kuasa Pertambangan (KP) Eksploitasi, luas wilayah tidak boleh melebihi 5.000 Ha. Intisari Kontrak Karya dan Perjanjian Karya adalah Pengusahaan Pertambangan Batubara merupakan suatu ketentuan khusus yang berlaku.

<sup>120</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 17.

*Limited v. Tara Mines Ltd.*,<sup>121</sup>. Kasus ini berlatar belakang adanya cadangan mineral tambang berupa *lead-zinc* (timbal dan seng) yang ditemukan oleh perusahaan pertambangan Canada yang berasosiasi dengan Tara Mines, Ltd. (untuk selanjutnya, "Tara"). Bagian dari cadangan yang kaya ini berada di Nevinstown di bawah wilayah milik Patrick Wright. Tara mendapatkan izin untuk menambang di wilayah tersebut dari Menteri Energi Irlandia (untuk selanjutnya, "Menteri") untuk mengembangkan tambang timbale dan seng. Namun pada akhirnya baru diketahui bahwa sebagian wilayah tersebut adalah milik pribadi Patrick Wright, dan bukan milik Negara Irlandia. Tara juga berkeinginan untuk mendapatkan izin dari Patrick Wright untuk menambang di area miliknya. Namun Wright akhirnya memilih pada penawaran dari Bula Limited (untuk selanjutnya, Bula). Namun Menteri beranggapan bahwa akan lebih baik jika eksploitasi dalam satu wilayah pertambangan dapat dilakukan oleh satu unit operasi. Namun usaha melakukan satu operasi gagal, dan pada wilayah tersebut tetap ada dua operasi pertambangan. Namun Menteri (Negara Irlandia) tetap mencoba untuk mendapatkan kontrol, dan pada bulan Desember 1975, Menteri dapat mengambil alih 49% saham dari Bula dalam suatu perjanjian. Dengan Negara sebagai pemilik saham utama di Bula Ltd, Menteri setuju untuk memberikan usaha yang terbaik agar Pemerintah Negara Irlandia setuju untuk menjamin (tidak melebihi £10 juta) pembiayaan utama yang dibutuhkan Bula dalam pembangunan tambang.<sup>122</sup> Dan sebelum perjanjian tersebut diatas, Menteri telah memberikan izin pada Tara untuk menguasai wilayah yang lebih luas, sehingga Tara menguasai 5/6 bagian dan Bula hanya menguasai 1/6 bagian dari seluruh wilayah cadangan mineral. Dalam masa dari tahun 1975 hingga 1986, tambang Bula tidak memproduksi timbal atau seng sama sekali, sementara Tambang Tara telah berproduksi selama satu dekade. Pada tahun 1983, Bula mengalami kesulitan keuangan yang serius, dan sebagai pemilik, Menteri berusaha untuk dapat memberikan bantuan kredit dari satu perusahaan

<sup>121</sup> *Bula Limited (in Receivership), Bula Holdings, et al v. Tara Mines Ltd., Outokumpu Oy, et al, and the Minister for Energy [1998]: In ongoing legal battles for the past thirteen years since first instituted in the Irish courts in 1986, Bula Limited (in receivership) and Bula Limited have been litigating with Tara Mines Ltd. over control of a reputedly large and valuable lead-zinc ore deposit located near Navan (An Uaimh), County Meath, in Eastern Ireland.*

<sup>122</sup> *With the State as a major shareholder in Bula Ltd. (the Bula Mine), the Minister agreed to "use his best endeavours to ensure that the Government of Ireland agrees to guarantee an amount not exceeding £10 million in respect of the major financing required by (Limited) to develop the mine."*

pertambangan Finlandia yaitu Outokumpu Oy, bantuan dari Pemerintah Irlandia dan beberapa pinjaman dari Bank. Proposal ini dikenal dengan nama "*Bankers' Trust Package*". Tambang Tara juga berusaha memberikan alternatif dengan menawarkan untuk mengambil alih Tambang Bula, sehingga menguasai keseluruhan wilayah cadangan mineral tersebut. Namun pada akhirnya Menteri menyimpulkan bahwa proposal diatas tidak akan menghasilkan pembangunan tambang Bula yang independen dan membatalkan proposal tersebut, dan arena proposal Tara seperti diatas juga ditolak, sehingga Bula tetap pada kondisi kesulitan keuangan dan pengajuan tuntutan atas kerugian keuangan yang dituduhkan pada Tara dan Menteri. Tuntutan tersebut adalah:

- i. *various wrongful acts on the part of Tara, including inducing the Minister to withdraw from the Bankers' Trust Package and making misrepresentations as to the Tara proposal;*
- ii. *conspiracy between Tara and the State defendants to cause such loss to the plaintiffs;*
- iii. *other wrongful acts on the part of the State defendants causing economic loss to the plaintiffs; and*
- iv. *the trespass of Tara in to the ore body belonging to (Bula) Limited and the unlawful extraction and conversion to their own use of a significant part of that ore body.*

Para tertuduh menyangkal semua tuduhan diatas. Proses pra pengadilan berjalan beberapa tahun sebelum akhirnya dimulai pada akhir tahun 1993. Pengadilan ini memakan waktu 277 hari, dan disebutkan bahwa jangka waktu Pengadilan ini merupakan yang terlama dalam sejarah Pengadilan Negara Irlandia. Pada akhirnya Pengadilan Irlandia memutuskan bahwa semua tuduhan Bula tidak terbukti dalam pengadilan. Namun demikian atas beberapa pertimbangan dan karena kondisi keuangan Bula yang buruk, biaya pengadilan dibebankan pada tertuduh yaitu Tara dan Menteri.

Kasus perizinan pertambangan di Irlandia ini sangat menarik dan sangat mungkin timbul kasus serupa di Indonesia dibawah UU Pertambangan Mineral dan Batubara terkait dengan kewenangan pemberian IUP oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Pusat. WIUP ditentukan dan diberikan oleh kepala daerah, dan sangat mungkin terjadi bahwa di dalam are WIUP tersebut ada lahan milik pribadi. Dalam hal penggunaan tanah untuk kegiatan usaha pertambangan, Hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi dan kegiatan usaha

pertambangan dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>123</sup> Dan selanjutnya ditentukan bahwa Pemegang IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah<sup>124</sup> dan Pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>125</sup> Pemegang IUP atau IUPK yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun disebutkan Hak atas tersebut bukanlah merupakan pemilikan hak atas tanah.<sup>126</sup> Dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah maupun Pusat dapat memberikan IUP namun dalam wilayah yang telah diberikan izinnya tersebut mungkin masih terdapat wilayah-wilayah atau daerah-daerah yang dimiliki oleh rakyat, dan bukan milik negara. Mekanisme penyelesaian wilayah hak perusahaan yang telah diberikan izin oleh pemerintah namun belum diberikan hak oleh pemilik wilayah tidak dijabarkan dengan pasti dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara ini. Sehingga dapat terjadi pemilik-pemilik wilayah tidak memberikannya pada satu perusahaan pertambangan, namun memberikannya pada perusahaan pertambangan lainnya.

<sup>123</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 134; 1) Hak atas WIUP, WPR, atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. 2) Kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. 3) Kegiatan usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah mendapat izin dari instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>124</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 135; Pemegang IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah.

<sup>125</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 136, 1) Pemegang IUP atau IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. 2) Penyelesaian hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan atas tanah oleh pemegang IUP atau IUPK.

<sup>126</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 137; Pemegang IUP atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135 dan Pasal 136 yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 138; Hak atas IUP, IPR, atau IUPK bukan merupakan pemilikan hak atas tanah.

Pada kasus *Town of Riverhead v. T.S. Haulers, Inc* tahun 2000, di New York Amerika Serikat<sup>127</sup>; Warga kota Riverhead (untuk selanjutnya, Kota Riverhead) menuntut Perusahaan T.S. Hauler Inc.(untuk selanjutnya, Hauler) atas tuduhan melakukan penambangan pasir tanpa izin khusus dari Kota Riverhead. Sebelumnya Hauler mendapatkan izin usaha pertambangan untuk menambang pasir di wilayah Riverhead yang diberikan oleh Departemen Konservasi Lingkungan Amerika Serikat atau *Department of Environmental Conservation* (untuk selanjutnya, DEC). Menurut Hauler yang mendapatkan perizinan dari DEC atas dasar Undang-undang Reklamasi Tanah Pertambangan Amerika Serikat<sup>128</sup>, bahwa UU tersebut secara eksplisit menyebutkan bahwa UU tersebut menggantikan (*supersedes*) peraturan perundang-undangan daerah yang berkaitan dengan industri pertambangan, sehingga izin pertambangan yang diperolehnya dari DEC adalah sah dan tidak perlu mendapatkan izin lagi dari wilayah setempat. Namun dalam keputusannya Mahkamah Agung Amerika Serikat menyatakan:

*"The Mined Land Reclamation Law (MLRL) explicitly states that it 'shall supersede all other state and local laws relating to the extractive mining industry', but does not prevent any local government from 'enacting or enforcing local zoning ordinances or laws which determine permissible uses in zoning districts'. The MLRL 'does not preempt a municipality's authority, by means of its zoning powers, to regulate or prohibit the use of land within its municipal boundaries for mining operations'. The incidental control resulting from the municipality's exercise of its right to regulate*

<sup>127</sup> In *Town of Riverhead v. T.S. Haulers, Inc.*, 275 A.2d 774 (N.Y.App.Div.2d Dept., 2000), the defendant appealed the lower court's decision where a sand mine operator had been permanently enjoined by the Supreme Court, Suffolk County on May 10, 1999, from sand and soil mining and processing and directed to apply for a special permit under Riverhead Town Code § 108-45 (B) (6). Defendant's motion, in effect, for re-argument was also denied. The defendant-operator of the sand mine argued that it was not required to obtain a special permit from the plaintiff, Town of Riverhead, to carry on its mining and processing operation. It contended that any local special permit requirement is superseded by the State's Environmental Conservation Law and, since it holds a valid mining permit from the New York State Department of Environmental Conservation (hereafter, the DEC), it needs no other authorization.

<sup>128</sup> United States Mined Land Reclamation Law, Article 23, Title 27-Environmental Conservation Law Implementing Regulations-6NYCRR Part 420-425. Mineral Resources are an important part of New York State. The State Legislature enacted Article 23, Title 27 of the Environmental Conservation Law (ECL) of New York State to achieve the policies of the State which are to ensure the environmentally sound, economic development of New York's mineral resources and the return of affected land to productive use for current and future generations. Regulations (6NYCRR Parts 420-425) and a permitting program designed to achieve these goals have been established by the New York State Department of Environmental Conservation. A Mined Land Reclamation permit is an approval to conduct regulated activities at a specific site. Permits are issued by DEC for annual terms of up to five years and may be renewed. Certain extraction of minerals in aid of construction projects or agricultural activities may be exempt from the permitting requirements of the Mined Land Reclamation Law.

*land use through zoning laws does not amount to regulation 'relating to the extractive mining industry'.<sup>129</sup>*

Karena MLRL tidak mencegah pemerintah daerah menerapkan dan menetapkan zona-zona tertentu dalam wilayahnya untuk perusahaan pertambangan, maka Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan bahwa pengusaha pertambangan, dalam kasus ini adalah Hauler, harus mengajukan kembali permohonan izin dari Kota Riverhead untuk melakukan kegiatan penambangan pasirnya.

Contoh kasus di atas dapat diaplikasikan dalam UU Pertambangan Mineral dan Batu Bara, bahwa meskipun suatu perusahaan pertambangan telah mendapatkan IUP dari pemerintah pusat (menteri) ataupun pemerintah daerah (gubernur, walikota atau bupati) tidak berarti perusahaan tersebut tidak perlu lagi mengajukan permohonan izin atau hak dari pemerintah daerah atau pemilik wilayah tertentu untuk melakukan kegiatan penambangannya. UU Pertambangan Mineral dan Batubara mengatur Izin Usaha Pertambangan namun tidak mengatur cara Pemerintah Daerah menerapkan zona-zona atau wilayah-wilayah tertentu di daerah mana yang dapat digunakan untuk tempat tinggal, wilayah industri dan mana yang dapat digunakan untuk wilayah pertambangan.

Meskipun demikian, dalam proses pemberian izin atas penggunaan daerah dari pemerintah daerah ataupun pemilik yang sah dari suatu lahan, pemerintah daerah atau pemilik lahan tidak dapat menetapkan syarat-syarat tambahan lain yang berbeda dari UU yang telah ditetapkan dalam memberikan ijin penggunaan lahan yang dikuasainya seperti dalam kasus di South Dakota Amerika Serikat, *South Dakota Mining Association v. Lawrence County* tahun 1997<sup>130</sup>, dimana

<sup>129</sup> Mahkamah Agung Amerika Serikat menambahkan pernyataannya bahwa: *Only those laws that deal with the actual operation and process of mining' are superseded'. Here, since Riverhead Town Code § 108-45 (B) (6) is a zoning regulation that does not address the actual operation and process of mining, and any restriction on sand mining was incidental to the Town's exercise of its right to regulate land use through zoning regulation. The MLRL did not supersede the Town requirement that the defendant obtain a special use permit from the Town Board.* (Riverhead @ 775.) The Court also noted that the defendant's motion for essentially reargument, which was denied, is not appealable. The lower court's decision was affirmed. The sand mine operator had to apply for a town special use permit.

<sup>130</sup> In *South Dakota Mining Association v. Lawrence County*, 977 F. Supp. 1396 (Dist. S.D. 1997), the plaintiff Mining Association was representing Homestake Mining Co., Wharf Resources, Golden Reward Mining Co., Naneen Minerals, Inc., and patented land owners, the Galis. The defendant county was joined by Action for the Environment as amicus curiae, and Jack Cole, intervenor. In *Lawrence County*, the court held that although the Mining Act (1872) does leave room for local regulation, that regulation must not conflict with federal law. The Lawrence

Lawrance County memberikan syarat-syarat tambahan lain sebagai tambahan syarat yang telah ditetapkan dalam undang-undang, sehingga pengadilan memutuskan bahwa Pemerintah Daerah Lawrance County tidak dapat menambahkan syarat-syarat lain dalam mengeluarkan izin tambahan yang bertentangan dengan persyaratan pertambangan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Federal Amerika Serikat. Mengambil inti dari kasus ini, dalam menetapkan IUP pemerintah daerah dapat memberikan izin sesuai peruntukan wilayah daerah atas zona-zona yang telah ditetapkan, namun tidak dapat meminta persyaratan-persyaratan yang lebih daripada yang sudah ditetapkan dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara ini.

#### 4.1.2. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Izin Usaha Pertambangan

##### 4.1.2.1. Penyelesaian Sengketa

Karena bentuk pengusahaan pertambangan dilakukan dengan bentuk IUP (Izin Usaha Pertambangan), investor tidak lagi dapat melakukan kegiatan usahanya dalam bentuk sistem Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Batu Bara (PKP2B). Investor pertambangan yang bersekala menengah dan besar lebih memilih sistem perjanjian/ kontrak karya yang lebih memberikan kepastian hukum mengingat karakteristik dari industri pertambangan seperti yang dijelaskan dalam BAB II di atas, terutama jika melakukan investasi di negara-negara berkembang yang sering melakukan bongkar pasang peraturan perundang-undangan<sup>131</sup>.

Salah satu dari fungsi sistem hukum menurut Friedman<sup>132</sup> adalah fungsi penyelesaian sengketa (*dispute settlement*). Menurut Richard L. Abel, sengketa

---

*County ordinance prohibits surface mining which is authorized by federal law. Since the local ordinance violates the federal pre-emption doctrine, it must "recede" and is of no effect. The Lawrence County ordinance was declared invalid, and a permanent injunction against Lawrence County was issued.*

<sup>131</sup> Gamawan Fauzi, *Perlu Komitmen Pemerintah untuk Wujudkan "Good Governance"*, <<http://acchrecoveryforum.org/>>.; Dalam mengelola pemerintahan di Indonesia, sering dilakukan sistem bongkar pasang peraturan setiap terjadi pergantian pejabat. "Sistem bongkar pasang peraturan ini membuat kebingungan di tengah masyarakat dan ini menimbulkan adanya gejolak dan ketidakpercayaan kepada pimpinan."

<sup>132</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law, an Introduction*, diterjemahkan oleh Wisnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa, 2001) hlm. 11. Sistem hukum melakukan fungsi sebagai sistem kontrol sosial. Dalam arti yang paling luas, sistem kontrol sosial ini merupakan fungsi dari sistem hukum. Fungsi sistem hukum kedua yang luas dapat disebut dengan penyelesaian sengketa, dan terakhir adalah fungsi redistribusi (*redistributive function*) atau fungsi rekayasa sosial (*social engineering function*).

(*dispute*), adalah pernyataan publik mengenai tuntutan yang tidak selaras (*inconsistent claim*) terhadap sesuatu yang bernilai. Dalam hal ini misalnya ada dua perusahaan pertambangan yang berebut wilayah operasi atau wilayah eksplorasi pertambangan, atau tuntutan pencabutan Izin Usaha Pertambangan dan lain sebagainya. Sayangnya dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara tidak banyak mengatur fungsi sistem hukum ini.

#### 4.1.2.2. Pengadilan Tata Usaha Negara dan Arbitrase Nasional

Dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara, dari 175 pasal hanya 1 pasal yang mengatur penyelesaian sengketa, dari keseluruhan kata-kata yang terkandung dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara yang berjumlah 10.972 kata, hanya terdapat satu kata "sengketa". Satu-satunya pasal yang mengaturnya yaitu Pasal 154 yang berbunyi: Setiap sengketa yang muncul dalam pelaksanaan IUP, IPR, atau IUPK diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan lebih disayangkan lagi bahwa mengenai fungsi hukum sebagai penyelesaian sengketa, Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, Pasal 154, hanya berbunyi: "Cukup Jelas". Dalam IUP, karena menyangkut suatu izin yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan, penyelesaian sengketa dilakukan di Pengadilan Tata usaha Negara di dalam negeri. Penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat dilakukan kasasi pada sengketa IUP yang dikeluarkan oleh pejabat daerah. Karena menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah bersangkutan<sup>133</sup> tidak bisa dikasasi. sehingga penyelesaian sengketa hanya dapat

<sup>133</sup> Pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (MA) banyak pendapat yang menyatakan bahwa pada saat merevisi peraturan terdahulu, yakni Undang-Undang No. 14 Tahun 1985, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah tampaknya melakukan kesalahan pada bagian yang mengatur pembatasan kasasi. MA bertugas mengadili perkara di tingkat kasasi. Tetapi tidak semua perkara bisa dikasasi. Pasal 45A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung membuat tiga pengecualian: (i) putusan tentang praperadilan; (ii) perkara pidana yang diancam perkara pidana penjara paling lama satu tahun dan atau diancam dengan pidana denda; dan (iii) perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah bersangkutan. Selanjutnya, pasal 45A ayat (3) menegaskan bahwa permohonan kasasi atas ketiga jenis perkara tadi, atau permohonan yang tidak memenuhi

terjadi di Pengadilan Tata usaha Negara. Dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara, meskipun isi dari IUP telah ditetapkan untuk mencakup ketentuan penyelesaian perselisihan<sup>134</sup>, UU ini juga telah menetapkan bahwa setiap sengketa yang muncul dalam pelaksanaan IUP diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>135</sup>. Sehingga ketentuan isi IUP mengenai penyelesaian sengketa sebenarnya hanya mengulang ketentuan UU bahwa sengketa diselesaikan di pengadilan dan arbitrase di dalam negeri. Kata 'dan' dalam ketentuan 'pengadilan dan arbitrase' menimbulkan penafsiran bahwa penyelesaian sengketa harus dilakukan dalam dua lembaga, yaitu di pengadilan dan juga harus melalui arbitrase di dalam negeri. Karena Putusan Arbitrase bersifat mandiri, final dan mengikat (seperti putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap), ketua pengadilan tidak diperkenankan memeriksa alasan atau pertimbangan dari putusan arbitrase nasional tersebut<sup>136</sup>. Apakah penyelesaian sengketa antara penanam modal dengan pemerintah yang dimaksudkan dalam pasal Pasal 154 yang berbunyi: "*Setiap sengketa yang muncul dalam pelaksanaan IUP, IPR, atau IUPK diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri...*", dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara lebih dahulu kemudian dilanjutkan dengan proses arbitrase dalam negeri untuk mendapatkan putusan yang bersifat mandiri, final dan mengikat? Ataukah maksudnya agar memprosesnya melalui arbitrase dan agar putusan arbitrase dapat dipaksakan pelaksanaannya, putusan tersebut harus diserahkan dan didaftarkan pada kepanitera pengadilan negeri<sup>137</sup>? Dalam hal ini sebenarnya ada suatu kemungkinan bahwa terjadi salah penetapan kata '*dan*' saat pembuatan UU ini, yang seharusnya dapat dituliskan kata '*atau*'.

---

syarat formal harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Pernyataan tidak dapat diterima itu, menurut ayat ini, dibuat melalui penetapan ketua pengadilan tingkat pertama. Jika penetapan sejenis sudah keluar, PN tak perlu mengirimkan berkas lagi ke Mahkamah Agung.

<sup>134</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>135</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 154.

<sup>136</sup> Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 74.

<sup>137</sup> Dengan mendaftarkan dan menyerahkan lembar asli atau salinan autentik putusan arbitrase nasional oleh arbiter atau kuasanya ke panitera pengadilan negeri, dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah putusan arbitrase diucapkan.

#### 4.1.2.3. Arbitrase

Arbitrase adalah salah satu dari alternatif penyelesaian sengketa yang termasuk paling sering digunakan dalam perjanjian atau kontrak. Menurut Black's Law Dictionary:

*"Arbitration: an arrangement for taking an abiding by the judgement of selected persons in some disputed matter, instead of carrying it to establish tribunals of justice, and is intended to avoid the formalities, the delay, the expense and vexation of ordinary litigation"*.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 30 tahun 1999, Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada Perjanjian Arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Pada dasarnya arbitrase dapat berwujud dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:<sup>138</sup>

1. Klausula arbitrase yang tercantum dalam suatu perjanjian tertulis yang dibuat para pihak sebelum timbul sengketa (*Factum de compromitendo*); atau
2. Suatu perjanjian Arbitrase tersendiri yang dibuat para pihak setelah timbul sengketa (Akta Kompromis).

Sebelum UU Arbitrase berlaku, ketentuan mengenai arbitrase diatur dalam pasal 615 s/d 651 Reglemen Acara Perdata (RV).<sup>139</sup> Selain itu, pada penjelasan pasal 3 ayat(1) Undang-Undang No.14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman menyebutkan bahwa penyelesaian perkara di luar Pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui wasit (arbitrase) tetap diperbolehkan.

<sup>138</sup> Budhy Endiman, Mencari Model Ideal penyelesaian Sengketa, Kajian Terhadap praktik Peradilan Perdata Dan undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999. <<http://www.uika-bogor.ac.id/jur05.htm>>

<sup>139</sup> Gatot Soemartono. *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm.3; Arbitrase diperkenalkan di Indonesia bersamaan dengan dipakainya Reglement op de Rechtsvordering (RV) dan Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR) ataupun Rechtsreglement Bitengewesten (RBg), karena semula Arbitrase ini diatur dalam pasal 615 s/d 651 reglement of de rechtvordering. Ketentuan-ketentuan tersebut sekarang ini sudah tidak laku lagi dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 30 tahun 1999. Dalam Undang Undang nomor 14 tahun 1970 (tentang Pokok Pokok Kekuasaan Kehakiman) keberadaan arbitrase dapat dilihat dalam penjelasan pasal 3 ayat 1 yang antara lain menyebutkan bahwa penyelesaian perkara di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui arbitrase tetap diperbolehkan, akan tetapi putusan arbiter hanya mempunyai kekuatan eksekutorial setelah memperoleh izin atau perintah untuk dieksekusi dari Pengadilan. Gatot Soemartono. *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm.3.

#### 4.1.2.3.1. Jenis-jenis Arbitrase

Arbitrase dapat berupa arbitrase sementara (*ad-hoc*) maupun arbitrase melalui badan permanen (institusi). Arbitrase Ad-hoc dilaksanakan berdasarkan aturan-aturan yang sengaja dibentuk untuk tujuan arbitrase, misalnya UU No.30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa atau dengan The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) Arbitration Rules<sup>140</sup>. Pada umumnya arbitrase ad-hoc ditentukan berdasarkan perjanjian yang menyebutkan penunjukan majelis arbitrase serta prosedur pelaksanaan yang disepakati oleh para pihak. Penggunaan arbitrase *Ad-hoc* perlu disebutkan dalam sebuah klausul arbitrase.<sup>141</sup>

Arbitrase institusi adalah suatu lembaga permanen yang dikelola oleh berbagai badan arbitrase berdasarkan aturan-aturan yang mereka tentukan sendiri. Saat ini dikenal berbagai aturan arbitrase yang dikeluarkan oleh badan-badan arbitrase seperti Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), atau yang internasional seperti The Rules of Arbitration dari The International Chamber of Commerce (ICC) di Paris, The Arbitration Rules dari The International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) di Washington. Badan-badan tersebut mempunyai peraturan dan sistem arbitrase sendiri-sendiri.

BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia) memberi standar klausul arbitrase sebagai berikut:<sup>142</sup>

*"Semua sengketa yang timbul dari perjanjian ini, akan diselesaikan dan diputus oleh Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) menurut peraturan-peraturan prosedur arbitrase BANI, yang keputusannya mengikat kedua belah pihak yang bersengketa, sebagai keputusan dalam tingkat pertama dan terakhir".*

Standar klausul arbitrase UNCITRAL (United Nation Commission of International Trade Law) adalah sebagai berikut:

<sup>140</sup> < <http://www.uncitral.org>> The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) (established in 1966) is a subsidiary body of the General Assembly of the United Nations with the general mandate to further the progressive harmonization and unification of the law of international trade. UNCITRAL has since prepared a wide range of conventions, model laws and other instruments dealing with the substantive law that governs trade transactions or other aspects of business law which have an impact on international trade. UNCITRAL meets once a year, typically in summer, alternatively in New York and in Vienna.

<sup>141</sup> Soemartono, *Op.cit.*, hal.27.

<sup>142</sup> Indonesian Banking Restructuring Agency (IBRA), *Arbitrase, Pilihan Tanpa Kepasitan*, <<http://www.gontha.com/view.php?nid=104>>

*"Setiap sengketa, pertentangan atau tuntutan yang terjadi atau sehubungan dengan perjanjian ini, atau wan prestasi, pengakhiran atau sah tidaknya perjanjian akan diselesaikan melalui arbitrase sesuai dengan aturan-aturan UNCITRAL."*

#### **4.1.2.3.2. Putusan Arbitrase Nasional**

Pelaksanaan putusan arbitrase nasional diatur dalam Pasal 59-64 UU No.30 Tahun 1999. Pada dasarnya para pihak harus melaksanakan putusan secara sukarela. Agar putusan arbitrase dapat dipaksakan pelaksanaannya, putusan tersebut harus diserahkan dan didaftarkan pada kepaniteraan pengadilan negeri, dengan mendaftarkan dan menyerahkan lembar asli atau salinan autentik putusan arbitrase nasional oleh arbiter atau kuasanya ke panitera pengadilan negeri, dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah putusan arbitrase diucapkan. Putusan Arbitrase nasional bersifat mandiri, final dan mengikat. Putusan Arbitrase nasional bersifat mandiri, final dan mengikat (seperti putusan yang mempunyai kekeuatan hukum tetap) sehingga Ketua Pengadilan Negeri tidak diperkenankan memeriksa alasan atau pertimbangan dari putusan arbitrase nasional tersebut. Kewenangan memeriksa yang dimiliki Ketua Pengadilan Negeri, terbatas pada pemeriksaan secara formal terhadap putusan arbitrase nasional yang dijatuhkan oleh arbiter atau majelis arbitrase. Berdasar Pasal 62 UU No.30 Tahun 1999 sebelum memberi perintah pelaksanaan, Ketua Pengadilan memeriksa dahulu apakah putusan arbitrase memenuhi Pasal 4 dan pasal 5 (khusus untuk arbitrase internasional). Bila tidak memenuhi maka, Ketua Pengadilan Negeri dapat menolak permohonan arbitrase dan terhadap penolakan itu tidak ada upaya hukum apapun.

#### **4.1.2.4. Hubungan Sistem Perizinan dan Arbitrase Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Izin Usaha Pertambangan**

Ada alternatif penyelesaian sengketa (*Alternative Dispute Resolution*) lainnya yang merupakan suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang dipahami sebagai alternatif atau opsi lain bagi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan perkasanya selain melalui jalur pengadilan. Secara teori yang termasuk dalam mekanisme alternatif penyelesaian sengketa antara lain adalah Pendapat Mengikat, Mediasi, Penilaian Ahli, Rekonsiliasi, dan Arbitrase.

Dengan adanya alternatif penyelesaian sengketa, para pihak yang bersengketa dapat mengetahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa tidak harus atau tidak selalu ke pengadilan, ada alternatif lain yang juga layak untuk ditempuh yang dalam beberapa hal mempunyai keunggulan daripada pengadilan. Bahkan dalam proses persidangan perdata di Indonesia saat ini, daading (perdamaian dihadapan hakim) harus ditempuh melalui mekanisme Mediasi (*court-annexed mediation*).

Namun alternatif-alternatif ini tidak didukung dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara dan ditetapkan hanya dapat diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>143</sup> Kembali ke teori hukum kemampuan prosedural (*procedural capability*) dilihat dari kemampuan prosedur yang diciptakan oleh suatu sistem hukum dalam menyelesaikan masalah yang dibawa kepadanya, IUP tidak mengatur peradilan tribunal (*court of administrative tribunal*), penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*), dan tidak mengatur penunjukan arbiter konsiliasi (*conciliation*) serta lembaga-lembaga yang berfungsi sama dalam penyelesaian sengketa. Seluruhnya dikembalikan pada Pengadilan Tata Usaha Negara dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dari waktu ke waktu. Oleh sebab itu, Kontrak Karya masih memiliki kelebihan yang lebih menarik sisi investor pengusaha pertambangan mineral dengan mengatur dengan jelas hal penyelesaian sengketa, dan biasanya melalui arbitrase luar negeri atau dalam negeri sesuai kesepakatan pengusaha pertambangan dan Pemerintah.

Dalam kasus antara *Pemerintah RI v. PT Newmont Nusa Tenggara (NNT)* yang dibawa ke arbitrase internasional, terjadi sengketa divestasi saham NNT, dimana pasal 24 ayat 33 Kontrak Karya (KK) antara pemerintah RI dan NNT menyatakan; pemegang saham asing NNT diwajibkan menawarkan saham NNT sehingga pada 2010 minimal 51% saham NNT akan beralih ke pemerintah Indonesia atau peserta Indonesia lainnya.<sup>144</sup>

<sup>143</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 154, Setiap sengketa yang muncul dalam pelaksanaan IUP, IPR, atau IUPK diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>144</sup> Saat ini, 80% saham NNT yang mengeksploitasi tambang tembaga dan emas di Batu Hijau, Kabupaten Sumbawa Barat, Nusa Tenggara Barat (NTB) dikuasai Nusa Tenggara Partnership (Newmont 45% dan Sumitomo 35%). Sisa 20% saham dimiliki PT Pukuaifu Indah. Pada 2006, NNT menawarkan 3% senilai US\$ 109 juta saham kepada mitra Indonesia dan masing-masing 7% pada 2007 senilai US\$ 282 juta dan 2008 sebesar US\$ 426 juta. Dua tahun lalu, NNT

Dalam kasus ini, untuk pertama kali Pemerintah Indonesia memenangkan gugatannya dalam perselisihan dengan investor asing pada forum arbitrase internasional. PT. Newmont Nusa Tenggara harus mengalihkan 17% sahamnya kepada Indonesia yang bersih dari gadai. Beberapa perselisihan penanaman modal lain seperti Pemerintah Republik Indonesia versus Amco Asia Corp<sup>145</sup> mengenai sengketa Hotel Kartika Plaza beberapa tahun yang lalu, Pemerintah RI walau kalah namun dapat menurunkan ganti rugi sampai 50%.

Dalam sengketa pengalihan saham yang lain yaitu *Pemda Provinsi Kalimantan Timur versus Kaltim Prima Coal (KPC)* sedang dalam proses di arbitrase International Centre of Settlement of Investment Dispute (ICSID). Kemenangan Pemerintah RI dalam sengketa dengan Newmont di arbitrase UNCITRAL membuktikan bahwa Indonesia tidak menyerahkan kedaulatannya kepada Dewan Arbitrase luar negeri karena menyerahkan penyelesaian sengketa kepada mereka.

Indonesia telah meratifikasi konvensi ICSID dengan UU No.5 Tahun 1968 tentang Penyelesaian Perselisihan Antara Negara dan Warga Negara Asing Mengenai Penanaman Modal. Begitu juga dengan Keputusan Presiden No.34 Tahun 1981, Indonesia telah menjadi anggota Konvensi New York 1958 mengenai Pengakuan dan Pelaksanaan Putusan Arbitrase Luar Negeri. Ikut sertanya Indonesia dalam kedua konvensi tersebut tidak berarti Indonesia telah menyerahkan kedaulatannya dalam perselisihan dengan pihak asing.

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase ICSID harus mendapat persetujuan tertulis terlebih dahulu dari para pihak yang berselisih (Pasal 25 ayat (1) ICSID Convention). Begitu pula keanggotaan didalam konvensi New York 1958 tidak serta merta menjadikan Indonesia harus melaksanakan keputusan arbitrase luar negeri. Pasal V ayat (1) Konvensi New York 1958 sendiri menyatakan, antara lain bahwa, negara anggota konvensi dapat menolak melaksanakan putusan arbitrase luar negeri bila otoritas yang berwenang menemukan perjanjian pokok yang

---

menawarkan saham kepada pemerintah daerah. Pemkab Sumbawa dan Pemprov NTB memperoleh 2%, sedangkan Pemkab Sumbawa Barat 3%. Dalam proses penawaran saham mencuat perbedaan penafsiran terhadap KK khususnya pasal 24 antara pemerintah dan NNT. Persoalan yang muncul antara lain soal saham NNT yang digadaikan kepada kreditor, kendati sebetulnya telah disetujui pemerintah Indonesia pada 1997. Karena tidak ada kesepakatan, belakangan pemerintah Indonesia secara bersamaan dengan PT NNT membawa kasus tersebut ke ke arbitrase. Sumber: <http://www.tekmira.esdm.go.id/>.

<sup>145</sup> Amco Asia Corporation and others v. Republic of Indonesia (ICSID Case No. ARB/81/1) Date registered: February 27, 1981

memuat klausula arbitrase dimaksud batal demi hukum menurut hukum nasional negara tersebut. Mahkamah Agung RI pernah menolak melaksanakan putusan arbitrase luar negeri dalam *Bakri & Brothers versus Trading Corporation of Pakistan Ltd.*, No. 4231 K/Pdt/1986 (1988) dan *E. D. & F. Man (Sugar) Ltd. versus Yani Haryanto*, No. 1205 K/Pdt/1990 (1991).

Keputusan arbitrase UNCITRAL yang memenangkan Pemerintah RI dalam sengketa dengan PT. Newmont Nusa Tenggara menunjukkan bahwa Indonesia tidak perlu alergi terhadap penyelesaian sengketa melalui arbitrase internasional.<sup>146</sup>

Berkaitan dengan hubungan antara definisi arbitrase diatas definisi yang juga telah dijabarkan; izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, dan dalam hal ini izin tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak, dan arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada Perjanjian Arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Dari penjabaran ini dapat disimpulkan bahwa karena izin adalah suatu perbuatan hukum sepihak dari pemerintah, maka penyelesaian sengketa melalui arbitrase tidak dapat dilakukan pada sistem perizinan. Kecuali dibuat kembali suatu perjanjian Arbitrase tersendiri, yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa yaitu pemerintah dan penanam modal pertambangan setelah timbul sengketa (Akta Kompromis). Namun pengecualian ini juga akan mengembalikan posisi negara menjadi sejajar dengan penanam modal atau pengusaha, dengan dibuatnya suatu kontrak/ perjanjian arbitrase yang sebenarnya telah dihindari dengan diubahnya sistem Kontrak Karya menjadi sistem Izin Usaha Pertambangan.

Penanaman modal asing dalam pengusahaan pertambangan, memerlukan hukum dan institusi hukum yang kondusif. Dalam hal ini kepastian hukum merupakan unsur yang sama pentingnya dengan stabilitas politik dan kesempatan ekonomi.<sup>147</sup> Sementara itu pertumbuhan investasi juga diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, adalah bertujuan untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional. Pembangunan ekonomi nasional bermaksud mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia. Guna merealisasikannya

<sup>146</sup> Erman Rajagukguk, *Arbitrase Internasional*, (Jakarta: Sekretariat Kabinet RI, Juni 2009) <<http://www.sctkab.go.id>>

<sup>147</sup> Suparji, *Harian Bisnis Indonesia*, 7 April 2006.

diperlukan peningkatan penanaman modal atau investasi untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.<sup>148</sup>

## 4.2. Substansi Hukum Dalam Izin Usaha Pertambangan

Sesuai dengan Teori Friedman diatas, substansi hukum pertambangan meliputi hasil dari struktur UU Pertambangan Mineral dan Batubara yang diantaranya meliputi peraturan perundang-undangan antara lain seperti peraturan-peraturan pemerintah, dan peraturan-peraturan menteri dan Izin Usaha Pertambangan. Dalam hal ini Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah salah satu substansi hukum sebagai suatu aspek dari sistem hukum merupakan refleksi dari aturan-aturan yang berlaku dalam sistem tersebut.<sup>149</sup>

### 4.2.1. Kembali ke Hukum Perizinan

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara memiliki substansi hukum yang menggantikan sistem Kontrak Karya yang sudah lama dikenal, dengan sistem Perizinan. Sebenarnya dengan merubah sistem kontrak menjadi sistem perizinan, maka hukum pertambangan di Indonesia akan kembali ke masa pemerintahan Hindia Belanda tahun 1800 hingga 1942, dimana usaha pertambangan dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta dengan menggunakan pola atau bentuk perizinan.<sup>150</sup>

Untuk memperjelas hukum pertambangan melalui suatu sistem izin, perlu kiranya menjabarkan prinsip-prinsip perizinan. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari beberapa pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin, yaitu dispensasi, lisensi dan

<sup>148</sup> Pasal 3 ayat (2) huruf g UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

<sup>149</sup> Uraian Friedman menunjukkan bahwa substansi hukum meliputi hasil dari structure yang diantaranya meliputi peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan dan doktrin. Substansi hukum sebagai suatu aspek dari sistem hukum merupakan refleksi dari aturan-aturan yang berlaku, norma dan perilaku masyarakat dalam sistem tersebut.

<sup>150</sup> Semasa Hindia Belanda, usaha pertambangan dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta dengan menggunakan pola atau bentuk perizinan. Semula memang telah menjadi kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda untuk mengusahaan sendiri tambang-tambang besar yang dinilai vital seperti tambang batu-bara dan timah. Akan tetapi untuk beberapa proyek yang besar seperti pengembangan tambang nikel di Sulawesi Tenggara, pengusahaannya dilakukan oleh pihak swasta berdasarkan suatu kontrak khusus dari pemerintah. Kontrak itu dikenal dengan sebutan *5a contract* karena didasarkan pada ketentuan Pasal 5a *Indische Mijawet*.

konsesi. Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut.<sup>151</sup> Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa. Konsesi merupakan suatu izin yang berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada *konsessionaris* (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.<sup>152</sup> Menurut H.D. van Wijk, bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta.<sup>153</sup> Mengenai konsesi ini, E. Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subjek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut memuat suatu konsesi (*concesie*).<sup>154</sup>

Mengenai pengertian izin, N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit yaitu sebagai berikut:

*"Paparan luas dari pengertian izin adalah bahwa Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan*

<sup>151</sup> Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm 1-2. Dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 205.

<sup>152</sup> Ateng Syafrudin, *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*, dikutip dalam Ridwan HR. *op.cit.* hlm. 206

<sup>153</sup> H.D.van Wijk/ Willem Konijnenbelt, *"De concessiefiguur wordt vooral gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die de overheid niet zelf verricht maar overlaat aan particuliere ondernemingen*, dikutip dalam Ridwan HR. *ibid.*

<sup>154</sup> Ridwan H.R. *ibid.*

*memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Izin dalam arti sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya. Hal yang pokok pada izin dalam arti sempit ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).”<sup>155</sup>*

Dalam hal pengaturan perusahaan pertambangan maka yang sebenarnya yang paling tepat adalah jenis perizinan berupa konsesi. Dari penjabaran di atas, jika dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang atau badan untuk melakukan suatu perbuatan atau pekerjaan tertentu. Meskipun antara izin dan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi atau penerima konsesi. Dalam hal izin tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan KUH Perdata mengenai hukum perjanjian.<sup>156</sup>

UU Pertambangan Mineral dan Batubara mendefinisikan Izin dalam ketentuan umum, dimana Izin Usaha Pertambangan, yang selanjutnya disebut IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan.<sup>157</sup> Jelas yang dimaksudkan dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara adalah izin yang bukan merupakan konsesi. Izin yang diberikan dibagi dalam dua tahap, yaitu IUP eksplorasi dan IUP

<sup>155</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, (Surabaya: Yuridika, 1993) hlm. 2-3.

<sup>156</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 210.

<sup>157</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 1, ayat (7)

Operasi Produksi.<sup>158</sup> Kedua tahapan IUP diberikan oleh: bupati/walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota, gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat.<sup>159</sup>

#### 4.2.2. Perbandingan Substansi Kontrak Karya dan Izin Usaha Pertambangan

Substansi yang terkandung dalam Kontrak Karya bersifat khusus bagi tiap-tiap perusahaan pengusahaan pertambangan mineral, sehingga masing-masing Kontrak Karya adalah berbeda untuk menyesuaikan kondisi-kondisi tertentu yang terjadi. Namun demikian Substansi Kontrak Karya memiliki ketentuan-ketentuan dasar yang hampir sama bagi tiap-tiap Kontrak Karya. Ketentuan-ketentuan tersebut jika dibandingkan dengan sistem IUP yang baru dapat dijelaskan dalam tabel berikut ini:

Substansi Kontrak Karya <sup>160</sup>	IUP Eksplorasi <sup>161</sup> wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:	IUP Operasi Produksi <sup>162</sup> wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:
1. Tanggal Persetujuan dan tempat dibuatnya kontrak karya	1. nama perusahaan;	1. nama perusahaan;
2. Subyek Hukum (Pemerintah RI dengan Perusahaan Pertambangan)	2. lokasi dan luas wilayah;	2. luas wilayah;
3. Definisi (Pasal 1 KK)	3. rencana umum tata ruang;	3. lokasi penambangan;
4. Penunjukan dan tanggung jawab perusahaan pertambangan (Pasal 2 KK)	4. jaminan kesungguhan;	4. lokasi pengolahan dan pemurnian;
5. Modus Operandi (Pasal 3 KK)	5. modal investasi;	5. pengangkutan dan penjualan;
6. Wilayah Kontrak Karya (Pasal 4 KK)	6. perpanjangan waktu tahap kegiatan;	6. modal investasi;

<sup>158</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 36, ayat (1)

<sup>159</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 37

<sup>160</sup> Berdasarkan analisis terhadap substansi kontrak karya yang dibuat antara Pemerintah RI dengan PT Newmont Nusa Tenggara tanggal 2 Desember 1986.

<sup>161</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 39 ayat (1)

<sup>162</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 39 ayat (2)

<b>Substansi Kontrak Karya<sup>160</sup></b>	<b>IUP Eksplorasi<sup>161</sup> wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:</b>	<b>IUP Operasi Produksi<sup>162</sup> wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:</b>
7. Periode Penyelidikan umum (Pasal 5 KK)	7. hak dan kewajiban pemegang iup;	7. jangka waktu berlakunya IUP;
8. Periode Eksplorasi (Pasal 6 KK)	8. jangka waktu berlakunya tahap kegiatan;	8. jangka waktu tahap kegiatan;
9. Laporan dan deposito jaminan (Pasal 7 KK)	9. jenis usaha yang diberikan;	9. penyelesaian masalah pertanahan;
10. Periode Studi Kelayakan (Pasal 8 KK)	10. rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan;	10. lingkungan hidup termasuk pascatambang;
11. Periode Konstruksi (Pasal 9 KK)	11. perpajakan;	11. reklamasi dan dana jaminan reklamasi dan pascatambang;
12. Periode Operasi (Pasal 10 KK)	12. penyelesaian perselisihan;	12. perpanjangan iup;
13. Pemasaran (Pasal 11 KK)	13. iuran tetap dan iuran eksplorasi; dan	13. hak dan kewajiban pemegang iup;
14. Fasilitas umum dan re-ekspor (Pasal 12 KK)	14. amdal.	14. rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan;
15. Pajak-pajak dan lain-lain kewajiban keuangan perusahaan (Pasal 13 KK)		15. perpajakan;
16. Pelaporan, inspeksi dan rencana kerja (Pasal 14 KK)		16. penerimaan negara bukan pajak yang terdiri atas iuran tetap dan iuran produksi;
17. Hak-hak Khusus Pemerintah (Pasal 15 KK)		17. penyelesaian perselisihan;
18. Ketentuan-ketentuan Kemudahan (Pasal 18)		18. keselamatan dan kesehatan kerja;
19. Keadaan Kahar (Pasal 19 KK)		19. konservasi mineral atau batubara;
20. Kelalaian (default) (Pasal 20 KK)		20. pemanfaatan barang, jasa, dan teknologi dalam negeri;
21. Penyelesaian Sengketa (Pasal 21 KK)		21. penerapan kaidah keekonomian dan keteknikan pertambangan yang baik;
22. Pengakhiran kontrak (Pasal 22 KK)		22. pengembangan tenaga kerja Indonesia;
23. Kerjasama Para Pihak (Pasal 23 KK)		23. pengelolaan data mineral atau batubara; dan
24. Promosi kepentingan nasional (Pasal 24 KK)		24. penguasaan, pengembangan, dan penerapan teknologi pertambangan mineral atau batubara.

Substansi Kontrak Karya <sup>160</sup>	IUP Eksplorasi <sup>161</sup> wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:	IUP Operasi Produksi <sup>162</sup> wajib memuat ketentuan sekurang-kurangnya:
25. Kerjasama daerah dalam pengadaan prasarana tambahan (Pasal 25 KK) 26. Pengelolaan dan perlindungan lingkungan (Pasal 26 KK) 27. Pengembangan kegiatan usaha setempat (Pasal 27 KK) 28. Ketentuan Lain-Lain (Pasal 28 KK) 29. Pengalihan hak (Pasal 29 KK) 30. Pembiayaan (Pasal 30 KK) 31. Jangka waktu Kontrak Karya (Pasal 31 KK) 32. Pilihan Hukum (Pasal 32 KK)		

**Tabel IV.2. Perbandingan Substansi Kontrak Karya, IUP Eksplorasi & IUP Produksi**

UU Pertambangan Mineral dan Batubara tidak menyebutkan dengan jelas apakah wilayah IUP (WIUP) termasuk lahan tailing atau tidak. Namun jika kembali pada istilah pertambangan dimana pertambangan didefinisikan sebagai 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 pascatambang, maka dapat disimpulkan bahwa WIUP tidak termasuk lahan tailing. Pada kasus di Malaysia; *Yap Kow & Sons Sdn. Bhd. v. Hongkong Tin Plc* [2001] 450 MLJU 1; Pengadilan tinggi Kuala Lumpur (Kuala Lumpur High Court) mengadili dan memutuskan pada tanggal 7 September 2001, dimana Yap Kow menggugat Tambang Timah yang terletak saling bersebelahan untuk kerugian dan kerusakan akibat banjir dari tambang yang terjadi tahun 1983, yang diduga disebabkan pada kelalaian dan atau pelanggaran undang-undang pertambangan Malaysia. Berkenaan dengan terbuktinya kelalaian terdakwa, Pengadilan memutuskan terdakwa harus mengganti rugi kerugian akibat banjir yang diakibatkan oleh kelalaian tambang terdakwa.<sup>163</sup> Dalam UU

<sup>163</sup> The Malaysian Kuala Lumpur High Court *tried and decided on 7 September 2001 the case of. Yap Kow & Sons Sdn. Bhd. v. Hongkong Tin Plc* [2001] 450 MLJU 1, where the Plaintiff

Pertambangan Mineral dan Batubara belum ada peraturan yang jelas mengenai tanggung jawab Usaha Pertambangan di luar WIUP yang telah ditetapkan.

#### 4.2.3. Jangka Waktu Izin Usaha Pertambangan

Dalam kontrak karya, jangka waktu kontrak dan ketentuan perpanjangan dituliskan dengan baku. Demikian juga dalam IUP. Dalam IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali masing-masing 10 tahun.<sup>164</sup> Namun pengaturan mengenai keterlambatan pengajuan perpanjangan IUP belum diatur dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara ini. Dalam kasus *Warga Kota Stephentown v. Dean Herrick / kota Stephentown, dan Troy Sand & Gravel Co., Inc.*, di New York tahun 2001<sup>165</sup>, warga kota Stephentown menggugat Dean<sup>166</sup> Herrick. Herrick dan Departemen Perlindungan Lingkungan Hidup (selanjutnya, DEC) dituduh memberikan izin penambangan bagi Troy Sand & Gravel Co. dengan tidak sah pada tahun 1990. Dan kegiatan penambangan yang diduga melanggar perizinan tersebut terus berlangsung selama satu tahun. Troy Sand & Gravel memiliki izin usaha pertambangan yang habis pada tahun 1990 dan akan memperpanjang izin tersebut sekaligus memperluas wilayah pertambangannya. TEC pada tahun 1990 memberikan izin Troy Sand & Gravel untuk memperluas wilayah pertambangannya. Namun karena adanya tuntutan warga masyarakat bahwa perluasan wilayah pertambangan telah melanggar ketentuan yang berlaku, maka terjadi penundaan perluasan izin wilayah pertambangan. Penundaan

---

*(in mine operator claimed against the Defendant in mine operator for loss and damages as a result of the flooding of its mine in June 1983, allegedly caused by the negligence and/or breach of statutory duty imposed by the provisions of the Mining Enactment on the part of the Defendant, its servants or agents. The Court's Decision: with regard to the Defendant's negligence and the totality of the evidence, the Court held that the Plaintiff had proved its case on liability on the balance of probabilities. In paragraph 6 of the Statement of Claim, the Plaintiff relied on the doctrine of res ipsa loquitur. That doctrine did not apply in this case because the cause of the flooding is known.*

<sup>164</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 47.

<sup>165</sup> *Citizens v Herrick*, 223 A.2d 862, 636 N.Y.S.2d 470; *In the Matter of Stephentown Concerned Citizens v. Dean Herrick / Town of Stephentown, and Troy Sand & Gravel Co., Inc.*, 280 A.2d 801, (N.Y App., 3d Dept., 2001), plaintiff /appellant appealed a decision of the lower court upholding the issuance of a permit by the Department of Environmental Conservation to Troy Sand & Gravel Co., Inc. to operate a gravel mine.

<sup>166</sup> Dean adalah *Dean of the House: the most senior member of a country's legislature.* Dean, from the Late Latin decanus (chief of ten) is a title given to the holder of senior positions in various fields. <http://www.absoluteastronomy.com>

perluasan izin ini juga menyebabkan Troy Sand & Gravel tidak memiliki izin usaha pertambangan yang telah habis pada tahun 1990, dan Troy Sand & Gravel berarti telah terlambat untuk mengajukan perpanjangan izin pertambangan.

Dalam putusannya Mahkamah Agung Amerika Serikat (*US Supreme Court*) memutuskan bahwa Troy Sand & Gravel tidak dapat memperluas izin pertambangan dengan wilayah yang diperluas, dan terlambatnya Troy Sand & Gravel dalam mengajukan perpanjangan izin pertambangan dianggap bukan sebagai perpanjangan izin, namun adalah sebagai pengajuan izin usaha pertambangan baru, dan Mahkamah Agung memberikan izin usaha pertambangan baru bagi Troy Sand & Gravel namun tidak memperluas wilayah pertambangannya.

Dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara, IUP Eksplorasi untuk pertambangan dapat diberikan dalam jangka waktu tertentu.<sup>167</sup> Dan setelah itu IUP Produksi dapat diberikan kembali untuk pelaksanaan kegiatan usaha produksi pertambangan dengan jaminan bahwa Setiap pemegang IUP Eksplorasi dijamin untuk memperoleh IUP Operasi Produksi sebagai kelanjutan kegiatan usaha pertambangannya.<sup>168</sup> Namun jangka waktu antara kedua IUP tersebut tidak ditentukan batasnya dalam UU, sehingga dapat diartikan bahwa waktu antara IUP Eksplorasi dan IUP produksi tidak terbatas. Mengenai IUP Operasi Produksi,<sup>169</sup> IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dapat diberikan dalam

<sup>167</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 42; (1) IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral logam dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 8 (delapan) tahun. (2) IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral bukan logam dapat diberikan paling lama dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun dan mineral bukan logam jenis tertentu dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun. (3) IUP Eksplorasi untuk pertambangan batuan dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun. (4) IUP Eksplorasi untuk pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun.

<sup>168</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 46 ayat (1) Setiap pemegang IUP Eksplorasi dijamin untuk memperoleh IUP Operasi Produksi sebagai kelanjutan kegiatan usaha pertambangannya.

<sup>169</sup> UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 47; 1) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun. 2) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral bukan logam dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun. 3) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun. 4) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan batuan dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun. 5) IUP Operasi Produksi untuk Pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.

jangka waktu tertentu paling lama 20 tahun dan dapat diperpanjang 2 kali masing-masing 10 tahun sehingga total jangka waktu IUP Operasi Produksi mencapai 50 tahun. Dalam jangka waktu 50 tahun tersebut pasti dapat terjadi banyak perubahan peraturan perundang-undangan dan mungkin saja WIUP operasi produksi dapat berubah sejalan dengan waktu. UU Pertambangan Mineral dan Batubara belum dapat memberikan jaminan bahwa dalam kurun waktu IUP yang telah diberikan, WIUP adalah bersifat pasti. Dalam kasus *Cartwright v. North Yorkshire County Council, Ex Parte Marilyn Brown and Leslie C.* di Inggris pada tahun 1998, Cartwright menuntut North Yorkshire County Council untuk dapat mengajukan kembali izin penambangan pada wilayah yang diketahui mengandung sumber tambang dan pernah diberikan izin pada tahun 1943 dibawah peraturan perundang-undangan yang lama dimana peraturan perundang-undangan modern mengani perencanaan wilayah Inggris tidak memperbolehkannya. Pengadilan memutuskan bahwa negara harus mengambil semua langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa, sebelum izin yang telah lama itu dapat ditinjau dan diberikan kembali, apa dampak proyek pertambangan yang mungkin signifikan terhadap lingkungan berdasarkan antara lain dari sifat, ukuran atau lokasi pertambangan yang akan dibuat. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut pengadilan akhirnya menerima tuntutan untuk pengembalian izin penambangan tersebut.<sup>170</sup>

Pada kasus *Fisch v. Randall Mill Corp*, Randal Mill adalah pemilik dari tanah dan meminta penetapan izin pertambangan mineral pada lahan yang dimilikinya. Namun demikian Fisch mengklaim bahwa dirinya adalah pemilik izin pertambangan mineral yang berada di dalam tanah. Dibawa peraturan perundang-undangan Georgia, Amerika Serikat, pemilik lahan diatas tanah dipisahkan atas pemilik izin cadangan mineral di bawah tanah. Dan pemilik lahan diatas tanah akan mendapat izin pertambangan mineral dibawah tanahnya jika penerima izin pertambangan atas cadangan dibawah tanah yang sebelumnya tidak mengolahnya atau mencoba untuk mengolahnya atau tidak membayar pajak atasnya selama tujuh

---

<sup>170</sup> The Court of Appeal of England and Wales (*the Supreme Court of Judicature*), on appeal from the Queen's Branch Division (Crown Office), reviewed an unusual case in *Cartwright v. North Yorkshire County Council, Ex Parte Marilyn Brown and Leslie C.* [1998] EWCA 351, in which the appellant sought revival and implementation for an old mining permission that had originally been granted for the winning and working of minerals after 21 July 1943 and before 1 July 1948, the regulatory operative period dates before the Town and Country Planning Act 1947 took effect.

tahun. Fisch mengaku bahwa dirinya adalah pemilik lahan dan keturunan dari pemilik property ini sejak tahun 1850. Namun demikian Mahkamah Agung wilayah Georgia Amerika Serikat memutuskan bahwa Fisch tidak melakukan apapun atas izin yang telah diperolehnya (nenek moyangnya) sejak dahulu, sehingga ia kehilangan hak atas pertambangan mineral yang terkandung di wilayah yang disengketakan tersebut.<sup>171</sup>

Kasus-kasus tersebut diatas menggambarkan betapa suatu jangka waktu yang ditetapkan dalam pemberian izin usaha pertambangan itu sangat penting. Dan karena UU Pertambangan Minerba belum menuliskan dengan jelas ketetapan dan batasan-batasan waktu yang diberikan bagi izin eksplorasi, izin produksi, dan jangka-jangka waktu diantaranya, maka perlu adanya Peraturan Pemerintah yang melengkapi UU ini.

#### 4.2.4. Kepastian Hukum Substansi Izin Usaha Pertambangan

Berbicara tentang kepastian hukum berarti tidak terlepas dari makna apa tujuan hukum itu sebenarnya. Kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, di samping yang lainnya yakni kemanfaatan dan keadilan bagi setiap insan manusia selaku anggota masyarakat yang plural dalam interaksinya dengan insan yang lain tanpa membedakan asal usul dari mana dia berada.<sup>172</sup> Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum tidak akan terlepas dari fungsi hukum itu sendiri. Fungsi hukum yang terpenting adalah tercapainya keteraturan dalam kehidupan manusia dalam masyarakat. Keteraturan ini yang menyebabkan orang dapat hidup

<sup>171</sup> In *Fisch v. Randall Mill Corp.*, 426 S.E.2d 883 (Ga.1993), a surface property owner petitioned for declaratory judgment seeking absolute title to the mineral rights on his property. Randall Mill was the surface owner where Fisch claimed an unspecified interest in the mineral rights as the descendant of the 1850 owner of the property. Under the Georgia Mineral Lapse statute, where there has been a separation of the minerals estate from the surface estate, the owner of the surface estate may gain title to the minerals if the owner of the mineral rights has neither worked, nor attempted to work the mineral rights, nor paid any taxes due on them for seven years since the date of the conveyance or for seven years immediately preceding filing of the petition by the surface owner. Fisch argued that he attempted to work the minerals by "regularly walking the property, by collecting 10 to 12 rock samples for analysis, studying geological maps, making several trips to the courthouse to try to pay taxes, and by attempting to locate other heirs. The Supreme Court of Georgia held that Fisch's acts did not constitute, as a matter of law, the working or attempting to work his mineral rights as required by the statute. Neither had Fisch paid taxes on the minerals.

<sup>172</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung: Alumni, 2000, hal. 49. Bandingkan dengan Mertokusumo, Soedikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hal.57

dengan berkepastian, artinya orang dapat mengadakan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat karena ia dapat mengadakan perhitungan atau prediksi tentang apa yang akan terjadi atau apa yang bisa ia harapkan. Dalam dunia usaha, kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketenangan dan kepastian berusaha.

J.D. Nyhart mengemukakan konsep hukum sebagai dasar pembangunan ekonomi, yaitu *predictability, procedural capability, codification of goals, education, balance, definition and clarity of status* serta *accommodation*.<sup>173</sup>

Dengan digantinya sistem kontrak menjadi sistem perizinan, hukum akan menemui kesulitan dalam membuat prediksi (*predictability*) karena tidak adanya suatu yang mengikat seperti kontrak yang tidak tergantung pada bergantinya birokrat atau kepala daerah, bongkar pasang peraturan dan lain-lain, hukum perizinan masih sulit memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi pelaku dalam memprediksi kegiatan apa yang dilakukan untuk proyeksi pengembangan ekonomi.

Kedua, IUP itu mempunyai tidak memiliki kemampuan prosedural (*procedural capability*) dalam penyelesaian sengketa. Misalnya dalam mengatur peradilan trigunal (*court or administrative tribunal*), penyelesaian sengketa diluar pengadilan (*alternative dispute resolution*) dan penunjukan arbitrer konsiliasi (*conciliation*) dan lembaga-lembaga yang berfungsi sama dalam penyelesaian sengketa.

Namun demikian, kegiatan pengelolaan mineral dan batubara dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, mempunyai tujuan yang dituliskan dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.<sup>174</sup> Namun memang masih terdapat beberapa hal yang belum menciptakan kepastian hukum seperti disebut diatas dalam masalah penyelesaian

<sup>173</sup> J.D. Nyhart, *The Role Of Law And Economic Development*, (Massachusetts: Massachusetts Institute Of Technology, 1964) hlm. 12.

<sup>174</sup> Untuk lengkapnya dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 3 menyebutkan bahwa dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, tujuan pengelolaan mineral dan batubara adalah: a. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing; b. menjamin manfaat pertambangan mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup; c. menjamin tersedianya mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri; d. mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional; e. meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat

sengketa ditambah dengan pemisahan pemberian IUP eksplorasi dan IUP produksi, sehingga pengusaha pun akan ragu-ragu mengajukan IUP eksplorasi dengan dana yang sangat mahal dan tidak ada kepastian mendapatkan IUP produksi.

Dalam konteks ini yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah adanya konsistensi peraturan dan penegakan hukum di Indonesia. Konsistensi peraturan ditunjukkan dengan adanya peraturan yang tidak saling bertentangan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, dan dapat dijadikan pedoman untuk suatu jangka waktu yang cukup, sehingga tidak terkesan setiap pergantian pejabat selalu diikuti pergantian peraturan yang bisa saling bertentangan.

### 4.3. Budaya Hukum Indonesia Dan Sistem Hukum Perizinan

Uraian Friedman diatas menunjukkan bahwa *legal culture* meliputi pandangan, sikap atau nilai yang menentukan bekerjanya sistem hukum. Pandangan dan sikap masyarakat terhadap budaya hukum sangat bervariasi karena dipengaruhi *sub culture* seperti ethnic, jenis kelamin, pendidikan, keturunan, keyakinan (agama) dan lingkungan. Pandangan dan sikap masyarakat ini sangat mempengaruhi tegaknya hukum.

#### 4.3.1. *Discretionary Power*

Pemerintah dalam menerbitkan Izin, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenang pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *discretionary power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon, bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut, konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau

penolakan izin diakitkan dnengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin. Permasalahan dalam IUP dalah dalam hal desentralisasi pemberian perizinan. Tidak sedikit, efek samping dari desentralisasi justru bertolak belakang dengan tujuannya, seperti berkurangnya kualitas pelayanan publik dan merebaknya korupsi di daerah. Mendapati realitas demikian, para penganut pendekatan kelembagaan baru berpendapat bahwa kebijakan desentralisasi itu perlu diikuti kebijakan-kebijakan lain berikut penguatan masyarakat (civil society). Untuk memperbaiki pelayanan publik dan korupsi di daerah, misalnya, perlu dilakukan reformasi birokrasi.<sup>175</sup>

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin apalagi bagi kegiatan yang menghendaki kecepatan pelayanan dan mentut efisiensi. Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya. Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan.

#### **4.3.2. Kendala Implementasi Kebijaksanaan Otonomi Daerah dalam Izin Usaha Pertambangan.**

UU Pertambangan Mineral dan Batubara memiliki semangat yang mendukung otonomi daerah. Hal ini khususnya tercermin dari adanya struktur hukum pertambangan yang menyerahkan tanggung jawab bagi pemerintah daerah

<sup>175</sup> Kacung Marijan, *Problem Reformasi Birokrasi Daerah*, (<http://www.jawapos.co.id> , 29 April 2005)

untuk mengeluarkan IUP. Secara umum beberapa permasalahan Industri Pertambangan Mineral dalam implementasi otonomi daerah di sub sektor pertambangan umum antara lain adalah; masih adanya pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) yang belum sinkron dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, kemampuan sumber daya manusia dan teknologi yang masih terbatas; adanya pungutan dan retribusi tambahan dan masih adanya kebijakan lintas sektoral yang tumpang tindih.<sup>176</sup>

Jaminan dan kepastian hukum masih dianggap rendah misalnya masih maraknya Penambang Tanpa Izin (PETI).

Selama hampir seperempat abad kebijaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Otonomi Daerah disini diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip pelaksanaan Otonomi Daerah itu sendiri adalah Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Pada hakekatnya Otonomi Daerah disini lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Dengan lahirnya UU Pertambangan Mineral dan Batubara tersebut maka dimulailah babak baru pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia dalam memberikan Izin Usaha Pertambangan. Kebijakan Otonomi Daerah ini memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Kota didasarkan kepada desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kendala-kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijaksanaan Otonomi Daerah tersebut secara umum dapat kita klasifikasikan dari beberapa aspek antara lain; aspek politik, aspek regulasi, aspek kelembagaan, aspek aparatur pemerintahan baik Pusat maupun Daerah dan aspek masyarakat. Dari aspek kelembagaan untuk mengimplementasikan kebijaksanaan Otonomi

---

<sup>176</sup> Bambang Setiawan, *Kebijakan, Permasalahan Dan Prospek Pertambangan Mineral Di Indonesia*, Disampaikan dalam Kolokium Pertambangan dan Open House Pusat Penelitian dan Pengembangan Teknologi Mineral dan Batubara, Bandung, 5 November 2008. hlm. 5.

Daerah mengharuskan adanya restrukturisasi kelembagaan pemerintahan baik di Pusat maupun Daerah. Secara bertahap hal ini telah dilakukan antara lain dengan melakukan peleburan terhadap instansi vertikal yang berada di Daerah menjadi Perangkat Daerah serta pelimpahan pegawai negeri sipil Pusat ke Daerah. Namun demikian dalam pelaksanaannya masih mengalami kendala yang disebabkan antara lain perbedaan persepsi dalam menafsirkan regulasi yang ada. Sehingga timbulnya ekses seperti pembentukan dan pemekaran organisasi Perangkat Daerah tanpa memperhatikan kapasitas dan kondisi Daerah setempat. Hal ini juga mengakibatkan timbulnya pembengkakan kebutuhan belanja pegawai. Pengalaman melaksanakan kebijakan Otonomi Daerah semenjak Januari 2001 dapat menyimpulkan beberapa kendala yaitu antara lain:<sup>177</sup>

1. Belum memadainya regulasi atau peraturan pelaksanaan kebijaksanaan Otonomi Daerah.
2. Terdapatnya inkonsistensi Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kebijaksanaan Otonomi Daerah.
3. Belum terdapatnya persamaan persepsi dalam menafsirkan kebijaksanaan Otonomi Daerah dari berbagai kalangan.
4. Terbatasnya kemampuan SDM dalam melaksanakan kebijaksanaan Otonomi Daerah.<sup>178</sup>

<sup>177</sup> Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), *Kendala Implementasi Kebijakan Otda di Indonesia*, Agustus 2001. Disajikan pada Kuliah Umum Mahasiswa S1 dan S2 di lingkungan FISIPOL UGM yang dilaksanakan oleh Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Ruang Seminar FISIPOL UGM Yogyakarta, 13 Agustus 2001.

<sup>178</sup> APKASI, *Peranan Asosiasi Pemda dalam meningkatkan SDM Geologi dan Sumber Daya Mineral*, < <http://www.apkasi.or.id/modules.php?name=News&file=article&sid=105>>, Juni 2009. Peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia menjadi suatu hal yang sangat crucial dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh dan merata. Pentingnya peningkatan kualitas sumber daya manusia ini dapat dilihat dari beberapa aspek kehidupan dengan menggunakan paradigma nasional antara lain : Ideologi, Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengajarkan upaya meningkatkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia . Salah satu upayanya adalah dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Politik. Peningkatan kualitas sumber daya manusia akan membuka kesempatan kerja dan berusaha bagi seluruh masyarakat. Hal ini akan sangat mempengaruhi terhadap stabilitas politik nasional dan daerah. Ekonomi. Peningkatan kualitas sumber daya manusia memberikan kesempatan berusaha bagi seluruh rakyat Indonesia . Dengan kesempatan berusaha tersebut akan terbuka peluang untuk meningkatkan taraf ekonomi masyarakat maupun negara. Sosial Budaya. Globalisasi informasi dan komunikasi akan sangat berpengaruh terhadap perkembangan nilai-nilai sosial budaya bangsa Indonesia . Sebagai filter terhadap pengaruh dari luar tersebut peningkatan kualitas sumber daya manusia sangat diperlukan. Pertahanan keamanan. Rendahnya kualitas sumber daya manusia akan mempengaruhi bagi stabilitas pertahanan dan keamanan. Ancaman dari luar serta gangguan

Demikian juga halnya dengan sumber daya manusia yang mengelola bidang geologi dan sumber daya mineral juga baru sebagian kecil dengan tingkat pendidikan diploma/sarjana ke atas. Dalam pengelolaan sumber daya mineral dan geologi yang diselenggarakan oleh kontraktor asing pada umumnya penggunaan sumber daya manusia lokal hanya untuk pekerjaan kasar/buruh, sementara untuk posisi tenaga ahli atau trampil mengandalkan tenaga asing.

Kewenangan pengelolaan sumber daya mineral dan geologi selama ini berada di tangan Pemerintah (Pusat). Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan bahwa kekayaan alam dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu selama beberapa dekade sumber daya mineral dan batubara menjadi primadona bagi sumber pembiayaan pembangunan, dan gas dan memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan kewenangan yang dimiliki Daerah untuk mengelola sumber daya mineral dan batubara maka Daerah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya mineral dan geologi untuk kesejahteraan masyarakat. Kekayaan sumber daya mineral dan geologi akan dimanfaatkan untuk meningkatkan perekonomian rakyat di Daerah dalam rangka menuju masyarakat yang adil makmur dan sejahtera.

#### 4.3.3. Unsur Pendidikan dan Pengembangan Kemampuan Pembuat Izin

Menurut studi yang dilakukan Burg's<sup>179</sup> mengenai hukum dan pembangunan terdapat 5 (lima) unsur yang harus dikembangkan supaya tidak menghambat ekonomi, yaitu "stabilitas" (*stability*), "prediksi" (*predictability*), "keadilan" (*fairness*), "pendidikan" (*education*), dan "pengembangan khusus dari kemampuan sarjana hukum" (*the special development abilities of the lawyer*).<sup>180</sup>

Sesuai dengan pendapat Burg's di atas maka, J.D. Nyhart juga mengemukakan konsep hukum sebagai dasar pembangunan ekonomi, yaitu *predictability, procedural capability, codification of goals, education, balance,*

---

keamanan dari dalam perlu segera diatasi dengan mengupayakan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

<sup>179</sup> Burg, E.M. (1977), "Law and Development: A Review of the Literature & A Critique of Scholars in Self-Estrangement", The American Journal of Comparative Law, 25. Pp 492-530, dalam Development Studies Institute (DESTIN), World Bank & Rule of Law Reform, Working Paper Series No. 05-70, 2005.

<sup>180</sup> Leonard J. Theberge, *op.cit.*, hlm. 232.

*definition and clarity of status* serta *accommodation*.<sup>181</sup> Dengan mengacu pada pendekatan hukum dalam pembangunan ekonomi di atas ini, maka hukum harus mengandung unsur-unsur yang salah satunya adalah hukum itu setelah mempunyai keabsahan, agar mempunyai kemampuan maka harus dibuat pendidikannya (*education*) dan selanjutnya disosialisasikan.

Pelaksanaan UU Pertambangan Mineral dan Batubara dengan adanya kewenangan daerah dalam memberikan Izin Usaha Pertambangan membutuhkan sumber daya manusia yang trampil dan berkualitas. Tanpa adanya sumber daya manusia yang berkualitas maka pengelolaan sumber daya mineral dan geologi tidak akan memberikan hasil yang memuaskan sebagaimana diharapkan. Oleh sebab itu perlu adanya upaya dari hukum sendiri untuk dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan hukum pertambangan khususnya dalam hal-hal yang menyangkut Izin Usaha Pertambangan.<sup>182</sup> Dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan pengelolaan sumber daya mineral dan Batubara, Pemerintah Daerah merupakan pemeran utama yang mengetahui dan memahami kondisi, kebutuhan dan kemampuan Daerah dalam pengelolaan sumber daya mineral dan geologi tersebut. Dibandingkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lebih spesifik dalam memahami karakter geologis Daerahnya dan karakter masyarakatnya.

Di era Otonomi Daerah ke depan peran Daerah dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara akan semakin strategis. Paradigma baru pengelolaan sumber daya alam secara lestari dan berkelanjutan merupakan paradigma yang harus menjadi perhatian dan cita-cita Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Pemerintah Daerah harus berperan aktif dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia di bidang geologi dan sumber daya mineral. Hal ini merupakan salah satu bagian dari pelaksanaan fungsi Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

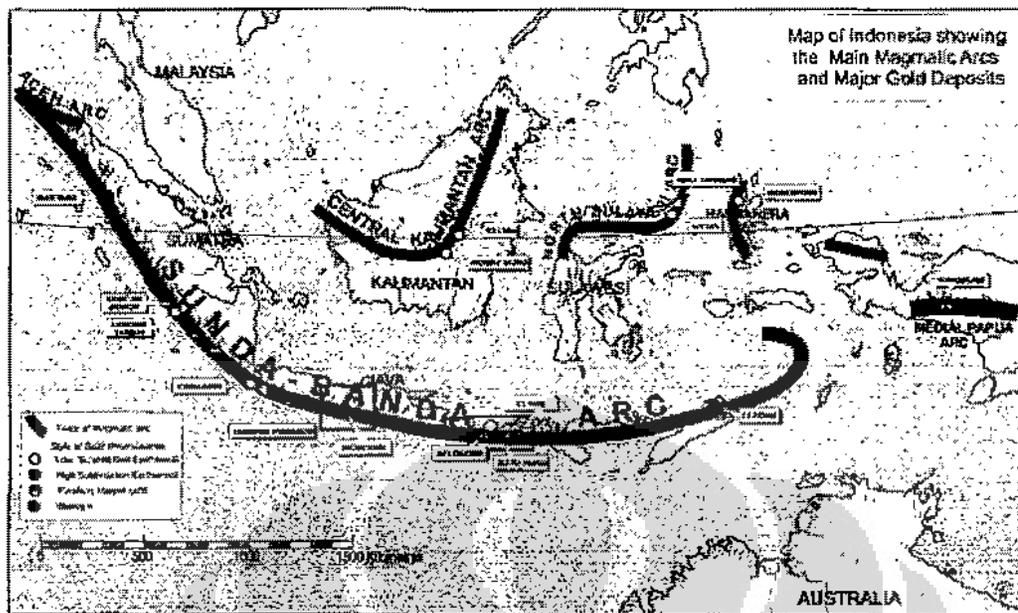
<sup>181</sup> J.D. Nyhart, *op.cit.*, hlm. 12.

<sup>182</sup> Sejalan dengan implementasi kebijakan Otonomi Daerah maka kewenangan yang dimiliki Daerah untuk mengelola sumber daya mineral dan geologi juga meliputi kewenangan untuk melakukan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia pengelola tersebut. Kualitas sumber daya manusia yang harus ditingkatkan tersebut tidak hanya Sumber Daya Manusia aparatur pemerintah tetapi juga Sumber Daya Manusia masyarakat baik masyarakat yang bergerak secara langsung di bidang geologi dan sumber daya mineral maupun tidak.

#### 4.4. Pentingnya Investasi Pertambangan Bagi Indonesia

Investasi dalam industri pertambangan telah memberikan kontribusi bagi Indonesia dalam berbagai aspek. Salah satu kontribusi yang paling signifikan adalah pembangunan beberapa daerah terpencil di Indonesia, yang mungkin tidak akan terjadi tanpa peran langsung pertambangan. Perusahaan tambang seringkali menjadi pemberi kerja tunggal di beberapa daerah terpencil, belum lagi multiplier effect yang dihasilkan oleh aktivitas pertambangan. Penelitian yang dilakukan oleh Universitas Indonesia mengenai dampak ekonomi dari operasi tiga tambang besar yakni Inco, Kaltim Prima Coal, dan Freeport, menunjukkan secara gamblang multiplier effect yang ditimbulkan.

Sektor pertambangan membuat sumbangan yang sangat berarti pada ekonomi Indonesia dalam masa beberapa dasawarsa lalu, dan akan terus-menerus membuat seperti sama dalam waktu selama dasawarsa-dasawarsa yang akan datang. Indonesia adalah produsen ketujuh yang paling besar baik emas dan batu bara di dunia, dengan produksi 169 juta ton pada tahun 2006 dan 120 juta ton pada 2007. Sumbangan keseluruhan industri pertambangan Indonesia kepada GDP negara dalam tahun 2006 ialah sekitar 56 trilyun rupiah, atau 3 persen dari jumlah GDP nasional. Daerah eksplorasi pokok yang menjadi daya tarik cadangan mineral yang terkandung di wilayah Indonesia adalah busur pulau-pulau Sunda-Banda yang merentang di seberang pulau Indonesia selatan (Lihat peta Busur Magma Indonesia) yang terkenal untuk untuk cadangan mineral yang terbesar dan terkaya.



Gambar 4.1. Peta Busur Magma dan Cadangan Emas Utama Indonesia<sup>183</sup>

Indonesia mempunyai banyak cadangan tambang besar yang termasuk tambang Batu Hijau<sup>184</sup> di Pulau Sumbawa dan tambang Grasberg<sup>185</sup> di Papua, yaitu tambang emas yang paling besar dan tambang tembaga yang besar ketiga dalam dunia.

Tercatat aktifitas tiga perusahaan tersebut telah membuka kesempatan kerja langsung masing-masing 39,1 kali (Inco), 12 kali (Kaltim Prima Coal), dan 31,6 kali (Freeport). Dampak terukur terhadap perekonomian sudah termasuk gaji dan tunjangan yang diterima karyawan Indonesia, pembelian dari pemasok dalam negeri, pajak dan pendapatan lainnya yang diterima pemerintah pusat, pemerintah

<sup>183</sup> Sumber: Southern Arc Minerals Inc. <<http://www.southernarcminerals.com>>

<sup>184</sup> Pemilik tambang Batu Hijau, PT. Newmont Nusa Tenggara (PT NNT), merencanakan akan menghasilkan 455 juta pon tembaga dan 485.530 ons emas pada tahun 2009. Tambang Batu Hijau menyediakan pekerjaan untuk 8.000 orang yang bekerja secara langsung untuk tambang atau untuk perusahaan kontraktor yang diborongkan oleh PT NNT untuk mengerjakan di tempat tambang. Demikian PT NNT adalah perusahaan penyumbang penting untuk ekonomi lokal maupun nasional di Indonesia dengan nilai total sekitar 7,66 trilyun rupiah disamping pajak dan royalti dengan nilai sekitar 2,65 trilyun rupiah yang dibayar kepada pemerintah daerah dan pemerintah pusat pada Maret 2009. Sumber: Southern Arc Minerals Inc.

<sup>185</sup> Pada 2004, tambang Grasberg ditaksir untuk mempunyai cadangan sebesar 46 juta ons emas. Dalam tiga bulan pertama 2009, tambang Grasberg menghasilkan sekitar 404.000.000 pon tembaga dan 570.000 oz emas. Perusahaan pemilik tambang Grasberg, Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc., mengharapkan penjualan dari Indonesia sebanyak 1,3 milyar pon tembaga dan 2,2 juta ons emas pada tahun 2009. Sumber: Southern Arc Minerals Inc.

provinsi dan kabupaten/kota, juga dividen yang diterima pemegang saham Indonesia dan bunga yang diterima oleh bank-bank Indonesia.

Dalam laporan Desember 2007 yang dirilis pada akhir Februari 2008 lalu, PWC mengungkapkan sejumlah hal penting yang berlangsung di dunia pertambangan sepanjang 2006. Yakni lonjakan harga mineral yang memicu peningkatan keuntungan dan pendapatan pada sektor pertambangan di Tanah Air sebesar 22% dengan laba bersih 17%. Kondisi itu membawa tingkat pengembalian dana pemegang saham juga meningkat hingga 39,4%, dibandingkan 2005 yang hanya 37,3%.<sup>186</sup> Sepanjang 2006, PWC melaporkan bahwa total kontribusi pertambangan terhadap perekonomian Indonesia mencapai Rp 51,608 triliun, naik 5% dibandingkan 2005 yang hanya Rp 49,119 triliun. Jumlah itu meliputi upah pegawai Indonesia sebesar Rp 5,476 triliun, pembelian dari pemasok dalam negeri Rp 11,850 triliun, pendapatan pemerintah Rp 31,404 triliun, dividen yang dibayarkan kepada pemegang saham Indonesia Rp 2,650 triliun, serta bunga yang dibayarkan ke perusahaan/bank di Indonesia Rp 228 miliar.

Secara rinci peningkatan kontribusi pertambangan terhadap perekonomian Indonesia pada 2006 adalah 57% untuk upah pegawai, 26% untuk pembelian dari pemasok lokal, 20% untuk pendapatan pemerintah, 18% untuk dividen yang dibayarkan kepada pemegang saham Indonesia, dan 6% untuk bunga yang dibayarkan ke perusahaan/bank di Indonesia. Juga harus dicatat bahwa industri pertambangan merupakan komponen besar produk domestik regional bruto dari beberapa provinsi, yakni Papua, Bangka-Belitung, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Timur.<sup>187</sup>

<sup>186</sup> Meroketnya harga minyak mentah dunia telah membawa batubara menjadi komoditas primadona, dan itu berlangsung hingga kwartal pertama 2008 ini. Akumulasi dari itu semua berimplikasi pada meningkatnya pendapatan pemerintah dari pertambangan menjadi US\$ 3,4 miliar pada 2006, dimana 70%-nya berasal dari pajak penghasilan dan royalti. Kontribusi sektor pertambangan ke Produk Domestik Bruto juga meningkat 7% dibandingkan 2005 yakni sebesar Rp 56 triliun. Belum lagi kontribusi terhadap ekspor Indonesia sebesar US\$ 20 miliar, meningkat 40% dibandingkan tahun 2005. Lihat Abram Lagaligo, *Kejayaan Pertambangan, 'Darah Segar' Kemakmuran*, <[www.majalahlambang.com](http://www.majalahlambang.com)> diakses 25 Mei 2009.

<sup>187</sup> Data merupakan hasil survei PWC (2000-2007) terhadap 65 respondennya, yang terdiri dari 26 perusahaan tambang yang sudah berproduksi, dan 39 perusahaan tambang eksplorasi. Data survei juga menyebutkan jumlah individu yang dipekerjakan secara langsung oleh 65 perusahaan tambang itu sedikit meningkat pada 2006 dibandingkan 2005, yang dipengaruhi oleh peningkatan kapasitas produksi. Peningkatan jumlah pegawai berkurang dengan adanya penutupan atau penurunan tingkat kapasitas produksi dari beberapa perusahaan pertambangan.

Melonjaknya sektor pertambangan menghasilkan rata-rata upah kotor tahunan yang lebih tinggi untuk pegawai Indonesia sebesar 61% (2006) dalam mata uang US\$. Hal ini terutama disebabkan oleh manfaat tambahan yang diterima sebagai hasil dari kenaikan produksi serta penjualan. Secara keseluruhan, upah kotor tenaga kerja meningkat 49% atau Rp 6,314 triliun pada 2006. Pada 2005 upah kotor tenaga kerja tercatat Rp 4,251 triliun.

Jumlah pegawai yang dipekerjakan pada 65 perusahaan tambang itu mencapai 38.030 orang, meningkat 3% dibandingkan 2005 yang hanya 36.817 orang. Jumlah itu mencakup individu dengan kontrak tenaga kerja yang secara langsung disupervisi oleh perusahaan. Sedangkan individu yang dipekerjakan secara tidak langsung (melalui kontraktor dan pemasok) tidak termasuk di dalamnya. Hal ini ibarat 'darah segar' yang ditransfusikan ditengah sempitnya lapangan pekerjaan di Tanah Air.

#### **4.4.1. Kontribusi Bagi Pembangunan Nasional**

Kontribusi sektor pertambangan terhadap negara pada dasarnya dimulai dari masa penjajahan. Namun pada saat itu kontribusi sektor ini hanya lebih untuk kepentingan penjajah semata. Dalam masa penjajahan Belanda, hasil pertambangan digunakan untuk pembangunan Negeri Belanda, dan pada masa penjajahan Jepang, kontribusi sektor pertambangan digunakan sebagai sumber vital untuk memenangkan perang Asia Timur Raya. Pada kedua masa penjajahan ini, hasil pertambangan tidak dapat dinikmati atau dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat Indonesia, bahkan dapat dikatakan bahwa kontribusi dari pengerukan kekayaan alam Indonesia lebih banyak menyengsarakan rakyat.

Pada awal kemerdekaan sampai dengan tahun 1950, sejarah perjuangan bangsa Indonesia berada pada masa revolusi fisik. Pada masa-masa ini, kontribusi dari sektor pertambangan juga belum berarti terhadap pembangunan dan kelangsungan hidup bangsa, sebab pada masa ini dilakukan politik dan taktik bumi hangus terhadap berbagai instalasi usaha pertambangan dan energi. Tujuannya adalah mencegah agar tidak dimanfaatkan oleh Netherlands Indies Civil Administration (NICA) Belanda yang berusaha menduduki kembali Indonesia. Selain ancaman

dari luar tadi, juga pemerintah masih menghadapi berbagai rongrongan dari pemberontakan di dalam negeri.

Kemudian pada tahun 1951-1965, meskipun masih diwarnai dengan gejala-gejala politik sampai dengan meletusnya peristiwa G30S/PKI tahun 1965, namun kontribusi sektor ini sudah menunjukkan kemajuan yang menonjol. Kemajuan ini ditandai dengan kebijaksanaan nasional yang menetapkan sektor pertambangan menjadi salah satu sektor yang diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat seluruhnya.

Pada masa orde baru selama 32 tahun dan masa reformasi sekarang ini, kontribusi sektor pertambangan terhadap pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat sangat besar dan terus menerus mengalami peningkatan. Pada Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Tahap Pertama (PJPT I), bahan galian utama masih bertumpu pada subsektor pertambangan minyak dan gas bumi, disamping beberapa bahan galian non migas seperti batubara, tembaga, timah, nikel, bauksit, aluminium, pasir besi, emas dan perak. Subsektor migas merupakan tulang punggung perekonomian Indonesia sebab hampir 70% devisa negara dihasilkan dari subsektor migas.

Akhir-akhir ini kontribusi sektor pertambangan semakin dirasakan setelah terjadi krisis moneter yang berlanjut menjadi krisis ekonomi yang salah satunya dipicu oleh menurunnya nilai tukar rupiah. Dalam kondisi yang demikian, salah satu yang dapat membantu menyelamatkan perekonomian negara yang semakin terpuruk adalah usaha peningkatan ekspor berbagai komoditas, tentu saja salah satunya adalah komoditas bahan galian yang akan menghasilkan devisa. Dengan adanya gejala moneter berupa peningkatan nilai dollar AS terhadap rupiah dan mata uang lainnya, maka nilai ekspor komoditas bahan galian dapat dijadikan andalan dapat digunakan untuk memperkecil defisit transaksi berjalan.

Perolehan nasional dari sektor pertambangan dapat dikatakan multidimensional, yaitu antara lain mampu menopang program industrialisasi melalui penyediaan bahan baku bagi industri dalam negeri, mampu menyediakan sumber energi primer yang penting seperti minyak, gas, dan batubara. Selain itu, sektor ini juga mampu meningkatkan penerimaan negara dan devisa, meningkatkan dan pemeratakan pembangunan ke seluruh wilayah, membuka seluas-luasnya kesempatan berusaha dan bekerja sama serta meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat.

Penggunaan sumber daya mineral dan energi sebagai salah satu modal dasar bangsa, diarahkan menjadi pendorong utama dan penggerak pembangunan ekonomi, termasuk sarana dan prasarannya.

Sebagai gambaran betapa besar kontribusi sektor pertambangan dalam pembangunan nasional dapat dilihat oada keterangan pemerintah tentang RAPBN setiap tahun anggaran yang disampaikan oleh Presiden di depan sidang paripurna DPR. Penerimaan negara dari sektor pertambangan yang dimaksud adalah penerimaan negara non pajak.

#### 4.4.2. Kontribusi Bagi Pembangunan Daerah

Pengusahaan pertambangan, memiliki peran yang strategis dan kontribusi yang besar terhadap pembangunan di daerah. Sebab dengan pengusahaan pertambangan di daerah, otomatis akan terbentuk komunitas baru dan pengembangan wilayah sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru di wilayah kegiatan pengusahaan pertambangan. Pengembangan wilayah yang demikian akan membawa pengaruh terhadap perekonomian daerah, sebab masyarakat pencari kerja dan pelaku ekonomi akan tertarik ke wilayah pertumbuhan yang baru.<sup>188</sup>

Dengan demikian lambat laun jasa-jasa lainnya akan tumbuh baik jasa yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan kegiatan pengusahaan pertambangan. Akhirnya interaksi dari sektor jasa-jasa tersebut, akan semakin berkembang serta tidak teralau terikat dengan kegiatan pengusahaan pertambangan (mandiri). Dengan demikian, selain pengembangan wilayah juga pengembangan kegiatan ekonomi yang belum berkembang. Perkembangan sektor ekonomi dimaksudkan untuk menopang atau mendukung kebutuhan dasar para karyawan perusahaan pertambangan.

Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil, membutuhkan dana besar untuk pembangunan dan pengembangan masyarakat. Di antara sektor-sektor yang lain, pertambangan terbukti telah memberikan sumbangsih besar

<sup>188</sup> Wilayah pengusahaan pertambangan bagaikan kampung mati ditengah hutan yang disulap menjadi kota baru dan dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang seperti telekomunikasi, transportasi (bandar udara dan pelabuhan laut), perbankan, pasar dan pusat perbelanjaan, hotel berbintang serta tempat hiburan berupa club-club malam yang mewarnai kehidupan malam sebuah kota baru di tengah hutan. Penduduk kota baru tersebut sangat heterogen (majemuk) hidup di dalamnya berbagai etnis bangsa serta latar belakang budaya dan agama yang berbeda.

dalam mengembangkan daerah-daerah terpencil, membangkitkan geliat perekonomian masyarakat, dan membawa kemajuan yang signifikan pada wilayah yang sebelumnya tak tersentuh.

Sumbangsih tersebut terasa makin nyata tatkala otonomi daerah berlangsung sejak 1999 silam. Ratusan daerah miskin bangkit menjadi sentra kegiatan ekonomi yang maju, seiring berlangsungnya aktivitas eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam pertambangan. Bukan hanya dalam bentuk penyerapan pegawai, pertambangan juga membawa kemajuan pendidikan, kesehatan, dan teknologi, yang berujung pada kemakmuran. Sejumlah yayasan sosial juga bermunculan dan tumbuh membangkitkan kesejahteraan.

Dari survey yang dilakukan Majalah Tambang, rata-rata responden pertambangan memberikan nilai positif terhadap sepuluh pertambangan terkemuka di Indonesia dalam hal *community development*. Beberapa perusahaan mengalokasikan sejumlah dana dari tahun ke tahun semakin besar, dengan peningkatan spektakuler.<sup>189</sup>

Peningkatan juga terjadi pada sumbangsih tambang terhadap aktivitas penelitian dan pengembangan yang mencapai US\$ 4,678 juta pada 2006. Naik 56% dibandingkan tahun 2005 yang mencapai US\$ 2,995 juta. Sedangkan kenaikan bersih dari akumulasi penyisihan cadangan untuk reklamasi dan penutupan tambang juga meningkat 22% atau US\$ 78,259 juta pada 2006, dibandingkan pada 2005 yang hanya US\$ 63,885 juta. Sementara pengeluaran untuk pelatihan pegawai turun 7% dari Rp 273 miliar pada 2005 menjadi Rp 255 miliar pada 2006. Lebih dari lima tahun terakhir, tercatat 65 perusahaan pertambangan di Indonesia telah mengeluarkan lebih dari Rp 4,7 triliun untuk berbagai aktivitas yang terkait dengan kepentingan umum. Peningkatan ini secara umum sejalan dengan peningkatan laba yang dilaporkan industri pertambangan. Dengan demikian, ketika industri pertambangan membaik maka masyarakat di sekitarnya juga ikut menikmati dan daerah yang bersangkutan berangsur menjadi makmur.

<sup>189</sup> PWC mencatat total pengeluaran untuk pengembangan daerah dan kemasyarakatan, serta kontribusi untuk amal dan untuk yayasan nirlaba terus meningkat sejalan dengan kecenderungan naiknya harga dan produksi komoditas pertambangan, sepanjang 2005-2006. Sumbangan amal dan kontribusi pada yayasan nirlaba tercatat sebesar Rp 113 miliar (pada 2006), meningkat 49% dibandingkan 2005 yang hanya Rp Rp 76 miliar. Pengeluaran untuk kegiatan pengembangan daerah dan kemasyarakatan yang dilaporkan di tahun 2006 adalah Rp 991 miliar atau naik 26% dibandingkan 2005 yang hanya Rp Rp 784 miliar.

Dapat disimpulkan bahwa usaha pertambangan memberikan manfaat ekonomi langsung dan tidak langsung yang cukup besar bagi pemerintah di tingkat pusat, daerah dan Indonesia secara keseluruhan. Manfaat langsung termasuk kontribusi lazimnya suatu perusahaan kepada negara, mencakup pajak, royalti, dividen, iuran dan dukungan langsung lainnya. Sedangkan manfaat tidak langsung antara lain adalah pembangunan sarana dan prasarana seperti rumah sakit, sekolah, pelabuhan laut, airport dan penyedia lapangan kerja yang sekaligus dapat merupakan sarana alih teknologi pada bangsa Indonesia. Pada tahun 2008, sektor ESDM memberikan kontribusi dalam penerimaan sebesar Rp. 349.477,30 miliar atau sekitar 36% dari total penerimaan Negara. Sedang lapangan pekerjaan, baik langsung maupun tidak langsung, yang bisa disediakan mencapai 1.752.956 pekerja.<sup>190</sup>

#### 4.5. Kesejahteraan dan Kemakmuran Rakyat

Seluruh kegiatan pertambangan adalah untuk demi kemakmuran rakyat dan kesejahteraan rakyat. Istilah kesejahteraan rakyat yang dikaitkan dengan tujuan pengusaan negara atas kekayaan alam nasional, bersumber dari kalimat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat mempunyai pengertian yang lebih sempit dibandingkan dengan kesejahteraan rakyat, sebab kemakmuran rakyat lebih berorientasi kepada kemampuan ekonomi rakyat. Artinya ukuran kemakmuran rakyat atau suatu kelompok masyarakat selalu yang menjadi tolok ukurnya adalah kemampuan ekonomi (penghasilan dan kebutuhan hidup). Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan kata makmur: serba kecukupan, tidak kekurangan. Dan kata kemakmuran: keadaan makmur. Kata sejahtera berarti: aman sentosa dan makmur, selamat terlepas dari segala macam gangguan dan kesukaran, sedangkan kata kesejahteraan: keadaan sejahtera, keamanan, keselamatan, ketentraman dan ketenangan hidup.

Berdasarkan perbedaan pengertian antara kata kemakmuran dan kesejahteraan, maka penulis akan menggunakan kata kesejahteraan dengan asumsi bahwa makna kesejahteraan di dalamnya terkandung pengertian kemakmuran. Pengertian tersebut sejalan dengan konsep Kesejahteraan yang diajukan oleh Jeremy Bentham

<sup>190</sup> Purnomo Yusgiantoro, *IMF Prediksi Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 3,5%*, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. <www.esdm.go.id>

yang mengatakan: "Kesejahteraan adalah kebahagiaan yang diukur dengan banyaknya kesenangan yang melebihi penderitaan."<sup>191</sup> Dalam kaitannya dengan kesejahteraan atau kebahagiaan masyarakat, Bentham menyebutkan untuk mencapai kesempurnaan kenikmatan yang akan memperbesar keseluruhan kebahagiaan sosial, ada empat syarat yaitu: (1) tersediannya bahan-bahan kebutuhan pokok, (2) menghasilkan kelimpahan/ kekayaan, (3) diusahakannya kesamaan dan (4) terjaminnya keamanan.

Pengertian demikian berbeda dengan kesejahteraan rakyat, menurut Agus Sumule<sup>192</sup> yang intinya adalah pemberdayaan masyarakat dalam arti pengakuan atas hak-haknya, pelibatan masyarakat sebagai mitra sejajar di dalam berbagai pembicaraan yang menyangkut kepentingannya. Berdasarkan kedua pengertian kesejahteraan rakyat tidak hanya dilihat dari optik pengakuan atas hak-haknya dan perlindungan keamanannya serta dilibatkan dalam setiap pembicaraan yang menyangkut kepentingannya.

Akan tetapi melibatkan masyarakat dalam proses pembangunan tanpa dipersiapkan dan diberdayakan lebih dahulu, sering berujung pada bencana ketimbang manfaat. Dalam rangka memberdayakan masyarakat, maka hasil pembangunan harus memberikan manfaat terutama kepada rakyat kebanyakan. Sebab pembangunan apapun yang dilakukan oleh pemerintah tetapi tidak memberikan manfaat kepada rakyat adalah pembangunan yang gagal. Sejalan dengan itu, Proklamator Bung Hatta jauh sebelumnya pernah berkata, "Kemerdekaan Indonesia tidak akan ada artinya, jika rakyat tetap menderita.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut diatas, yang dikaitkan dengan kontribusi perusahaan pertambangan, maka dapat ditarik beberapa makna dari sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat sebagai berikut:

1. Dari aspek hukum berarti keterlibatan rakyat secara hukum dalam pengusahaan pertambangan; bentuk keterlibatan itu berupa pengakuan atas hak-hak adat masyarakat atas lahan dan sumber daya alam (semacam pemegang saham), sehingga rakyat berhak mendapatkan manfaat jangka panjang atas digunakannya lahan dan sumber daya alam mereka.

<sup>191</sup> Macpherson, C.B. (ed), *Pemikiran Dasar tentang Hak Milik*, (alih bahasa: C. Woekirisari dan Haryono), (Jakarta: YLBHI, 1989) hlm. 50.

<sup>192</sup> Agus Sumule, *Restrukturisasi dan Reorientasi Perekonomian Irian Jaya*, (Timika: PT Freeport Indonesia, 1998) hlm. 15.

Konsekuensi atas pengakuan atas hak-hak mereka, rakyat dilibatkan dalam setiap pembicaraan yang menyangkut pemanfaatan lahan dan sumber daya alam yang mereka telah kuasai secara turun menurun

2. Dari aspek fisik berarti rakyat berhak menikmati sarana dan prasarana/ fasilitas yang dibangun oleh perusahaan pertambangan.
3. dari aspek non fisik berarti perusahaan pertambangan menciptakan lapangan kerja dan memajukan pendidikan untuk meningkatkan kualitas dan kemampuan hidup masyarakat;
4. dari aspek ekonomi berarti meningkatkan dan menumbuhkan perekonomian rakyat dan memberikan kontribusi, baik langsung maupun tidak langsung bagi perekonomian negara.

Kontribusi perusahaan pertambangan terhadap kesejahteraan rakyat, secara umum dapat dibagi menjadi dua yaitu: kontribusi langsung dan kontribusi tidak langsung. Kontribusi langsung sektor ini pada umumnya dirasakan atau dinikmati oleh masyarakat sekitar wilayah usaha pertambangan,<sup>193</sup> tetapi juga dapat merasakan langsung dapat negatif yang akan timbul akibat perusahaan pertambangan. Misalnya dari aspek hukum, mereka yang memenuhi syarat dapat terlibat langsung dengan menjadi karyawan pada perusahaan pertambangan atau mendapatkan dana recognisi karena tanahnya dimanfaatkan oleh perusahaan pertambangan. Dari aspek ekonomi masyarakat dapat menjadi mitra usaha dengan menyediakan kebutuhan primer atau sekunder perusahaan atau karyawan perusahaan pertambangan. Sementara itu, kontribusi tidak langsung terhadap kesejahteraan rakyat adalah melalui penerimaan negara baik iuran pertambangan, pajak maupun non-pajak serta pungutan lain. Penerimaan negara tersebut digunakan oleh Pemerintah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena begitu dekatnya hubungan manfaat pertambangan bagi kemakmuran rakyat maka pengaturan perundang-undangan yang mengatur pertambangan akan sangat berpengaruh bagi kemakmuran rakyat.

---

<sup>193</sup> Kontribusi langsung perusahaan pertambangan terhadap kesejahteraan rakyat setempat tercakup dalam program *local and community development* yang dikembangkan oleh setiap perusahaan ekstraktif sumber daya alam, termasuk perusahaan pertambangan. Program tersebut, merupakan investasi sosial yang secara tidak langsung akan meningkatkan kinerja produksi perusahaan, sebab investasi sosial dapat menghilangkan atau mengurangi konflik antara perusahaan dengan masyarakat sekitar perusahaan pertambangan.

Suatu hukum pertambangan yang tidak menciptakan iklim investasi pertambangan yang baik, menyebabkan kurangnya kemakmuran rakyat yang sebenarnya dapat diciptakan.

#### **4.7. Analisa Perbandingan Kontrak Karya dan Izin Usaha Pertambangan**

Hukum pertambangan baru dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara mengganti sistem Kontrak Karya dengan Izin Usaha Pertambangan. Beberapa perbedaan mendasar dari kedua sistem tersebut antara lain adalah:

Pertama dari segi istilah, Kontrak Karya sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967, dan Izin Usaha Pertambangan sesuai dengan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu mengatur dan memberikan izin dalam pengusahaan pertambangan mineral.

Kedua, dari segi prinsipal atau pemberian izin; pada pola Kontrak Karya, Pemerintah Republik Indonesia adalah sebagai prinsipalnya, dan sebelum disetujui oleh Presiden, terlebih dahulu dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam sistem Izin Usaha Pertambangan tidak disebutkan persetujuan Presiden atau DPR, dan hanya disebutkan bahwa Izin Usaha Pertambangan (IUP) diberikan oleh bupati/walikota apabila wilayah IUP (WIUP) berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota; gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan dan Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Nyhart dalam teorinya menyatakan pentingnya pendekatan hukum sebagai dasar pembangunan yaitu adanya unsur stabilitas (*stability*) sebagaimana diuraikan di muka. Seperti yang telah dijabarkan dalam BAB II, bahwa umur dari tambang untuk mendapatkan suatu temuan dalam eksplorasi dan produksi adalah sangat lama, sedangkan posisi kepala daerah, dan menteri yang telah memberikan izin terbatas. Karena IUP tidak memberikan jaminan yang tetap, unsur stabilitas pun sangat kurang. Namun jika

kita melihat teori Posner, IUP telah memenuhi persyaratan nilai dan efisiensi karena IUP jauh lebih sederhana dan efisien dari sisi administrasi dibanding dengan Kontrak Karya, meskipun memiliki banyak kelemahan dalam hal kepastian hukum dan hal penyelesaian sengketa yang timbul.

**Ketiga**, para pihak; pada pola kontrak karya, perjanjian atau kontrak perusahaan pertambangan terbentuk karena adanya perjumpaan kehendak dari dua pihak yaitu kehendak Pemerintah dan kehendak pengusaha pertambangan. Pemerintah dalam hal ini bertindak sebagai regulator sekaligus pihak yang setara dalam kontrak. Hal ini sebenarnya yang menjadi dasar utama dalam penyusunan UU Pertambangan Mineral dan Batubara dengan sistem Izin Usaha Pertambangan. Pada sistem IUP, hanya ada satu pihak, yakni pihak pemberi izin adalah Pemerintah yaitu bupati/walikota, gubernur atau menteri, tergantung dari keberadaan lokasi WIUP.

Jika kita kembali ke teori yang dijabarkan diatas, dalam IUP yang berperan memberikan izin adalah satu pihak yaitu pihak pemerintah sehingga hukum kurang dapat berperan dalam menciptakan keseimbangan (*balance*) dalam pembangunan ekonomi antara pemerintah dan pengusaha khususnya keseimbangan dalam menyelesaikan sengketa sebagai salah satu fungsi dari sistem hukum, dan hal ini akan berkaitan dengan inisiatif pembangunan ekonomi demi kemakmuran rakyat.

**Keempat**, cakupan; Kontrak Karya mencakup kegiatan eksplorasi sekaligus kegiatan eksploitasi atau produksi. IUP diberikan secara terpisah dengan memisahkan kedua fase kegiatan pertambangan yakni IUP Eksplorasi dan IUP Produksi. Dengan dipisahkannya IUP dalam dua tahap diatas, maka hukum kurang dapat membuat prediksi (*predictability*), yaitu apakah hukum itu dapat memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi pelaku usaha pertambangan dalam memprediksi dan merencanakan langkah-langkah usaha dan kegiatan-kegiatan ekonomi yang harus dan akan dilakukan untuk proyeksi perusahaan pertambangan. Apakah dengan biaya eksplorasi yang besar dan resiko kegagalan sangat tinggi pemilik IUP Eksplorasi mendapatkan kepastian IUP Produksi? Dalam hal ini budaya hukum sangatlah berperan dalam menentukan kepastian hukum. Bagaimana jika IUP Eksplorasi telah didapatkan, pengusaha melakukan eksplorasi dengan biaya besar, dan ternyata pada saat akan mengajukan IUP Produksi kepala daerah telah diganti? Adakah suatu jaminan hukum? Jika UU Pertambangan

Mineral dan Batubara menjamin bahwa pemilik IUP Eksplorasi akan mendapatkan IUP Produksi, lalu mengapa kedua izin ini dilakukan secara terpisah?

**Kelima**, pihak penanam modal; Kontrak Karya hanya diperuntukan bagi penanaman modal asing, sedangkan IUP berlaku baik bagi penanam modal asing dan juga bagi penanam modal dalam negeri tanpa ada perbedaan.

Dalam hal ini terdapat aspek keadilan (*fairness*), seperti, perlakuan yang sama bagi semua orang atau pihak di depan hukum, perlakuan yang sama kepada semua orang dan adanya standar pola perilaku pemerintah, oleh banyak ahli ditekankan sebagai syarat untuk berjalannya menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan. Dalam kaitannya dengan aspek keadilan disini, maka faktor *accountability* dengan melakukan reformasi secara konstitusional serta perbaikan sistem peradilan dan hukum merupakan suatu syarat yang penting dalam rangka menarik investor.

**Keenam**, hukum dasar; Kontrak Karya memiliki dasar hukum perjanjian. IUP berdasarkan hukum administrasi negara (HAN) sehingga Kontrak Karya berdasarkan asas kesepakatan sedang dalam Izin Usaha Pertambangan hanya ada satu pihak yaitu Pemerintah sebagai pemberi izin.

**Ketujuh**, penyelesaian sengketa; Kontrak Karya mengatur dengan jelas hal penyelesaian sengketa, dan biasanya melalui arbitrase luar negeri atau dalam negeri sesuai kesepakatan pengusaha pertambangan dan Pemerintah. Sedangkan IUP tidak mengatur penyelesaian sengketa. Pasal 154 UU Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan bahwa Setiap sengketa yang muncul dalam pelaksanaan IUP diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kata 'dan' dalam ketentuan 'pengadilan dan arbitrase' dapat diartikan bahwa penyelesaian sengketa harus dilakukan dalam dua lembaga, yaitu di pengadilan dalam negeri dan juga harus melalui arbitrase di dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan kembali ke teori hukum kemampuan prosedural (*procedural capability*) dilihat dari kemampuan prosedur yang diciptakan oleh suatu sistem hukum dalam menyelesaikan masalah yang dibawa kepadanya. IUP tidak mengatur peradilan tribunal (*court of administratif tribunal*), penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*), dan tidak mengatur

penunjukan arbiter konsiliasi (*conciliation*) serta lembaga-lembaga yang berfungsi sama dalam penyelesaian sengketa. Seluruhnya dikembalikan pada pengadilan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat berlakunya IUP. Pada dasarnya investor tidak akan tertarik jika prosedural hukum tidak dapat ditegakkan secara pasti. Berkaitan dengan hubungan antara definisi arbitrase diatas definisi yang juga telah dijabarkan; izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, dan dalam hal ini izin tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak, dan arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada Perjanjian Arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Dari penjabaran ini dapat disimpulkan bahwa karena izin adalah suatu perbuatan hukum sepihak dari pemerintah, maka penyelesaian sengketa melalui arbitrase tidak dapat dilakukan pada sistem perizinan.<sup>194</sup> Di Indonesia keadaan ini sangat lemah dalam rangka upaya menarik investor. Selain tidak adanya kepastian dalam pengurusan penyelesaian sengketa dalam UU ini, secara budaya hukum juga putusan-putusan badan peradilan yang tidak terprediksi, termasuk prosedur penyelesaian sengketa perburuhan yang kurang efektif dapat mengurangi kepercayaan investor. Prof Hikmahanto Juwana mengatakan bahwa kelemahan utama dari UU Pertambangan Mineral dan Batubara adalah belum terujinya (*tested*) undang-undang ini dalam praktek. Hal ini mengingat berbagai ketentuan dibuat tanpa memperhatikan secara akurat kondisi yang ada. Para pembentuk UU diduga lebih banyak menggunakan perasaan (*feeling*) dan keputusan politik daripada fakta yang ada di lapangan. Pemetaan yang seharusnya ada dalam Naskah Akademik kemungkinan tidak terungkap. Atau bila telah terungkap dengan baik besar kemungkinan terabaikan oleh pembentuk UU karena dominannya unsur politis. Terlepas dari itu, sekarang yang harus dilakukan adalah memantau pemberlakuan undang-undang ini. Semua pihak yang terkait harus mengawal penyusunan PP sebagai pelaksana UU tersebut yang harus dibuat pemerintah dalam satu tahun.

---

<sup>194</sup> Kecuali dibuat kembali suatu perjanjian Arbitrase tersendiri, yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa yaitu pemerintah dan penanam modal pertambangan setelah timbul sengketa (Akta Kompromis). Namun pengecualian ini juga akan mengembalikan posisi negara menjadi sejajar dengan penanam modal atau pengusaha, dengan dibuatnya suatu kontrak/perjanjian arbitrase yang sebenarnya telah dihindari dengan diubahnya sistem Kontrak Karya menjadi sistem Izin Usaha Pertambangan.

## BAB 5 PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dari segi kesetaraan antara penanam modal asing dan penanam modal dalam negeri dalam usaha pertambangan, sistem Izin Usaha Pertambangan atau IUP ini lebih baik, karena tidak adanya pembedaan. Demikian juga dari segi efisiensi hukum. IUP jauh lebih efisien dari segi birokrasi kepengurusan administrasinya. Dari segi struktur hukum, UU Pertambangan Mineral dan Batubara telah mengatur kewenangan-kewenangan yang terkait dalam pemberian IUP, namun dalam hal penetapan wilayah usaha pertambangan, undang-undang ini belum memiliki pengaturan yang jelas sehingga adanya peraturan pemerintah yang melengkapinya dengan jelas sangat diperlukan.

Penanaman modal dalam perusahaan pertambangan, memerlukan hukum dan institusi hukum yang kondusif. Dalam hal ini, kepastian hukum merupakan unsur yang sama pentingnya dengan stabilitas politik dan kesempatan ekonomi. Sisi yang paling lemah dalam menjamin kepastian hukum dari struktur dan substansi UU Pertambangan Mineral dan Batubara ini adalah tidak adanya pengaturan penyelesaian sengketa yang baik. Undang-undang ini menetapkan bahwa setiap sengketa harus diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri, namun perizinan adalah suatu perbuatan hukum sepihak dari pemerintah, sehingga penyelesaian sengketa melalui arbitrase tidak dapat dilakukan pada sistem perizinan. Izin Usaha Pertambangan tidak dapat mengatur penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*), dan tidak mengatur penunjukan arbiter konsiliasi (*conciliation*) serta lembaga-lembaga yang berfungsi sama dalam penyelesaian sengketa. Yang kedua yaitu hanya ada satu cara yaitu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dan tidak dapat dikasasi. Sehingga keputusan mengganti sistem Kontrak Karya dengan sistem Perizinan dengan tidak adanya penyelesaian sengketa belum dapat memberikan kepastian hukum dalam bidang pertambangan mineral dan batubara. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa kontribusi pertambangan terhadap kesejahteraan rakyat adalah sangat besar. Dan hasilnya juga digunakan untuk pelaksanaan pembangunan bagi seluruh rakyat

Indonesia. Karena begitu dekatnya hubungan manfaat pertambangan bagi kemakmuran rakyat maka pengaturan perundang-undangan yang mengatur pertambangan akan sangat berpengaruh bagi kemakmuran rakyat. Suatu hukum pertambangan yang tidak menjamin kepastian hukum dan tidak menciptakan iklim investasi pertambangan yang baik, menyebabkan penggunaan sumber daya pertambangan mineral dan batubara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tidak maksimal dari yang sebenarnya dapat diciptakan.

## 5.2. Saran

Dengan digantinya suatu sistem Kontrak karya menjadi Izin Usaha Pertambangan, maka terjadi perubahan mendasar dari hukum dalam pengaturan pertambangan. Secara teori, negara dapat mengintervensi kebebasan berkontrak dari para pihak. Namun seharusnya, perumus Undang-Undang dapat berpikir dan berbuat sesuai kondisi dan konteks di Indonesia. Mengutip pernyataan Hikmahanto Juwana<sup>195</sup>: "Sekarang siapa yang butuh investasi, Indonesia atau Investor. Jika Indonesia masih membutuhkan investor, ketentuan itu (IUP) membuat investor tidak mau datang ke Indonesia.". Hal ini juga terkait ketiadaan prediktibilitas dan kepastian dalam hukum pertambangan Indonesia.

Karena dalam usaha pertambangan membutuhkan dana yang sangat besar dan tenaga dengan keahlian tinggi, negara masih memiliki keterbatasan sumber daya dan dana untuk mengelola secara langsung sumber bahan tambang yang terkandung di wilayah Indonesia ini. Untuk itu masih diperlukan modal asing untuk membantu Indonesia dalam memanfaatkan sumber-sumber bahan galian dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Modal pertambangan akan datang ke Indonesia jika ada suatu iklim hukum pertambangan yang kondusif. Dalam pembahasan di atas, IUP belum memberikan kepastian hukum yang lebih baik daripada Kontrak Karya sehingga sulit bagi penanam modal besar pertambangan untuk memutuskan untuk menanam modal di Indonesia dengan sistem IUP ini. Namun memang dari sisi efisiensi birokrasi, IUP adalah yang lebih efisien.

<sup>195</sup> <http://hukumonline.com>, *Tutup Pintu Arbitrase Internasional*, 26 November 2007.

Untuk memperbaiki kepastian hukum dalam bidang pertambangan mineral dan batubara perlu adanya perubahan UU Pertambangan Mineral dan Batubara khususnya yang dapat mengakomodasi fungsi hukum penyelesaian sengketa dan mekanisme pemberian wewenang yang lebih mengakomodasi kepentingan nasional dengan harus adanya fungsi hukum sebagai kontrol sosial yang lebih baik dan tetap mempertahankan suatu sistem hukum yang efisien dan ekonomis.

IUP diberikan dengan semangat desentralisasi yaitu oleh kepala daerah. Tidak sedikit, efek samping dari desentralisasi justru bertolak belakang dengan tujuannya, seperti kurangnya kualitas pelayanan publik di daerah. Mendapati realitas demikian penelitian ini dapat menyimpulkan bahwa kebijakan desentralisasi pemberian izin usaha pertambangan itu perlu diikuti kebijakan-kebijakan lain beserta penguatan dan pendidikan hukum bagi masyarakat (*civil society*).

Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan tambang kaliber dunia. Bahan tambang atau bahan galian itu dikuasai oleh negara dan hak penguasaan negara berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau pengusahaan bahan galian, serta berisi kewajiban untuk mempergunakannya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Usaha pertambangan ini memberikan manfaat ekonomi langsung dan tidak langsung yang besar bagi Bangsa Indonesia, yang mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Hukum pertambangan merupakan cerminan kebijakan suatu negara, konteks politis dan ekonomi suatu negara akan sangat menentukan bagaimana rekonsiliasi kepentingan eksploitasi sumber daya mineral dilakukan, apakah menekankan pada sektor investor swasta atau menekankan pada negara dalam pengembangan sumber daya mineral ini, sehingga perbaikan hukum pertambangan mineral dan batubara perlu dilakukan demi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia. Undang-undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4959).
- Indonesia. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2381)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2381)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4152)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286);
- Indonesia. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4438)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4442)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Penyelesaian Sengketa. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136)

- Indonesia. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724)
- Indonesia. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4756)
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359)
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358)
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2916) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4154)
- Indonesia. Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 680.K/29/M.PE/1997 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996 tentang Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara.
- Indonesia. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 812.K/40/MEM/2003 tentang Pelimpahan Wewenang Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Untuk Pemrosesan dan Pelaksanaan Kuasa Pertambangan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara.
- Indonesia. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1614 Tahun 2004 tentang Pedoman Pemrosesan Permohonan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara dalam Rangka Penanaman Modal Asing.
- Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [*Burgerlijk Wetboek*]. Diterjemah kan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet.8. Jakarta: Pradnya Paramita, 1976.

- APKASI, *Peranan Asosiasi Pemda dalam meningkatkan SDM Geologi dan Sumber Daya Mineral*, <<http://www.apkasi.or.id/modules.php?name=News&file=article&sid=10>>
- Atmasasmita, Romli. *Hukum, Kekuasaan*. <<http://www.portalhukum.com/index.php?name=News&file=article&sid=37>>
- Bambang Setiawan, *Kebijakan, Permasalahan Dan Prospek Pertambangan Mineral Di Indonesia*, Disampaikan dalam Kolokium Pertambangan dan Open House Pusat Penelitian dan Pengembangan Teknologi Mineral dan Batubara, Bandung, 5 November 2008.
- Basah, Sjachran. *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administras*. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair. Surabaya: 1995, hlm 1-2. Dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Adminstrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Bastida, Elizabeth. *A Review of the Concept of Security of Mineral Temire: Issues and Challenges*, Dundee: CEPMLP Journal Volume 7-17 Article, 2000.
- Bastida, Elizabeth. *Fundamentals of Mineral Law and Policy*. Dundee: Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law & Policy (CEPMLP), 2002.
- Black's Law Dictionary, Eight Edition, (St. Paul: West Publishing Co., 2004)
- Brake, Ter A.L., *Mining in the Netherlands East Indies*, Bull 4, Therland Indies Council of the In. of Pacific Relation. New York: 1944 dalam Abrar Saleng. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Budiman, Budhy. *Mencari Model Ideal penyelesaian Sengketa, Kajian Terhadap praktik Peradilan Perdata Dan undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999*. <<http://www.uika-bogor.ac.id/jur05.htm>>
- Burg, E.M. (1977), *Law and Development: A Review of the Literature & A Critique of Scholars in Self-Estrangement*, *The American Journal of Comparative Law*, 25. Pp 492-530, dalam Development Studies Institute (DESTIN), World Bank & Rule of Law Reform, Working Paper Series No. 05-70, 2005.
- Codelco News, *Codelco achieves profit of US\$97 million in first quarter of 2009*. <[http://www.codelco.cl/english/prensa/archivo/fr\\_prensa\\_detalle.asp?id=20090505120206](http://www.codelco.cl/english/prensa/archivo/fr_prensa_detalle.asp?id=20090505120206)>
- Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln, ed. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publication Inc., 1994.
- Direktorat Jenderal pertambangan Umum Departemen Pertambangan dan Energi, *Kilas Bali 50 Tahun Pertambangan Umum dan Wawasan 25 Tahun mendatang*. Jakarta: Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 1995.

- Dworkin, Ronald. *Legal Research*. Daedalus: Spring, 1973.
- Filstead, William J. *Qualitative Methods: A Needed Perspective in Evaluation Research*. dikutip dalam Suparji. *Penanaman Modal Asing di Indonesia*. Jakarta: Universitas Al Azhar Indonesia, 2008.
- Friedman, Lawrence M. *American Law, an Introduction*. Diterjemahkan oleh Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa, 2001.
- Friedman, Lawrence M., *American Law*. New York: W.W. Norton and Company, 1984.
- Grossfeld, Benhard. *The Strength and Weakness of Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Hakim, Lukman, *Pelanggaran HAM Pertambangan Pesisir*. Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang JATAM, 21 Maret 2009. <<http://www.jatam.org>>
- Indonesian Banking Restructuring Agency (IBRA), *Arbitrase, Pilihan Tanpa Kepastian*, <<http://www.gontha.com/view.php?nid=104>>
- Iwandahnial, *Suasana Pemilu R.I. Tahun 1955*, <<http://iwandahnial.wordpress.com/2009/04/07/suasana-pemilu-ri-tahun-1955/>>
- Jakti, Dorajatun Kuntjoro. *Investasi Minim Akibat Lima Hal*. Bisnis Indonesia: 13 Juni 2002.
- Kasus Amco Asia Corporation and others v. Republic of Indonesia (ICSID Case No. ARB/81/1) Date registered: February 27, 1981.
- Kasus Bula Limited (in Receivership), Bula Holdings, et al v. Tara Mines Ltd., Outokumpu Oy, et al, and the Minister for Energy [Irelandia 1998].
- Kasus Cartwright v. North Yorkshire County Council, Ex Parte Marilyn Brown and Leslie C. [1998] EWCA 351 (The Court of Appeal of England and Wales)
- Kasus In Fisch v. Randall Mill Corp., 426 S.E.2d 883 (Ga. 1993),
- Kasus South Dakota Mining Association v. Lawrence County , 977 F. Supp. 1396 (Dist. S.D. 1997),
- Kasus Stephentown Concerned Citizens v. Dean Herrick / Town of Stephentown, and Troy Sand & Gravel Co., Inc. , 280 A.2d 801, (N.Y App., 3d Dept., 2001)
- Kasus Town of Riverhead v. T.S. Haulers, Inc., 275 A..2d 774 (N.Y.App.Div.2d Dept., 2000)

- Kuncoro, Mudrajad. *Akhir Paceklik Investasi? Koordinator Ahli Ekonomi Regional PSEKP UGM*, <<http://www.investorindonesia.com/>>
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Arief B. Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I. Bandung: Alumni, 2000.
- Lagaligo, Abram. *Kejayaan Pertambangan, 'Darah Segar' Kemakmuran*, <[www.majalahtambang.com](http://www.majalahtambang.com)>
- Langkat, Putra. *First Oil Explored in Pangkalan Brandan Indonesia*. <<http://putralangkat.blogspot.com/>> Juni 2009
- Laporan Tim Peneliti, *Hukum Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*. Bandung: FH-UNPAD, 1975.
- Lee, Kelley et al. *Globalization and Health Equity*. Canada: U.Ottawa, 2007.
- Legal-Dictionary <[legal-dictionary.thefreedictionary.com](http://legal-dictionary.thefreedictionary.com)>
- Leith, Denise. *The Politics of Power: Freeport in Suharto's Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii, 2003. dalam Arianto Sangaji, Pemerintah Daerah Dan Ornop: Apa Yang Harus Berubah Dalam Pertambangan Emas Di Poboya? <<http://sangajianto.blogspot.com>>
- Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Fiahati Aneska, 2009.
- Mancayo, Andiko Sutan. *Tambang Rakyat dan Hak-Hak Masyarakat Lokal, Kondisi Terkini dan Rancangan Solusi*, <<http://herius.wordpress.com/tambang-rakyat-dan-hak-hak-masyarakat-lokal-kondisi-terkini-dan-rancangan-solusi/>>
- Maraboli Final Report. *Strategic Considerations For Mineral Sector Development In Saudi Arabia*. The World Bank: 2000.
- Marijan, Kacung. *Problem Reformasi Birokrasi Daerah*, <<http://www.jawapos.co.id>.> 29 April 2005
- Mertokusumo, Soedikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Miles Mathem, B dan Michael Huberman. *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication Inc, 1974.
- Mining Employment: *Opportunities* <<http://opensite.org/Business/Mining/Employment/Opportunities>>
- Noer, Justiar. *Banyak Penambang Stop Operasi*. Bangka: Bangka Pos, 23 Oktober 2008.

- Nurhakim. *Tambang Terbuka*. Banjarbaru: Universitas Lambung Mangkurat, 2004.
- Nyhart, J.D. *The Role Of Law And Economic Development*. Massachusetts: Massachusetts Institute Of Technology, 1964.
- Posner, Richard A. *Economic Analysis of Law*. New York: Aspen Law & Business, 1998.
- Pring, George W. *Mining, Environment And Development: International Law And Mineral Resources*. Denver: UNCTAD, 1999.
- PT. Aneka Tambang. *Prospektus Perusahaan Perseroan (Persero)*. Jakarta: PT. Aneka Tambang Tbk., 1997.
- Rajagukguk, Erman. *Arbitrase Internasional*. Jakarta: Sekretariat Kabinet RI, Juni 2009. <<http://www.setkab.go.id>>
- Rajagukguk, Erman. *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, Cet. I - Jakarta, 2007.
- Rajagukguk, Erman. *Hukum Perusahaan dan Kepailitan*. Jakarta: Universitas Ineonesia, 2009.
- Rejang-lebong.blogspot.com. *Catatan Perjalanan Ke Batavia Kecil* <<http://rejang-lebong.blogspot.com/2009/01/catatan-perjalanan-ke-batavia-kecil.html>>
- Salim HS. *Hukum Pertambangan Di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Sembiring, Simon F. *Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah bagi Anak Bangsa*. Jakarta: Gramedia, 2009.
- Sigit, Soetaryo dan S. Yudonarpodi. *Legal Aspects of The Mineral Industry in Indonesia*. Jakarta: Indonesia Mining Association (IMA), 1993.
- Sigit, Soetaryo. *Potensi Sumber Daya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia*. Pidato Ilmiah Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa di ITB Bandung, 9 maret 1996,
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Radjawali, 1985.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.
- Soemartono, Gatot. *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Soetjipto, Roziq B. *Sejarah Munculnya Pemikiran Pengusahaan Pertambangan yang Berorientasi Kerakyatan*, (dalam Loekman Soetrisno et.al., Mencari

Model Pemecahan Masalah Hubungan Industri Pertambangan Dengan masyarakat Sekitar), Yogyakarta: 1997.

Sornarajah, M. *The International Law on Foreign Investment*. Edinburgh: Cambridge University Press, 2004.

Spelt, N.M. dan J.B.J.M. Ten Berge. *Pengantar Hukum Perizinan*. Disunting oleh Philipus M. Hadjon. Surabaya: Yudika, 1993.

Sumule, Agus. *Restrukturisasi dan Reorientasi Perekonomian Irian Jaya*. Timika: PT Freeport Indonesia, 1998.

Suparji. *Penanaman Modal Asing di Indonesia; Insentif v. Pembatasan*. Jakarta: Universitas Al-Azhar Indonesia, 2008.

Survey of Indonesian Economic Law. *Mining Law*. Bandung: Padjadjaran University Law School, 1974.

Syafrudin, Ateng. *Perizinan untuk Berbagai Kegiatan*. Dikutip dalam Ridwan HR, Hukum Adminstrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

The Indian Law Institute. *Introduction to the Study of Comparative Law*. Bombay: N.M. Tripathi Pvt, 1079. dalam Suparji.

The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *Introduction* <<http://www.uncitral.org>>

Theberge, Leonard J. *Law and Economic Development*. Journal of International Law and Policy, Vol. 9, 1980.

UN Documents, 3201 (S-VI). *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*. Distr: General 1 May 1974.

United States *Mined Land Reclamation Law*, Article 23, Title 27-Environmental Conservation Law Implementing Regulations-6NYCRR Part 420-425

Wibowo, Sigit, *Sutarmi dan Krisman Kaban. Investor Pertambangan Tunggu Kepastian*. Sinar Harapan, Senin, 22 Januari 2007.

Wisata Sejarah Indonesia, *Museum Geologi Bandung*, <<http://wisatasejarah.wordpress.com/2009/03/23/museum-geologi-bandung/>>

Yusgiantoro, Purnomo, *Menteri ESDM: Pemerintah Adalah Pengatur Bukan Pemain*. <<http://www.hukumonline.com>>

Yusgiantoro, Purnomo. *IMF Prediksi Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 3,5%*. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. <[www.esdm.go.id](http://www.esdm.go.id)>