



**TINJAUAN HUKUM MENGENAI PELAKSANAAN PEMBAYARAN
ROYALTI KEPADA NEGARA TERKAIT PERJANJIAN KERJASAMA
PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA DAN
PERJANJIAN KERJASAMA PENJUALAN BATUBARA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

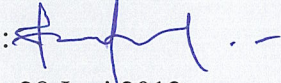
NAMA : FACHRI FERDIAN FACHRUL
NPM : 1006736690

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
SALEMBA
JUNI 2012

Universitas Indonesia

HALAMAN PERNYATAAN ORISIONALITAS

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

Nama : Fachri Ferdian Fachrul
NPM : 1006736690
Tanda Tangan : 
Tanggal : 28 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Fachri Ferdian Fachrul
NPM : 1006736690
Program Studi : Magister Hukum
Judul Tesis : Tinjauan Hukum Mengenai Pelaksanaan Pembayaran Royalti Kepada Negara Terkait Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara Dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. (.....)
Penguji : M.R. Andri G. Wibisana, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)
Penguji : Dr. Yetty Komalasari Dewi, S.H., LL.M. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 28 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Program Studi Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibunda, terima kasih atas dukungan yang engkau berikan selama ini dan kepada Almarhum Ayahanda walaupun engkau tidak berada di sisiku lagi, tapi aku yakin engkau pasti bangga melihat anakmu saat ini.
2. Istriku tersayang Sari Handini yang telah selalu setia mendampingi dikala suka dan duka. Anak-anakku tercinta, Fadhel, Sulthan dan Daffa yang telah mengerti kurangnya waktu yang Papa berikan kepada mereka untuk memperoleh materi agar dapat menyelesaikan perkuliahan dan tesis ini.
3. Kakakku tercinta Melati, Ade dan Boy yang selalu mendorong serta memberikan dorongan moril dan materil kepada penulis untuk menyelesaikan perkuliahan dan tesis ini.
4. Mertuaku, para iparku beserta seluruh keponakanku yang selalu mendorong dan mendukung penulis untuk menyelesaikan perkuliahan dan tesis ini.
5. Prof. Dr. Rosa Agustina S.H., M.H., selaku pembimbing saya dalam menulis tesis ini.
6. Seluruh staff pengajar Fakultas Magister Hukum UI, atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah dicurahkan selama ini.
7. Seluruh karyawan Fakultas Magister Hukum UI, atas segala bantuan dan upaya kepada penulis dalam menyelesaikan perkuliahan dan tesis ini.
8. Seluruh rekan yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan untuk membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Salemba, 28 Juni 2011

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fachri Ferdian Fachrul
NPM : 1006736690
Program studi : Magister Hukum
Departemen : Universitas Indonesia
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Tinjauan Hukum Mengenai Pelaksanaan Pembayaran Royalti Kepada Negara Terkait Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara Dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara

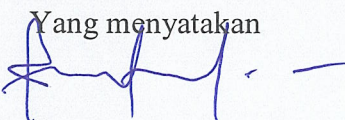
berserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Salemba

Pada tanggal : 28 Juni 2012

Yang menyatakan



(Fachri Ferdian Fachrul)

ABSTRAK

Nama : Fachri Ferdian Fachrul
Program Studi : Magister Hukum
Judul Tesis : Tinjauan Hukum Mengenai Pelaksanaan Pembayaran Royalti Kepada Negara Terkait Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara Dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara

Indonesia mempunyai potensi sumberdaya alam yang besar, salah satunya adalah batubara. Pengelolaan sumberdaya alam, antara lain batubara, yang ditujukan untuk memberikan keuntungan ekonomi semaksimal mungkin dijalankan dengan cara memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan hak penguasaan pada sumberdaya alam kepada pihak-pihak tertentu. Secara normatif landasan idiil sistem ekonomi Indonesia adalah Pancasila dan UUD NRI 1945. Keadilan menjadi sangat utama di dalam sistem ekonomi Indonesia. Keadilan merupakan titik-tolak, proses dan tujuan sekaligus. Prinsip yang terkandung dalam UUD NRI 1945 adalah pengusahaan potensi sumberdaya alam harus dilaksanakan secara berkelanjutan dan pemanfaatannya seoptimal mungkin bagi kepentingan rakyat. Dengan demikian, pemerintah memiliki peran utama dalam optimalisasi pengusahaan potensi sumberdaya alam. Pengaturan dan pelaksanaan pembayaran royalti batubara merupakan bagian integral dari Sistem Hukum Nasional Indonesia mengenai pemanfaatan sumberdaya alam. Royalti batubara khususnya, dan mineral pada umumnya, memiliki segi-segi sosio ekonomi. Politik hukum pemanfaatan sumberdaya alam di Indonesia, sementara itu, menggariskan bahwa sektor energi merupakan sektor yang "penting dan menguasai hajat hidup orang banyak." Oleh karena itu, sumberdaya alam harus dimiliki oleh seluruh bangsa, untuk kemudian dikuasai negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat. Saat ini terdapat pula permasalahan royalti serta pungutan negara. Ketentuan hukum dalam Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara seharusnya diatur dalam peraturan Menteri ESDM yang lebih terinci lagi dalam hal teknis dilapangannya, guna mengikuti perkembangan pengusahaan pertambangan batubara pada saat ini maka diperlukan peraturan baru yang lebih terperinci. Perjanjian kerjasama penjualan batubara lebih khusus juga harus ada pengaturannya tersendiri, karena apabila dibiarkan saja seperti sekarang maka hak negara akan terus dikurangi oleh para pengusaha pertambangan batubara dan sangat merugikan negara, dimana tidak ada standar khusus jumlah presentase penjualan batubara yang sebelumnya dalam bentuk natura.

Kata kunci: Sumber daya alam, Barang, Jasa, Pertambangan, Batubara, Pertambangan Batubara, Badan Usaha, Royalti, Hukum Pertambangan, Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara, Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara.

ABSTRACT

Name : Fachri Ferdian Fachrul
Study Program : Law
Title : Legal Overview on the Royalty Payments to the State in respect of the Coal Contract of Work and the Cooperation on Coal Sales Agreement.

Indonesia has potential natural resources, among other things is coal. Natural resources management, among others to coal, devoted to provide optimal the economic incentives by means of giving authority to the government to establish the right to use natural resources to a certain parties. A normative ideal system the Indonesian economy is Pancasila and the Constitution of 1945. Justice is the very major economic system in Indonesia. Justice is the starting points, the processes and the final aim. A principle contained in the Constitution of 1945 is potential operation natural resources sustainably and its use must be implemented to the best possible for the public interests. Therefore, the government has a major role to maximize the natural resources operations. The arrangement and the royalty payments of coal is an integral part of the Indonesian national legal system on the utilization of the natural resources. Royalty on coal, and in general, the royalty of other minerals, having a socio-economic part. Legal politics on natural resources utilization in Indonesia dictates that energy sector is a sector which the "important and control life of the many people interest." Therefore, natural resources should be owned by all nations for later to be controlled by the state. Currently, there are also problems on the royalty and levies. Provisions on the Coal Contract of Work (PKP2B) and the Cooperation on Coal Sales Agreement should be arranged in details in the Ministry of Energy and Mineral Resources in technical terms, to follow a development on the current coal mining operations to-date, and require more detailed new rules accordingly. The Cooperation on Coal Sales Agreement also must be arranged more detail as if it is left alone then the income of the state will be reduced by the coal mining businessmen, as there is no standard on coal sales percentage which formerly agreed in-kind.

Keywords: Natural resources, Goods, Services, Mining, Coal, Coal Mining, Business Entities, Royalty, Mining Law, partnership agreement, the Coal Contract of Work Agreement, the Cooperation on Coal Sales Agreement.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISIONALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH...	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
I. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	13
1.3. Tujuan Penelitian.....	14
1.4. Manfaat Penelitian.....	14
1.5. Kerangka Teori dan Konsepsional.....	15
1.5.1. Kerangka Teori.....	15
1.5.2. Kerangka Konsepsional.....	20
1.6. Metodologi Penelitian.....	21
1.7. Sistematika Penelitian.....	23
II. ROYALTI BATUBARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA TERKAIT PEMANFAATAN SUMBERDAYA ALAM.....	24
2.1. Segi-segi Sosio-ekonomi Royalti Mineral.....	24
2.1.1. Royalti sebagai Penerimaan Sektor Mineral....	24
2.1.2. Instrumen-instrumen Royalti Mineral.....	26
2.1.3. Dampak-dampak Royalti pada Investor, Pasar, Negara dan Rakyat.....	28
2.1.4. Praktik Terbaik Tata-pemerintahan Royalti.....	30
2.2. Politik Hukum Pemanfaatan Sumberdaya Alam di Indonesia	31
2.2.1. Sektor Energi sebagai sektor yang “Penting dan Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak”....	31
2.2.2. Kepemilikan Nasional Atas Sumberdaya Alam..	32
2.2.3. Hak Menguasai Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Rakyat.....	35
2.2.4. Politik Hukum Pertambangan Orde Baru.....	37
2.2.5. Politik Hukum Pertambangan Pasca Orde Baru...	40

2.3.	Segi-segi Hukum Kontrak dan Hukum Administrasi dalam Pengusahaan Batubara	42
2.3.1.	Pengusahaan Batubara Melalui Mekanisme Kontrak.....	42
2.3.2.	Kerjasama Pengusahaan Batubara sebagai Perbuatan Hukum Administrasi Negara Bersegi-dua.....	45
2.3.3.	Kewenangan Administrasi terkait Pengusahaan Batubara.....	47
2.3.4.	Pengusahaan Batubara Melalui Mekanisme Perijinan Batubara.....	49
III.	KETENTUAN-KETENTUAN HUKUM MENGENAI PERJANJIAN KERJASAMA PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA DAN PERJANJIAN KERJASAMA PENJUALAN BATUBARA.....	52
3.1.	Ketentuan Hukum Mengenai Pertambangan Umum.....	52
3.1.1.	Ikhtisar legislasi pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.....	52
3.1.2.	Teknis pelaksanaan pertambangan batubara, pengaturan mengenai IUP eksplorasi dan IUP produksi, serta pembinaan dan pengawasannya....	54
3.1.3.	Kuasa pertambangan, kontrak karya dan PKP2B...	57
3.1.4.	Tata cara penetapan harga penjualan mineral dan batubara.....	59
3.2.	Ketentuan Hukum Mengenai Keuangan Negara.....	62
3.2.1.	Masuknya batubara dalam golongan penerimaan negara bukan pajak	62
3.2.2.	Pembagian dana hasil produksi batubara.....	64
3.2.3.	Tata alur pemasukan royalti dan penjualan batubara pemerintah (in-natura) dalam sistem keuangan negara dan mekanisme penyetoran dan hasil penjualan batubara.....	67
3.3.	Mengenai Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.....	70
3.3.1.	Hubungan antara royalti dan perjanjian penjualan batubara dengan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah.....	70
3.3.2.	Hak dan kewajiban investor, kontraktor, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam usaha pertambangan.....	74
3.3.3.	Taraf konsistensi dan sinkronisasi ketentuan hukum mengenai perimbangan keuangan terkait pengusahaan batubara.....	77

IV.	PELAKSANAAN PEMBAYARAN ROYALTI DAN PERJANJIAN KERJASAMA PENJUALAN BATUBARA DI INDONESIA	80
4.1.	Perjanjian Karya Pengusahaan Batubara (PKP2B).....	80
4.1.1.	Sejarah Perkembangan Kontrak PKP2B Pertambangan Indonesia	80
4.1.2.	Perusahaan PKP2B generasi pertama.....	81
4.1.3.	Dasar Hukum PKP2B di Indonesia	83
4.1.4.	Karakteristik dan Prinsip-Prinsip PKP2B.....	84
4.1.5.	Syarat-syarat dan prosedur dalam permohonan izin PKP2B.....	85
4.1.6.	Jangka Waktu Berlakunya dan Berakhirnya PKP2B.....	88
4.2.	Penunggakan Pembayaran Royalti Tambang Batubara...	89
4.2.1.	Latar belakang penunggakan royalti batubara.....	89
4.2.2.	Permasalahan royalti dengan restitusi pajak.....	91
4.2.3.	Kronologi Penahanan Dana Hasil Penjualan Batubara (DHPB).....	92
4.2.4.	Kerugian Negara Akibat Penunggakan DPHB.....	98
4.3.	Media penyelesaian perkara royalti pertambangan batubara.....	103
4.3.1.	Penyelesaian sengketa melalui pengadilan (litigasi).....	104
4.3.2.	Arbitrase Dalam Negeri	106
V.	PENUTUP.....	110
5.1.	Simpulan.....	110
5.2.	Saran.....	112
	DAFTAR PUSTAKA.....	113

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sumberdaya alam pada hakekatnya dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu sumberdaya alam hayati seperti pertanian, kehutanan, peternakan, perikanan, mempunyai sifat dapat diperbaharui (*renewable*) dan sumberdaya alam non-hayati seperti air, energi non-air, mineral, yang mempunyai sifat tidak dapat diperbaharui (*non renewable*) kecuali air. Sumberdaya alam non-hayati mempunyai peranan penting dalam pembangunan nasional dan jumlah cadangannya terbatas karena *non renewable*, maka sumberdaya alam tersebut merupakan bahan-bahan strategis. Sumberdaya alam non-hayati menghasilkan bahan-bahan mineral dan bahan-bahan energi. Bahan-bahan mineral dan energi merupakan bahan dasar untuk kehidupan suatu masyarakat modern yang berpangkal pada pertumbuhan industri sebagai komponen penting dalam produksi masyarakat.¹

Dalam proses industrialisasi bahan-bahan mineral dan energi mempunyai peranan sangat penting, khususnya bijih besi, batubara dan minyak bumi untuk pembuatan besi baja. Industri besi baja adalah industri hulu yang diharapkan mampu menyuplai bahan baku bagi industri mesin dan aneka industri sehingga untuk kebutuhan bahan baku besi baja tidak tergantung dari luar negeri. Karena itu bahan-bahan mineral dan energi yang sifatnya *non renewable* tersebut dipandang dari negara yang sedang membangun seperti Indonesia, merupakan bahan-bahan strategis. Bahan mineral adalah segala substansi atau benda mati yang terkandung dalam bumi dan yang dapat digali. Bahan mineral meliputi mineral logam (*metals*), mineral bukan logam, dan mineral energi.²

Min eral logam terdiri atas logam murni (yang ferrous seperti besi, mangan, nikel, kobalt dan yang non ferrous seperti emas, perak, platina), logam

¹ A.J. Wismono Wignjowinoto, *Peranan Bahan-Bahan Strategis Khususnya Migas Dan Batubara Terhadap Ketahanan Nasional*, <http://repository.ui.ac.id/contents/koleksi/16/8bb7e4cfbf91e7f2a908fae8711828807acf647d.pdf>, diunduh tanggal 17 September 2011.

² *Ibid.*

dasar sifatnya non ferrous (tembaga, timah, seng, timbal), dan logam ringan bersifat non ferrous (aluminium, magnesium, titanium). Mineral bukan logam disebut juga bahan galian industri (*industrial minerals*) bermanfaat untuk bahan-bahan bangunan (batukapur, kaolin), dan untuk bahan baku industri.³

Indonesia mempunyai potensi sumberdaya alam yang besar. Hutan tropis menyimpan keanekaragaman hayati yang sangat kaya. Terdapat sekitar 10 ribu jenis tumbuh-tumbuhan, 1.500 jenis burung, 500 jenis mamalia, 21 jenis reptil, dan 65 jenis ikan air tawar. Indonesia juga memiliki simpanan sumberdaya mineral seperti emas, nikel, tembaga batubara, perak, bauksit dan sebagainya yang tergolong besar. Oleh karena itulah maka Indonesia menjadi salah satu produsen emas, tembaga, dan batubara terpenting di dunia. Sumberdaya kelautan di perairan Indonesia pun tidak kalah dalam hal kekayaan dan keragaman potensinya. Terumbu karang yang ada di Indonesia mengandung lebih dari 70 genus sehingga menjadikan negara ini salah satu negara yang mempunyai keragaman karang paling tinggi di dunia.⁴

Potensi sumberdaya alam yang sedemikian besar menjadikannya sebagai andalan pembangunan. Pada masa pemerintahan orde baru, sumberdaya alam adalah modal dasar pembangunan nasional. Ketika rezim pemerintahan berganti, pembangunan ekonomi di tingkat nasional dan daerah juga tidak bisa melepaskan diri dari ketergantungan pada sumberdaya alam.⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sesungguhnya telah menggariskan hukum dasar pengelolaan sumberdaya alam dengan prinsip yang sangat ideal. Pada pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa bumi dan

³ *Ibid.*

⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, *Laporan Tim Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Tahun 2005*, Kelompok Kerja Bidang Hukum Dan Sumberdaya Alam, Kelompok Kerja Bidang Hukum Dan Sumberdaya Alam, hlm. 1.

⁵ *Ibid.*

air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁶

Pengelolaan sumberdaya alam yang ditujukan untuk memberikan keuntungan ekonomi semaksimal mungkin dijalankan dengan cara memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan hak penguasaan pada sumberdaya alam kepada pihak-pihak tertentu. Kecenderungan untuk mengutamakan pemodal dan kroni-kroni birokrasi dalam pemberian hak penguasaan pada sumberdaya alam menimbulkan ketimpangan struktur penguasaan sumberdaya alam. Rakyat yang berjumlah lebih banyak dan memiliki ketergantungan hidup sangat besar pada sumberdaya alam hanya bisa menikmati sedikit ruang untuk memanfaatkan sumberdaya alam. Sementara itu badan-badan usaha milik negara, swasta dan badan usaha asing menikmati ruang yang lebih luas untuk memanfaatkan sumberdaya alam. Pada masa pemerintahan Orde Baru, pengelolaan sumberdaya alam juga memberikan porsi yang lebih besar bagi Pemerintah Pusat untuk menikmati keuntungan ekonomi dari hasil pemanfaatan sumberdaya alam. Sementara itu, Pemerintah Daerah tidak memperoleh bagian yang memadai untuk mendanai pembangunan di daerahnya sendiri, sehingga tercipta ketergantungan politik dan ekonomi yang kuat pada Pemerintah Pusat. Perubahan sedikit terjadi dengan adanya kebijakan otonomi daerah. Meskipun demikian di sana-sini pembagian yang dirasakan adil bagi kedua belah pihak masih belum tuntas dibahas.⁷

Kondisi saat ini, Indonesia bukanlah pemain kunci dalam menentukan harga jual batubara, hal ini dapat terlihat dari Australia dimana ekspor batubara sebesar 143 juta ton di tahun 2010 menjadi referensi bagi harga jual batubara di Indonesia, padahal Indonesia mengekspor hampir 2 kali lipat dari jumlah ekspor

⁶ Zenwen Pador, *Menyoal Politik Hukum Pengelolaan Hutan*, <http://advokasihukum.wordpress.com/2009/02/24/menyoal-politik-hukum-pengelolaan-hutan/#more-10>, diunduh tanggal 17 September 2011.

⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, *op. cit.*, hlm. 2.

Australia.⁸ Hal ini tidak dapat terlepas dari proses birokrasi dan alur pemasaran batubara yang terdapat di Indonesia, dimana pada akhirnya Peneliti melihat harus ada sebuah kebijakan yang memiliki kesinambungan demi efisiensi. Pada tahun 2010, total produksi batubara Indonesia diperkirakan mencapai 320 juta ton, namun penggunaan bagi dalam negeri hanya sekitar 70 juta ton atau 22%. Bagi dalam negeri sendiri, Indonesia tertinggal dibanding Afrika Selatan, China, dan India.

Dengan kisaran produksi sebesar 234 juta ton, Afrika Selatan telah menggunakan 54% dari produksi total batubaranya untuk mengakomodir kepentingan pasar dalam negeri. Hal ini juga terjadi di China dan India, dimana hampir semua produksi batubara mereka digunakan untuk kepentingan dalam negeri. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam hal ini dapat dikatakan sebagai kebijakan yang cerdas, satu hal yang membedakan dengan Indonesia adalah dalam hal perencanaan yang matang dengan strategi yang tepat. Pemerintah sebagai pihak yang paling berwenang dalam membuat sebuah kebijakan, seharusnya mampu untuk memanfaatkan setiap ton batubara yang didapat dari tanah air Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai yang diamanatkan oleh konstitusi. Pasca Amendemen UUD NRI 1945, disini dapat kita lihat telah diberikan peluang sebesar-besarnya bagi investor untuk melakukan penanaman modal di Indonesia, terutama bagi negara-negara seperti China dan India, kita dapat melihat bahwa negara-negara akan menggunakan Indonesia sebagai sebuah lahan yang dapat “dieksploitasi” untuk memenuhi kebutuhan batubara mereka. Pasal 33 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa pada esensinya penguasaan batubara dilakukan oleh negara dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah. Hal ini diperkuat dengan prinsip dalam ketentuan UUD NRI 1945 ini yang mengandung makna kewajiban Pemerintah sebagai

⁸ Herwin W. Hidayat, *Saham Bumi, Sejuta Investor*, <http://sahambumi.wordpress.com/category/terkait-bumigrup.html>, diunduh tanggal 17 September 2011.

pelaksana kebijakan negara untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat.⁹

Secara normatif landasan idiil sistem ekonomi Indonesia adalah Pancasila dan UUD NRI 1945. Dengan demikian maka sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi yang berorientasi kepada *Ketuhanan Yang Maha Esa* (berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme); *Kemanusiaan yang adil dan beradab* (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi); *Persatuan Indonesia* (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi dalam ekonomi); *Kerakyatan* (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak); serta *Keadilan Sosial* (persamaan/emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama – bukan kemakmuran orang-seorang). Dari butir-butir di atas, keadilan menjadi sangat utama di dalam sistem ekonomi Indonesia. Keadilan merupakan *titik-tolak, proses dan tujuan* sekaligus.¹⁰

Prinsip yang terkandung dalam UUD NRI 1945 adalah pengusahaan potensi sumberdaya alam¹¹ harus dilaksanakan secara berkelanjutan dan pemanfaatannya seoptimal mungkin bagi kepentingan rakyat.¹² Dengan demikian,

⁹ Menurut Sri Edi-Swasono dalam Jurnal Ekonomi Rakyat, maka pengertian “Rakyat” adalah konsepsi politik, bukan konsepsi aritmatik atau statistik, rakyat tidak harus berarti seluruh penduduk. Rakyat adalah “*the common people*”, rakyat adalah “orang banyak”. Pengertian rakyat berkaitan dengan “kepentingan publik”, yang berbeda dengan “kepentingan orang-seorang”. Pengertian rakyat mempunyai kaitan dengan kepentingan kolektif atau kepentingan bersama. Ada yang disebut “*public interest*” atau “*public wants*”, yang berbeda dengan “*private interest*” dan “*private wants*”. Sudah lama pula orang mempertentangkan antara “*individual privacy*” dan “*public needs*” (yang berdimensi domain publik). Ini analog dengan pengertian bahwa “*social preference*” berbeda dengan hasil penjumlahan atau gabungan dari “*individual preferences*”. Istilah “rakyat” memiliki relevansi dengan hal-hal yang bersifat “publik” itu.

¹⁰ Sri-Edi Swasono, *Sistem Ekonomi Indonesia*, http://www.ekonomirakyat.org/edisi_2/artikel_9.htm, diunduh tanggal 19 September 2011.

¹¹ Sumberdaya Alam adalah segala aspek yang berasal dari alam yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

¹² Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) = “upaya untuk menciptakan suatu kondisi, berbagai kemungkinan, dan peluang bagi tiap anggota atau kelompok masyarakat dari tiap lapisan sosial, ekonomi dan budaya untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya tanpa menimbulkan dampak negatif terhadap alam”. Dalam konferensi Rio tahun 1994, “*sustainable development*” is *development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. Tiga aspek penting dalam pembangunan berkelanjutan adalah: (i) pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; (ii) pembangunan sosial yang berkelanjutan; dan, (iii) pengelolaan kualitas lingkungan hidup yang berkelanjutan.

pemerintah memiliki peran utama dalam optimalisasi pengusaha potensi sumberdaya alam. Pengusahaan potensi sumberdaya alam dalam implementasinya harus diterapkan dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Hal ini penting, mengingat pengusaha sumberdaya alam akan menjadi kekuatan ekonomi riil secara berkelanjutan, yang antara lain berupa penerimaan negara, pengembangan wilayah dan pengembangan sumberdaya manusia, namun dengan tetap memperhatikan komitmen *corporate social responsibility* dan juga melakukan pengelolaan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup.¹³

Pasal 33 UUD NRI 1945, baik pada ayat (3) dan ayat (4), menyatakan bahwa semua kekayaan bumi Indonesia harus dipergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009¹⁴ tentang Pertambangan Mineral dan Batubara juga mengadopsi semangat yang sama dari UUD NRI 1945, dimana pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “*bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”.¹⁵ Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumberdaya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.¹⁶ Visi ini tentunya sejalan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan “*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan,*

¹³ Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: Perkumpulan Prakasa, 2010), hlm. 45.

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Nomor 4 Tahun 2009, LN tahun 2009 Nomor 4, TLN Nomor 4959.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 33 ayat (4).

kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.¹⁷

Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah pasal mengenai keekonomian yang berada pada Bab XIV UUD NRI 1945 yang berjudul “Kesejahteraan Sosial”. Kesejahteraan sosial adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. Dengan menempatkan Pasal 33 UUD NRI 1945 di bawah judul Bab “Kesejahteraan Sosial” itu, berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sosial merupakan *test* untuk keberhasilan pembangunan, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi apalagi kemegahan pembangunan fisik. Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah pasal yang mulia, pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang-perorang. Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah pasal restrukturisasi ekonomi, pasal untuk mengatasi ketimpangan struktural ekonomi.¹⁸

Guna memenuhi ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945, telah diterbitkan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*. Undang-undang tersebut selama lebih kurang empat dasawarsa sejak diberlakukannya telah memberikan sumbangan yang penting bagi pembangunan nasional. Dalam perkembangan lebih lanjut, Undang-undang tersebut yang materi muatannya bersifat sentralistik sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan.¹⁹ Di samping itu, pembangunan pertambangan²⁰ harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis, baik bersifat nasional maupun internasional. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 33 ayat (4).

¹⁸ Swasono, *Sistem Ekonomi Indonesia*, *op. cit.*, diunduh tanggal 19 September 2011.

¹⁹ Antonius Patianom, *Dampak Perubahan Politik Terhadap Pokok – Pokok Kebijakan Dalam Pengembangan Sumberdaya Mineral Di Indonesia*, <http://antoniuspatianom.wordpress.com/2009/07/19/dampak-perubahan-politik-terhadap-pokok-%E2%80%93-pokok-kebijakan-dalam-pengembangan-sumberdaya-mineral-di-indonesia>, diunduh tanggal 19 September 2011.

²⁰ Pertambangan adalah rangkaian kegiatan dalam rangka upaya pencarian, penambangan atau penggalian, pengolahan, pemanfaatan, dan penjualan bahan galian.

demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat. Untuk menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan tersebut, maka dibuatlah undang-undang baru di bidang pertambangan mineral dan batubara yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang seringkali juga disebut sebagai sebuah rangkaian Hukum Pertambangan. Hukum Pertambangan adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian (tambang) dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian²¹, yang diharapkan dapat memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaruan dan penataan kembali kegiatan pengelolaan dan perusahaan pertambangan mineral dan batubara.

Kebijakan pemerintah terkait industri batubara pun tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2010 tentang *Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral* di mana dalam Pasal 84 dan Pasal 85 mengamanatkan adanya Peraturan Menteri (Permen) yang dikeluarkan untuk mengatur pengutamaan kepentingan dalam negeri, pengendalian produksi, dan pengendalian penjualan mineral dan batubara; serta pada Pasal 85 memberi amanat untuk dikeluarkannya pengaturan tentang harga patokan mineral logam dan batubara, dengan demikian keluarlah Permen Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) Nomor 34 Tahun 2009²² dan Permen ESDM Nomor 17 Tahun 2010²³ yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah tersebut maka sejalan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ini keluarlah Permen ESDM Nomor 34 Tahun 2009 tentang *Pengutamaan Pemasokan Kebutuhan*

²¹ Salim HS., *Hukum Pertambangan Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.8.

²² Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia, *Permen Energi dan Sumberdaya Mineral tentang Pengutamaan Pemasokan Mineral dan Batubara untuk Kepentingan Dalam Negeri*, Permen Energi dan Sumberdaya Mineral, Nomor 34 Tahun 2009, BN Nomor 546.

²³ Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia, *Permen Energi dan Sumberdaya Mineral tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara*, Permen Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor 17 Tahun 2010, BN Nomor 463.

Mineral dan Batubara Untuk Kepentingan Dalam Negeri dan Permen ESDM Nomor 17 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara.

Dalam kedudukannya sebagai undang-undang yang mempunyai fungsi sebagai norma "payung" demikian, maka posisi peraturan perundang-undangan pengelolaan sumberdaya alam berada pada titik tengah keterpaduan (integrasi), keterdekatan (kohesi), keterhubungan (korelasi) dan keutuhan (holistik) dalam pengelolaan sumberdaya alam, agar tetap konsisten untuk menjalankan prinsip *good environmental governance* dan *good sustainable development governance*. Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan sumberdaya alam tidak harus mengatur sesuatu yang telah diatur oleh undang-undang "sektoral" dan juga tidak mengatur kewenangan yang telah ada pada instansi sektor maupun pemerintah daerah. Materi muatan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumberdaya alam ini seharusnya bertitik berat pada pengaturan tentang penjabaran dari asas-asas pengelolaan sumberdaya alam yang meliputi asas kehati-hatian (*precautionary principle*), keadilan antar dan intragenerasi, kepastian hukum (termasuk kepastian usaha), perlindungan masyarakat adat, keterbukaan, keterpaduan antar sektor, dan keberlanjutan.²⁴

Ada 3 (tiga) buah syarat yang harus dipenuhi agar hukum dapat berperan mendorong jalannya perekonomian bangsa, yaitu hukum harus dapat menciptakan *predictability*, *stability*, dan *fairness*, termasuk dalam peranan pengaturan pertambangan bagi mendorong perekonomian, yaitu: *Syarat pertama*, yaitu *predictability*, peraturan perundang-undangan harus bisa menciptakan kepastian. Peraturan perundang-undangan yang menyebabkan ketidakpastian hukum menandakan telah terjadinya kegagalan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hukum harus memberikan kepastian mengenai norma yang harus dipatuhi atau dihindari bagi setiap orang/badan yang terkena akibat hukum dari suatu pengaturan. Dengan tidak adanya kepastian hukum, maka akan terhambatnya pertumbuhan perekonomian dan dalam hal sektor pertambangan, maka investasi akan terhambat. Investasi merupakan masalah yang

²⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, *op. cit.*, hlm. 5.

mengutamakan dana langsung dan hal tersebut akan berhubungan dengan pihak yang mempercayakan dana tersebut untuk diinvestasikan. Kepercayaan sangat tergantung dari kepastian hukum suatu negara yang akan menjadi tempat investasi modal tersebut.

Bentuk kepercayaan dimaksud dipengaruhi oleh sejauh mana negara yang akan menjadi tempat investasi dapat memberikan pengaturan yang jelas, komprehensif, pantas, tidak kontradiksi, dan pembentukan aturan yang mencantumkan persyaratan yang dapat dipenuhi oleh investor. Selain itu, aspek penegakkan hukum terhadap tindak pidana korupsi menjadi dasar pertimbangan investor dalam menilai adanya kepastian hukum di suatu negara. Dengan adanya kepastian pengaturan dan kepastian penegakan hukum tersebut, investor akan tertarik untuk menanamkan modalnya; *syarat kedua*, peraturan perundang-undangan harus bisa menciptakan *stability*, yaitu peraturan perundang-undangan harus mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan yang saling terkait dalam masyarakat. Kepentingan dalam masyarakat harus seimbang dalam perwujudan yang diformalisasikan dalam peraturan perundang-undangan. Kepentingan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum, penegakan hukum atas tindak pidana korupsi, iklim investasi yang sehat dengan didukung oleh sistem perburuan yang kondusif, kemudahan dalam proses perizinan, kondisi sosial politik yang baik dan stabil, merupakan bentuk kepentingan yang harus diakomodir guna menciptakan aspek stabilitas dalam mendorong perekonomian.

Stability dapat pula dimaknai dengan adanya keseimbangan antara kepentingan investor dalam berusaha serta kepentingan Pemerintah dan masyarakat dalam memperoleh manfaat atas implikasi investasi; *syarat ketiga*, peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sumber hukum yang dapat menciptakan *fairness*. Peraturan perundang-undangan dalam penerapannya diharapkan dapat mewujudkan keadilan. Keadilan dapat terwujud apabila pihak-pihak yang terkait diposisikan sesuai dengan kedudukannya masing-masing dan pihak tersebut dapat merasakan dampak yang positif dari pengaturan yang dikenai terhadapnya. Aspek keadilan ini pun dapat diperoleh oleh pihak yang merasa dirugikan atau dianggap telah menjadi korban keadilan dengan melakukan upaya pengujian suatu peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Konstitusi untuk

produk berupa undang-undang dan Mahkamah Agung untuk produk hukum di bawah undang-undang.²⁵

Berbagai kebijakan pengelolaan sumberdaya alam yang dibuat oleh pemerintah adalah bertujuan untuk membuat optimal pemanfaatan sumberdaya alam saat ini tanpa adanya perlindungan yang mencukupi bagi kepentingan generasi mendatang. Pengelolaan sumberdaya alam lebih mengutamakan peran pemilik modal besar daripada kekuatan ekonomi rakyat, kontrol dan pemanfaatan sumberdaya alam diatur dan dilaksanakan pemerintah tanpa memberikan ruang partisipasi yang luas pada publik.

Bidang-bidang pembangunan yang wajib dilaksanakan termasuk penanggulangan kemiskinan; seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi, investasi (pertanian, perdagangan, kelautan, kehutanan, tambang dan lain-lain). Pelaksanaan kebijakan daerah untuk hal demikian seringkali terkendala oleh Peraturan Daerah; karena substansinya tidak sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi atau juga oleh karena perdebatan politik ditingkat eksekutif dan legislatif daerah yang tidak dapat ditemukan “komprominya” untuk percepatan pembangunan. Dengan demikian, produk hukum dari pusat yang melandasi pelaksanaan dan percepatan pembangunan daerah tidak menjadi acuan pemerintah daerah untuk melaksanakan program yang sama. Sekalipun visi dan misi program tersebut memiliki makna yang signifikan bagi kebutuhan masyarakat di daerah, namun kebijakan tersebut tidak bisa mulus dilaksanakan di daerah.²⁶

Menurut Dr. Adi Sulistiyono dkk mengutip pendapat Anderson (1979), ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan permasalahan kebijaksanaan dapat masuk ke agenda pemerintah, yaitu: (1) Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok maka kelompok-kelompok tersebut akan

²⁵ Erman Rajagukguk, *Hukum Ekonomi Indonesia Memperkuat Persatuan Nasional, Mendorong Pertumbuhan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*, (makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia), Denpasar, 14-18 Juli 2003.

²⁶ Umar Achmad Seth & Basri Mulyani, *Hukum, Sumberdaya Alam Dan Kemiskinan*, http://www.lbhntb.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70:hukum-sumberdaya-alam-dan-kemiskinan&catid=35:halaman-analisis, diunduh tanggal 18 September 2011.

mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa untuk mengatasi ketidakseimbangan tersebut; (2) Kepemimpinan politik dapat pula menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah. Para pemimpin politik, apakah karena didorong atas pertimbangan keuntungan politik atau ketertiban untuk memperhatikan kepentingan umum, atau keduanya, selalu memperhatikan problema umum, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha-usaha pemecahannya; (3) Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dapat pula menyebabkan masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah. Setiap peristiwa atau krisis yang besar selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat keputusan atau memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa atau krisis tersebut; (4) Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan adalah juga merupakan salah satu sebab yang membuat para pembuat kebijaksanaan, untuk kemudian memasukkannya kedalam agenda pemerintah; (5) Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat yang kemudian menarik perhatian masyarakat dan para pembuat kebijaksanaan.²⁷

Sesuai dengan penjabaran di atas serta untuk memperjelas penerapan ketentuan perundang-undangan, Peneliti akan memberikan contoh penerapannya pada PT Adaro Indonesia. Pada tanggal 16 November 1982, antara Pemerintah Pusat (yang dalam hal ini diwakili oleh Perusahaan Negara Tambang Batubara) dengan PT Adaro Indonesia ditandatangani Perjanjian Nomor J2/Ji.DU/52/82 (untuk selanjutnya akan disebut sebagai PKP2B). Dalam PKP2B tersebut antara lain disebutkan bahwa pemerintah berkeinginan untuk mendorong dan meningkatkan eksplorasi dan pengembangan sumberdaya batubara di wilayah yang diperjanjikan. Dalam Pasal 11 Ayat (3) PKP2B disebutkan bahwa pemerintah berhak dan berkewajiban untuk mengambil dan menerima 13,5 persen dari keseluruhan jumlah produksi batubara yang dihasilkan dari proses produksi terakhir yang dibangun oleh PT Adaro Indonesia dan tersedia untuk dijual dalam tahun yang bersangkutan sebagai bagiannya dari keseluruhan jumlah produksi.

²⁷ *Ibid.*

PT Adaro Indonesia akan menyerahkan kepada pemerintah bagian batubaranya ditempat fasilitas pengolahan terakhir, atau FOB alat pengangkutan yang akan ditunjuk oleh pemerintah berdasarkan fasilitas-fasilitas yang tersedia. Penyerahan bagian batubara milik PT Adaro Indonesia ini disebut juga sebagai pembayaran Royalti. Dalam hal ini jelas bahwa bagian batubara yang akan diambil dan/atau diterima oleh pemerintah pusat dari PT Adaro Indonesia (sebagai Royalti) adalah dalam bentuk benda / *in-kind* (berupa batubara). Pada tanggal 23 November 2001, antara pemerintah (dalam hal ini diwakili oleh Direktur Jenderal Geologi dan Sumberdaya Mineral) dengan PT Adaro Indonesia menandatangani Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara No. 003.PK/26/DJC-AdI/2001 (untuk selanjutnya disebut Perjanjian Kerjasama) dimana antara lain diatur bahwa PT Adaro Indonesia ditentukan untuk menyetorkan Royalti dalam bentuk uang / *in-cash*. Perjanjian Kerjasama tersebut pada saat ini telah berakhir jangka waktu keberlakuannya, akan tetapi penyetoran/pembagian kepada pemerintah tetap dilakukan dalam bentuk uang / *in-cash*.

Didasarkan dari latar belakang pemikiran tersebut, Peneliti tertarik untuk menelaah secara yuridis mengenai perbedaan antara pelaksanaan pembayaran Royalti berdasarkan ketentuan PKP2B dan Perjanjian Kerjasama, mengingat industri batubara merupakan sebuah industri yang menghasilkan pemasukan besar bagi negara serta merupakan industri yang tetap akan berkembang di masa depan. Demikianlah maka Peneliti ingin meneliti lebih jauh dan membahasnya dalam penelitian yang berjudul **“Tinjauan Hukum Mengenai Pelaksanaan Pembayaran Royalti Kepada Negara Terkait Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara.”**

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, dapat dirumuskan pertanyaan utama, yaitu:

1. Bagaimanakah permasalahan royalti batubara diatur dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia terkait Pemanfaatan Sumberdaya Alam di Indonesia?

2. Ketentuan-ketentuan hukum apa sajakah yang mengatur mengenai, atau berkenaan dengan Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara?
3. Masalah-masalah apa saja yang ditemukan dalam pelaksanaan pembayaran royalti batubara dalam rangka Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk memberikan penjelasan tentang kondisi industri batubara di Indonesia dan persoalan hukum yang terdapat dalam industri ini. Sedangkan secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Memahami kedudukan permasalahan royalti batubara dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia terkait pemanfaatan sumberdaya alam.
2. Mengidentifikasi ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai, dan/atau berkenaan dengan Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara.
3. Mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis dari sudut pandang hukum masalah-masalah yang ditemukan dalam pelaksanaan pembayaran royalti batubara dalam rangka Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menambah wawasan, pengetahuan dan wacana keilmuan dari segi hukum serta memberikan pemahaman tentang pembatasan-pembatasan yang ada pada hukum pertambangan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana industri batubara di Indonesia serta bagaimana konsistensi dalam perundang-undangan yang ada.

1.5 Kerangka Teori Dan Konsepsional

1.5.1 Kerangka Teori

Dalam penelitian guna melakukan analisis mengenai masalah royalti ini, Peneliti akan menggunakan teori penguasaan sumberdaya alam yang mengacu pada Pancasila sebagai falsafah negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Selanjutnya, sebagai pendukung digunakan teori dari Roscoe Pound yang menjelaskan hukum yang hidup (*living law*) dan fungsi hukum (*as social engineering*) di dalam masyarakat.

Roscoe Pound menguraikan bahwa terdapat milik pribadi dan milik bersama sebagai masyarakat atau negara yang karenanya berada di luar perdagangan (*res extra commercium*). Benda yang tidak bisa dimiliki secara perseorangan terbagi menjadi milik bersama anggota masyarakat atau milik umum (*res communes*) seperti udara, air sungai; benda milik rakyat yang pemilikannya didelegasikan kepada negara untuk kepentingan rakyatnya (*res publicae*) misalnya jalan, saluran irigasi; dan benda-benda untuk tujuan kesucian (*res sanctae*), kesakralan (*res sacrae*) dan keagamaan (*res religiosae*). Dalam kaitannya dengan hak penguasaan negara atas sumber daya alam, maka objek kekuasaan negara yang relevan menurut Roscoe Pound adalah benda-benda (objek kekayaan) karena keduanya merupakan sumber perekonomian negara dan pokok-pokok kemakmuran rakyat.

Konsep negara dapat memiliki tanah negara, dapat melakukan hubungan hukum seperti perseorangan dengan manusia pemiliknya. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Dengan demikian, pengertian milik negara tidak saja berdasar wewenang yang ditentukan menurut hukum, melainkan juga meliputi kompetensi dengan kemampuan memikul hak dan kewajiban negara dengan demikian dipandang sebagai pribadi hukum yang sama dengan manusia alamiah.

Hak untuk mengelola sumberdaya alam, merupakan salah satu hak ekonomi, sosial dan budaya yang melekat pada setiap manusia sejak dilahirkan. Karenanya, hak seperti ini dapat dikategorikan sebagai “hak alamiah” atau “hak

bawaan” yang melekat secara kodrat pada setiap insan.²⁸ Sebetulnya sumberdaya alam yang ada di bumi ini merupakan sumberdaya yang bebas, dan terbuka untuk siapa saja serta dapat dimiliki bersama. Untuk pengelolaannya setiap individu dapat mengambil bagian dan akan berusaha memaksimalkan keuntungan yang didapat dari pengelolaan sumberdaya alam tersebut. Pada mulanya tidak ada aturan yang menghalangi siapapun untuk mengeksploitasi sumberdaya alam tersebut secara maksimal. Namun, ketika semua orang berupaya memaksimalkan pengelolaan sumberdaya alam, maka sumberdaya alam tersebut menjadi berkurang, bahkan kemungkinan besar bisa habis. Karena itu perlu adanya pengaturan dalam pengelolaan sumberdaya alam.²⁹

Hak atau kekuasaan atas sumberdaya alam dapat dibedakan kedalam 4 (empat) kategori, yaitu:³⁰

1. *Open access*, yaitu suatu sumberdaya yang tidak jelas penguasaannya. Akses terhadap sumberdaya ini tidak diatur dan terbuka bagi siapa saja.
2. *State property*, yaitu sumberdaya yang hak penguasaannya berada pada negara.
3. *Communal property*, yaitu sumberdaya yang dikuasai oleh sekelompok masyarakat yang menggunakannya secara *de facto* dan diakui secara legal.
4. *Private property*, yaitu sumberdaya yang hak penguasaan dan pemilikannya pada perseorangan, yang secara *de facto* atau secara legal diperkuat oleh negara (pemerintah).

²⁸ Amiruddin A. Wahab, disampaikan dalam Workshop *Membangun Kesepahaman dan Strategi dalam Mewujudkan Pengakuan dan Pengelolaan Hutan Mukim*, Flora Fauna International dan Green Aceh Institute, Banda Aceh, 12 Agustus 2009.

²⁹ Diah Wara Restiyati, *Pengelolaan Sumberdaya Alam berbasis Masyarakat Lokal; Sebuah Impian Semu?*, <http://sekitar.kita.com/2009/06>, diunduh tanggal 18 September 2011.

³⁰ Didik Suharjito, dkk, *Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat*, (Pustaka Kehutanan Masyarakat, 2000), hlm. 4.

Secara normatif landasan idiil sistem ekonomi Indonesia adalah Pancasila dan UUD NRI 1945 dimana hal ini ditunjang dengan teori dari Roscoe Pound tersebut di atas. Pancasila, bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan landasan filosofis kekuasaan negara atas sumberdaya alam yang diselenggarakan oleh pemerintah. Kekuasaan ini merupakan penjabaran dari nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana terdapat dalam sila kelima Falsafah Pancasila. Teori kekuasaan negara atas sumberdaya alam merupakan jiwa dari sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dimana sila kelima ini dijiwai dan menjiwai sila-sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, serta kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dalam Falsafah Pancasila, harus dipahami bahwa antara sila yang satu dengan sila yang lainnya saling menjiwai dan dijiwai. Sehingga, antara sila-sila dari kelima sila tersebut terdapat hubungan yang saling bertautan dan komplementer sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh bagaikan sebuah piramida.³¹

Pancasila, khususnya sila kelima, merupakan sumber dari segala sumber hukum harus menjadi landasan teori utama dalam penguasaan sumberdaya alam Indonesia. Selain itu, teori ini juga merupakan landasan kebijakan bagi politik pengaturan hukum bidang-bidang sumberdaya alam dan sekaligus merupakan landasan politik ekonomi Indonesia, yang kemudian secara normatif dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945.³² Rujukan formal penguasaan sumberdaya alam di Indonesia dapat ditemukan dasar normatifnya pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu: *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Inti dari pasal ini adalah dinyatakannya konsep penguasaan oleh negara terhadap sumberdaya alam.

³¹ Sunarjo W Reksosuhardjo, *Filsafat Pancasila secara Ilmiah dan Aplikatif*, (Yogyakarta: ANDI, 2004), hlm.43. Lihat juga, Darji Darmodihardjo dan Sidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 243.

³² Sunoto, *Filsafat Pancasila; Pendekatan melalui Metafisika, Logika, dan Etika*, (Yogyakarta : Hinindita, 1989), hlm. 116-117.

Negara sebagai organisasi tertinggi dari suatu bangsa, diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk membuat peraturan hukum.³³ Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Tetapi lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran ekonomi, dan peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang bermodal.³⁴ Rumusan pengertian hak penguasaan negara ialah negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumberdaya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Oleh karena itu, terhadap sumberdaya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat orang banyak, karena berkaitan dengan kemaslahatan umum (*public utilities*) dan pelayanan umum, harus dikuasai negara dan dijalankan oleh pemerintah, dimana sumberdaya alam tersebut harus dapat dinikmati oleh rakyat secara berkeadilan, keterjangkauan, dalam suasana kemakmuran dan kesejahteraan umum yang adil dan merata.

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara dari Pasal 33 UUD 1945 juga dapat dicermati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi pada kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumberdaya alam. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara Undang-Undang tentang Minyak dan Gas, Undang-Undang tentang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang tentang Sumberdaya Air, menafsirkan mengenai “hak menguasai negara (HMN)” bukan dalam makna memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bertuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi di atas, saat ini dikenal dengan sebutan *Doktrin Panca Fungsi Penguasaan Negara*.

³³ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 99.

³⁴ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta : Mutiara, 1977), hlm. 28.

Maksudnya, dengan putusannya tersebut Mahkamah Konstitusi mengkonstruksi 5 (lima) fungsi negara dalam menguasai cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.³⁵

Menurut Darmansyah, dalam era otonomi daerah, desentralisasi kekuasaan kepada daerah disusun berdasarkan pluralisme daerah otonom dan pluralisme otonomi daerah. Daerah otonom tidak lagi disusun secara bertingkat (daerah tingkat I, daerah tingkat II, dan desa sebagai unit administrasi pemerintahan terendah) seperti pada masa Orde Baru, melainkan dipilah menurut jenisnya, yaitu daerah otonom provinsi, daerah otonom kabupaten, daerah otonom kota, dan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai daerah otonom yang asli. Jenis, jumlah tugas dan kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom (otonomi daerah) tidak lagi bersifat seragam seluruhnya, tetapi hanya yang bersifat wajib saja yang sama, sedangkan kewenangan pilihan diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota untuk memilih jenis dan waktu pelaksanaannya.³⁶

Dalam penelitian ini Peneliti akan menggunakan kerangka teori tersebut di atas dimana kesejahteraan sosial adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. Dengan menempatkan Pasal 33 UUD NRI 1945 di bawah judul Bab “Kesejahteraan Sosial” itu, berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sosial merupakan *test* untuk keberhasilan pembangunan, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi apalagi kemegahan pembangunan fisik. Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah pasal yang mulia, pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang-perorang. Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah pasal restrukturisasi ekonomi, pasal untuk

³⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 mengenai Pengujian Undang-Undang Sumberdaya Air.

³⁶ Darmansyah, *Optimalisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah, Dalam Otonomi Daerah; Evaluasi & Proyeksi*, (Jakarta : Yayasan Harkat Bangsa-Partnership, 2003), hlm. 193.

mengatasi ketimpangan struktural ekonomi. Berdasarkan hal tersebut, maka Peneliti akan berpijak dan menggunakan teori tersebut.

1.5.2 Kerangka Konseptual

Dalam penelitian ini, Peneliti akan memaparkan beberapa pengertian dasar tentang istilah-istilah yang berkaitan dengan topik yang akan dibahas dalam tulisan ini. Kerangka konseptual merupakan penggambaran hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti.³⁷ Dengan demikian kerangka konsep merupakan pengarah atau pedoman yang lebih konkret dari kerangka teori dan mencakup definisi operasional atau kerja.³⁸ Istilah dan pengertian tersebut antara lain adalah:

1. Barang adalah setiap benda, baik benda berwujud maupun benda tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen maupun pelaku usaha.³⁹
2. Jasa adalah setiap layanan, yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.⁴⁰
3. Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.⁴¹

³⁷ Sri Mamudji *et. al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm.68.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 16.

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 1.

⁴¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Nomor 4 Tahun 2009, LN tahun 2009 Nomor 4, TLN Nomor 4959, Pasal 1 angka 1.

4. Batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan.⁴²
5. Pertambangan Batubara adalah pertambangan endapan karbon yang terdapat di dalam bumi, termasuk bitumen padat, gambut, dan batuan aspal.⁴³
6. Badan Usaha adalah setiap badan hukum yang bergerak di bidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁴
7. Hukum Pertambangan adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur tentang kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian (tambang) dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian.⁴⁵

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu unsur yang mutlak diperlukan dalam suatu penelitian ilmiah, karena dengan metode penelitian dapat mendekatkan antara masalah yang terdapat dalam penelitian dengan teori yang terkait. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif.⁴⁶ Penelitian yuridis normatif atau penelitian kepustakaan adalah penelitian yang mencoba menggambarkan dan/atau memecahkan masalah hukum dengan berdasarkan pada sumber-sumber hukum, khususnya sumber-sumber hukum tertulis, misalnya peraturan perundang-undangan, putusan hakim, dokumen-dokumen hukum seperti traktat dan perjanjian, termasuk pendapat pakar/doktrin. Penelitian ini dilakukan sebagai upaya untuk memberikan

⁴² *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

⁴³ *Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

⁴⁴ *Ibid.*, pasal 1 angka 23.

⁴⁵ H.Salim HS., *op. cit.*, hlm.8.

⁴⁶ Sri Mamudji *et. al., op.cit.*, hlm. 5.

gambaran mengenai pelaksanaan pembayaran Royalti berdasarkan ketentuan PKP2B dan Perjanjian Kerjasama dalam sebuah industri batubara.

Secara umum, data penelitian biasanya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat (data primer) dan data sekunder.⁴⁷ Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan pustaka dan dokumen sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yang mencakup Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara; Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2010 tentang Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara; Permen Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor 34 Tahun 2009 tentang Permen Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia tentang Pengutamaan Pemasokan Mineral dan Batubara untuk Kepentingan Dalam Negeri; Permen Energi dan Sumberdaya Manusia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Permen Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara; Peraturan Pemerintah No. 144 Tahun 2000 Tentang Jenis Barang Dan Jasa Yang Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.
2. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam Penelitian ini, Peneliti juga menggunakan buku-buku ilmiah, makalah-makalah dan jurnal yang berkaitan dengan pertambangan mineral dan batubara.
3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang yang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, serta bahan-bahan primer, sekunder dan tersier (penunjang) di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 51.

budaya, sosiologi, ekologi, lingkungan, filsafat dan lainnya yang dipergunakan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian.

1.7. Sistematika Penelitian

Penulisan penelitian ini terdiri dari lima bab yang saling berkaitan satu dengan yang lain.

Bab Pertama akan menjelaskan mengenai Latar Belakang, Pokok Permasalahan, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Jenis Penelitian, Analisa, Kerangka Teori, Kerangka Konsepsional dan Sistematika Penulisan.

Bab Dua akan membahas mengenai royalti batubara dalam sistem hukum nasional Indonesia terkait pemanfaatan sumberdaya alam. Pertama dibahas mengenai segi-segi sosio-ekonomi royalti mineral, kemudian politik hukum pemanfaatan sumberdaya alam di Indonesia, dan akhirnya mengenai segi-segi hukum kontrak dan hukum administrasi dalam perusahaan batubara.

Bab Tiga akan mengidentifikasi dan mengulas mengenai ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai, dan berkenaan dengan, perjanjian kerjasama perusahaan pertambangan batubara dan perjanjian kerjasama penjualan batubara, yang meliputi ketentuan-ketentuan hukum di bidang pertambangan umum, keuangan negara dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Bab Empat akan membahas mengenai masalah-masalah yang ditemui dalam pelaksanaan pembayaran royalti batubara dalam rangka perjanjian kerjasama perusahaan pertambangan batubara dan perjanjian kerjasama penjualan batubara di Indonesia, dalam mana masalah-masalah tersebut pertamanya akan diidentifikasi, dideskripsikan kemudian dianalisis dari perspektif hukum. Pembahasan akan meliputi diskusi mengenai sejarah perkembangan mekanisme perjanjian kerjasama perusahaan pertambangan batubara itu sendiri, kemudian munculnya masalah penunggakan pembayaran royalti tambang batubara, dan akhirnya kemungkinan-kemungkinan masalah tersebut.

Bab Lima berisi simpulan dan saran.

BAB II

ROYALTI BATUBARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA TERKAIT PEMANFAATAN SUMBERDAYA ALAM

2.1 Segi-segi Sosio-ekonomi Royalti Mineral

2.1.1 Royalti sebagai Penerimaan Sektor Mineral

Pemerintah harus mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor pertambangan mineral dan migas, menyisir setiap rekayasa dan celah hukum yang selama ini mereka mainkan. Namun, langkah tersebut tetap tidak boleh mengganggu iklim investasi di sektor yang strategis ini. Di lain sisi, perusahaan tambang dan migas tidak boleh hanya bernafsu untuk mengeruk kekayaan alam Indonesia semua tapi kurang memberikan timbal balik yang sepadan kepada negara. Mereka juga harus meningkatkan dana tanggung-jawab sosial (CSR) untuk penduduk sekitar yang umumnya justru miskin di tengah kekayaan alam yang berlimpah. Pembangunan yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan negara dibiayai dari penerimaan negara yang berasal dari pajak dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Salah satu bentuk PNBP yang memberikan kontribusi cukup signifikan dalam penerimaan negara adalah PNBP di bidang pertambangan umum. Sampai saat ini, sektor energi dan sumberdaya mineral (ESDM) masih menjadi sumber penggerak utama roda perekonomian nasional, baik dalam perannya sebagai sumber penerimaan negara, penyedia energi, menarik investasi maupun penyedia bahan baku industri.⁴⁸

PNPB memiliki peranan penting untuk meningkatkan pembiayaan pembangunan. UU Nomor 20 Tahun 1997 tentang *Penerimaan Negara Bukan Pajak* mengartikan PNBP sebagai seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Penerimaan dari sektor perpajakan meliputi penerimaan yang berasal dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai, Pajak Bumi

⁴⁸ Sembiring, Simon Felix. *Jalan Baru untuk Tambang: Mengalirkan Berkah bagi Anak Bangsa*. (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009) Hlm. 48.

dan Bangunan, Bea Materai, Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan, penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, dan penerimaan negara dari minyak dan gas bumi, yang didalamnya terkandung unsur pajak dan royalti yang diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan, mengingat unsur pajak lebih dominan.⁴⁹ PP Nomor 45 Tahun 2003, sementara itu, menentukan bahwa tarif royalti bersifat *ad valorem* (dalam presentasi) dan dikenakan terhadap harga jual yang telah dikalikan dengan jumlah produksi. Besarnya tarif berbeda-beda untuk setiap jenis dan kualitas bahan galian. PP ini juga menentukan mengenai besarnya tarif royalti untuk batubara. Selain itu, ditentukan juga bahwa cara pengenaan, pemungutan dan penyetoran PNPB diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan dari Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral.⁵⁰

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, bagian daerah dari penerimaan sumberdaya alam sektor pertambangan umum (pertambangan mineral dan batubara) meliputi (a) Iuran Tetap atau pajak tanah (*landrent*), dan (b) Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi atau Royalti. Royalti inilah yang merupakan iuran produksi yang dibayarkan kepada negara atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan eksploitasi sesuatu atau lebih bahan galian. Bagian daerah dari Royalti adalah sebesar 80 persen dengan rincian 16 persen untuk provinsi yang bersangkutan, 32 persen untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32 persen untuk kabupaten/kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan.⁵¹ Dalam pada itu, dijelaskan lebih lanjut bahwa Penerimaan Iuran Tetap (*land rent*) "adalah seluruh penerimaan iuran yang diterima Negara sebagai imbalan atas kesempatan Penyelidikan Umum, eksplorasi, atau Eksploitasi pada

⁴⁹ UU Nomor 20 Tahun 1997. Penjelasan Umum.

⁵⁰ PP Nomor 45 Tahun 2003. Pasal 9 *jo.* Pasal 1 Ayat 2 dan. Pasal 3

⁵¹ UU Nomor 33 Tahun 2004. Pasal 17.

suatu wilayah Kuasa Pertambangan;"⁵² sedangkan Penerimaan Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (*royalty*)...

"...adalah Iuran Produksi yang diterima Negara dalam hal Pemegang Kuasa Pertambangan Ekplorasi mendapat hasil berupa bahan galian yang tergali atas kesempatan Eksplorasi yang diberikan kepadanya serta atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan eksploitasi (*royalty*) satu atau lebih bahan galian."⁵³

2.1.2 Instrumen-instrumen Royalti Mineral

Meskipun struktur dan tingkat royalti mineral bervariasi secara internasional, namun untuk alasan yang sama, yaitu pembayaran kepada pemilik sumberdaya mineral sebagai imbalan atas penghapusan mineral dari tanah. Royalti, sebagai instrument untuk kompensasi, yaitu yang pertama adalah pembayaran sebagai imbalan atas izin dimana memberikan perusahaan pertambangan akses ke mineral dan yang kedua memberikan perusahaan hak untuk mengembangkan sumberdaya untuk kepentingannya sendiri. Evolusi instrumen royalti telah menjadi lebih kompleks dari waktu ke waktu, sebagai deskripsi hukum kepemilikan hak mineral dikembangkan di samping penguasaan terpisah untuk pengembang mineral di bawah hukum mineral. Pemilik hak mineral dipahami sebagai properti hukum, yang bervariasi dari satu negara ke negara. Seorang pemilik bisa merupakan sebuah komunitas sebagai kelompok orang yang komunal kepemilikan berasal dari hukum adat kuno; individu, seperti halnya di negara-negara di mana ada jejak masyarakat hukum; atau kedaulatan pemerintah atas sumberdaya mineral dalam wilayahnya dalam hal hukum internasional. Dampak memiliki kedaulatan nasional atas sumberdaya alam tidak boleh diremehkan. Sebagai negara mulai mengambil alih sumberdaya mineral,

⁵² *Ibid.* Penjelasan Pasal 17 huruf a.

⁵³ *Ibid.* Penjelasan Pasal 17 huruf b.

mereka memperkenalkan royalti mineral, yang dari waktu ke waktu dimasukkan ke rezim pendapatan umum suatu negara.⁵⁴

Jika pemerintah memutuskan untuk memberlakukan royalti, dapat dilakukan pendekatan penilaian dalam berbagai cara. Pendekatan yang diambil akan mempengaruhi investor dan pemerintah. Tidak semua pihak melihat jenis royalti dengan cara yang sama, keuntungan dan kerugian dari pendekatan royalti dibahas dari berbagai sudut pandang dari kedua pihak yaitu investor dan pemerintah. Beberapa royalti adalah relatif mudah untuk dinilai dan dipantau, dan yang lain lebih khusus lagi. Ada implikasi administratif dari jenis royalti yang dipilih dan catatan dari pemerintah yang sesuai untuk mengelola berbagai royalti jenis. Royalti atau Hak atas Royalti (*Royalty Interest*) di Industri Pertambangan. Bagian untuk pemilik tanah atau pemberi sewa (pihak yang menyewakan) dari suatu produksi, dalam bentuk uang atau produk, tanpa pembebanan biaya produksi. Sementara itu, *Overriding Royalty* adalah suatu bagian dari bahan tambang atau minyak bumi yang diproduksi, tanpa pembebanan biaya produksi, dibayarkan ke pihak selain dari pemberi sewa yang melebihi dan di atas royalti bagi pemberi sewa.⁵⁵

Royalti pribadi di properti pertambangan ada di antara individu, instansi pemerintah, perusahaan swasta, perusahaan publik, konsorsium pemilik tanah, dan masyarakat secara pribadi atau kelompok masyarakat. Banyak pihak pengaturan royalti swasta yang kemudian timbul situasi dimana sebuah perusahaan yang mengkhususkan diri dalam eksplorasi menemukan deposit dan kemudian transfer dengan imbalan royalti bunga, haknya untuk mengembangkan deposit yang untuk sebuah perusahaan yang mengkhususkan diri di pertambangan. Situasi lain yang umum terjadi ketika sebuah perusahaan yang mengeksplorasi tambang mineral memiliki properti yang tidak strategis, yaitu terlalu kecil atau besar atau mineral yang salah, dan transfer pertambangan tepat untuk suatu kepentingan royalti.

⁵⁴ Otto, James (*et.al.*). *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society*. (Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, 2006), hlm. 41.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

Royalti tidak terbatas pada pungutan biaya pada sektor swasta dengan pemerintah, dan pada kenyataannya royalti adalah umumnya antara pihak swasta. Royalti Pemerintah cenderung seragam untuk pemegang hak jenis mineral.⁵⁶

2.1.3 Dampak-dampak Royalti pada Investor, Pasar, Negara dan Rakyat

Sebuah negara yang bergantung pada perusahaan pertambangan swasta untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumberdaya mineralnya harus bersaing dengan negara lain dalam hal investasi. Iklim investasi ini, yang menggambarkan bagaimana menariknya negara itu adalah untuk investor domestik dan investor asing, yang mana pada akhirnya bergantung pada dua pertimbangan: pertama, pada tingkat *rate of return* dimana negara itu menawarkan investor pada investasi mereka dalam proyek-proyek dalam negeri, dan kedua, tingkat risiko yang terkait dengan proyek tersebut. Kedua faktor penentu tersebut pada gilirannya bervariasi dengan sejumlah faktor, termasuk potensi geologi negara itu, stabilitas politik, tingkat korupsi, rezim pajak, dan PP.⁵⁷

Wakil rakyat semakin dipaksa untuk memberikan bukti kepada para pemilihnya, dan memastikan bahwa sumberdaya mineral mereka dikembangkan secara berkelanjutan yang bermanfaat untuk generasi sekarang maupun masa depan. Hal ini memerlukan keseimbangan dari dua isu pertentangan: mendorong pemerintah untuk mengurangi daya saing dan memastikan kompensasi yang memadai atas hilangnya aset seorang warga negara. Kebutuhan investasi mineral menuntut iklim politik dan ekonomi yang memungkinkan pengembang mineral untuk beroperasi. Perlu untuk menarik investasi asing dan sampai pada kesimpulan bahwa negara berkembang berada dalam persaingan satu sama lain, sebagian besar karena kekurangan modal dalam negeri. Dalam mengejar modal asing, negara berkewajiban untuk menawarkan keuntungan dengan resiko yang kecil bagi investor asing. Dalam mencoba untuk menarik investasi mineral, beberapa negara berkembang menurunkan tarif royalti mereka, sementara yang

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 124.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 183.

lain tidak dibebankan royalti sama sekali. Contoh negara yang tidak memiliki royalti adalah Chili, Peru, Afrika Selatan, dan Zimbabwe. Penyesuaian mungkin menjadi tak terelakkan sebagai tekanan politik, karena masyarakat sipil akan menyaksikan menipisnya aset nasional tanpa adanya manfaat nyata yang langsung dirasakan.⁵⁸

Royalti dapat mengubah daya saing di antara negara-negara produsen dengan dua cara. Pertama, mereka mempengaruhi daya tarik iklim investasi di negara produsen, namun, royalti hanya salah satu dari sejumlah variabel yang mempengaruhi kemampuan negara-negara pertambangan untuk menarik investasi baru, dan penting untuk tidak membesar-besarkan kesempatan mereka secara keseluruhan secara signifikan. Potensi geologi sebuah negara, stabilitas politik, dan rezim perpajakan secara keseluruhan adalah kemungkinan pentingnya sama atau lebih besar. Kedua, royalti mempengaruhi daya saing produsen dalam jangka pendek yaitu dijalankan dengan mengubah biaya produksi tambang operasi.⁵⁹

Ekspor mineral pada negara-negara berkembang dimana mereka menerima secara signifikan pendapatan mineral dari jumlah satuannya dan iklan royalti menikmati aliran lebih stabil dari pendapatan selama siklus bisnis. Secara khusus, mereka menikmati lebih banyak pendapatan selama penurunan dalam siklus bisnis daripada jika royalti pendapatan mineral yang diberikan nol. Dengan demikian, negara-negara ini dapat menghabiskan lebih banyak di dalam negeri, terutama di wilayah yang terkena oleh krisis ekonomi paling parah. Iklim investasi domestik, terutama dalam kasus penghasil mineral negara-negara berkembang, dapat sangat mempengaruhi kemampuan negara-negara untuk menarik modal dan teknologi dari luar negeri. Hal ini, pada gilirannya, memiliki implikasi penting untuk pertumbuhan dan perkembangan jangka panjang. Royalti dapat memiliki sejumlah dampak ekonomi mikro pemerintah dan tuan rumah negara, termasuk pada iklim investasi swasta dan pembagian risiko.⁶⁰

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 184.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 219.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 227.

2.1.4 Praktik Terbaik Tata-pemerintahan Royalti

Untuk mewujudkan praktik terbaik tata-pemerintahan dalam bidang royalti mineral adalah kuncinya terdapat pada keterbukaan, penguasaan, dan pengaturan aliran sumberdaya alam.⁶¹ Perusahaan tambang diminta transparan. Pemerintah mendorong seluruh perusahaan tambang mineral dan batubara yang beroperasi di Indonesia untuk menyetorkan semua kewajiban keuangan kepada pemerintah berupa pajak dan royalti sesuai dengan aturan yang berlaku. Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Widjajono Partowidagdo mengatakan kementeriannya akan meminta perusahaan tambang melaporkan hasil produksi dan pendapatannya secara transparan, sehingga bisa diketahui jumlah dana yang wajib disetorkan kepada negara. Pemerintah memiliki dasar hukum yang kuat untuk mendesak perusahaan tambang menyesuaikan setorannya kepada negara, yakni UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan PP Nomor 45 tahun 2003 tentang tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian ESDM.⁶²

Di sektor pertambangan, Indonesia memiliki sumberdaya mineral yang cukup besar seperti emas, tembaga, perak, nikel, batubara, bauksit dan sebagainya. Saat ini Indonesia merupakan salah satu produsen emas, tembaga dan batubara terpenting di dunia. Produksi batubara Indonesia yang pada awal tahun 1970-an kurang dari 1 juta ton per tahun, pada akhir tahun 1990-an telah mencapai kurang lebih 80 juta ton per tahun. Produksi pertambangan yang lain seperti emas, tembaga, dan nikel juga meningkat dengan tajam. Dengan demikian, pertumbuhan produksi di bidang pertambangan merupakan sektor yang tertinggi dari seluruh industri primer dalam lima tahun terakhir.

Kegiatan pertambangan yang dilakukan secara besar-besaran telah mengubah bentang alam yang selain merusak tanah juga menghilangkan vegetasi yang berada di atasnya. Lahan-lahan bekas pertambangan membentuk kubangan-kubangan raksasa, sehingga hamparan tanah menjadi gersang dan bersifat asam

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 239.

⁶² "Perusahaan Tambang Diminta Transparan." *Harian Bisnis Indonesia*, 21 Oktober 2011, hlm. 9.

akibat limbah *tailing* dan batuan limbah yang dihasilkan dari kegiatan pertambangan. Dalam kurun waktu tiga dekade sejarah pertambangan banyak diwarnai konflik dengan masyarakat lokal karena ketidakpuasan unsur-unsur masyarakat di daerah. Salah satu penyebabnya adalah sistem perijinan pertambangan yang dikelola secara tersentralisasi, sehingga menciptakan ketidakadilan bagi masyarakat adat/lokal. Manajemen pertambangan yang sentralistis juga menimbulkan benturan kepentingan antara pertambangan dengan sektor lain. Wilayah pertambangan yang diberikan kepada para investor melalui sistem kontrak karya (KK) sebagian besar terletak dalam kawasan hutan lindung atau bahkan dalam kawasan taman nasional, sehingga menimbulkan kerusakan kawasan hutan dan taman nasional.

Dalam kondisi krisis, pemerintah mengharapkan ekspor pertambangan di pasar global akan menambah pendapatan negara dan menstabilkan nilai tukar asing serta mengontrol defisit. Namun dari pengelolaan pertambangan di Indonesia saat ini, akan sukar untuk mengandalkan industri pertambangan yang eksis saat ini. Peningkatan pendapatan negara hanya akan terjadi jika industri yang ada saat ini meningkatkan produksi atau profit. Artinya, akan terjadi berbagai implikasi yang terkait dengan lingkungan. Peningkatan aktifitas pertambangan tentunya akan menambah kerusakan lingkungan yang sudah terjadi sebelumnya akibat eksploitasi pertambangan yang berlebihan. Pertambangan skala kecil hanya akan memberi input pencemaran lingkungan dibandingkan hasilnya. Kesulitan monitoring dan lemahnya pengaturan untuk pertambangan skala kecil ini akan mempercepat kerusakan lingkungan. Selain itu juga dengan adanya pemotongan budget di setiap departemen akan berimplikasi pada monitoring aktifitas pertambangan serta penegakan hukum yang mengabaikan aspek lingkungan.⁶³

2.2 Politik Hukum Pemanfaatan Sumberdaya Alam di Indonesia

⁶³ *Ibid.*

2.2.1 Sektor Energi sebagai sektor yang “Penting dan Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak”

Negara, dibenarkan untuk melakukan campur-tangan terhadap sesuatu sektor industri dengan dua syarat; *pertama*, sektor itu **penting**, dan *kedua*, sektor itu **menguasai hajat hidup orang banyak**.⁶⁴ Dengan digunakannya kata sambung "dan" dalam ketentuan itu, kedua syarat ini harus terpenuhi sehingga negara dapat melakukan "penguasaan" atas sesuatu sektor industri. Hatta memberikan petunjuk untuk memahami pengertian "penting". Ia terutama mengaitkan dengan kenyataan bahwa beberapa industri sangat padat modal dan padat teknologi sehingga usaha partikelir kiranya akan kesulitan atau enggan memasukinya. Hal ini mengindikasikan sifat strategis dari sesuatu sektor industri. Akan tetapi, kestrategisan suatu industri tidak lantas menjustifikasi penguasaan negara atasnya. Selain strategis, industri itu harus juga menghasilkan barang dan jasa yang menjadi salah satu kebutuhan dasar dari sebagian besar populasi; atau dengan kata lain, "menguasai hajat hidup orang banyak." Lagipula, kombinasi keduanya -suatu industri yang padat modal, yang produknya dibutuhkan orang banyak- adalah kondisi idaman pemodal-besar manapun: permintaan yang tidak elastis dan monopoli atas akses modal dan teknologi. Oleh karena itu, negara sebagai alat kekuasaan rakyat harus mencegah agar itu tidak terjadi.

Sektor "pertambangan dan energi" sangat tepat untuk memperlihatkan konstruksi logika ini. Sektor pertambangan sendiri mungkin merupakan sebuah sektor yang strategis, karena usaha pertambangan pada umumnya bersifat sangat padat-modal dan padat-teknologi agar mencapai skala ekonomi tertentu. Akan tetapi, sektor pertambangan, terutama berbagai mineral dan logam, tidak dapat dikatakan sebagai "menguasai hajat hidup orang banyak", karena kebanyakan produknya tidak lantas dikonsumsi oleh sebagian besar populasi. Sektor energi, sebaliknya, adalah sebuah sektor yang jelas menguasai hajat hidup orang banyak. Terlebih dalam dunia modern ini, bisa dipastikan hampir tidak ada rumah-tangga maupun industri bahkan orang perseorangan sekali pun yang bukan merupakan konsumen energi. Pengusahaannya pun, yang pada dasarnya menggunakan

⁶⁴ UUD 1945. Pasal 33 Ayat (2).

teknik-teknik yang mirip dengan pertambangan pada umumnya, menghendaki modal dan teknologi yang sangat intensif. Singkatnya, pertambangan adalah "cabang produksi yang penting *namun tidak* menguasai hajat hidup orang banyak", sedangkan energi adalah "cabang produksi yang penting *dan* menguasai hajat hidup orang banyak." (Sebagai catatan, industri pangan, misalnya, adalah cabang produksi yang, meski menguasai hajat hidup orang banyak, namun kurang penting, karena masih mungkin diusahakan pada skala kecil sampai menengah oleh petani-petani perorangan, misalnya).

Dalam mencermati permasalahan pertambangan dan energi dari perspektif ini, sudah pada tempatnya jika kebiasaan menyatukan "pertambangan dan energi" dalam satu kategori disikapi dengan lebih waspada. Pertambangan dan energi, jika dipahami sebagai satu kategori yang utuh, mengindikasikan hasrat untuk menguasai suatu cabang produksi yang tidak saja penting tetapi juga menguasai hajat hidup orang banyak, yang menjadi dambaan imperialis ekonomi (baca: pedagang tamak) mana pun sepanjang masa. Nyaris tidak ada alasan, kecuali yang disebutkan di atas, untuk meletakkan keduanya dalam satu kategori. Sebaliknya, menurut UUD NRI 1945, negara Indonesia juga kiranya tidak dibenarkan untuk memahami permasalahan pertambangan dan energi sedemikian itu. Negara dibenarkan melakukan campur-tangan yang ekstensif sekali pun dalam sektor energi, karena sifatnya yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak itu.

2.2.2 Kepemilikan Nasional Atas Sumberdaya Alam

Hak Bangsa Indonesia, menurut Harsono, adalah istilah para pakar untuk menggambarkan hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak ini merupakan hak tertinggi dalam sistem hukum tanah nasional yang menjadi sumber dari semua hak penguasaan atas tanah lainnya.⁶⁵ Dalam hal ini "Bangsa Indonesia" merupakan subjek hak, sedangkan "bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" merupakan objek hak tersebut. Dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945 di

⁶⁵ UU Nomor 5 Tahun 1960. Pasal 1 Ayat (2) dan (3).

muka sidang *Dokuritsu Junbi Chosakai* atau Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Soekarno menyatakan bahwa:⁶⁶ Bangsa Indonesia, *Natie* Indonesia, bukanlah sekedar satu golongan orang yang hidup dengan “*le desir d’etre ensemble*” (kehendak untuk bersama; penulis)... tetapi Bangsa Indonesia ialah seluruh manusia yang menurut geopolitik yang telah ditentukan oleh Allah SWT tinggal di kesatuannya semua pulau Indonesia dari ujung utara Sumatera sampai ke Irian, seluruhnya!

Soekarno dan para pendiri bangsa lainnya umumnya sepakat bahwa, selain diikat oleh kehendak untuk bersama karena perasaan senasib sepenanggungan selama berada di bawah penindasan kolonialisme dan imperialisme,⁶⁷ Bangsa Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dari keterkaitannya dengan tanah airnya yang membentang dari Sabang sampai Merauke, yang merupakan satu kesatuan geopolitik tersendiri berupa kepulauan Indonesia. Secara geografis, perairan dan pulau-pulau Indonesia yang berada di antara benua Asia dan Australia memang merupakan suatu unit geografis tersendiri karena struktur dan posisinya yang khusus.⁶⁸

Pemahaman mengenai keterkaitan erat antara bangsa dan tanah-airnya inilah sebagai subjek hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUPA, yakni: “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.” Deklarasi legal-formal ini menjadi penting artinya karena kekhasan kebangsaan Indonesia; bahkan satu-satunya pemersatu yang kasat mata bagi Bangsa Indonesia adalah kesatuan wilayahnya itu. Ayat (2) dan ayat-ayat berikutnya menjelaskan tentang objek dari hak itu, yang meliputi bumi, air, dan ruang angkasa. Akibat kekhasan kebangsaan ini, Ayat (1) dan (2) sesungguhnya saling menjelaskan bahwa Bangsa Indonesia

⁶⁶ Soekarno, “Lahirnya Pancasila,” (Pidato) dalam Departemen Penerangan RI, *Penetapan Bahanbahan Indoktrinasi*, (Bandung: Penerbit Dua R, 1961), hlm. 17.

⁶⁷ Soekarno, “Nasionalisme, Islamisme, Marxisme,” dalam Departemen Penerangan RI, *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid I, (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1964), hlm. 26.

⁶⁸ Mochtar Kusumaatmadja, “Sovereign Rights Over Indonesian Natural Resources: An Archipelagic Concept of Rational and Sustainable Resource Management,” *Jurnal Hukum Internasional*, Volume 4 (Nomor 2 Januari 2007): 199-200.

adalah orang-orang yang mendiami kepulauan Indonesia, dan kepulauan Indonesia adalah kepulauan yang didiami Bangsa Indonesia; demikian telah menjadi kehendak Tuhan Yang Maha Esa dan oleh karena itu bersifat abadi. Inilah yang disebut *dasar kenasionalan* hukum agraria.⁶⁹

Konstruksi hukum Hak Bangsa Indonesia berimplikasi pada kepemilikan bersama segala kekayaan alam yang berada di dalam wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia oleh seluruh Bangsa Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam UUPA, di mana hanya warganegara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa;⁷⁰ dan bahwa tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.⁷¹ Terkait dengan sumberdaya mineral, dengan demikian semua sumberdaya mineral adalah milik bersama semua warganegara Indonesia; dengan kata lain, hanya warganegara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan sumberdaya mineral itu, dan tiap-tiap mereka mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas sumberdaya mineral itu bagi diri sendiri maupun keluarga mereka.

2.2.3 Hak Menguasai Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Rakyat

Apabila Hak Bangsa Indonesia memiliki dua segi, yaitu segi keperdataan di mana kepemilikan seluruh bumi, air, ruang angkasa Indonesia, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di tangan Bangsa Indonesia seluruhnya, dan segi hukum publik berupa tugas dan wewenang untuk

⁶⁹ UU Nomor 5 Tahun 1960. Penjelasan Umum UUPA, II. Dasar-dasar hukum agraria nasional, Angka (1). Lihat juga Beodi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jilid I Hukum Tanah Nasional). (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2003), hlm. 162-163. Selain bersifat nasional, Pasal 1 Ayat (1) dan (2) juga menunjukkan bahwa sifat hukum tanah nasional Indonesia adalah *komunalistik religius*, sejalan dengan hukum adat yang dijadikan dasarnya.

⁷⁰ UU Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 9 Ayat (1).

⁷¹ *Ibid.*, Pasal 9 Ayat (2).

mengelolanya;⁷² maka segi hukum publik inilah yang diserahkan kepada Negara selaku kuasa dan petugas Bangsa. Perincian tugas dan kewenangan itu adalah sebagai berikut: (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan, (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁷³ Harus dicatat bahwa yang terlibat sebagai Petugas Bangsa ini bukan hanya cabang kekuasaan eksekutif dari negara saja, melainkan meliputi semua cabang kekuasaan negara termasuk kekuasaan legislatif dan yudikatif. Hal ini tampak pada tugas “mengatur dan menentukan” yang selayaknya menjadi tugas kekuasaan legislatif pusat, tugas “menyelenggarakan dan menentukan” yang merupakan tugas kekuasaan eksekutif, ditambah tugas kekuasaan yudikatif untuk mengadili sengketa-sengketa yang terjadi dalam pelaksanaannya oleh seluruh Bangsa Indonesia, baik di antara rakyat maupun antara rakyat dan negara.⁷⁴ Dengan demikian, pengaturan kelembagaan yang demikian tidak boleh lantas dipandang sebagai totaliter, karena sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD NRI 1945 sendirilah yang akan menjamin agar cabang kekuasaan manapun tidak tergelincir ke arah penggunaan kekuasaan semata-mata tanpa dasar hukum yang merupakan cerminan kehendak rakyat.⁷⁵

Hak Menguasai Negara sebagai sebuah lembaga hukum tercipta pada tanggal 18 Agustus 1945, ketika wakil-wakil Bangsa Indonesia menyusun UUD 1945 melimpahkan tugas dan kewenangan pada Negara Republik Indonesia,

⁷² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 232 dan 234.

⁷³ UU Nomor 5 Tahun 1960. Pasal 2 Ayat (2).

⁷⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 233 dan 273-274. Lihat juga komentar Fitzpatrick, Daniel, “Beyond Dualism: Land Acquisition and Law in Indonesia,” dalam Lindsey, Timothy (ed.), *Indonesia, Law and Society*. (Leichhardt: The Federation Press, 1999), hlm. 75.

⁷⁵ Perhatian terhadap masalah ini sudah muncul dalam perancangan UUPA, yang tampak dalam jawaban Menteri Agraria Sadjarwo terhadap pandangan umum Anggota DPR-GR Soebagio mengenai UUPA pada tanggal 14 September 1960. Lihat Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 608, Lihat juga Sistem Pemerintahan Negara menurut UUD 1945 dalam Penjelasan UUD 1945 (LN. 1959-75).

seperti dituangkan dalam Pembukaan dan Pasal 33. Bersamaan dengannya terciptalah hubungan hukum yang konkret antara Negara sebagai subyek hak; dan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia beserta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai obyeknya.⁷⁶ Obyek Hak Menguasai Negara meliputi semua tanah – yang berarti seluruh permukaan bumi, air, dan ruang angkasa – dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan menurut UUPA disebut “tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara” yang dalam praktek administrasi sering disingkat sebutannya menjadi “tanah negara” saja. Pengertian “tanah negara” ini tidak sama dengan “tanah milik negara” dalam *domein verklaring*.⁷⁷

Sebagai sebuah interpretasi otentik terhadap pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, ketentuan mengenai Hak Menguasai Negara dalam Pasal 2 UUPA mengindikasikan hubungan hukum yang bersifat publik semata, dan tidak boleh ditafsirkan lain.⁷⁸ Dalam UUPA sendiri ditegaskan bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya apabila negara bertindak sebagai pemilik tanah. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Bangsa Indonesia lebih tepat jika bertindak selaku badan penguasa.⁷⁹ Lagipula, mencarikan landasan bagi tugas dan kewenangan negara pada hak pemilikan negara atas tanah bukan merupakan konsepsi hukum tata negara modern, melainkan konsepsi feodal yang sudah lama ditinggalkan baik dalam praktik maupun teori hukum.⁸⁰

2.2.4 Politik Hukum Pertambangan Orde Baru

⁷⁶ Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 276.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 274.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 234.

⁷⁹ UU Nomor 5 Tahun 1960. Penjelasan Umum II.

⁸⁰ Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 272.

Dengan tersedianya sumberdaya alam yang melimpah, sektor pertambangan khususnya pertambangan umum pada masa orde baru sektor ini mulai diusahakan secara gencar. Pada masa Orde Baru penjabaran Pasal 33 UUD NRI 1945 sepanjang soal penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang ada didalamnya ditafsirkan dengan melahirkan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria, dimana tujuan utama dari UUPA adalah untuk melakukan redistribusi tanah dan melakukan pemerataan penguasaan tanah bagi rakyat.⁸¹ UUPA merupakan produk hukum yang sangat responsif, berwawasan kebangsaan, mendobrak watak kolonialis yang masih mencengkeram bangsa Indonesia sampai 15 tahun menjadi bangsa yang merdeka (tahun 1945 sampai tahun 1960).⁸²

Pada tahun 1960 Pemerintah menerbitkan peraturan pertambangan Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang pertambangan yang mengakhiri berlakunya *Indische Mijn wet* 1899. UU 1960 mengizinkan pemerintah menarik modal asing untuk mengembangkan pola *production sharing contract*. Pola ini maksudnya meminjam modal asing dan akan dikembalikan dengan bagi hasil, pola ini tidak berhasil ditawarkan oleh pemerintah untuk menarik investor ke Indonesia, sehingga perlu untuk merubah ketentuan peraturan tentang pertambangan. Untuk mengatasi keadaan perekonomian Indonesia, diperlukan modal yang cukup untuk membangun Negara. Perekonomian Indonesia pada tahun 1960-1965 digunakan sebagian besar untuk kepentingan politik pemerintah diantaranya proyek pengembalian Irian Barat, Konfrontasi dengan Malaysia, Ganefo, dan pemberian pabrik baja (sekarang jadi Krakatau Steel). Untuk kepentingan perekonomian, Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian menetapkan TAP MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi yaitu sebagai berikut :

⁸¹ Yance Arizona, "Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", (Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi dibawah Tirani Modal, Selasa 5 Agustus 2008 di Fisip Universitas Indonesia), hlm. 2.

⁸² Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 112.

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 serta pembangunan Indonesia (Bab II pasal 10),
3. Dengan mengingat terbatasnya modal dari luar negeri, perlu segera ditetapkan Undang-Undang mengenai modal asing dan modal domestik (Bab VII Pasal 62). TAP MPRS ini menjadi dasar ditetapkannya UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Hukum pertambangan yang berlaku pada pemerintahan era orde baru adalah Undang Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam rangka mempercepat pembangunan ekonomi nasional dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur baik berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 maka pertambangan dikelola sedemikian rupa agar menjadi kekuasaan ekonomi riil untuk masa kini dan akan datang. Dengan demikian UU Nomor 11 Tahun 1967 dibentuk untuk mengusahakan sektor pertambangan agar dapat memperbaiki perekonomian Indonesia, dan jika diperlukan dapat dilakukan dengan bantuan investasi asing yang diatur melalui UU Nomor 1 Tahun 1967. UU Nomor 11 Tahun 1967 dalam penjelasan umumnya mengutamakan penanam modal dalam negeri untuk mengusahakan pertambangan. Pelaksanaan perusahaan penanaman modal dalam negeri dilakukan dengan pemberian Kuasa Pertambangan (KP). Dalam undang-undang ini kuasa pertambangan yang pada waktu itu didominasi oleh perusahaan asing memberikan dalam bentuk kontrak kerja (KK) yang mana masa kontraknya 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun sehingga bila ditotalkan jangka waktu untuk satu kontrak kerja adalah 60 tahun.⁸³ Bila dikaji secara mendalam materi muatan undang-undang ini adalah bersifat sentralistik sehingga tidak memberikan

⁸³ Ari Wahyudi Hertanto, "Kontrak Karya (Suatu Kajian Hukum Keperdataan)," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-38 Nomor 2 April-Juni 2008, hlm. 203.

kewenangan kepada daerah untuk mengaturnya terutama dalam hal pemberian izin dan pembayaran keuntungan.

2.2.5 Politik Hukum Pertambangan Pasca Orde Baru

Dalam era reformasi sekarang ini dimana Pemerintah Daerah diberikan peran yang lebih besar dalam melaksanakan pembangunan di daerah melatar belakangi terciptanya suatu peraturan di bidang pertambangan yang lebih banyak memberikan peran kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola usaha pertambangan di daerahnya masing-masing. Peraturan tersebut adalah UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang menggantikan UU Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Pertambangan. Undang-Undang ini hadir dalam menghadapi tantangan lingkungan strategis dan pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi informasi, hak atas kekayaan intelektual serta tuntutan peran swasta dan masyarakat.

Dibentuknya UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara merupakan konsekuensi dari lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mana telah memberikan kewenangan yang sangat luas pada Pemerintah Daerah yang mana telah memberikan kewenangan yang sangat luas pada Pemerintah Daerah dibidang pertambangan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai Daerah Otonom.⁸⁴ Selain latar belakang yang disebutkan diatas, latar belakang lain dibentuknya UU Nomor 4 Tahun 2009 ini adalah untuk mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas

⁸⁴ Abrar Saleng, "Risiko-Risiko Dalam Eksplorasi Dan Eksploitasi Pertambangan Serta Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak Dari Perspektif Hukum Pertambangan." *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 26 (Nomor 2 Tahun 2007), hlm.9.

kekayaan intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat.⁸⁵
UU Nomor 4 Tahun 2009 mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut :⁸⁶

1. Mineral dan batubara sebagai sumberdaya yang tak terbarukan dikuasai oleh Negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah bersama dengan pelaku usaha;
2. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, Koperasi, Perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
4. Usaha Pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial bagi kesejahteraan rakyat Indonesia;
5. Usaha Pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong timbulnya industri penunjang pertambangan;
6. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi dan partisipasi masyarakat.

Dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang dimaksud dengan Usaha Pertambangan adalah kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi tahapan kegiatan

⁸⁵ UU Nomor 4 Tahun 2009. Penjelasan Umum.

⁸⁶ *Ibid.*

penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan serta pasca tambang.⁸⁷

2.3 Segi-segi Hukum Kontrak dan Hukum Administrasi dalam Pengusahaan Batubara

Seperti halnya hukum pertambangan modern di seluruh dunia pada masanya, UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan* juga menggunakan kontrak sebagai mekanisme hukum utama dalam pengusahaan pertambangan. Perikatan tersebut dibentuk antara Negara melalui pejabat atau badan yang ditunjuk sebagai kuasanya di satu pihak, dengan kontraktor berupa badan hukum privat di pihak lain. Konstruksi hukum yang demikian sesungguhnya cukup unik, karena Negara terutama dalam hal ini, bagaimanapun, berperan ganda; dan seringkali tidak dapat “menahan godaan” untuk berganti-ganti peran. Di satu sisi, Negara adalah suatu badan hukum publik, bahkan penguasa yang berdaulat; di sisi lain, akan tetapi, karena terikat dalam suatu “kontrak,” negara diharapkan untuk berperan sebagai badan hukum privat yang setara kedudukannya dengan pihak kedua dalam suatu perikatan. Bagian ini, karena itu, akan membahas mengenai berbagai aspek dan dimensi dari digunakannya mekanisme kontrak dalam pengusahaan pertambangan batubara, ditinjau dari sudut hukum perikatan dan hukum administrasi negara.

2.3.1 Pengusahaan Batubara Melalui Mekanisme Kontrak

UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Umum dan Batubara* yang berlaku dewasa ini mengandalkan sistem dan mekanisme berbagai perijinan yang cukup rumit untuk mengelola dan memanfaatkan barang tambang dan bahan-bahan galian lainnya. Akan tetapi, pendahulunya, yaitu UU Nomor 11 Tahun 1967, menggunakan mekanisme kontrak sebagai satu-satunya mekanisme hukum yang berlaku bagi pengusahaan pertambangan. Di dalam UU tersebut ditentukan bahwa mekanisme kontrak tersebut dibentuk melalui penunjukan pihak lain sebagai kontraktor oleh Menteri yang lapangan tugasnya meliputi urusan pertambangan. Dalam kontrak yang disebut sebagai "perjanjian karya" ini, sesuatu

⁸⁷ UU Nomor 4 Tahun 2009. Pasal 1 angka 6.

Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara tertentu akan bertindak sebagai pihak pertama selaku pemegang kuasa pertambangan, sedangkan kontraktor tersebut bertindak selaku pihak kedua.⁸⁸ Namun demikian, lebih jauh ditentukan bahwa dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor itu, Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara selaku Kuasa Pertambangan harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri tersebut di atas.⁸⁹

Dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 juga dijelaskan lebih lanjut bahwa ketentuan mengenai kewenangan Menteri untuk menunjuk pihak lain sebagai kontraktor tersebut menjadi dasar hukum bagi kontrak karya, baik dengan pihak modal dalam negeri maupun dengan modal asing.⁹⁰ Selain merupakan atribusi bagi kewenangan Menteri yang lapangan tugasnya meliputi pertambangan, dasar hukum ini terutama merupakan legitimasi bagi kontraktor selaku pihak kedua untuk membuktikan keabsahan kontraknya dan menuntut haknya berdasarkan kontrak itu. Namun demikian, terkait dengan keberlakuan kontrak tersebut, terdapat klausul tambahan bagi keberlakuan perjanjian karya, khususnya yang menyangkut eksploitasi bahan-bahan galian strategis dan/atau pihak kedua dalam perjanjian itu berbentuk penanaman modal asing, yang menentukan bahwa "perjanjian karya... berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)." Dalam pada itu, dijelaskan bahwa konsultasi tersebut dilakukan dengan Pimpinan DPR, khususnya Komisi yang bersangkutan dengan urusan pertambangan, yang penting artinya untuk memastikan bahwa penentuan penetapan kontrak karya dan pelaksanaannya diatur dengan cara yang paling menguntungkan bagi Negara dan masyarakat.⁹¹

Meski berbeda-beda dari satu negara ke negara lain maupun dari satu operasi ke operasi lainnya, beberapa permasalahan dan risiko komersial pokok

⁸⁸ UU Nomor 11 Tahun 1967. Pasal 10 Ayat 1.

⁸⁹ *Ibid.* Pasal 10 Ayat 2.

⁹⁰ *Ibid.* Penjelasan Pasal 10.

⁹¹ *Ibid.* Pasal 10 Ayat 3 *vide* Penjelasan Pasal 10.

selalu muncul dalam penyusunan suatu kontrak pertambangan. Permasalahan-permasalahan dan risiko-risiko ini harus diperhatikan dan ditanggung oleh kedua belah pihak; artinya, tidak saja pihak kontraktor, tetapi juga pemilik tambang - yaitu Negara. Alokasi dan negosiasi risiko dalam kontrak pertambangan yang manapun berkisar pada pengelolaan terhadap permasalahan-permasalahan pokok tersebut, dan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut.

- Apakah suatu perjanjian dibuat berdasarkan jangka waktu atau volume?
- Seberapa besarkah kuantitas minimum atau terjamin yang dapat mempengaruhi operasi-operasi di bawah suatu perjanjian?
- Mekanisme pengendalian utama apa yang akan digunakan dalam penyesuaian lingkup?
- Bagaimanakah perubahan-perubahan akan dikelola?
- Bagaimanakah permasalahan waktu akan dikelola?
- Bagaimanakah produksi volume akan dikelola?⁹²

Beberapa hal berikut ini, karena itu, harus diperjanjikan.

- (i) ketentuan mengenai komunikasi antar para pihak;
- (ii) penyesuaian tujuan-tujuan di antara para pihak;
- (iii) pengelolaan dan transparansi biaya-biaya;
- (iv) pencegahan terhadap duplikasi pengelolaan;
- (v) pencegahan potensi konflik dan penyelesaiannya;
- (vi) fleksibilitas untuk beradaptasi dengan perubahan situasi;
- (vii) kapasitas, utilisasi dan biaya peralatan yang tidak digunakan.

Selain itu, pertimbangan yang matang juga harus selalu mendasari (i) pilihan atas sifat dan lingkup pekerjaan, apakah berdasarkan waktu atau volume; (ii) risiko perubahan pekerjaan dan penundaan-penundaan; dan, (iii) kemampuan Pemilik Tambang dan Kontraktor untuk mengenali, mengelola, mengakomodasi dan mengoreksi kinerja normal maupun situasi-situasi tidak terduga. Permasalahan-

⁹² McCosker, Brad. "A Model Services Contract for the Mining Industry: A Dream or Can It Become Reality?" dalam Honaker, Rick Q. (Ed.) *International Coal Preparation Congress 2010. Conference Proceedings*. (Littleton: Society for Mining, Metallurgy and Exploration, Inc., 2010), hlm. 152.

permasalahan komersial tersebut di atas harus diterjemahkan ke dalam klausul-klausul sebuah Kontrak Pertambangan yang ideal.⁹³

2.3.2 Kerjasama Pengusahaan Batubara sebagai Perbuatan Hukum Administrasi Negara Bersegi-dua

Salah satu perbedaan utama antara perbuatan hukum publik (*publiek rechtshandeling*) dan perbuatan hukum privat (*privaat rechtshandeling*) adalah bahwa yang pertama biasanya bersifat searah, atau *bersegi satu*, sedangkan yang kedua bersifat timbal-balik, atau *bersegi dua*. Perbuatan hukum publik dikatakan bersegi satu karena biasanya melibatkan satu kehendak saja, yaitu kehendak Pemerintah; sedangkan perbuatan hukum privat dikatakan bersegi dua karena biasanya melibatkan dua kehendak yang saling bertimbal-balik. Akan tetapi, sesuai dengan perkembangan administrasi negara modern, Negara atau Pemerintah terkadang terlibat dalam suatu perbuatan hukum yang melibatkan dua kehendak yang bertimbal-balik, yaitu kehendaknya sendiri dan kehendak sesuatu badan hukum privat. Mengenai hal ini, beberapa sarjana berpendapat bahwa terhadap perbuatan hukum oleh Pemerintah yang demikian berlaku hukum privat. Dengan kata lain, ketika terlibat dalam perbuatan hukum seperti itu, Pemerintah tidak lagi berkedudukan sebagai badan hukum publik, tetapi badan hukum privat; sehingga peristiwa hukum yang terjadi pun adalah perikatan biasa yang tunduk pada hukum privat. Namun demikian, beberapa sarjana lainnya yang cukup berpengaruh di Indonesia, seperti van der Pot, Kranenberg, Vegting, Wiarda dan Donner, memasukkan perbuatan hukum yang seperti itu ke dalam kategori *perbuatan hukum publik yang bersegi dua*.⁹⁴

Perbuatan hukum publik yang bersegi dua, karena itu, dipahami sebagai perbuatan Administrasi Negara untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian dengan sesuatu badan hukum privat, di mana isi maupun ketentuan dari perjanjian itu ditentukan oleh hukum baik legislasi (*formeele wet*) maupun peraturan

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Ikhtiar, 1963), hlm. 83.

administrasi (*materieele wet/ bestuursregels*).⁹⁵ Konsep ini tampaknya berguna untuk menjelaskan peristiwa hukum perusahaan pertambangan melalui perjanjian antara Negara dan kontraktornya, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 1967. Dalam Undang-Undang tersebut ditetapkan bahwa Menteri, melalui kewenangan atributif yang didapatnya dari Undang-Undang itu, dalam hal Instansi Pemerintah atau Perusahaan negara selaku Kuasa Pertambangan belum mampu melakukan pekerjaan perusahaan pertambangan, dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor.⁹⁶ Kontraktor yang dapat berupa perusahaan penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing ini kemudian akan mengadakan perjanjian karya dengan Kuasa-kuasa Pertambangan tersebut. Akan tetapi, perjanjian karya itu "harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk, dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri."⁹⁷

Dalam konstruksi tersebut di atas dapat dicermati bahwa meski pada dasarnya perjanjian karya perusahaan pertambangan merupakan perikatan privat, akan tetapi perbuatan Instansi Pemerintah maupun Perusahaan Negara mengikatkan dirinya dalam perjanjian tersebut telah memenuhi unsur-unsur perbuatan hukum publik bersegi dua, khususnya karena perjanjian itu masih harus tunduk pada keputusan atau Permen. Dengan kata lain, para pihak dalam perjanjian tersebut sesungguhnya tidak bebas menentukan klausul-klausul sebagaimana mereka kehendaki. Lebih jauh lagi, seorang kontraktor tidak bisa begitu saja sekehendak hatinya mengikatkan diri dalam suatu perjanjian karya itu. Ia harus terlebih dahulu ditunjuk oleh Menteri. Terlebih lagi, apabila barang tambang yang akan diusahakan termasuk dalam kategori strategis dan calon kontraktor adalah penanam modal asing, Menteri juga tidak bisa begitu saja menggunakan kewenangannya itu, tetapi harus berkonsultasi dahulu dengan DPR, untuk memastikan apakah perusahaan barang tambang strategis oleh penanam modal asing ini akan benar-benar menguntungkan bagi Negara dan masyarakat.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 84.

⁹⁶ UU Nomor 11 tahun 1967, Pasal 10 Ayat 1.

⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 10 Ayat 2.

2.3.3 Kewenangan Administrasi terkait Pengusahaan Batubara

Suatu deklarasi hukum mengenai kepemilikan terhadap barang tambang atau bahan galian penting artinya sebelum terhadapnya ditetapkan ketentuan-ketentuan mengenai “penguasaan” atau pengelolaannya. Dalam pada itu, UU Nomor 11 Tahun 1967 menentukan bahwa “Segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia... adalah kekayaan Nasional *bangsa Indonesia* dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁹⁸ Ketentuan ini sejalan dengan ketentuan konstitusional mengenai penguasaan Negara atas sumberdaya alam tanpa terkecuali di wilayah kedaulatan Negara Republik Indonesia, untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹⁹ Selain itu, ketentuan ini juga sejalan dengan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, yang selain mengatur mengenai permukaan tanah juga berlaku untuk seluruh sumberdaya alam tanpa terkecuali, yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan konstitusional di atas. Dalam Undang-Undang tersebut ditentukan bahwa seluruh sumberdaya alam tanpa terkecuali merupakan milik abadi rakyat bangsa Indonesia, yang pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹⁰⁰

Sifat penguasaan negara sebagaimana ditentukan di atas masih abstrak, dalam arti belum ada adresatnya berupa suatu badan atau pejabat administrasi negara. Dari sudut pandang teknis hukum, badan atau pejabat administrasi negara hanya dapat memiliki kekuasaan atau kewenangan administratif bila mendapatkan (i) atribusi atau (ii) delegasi. Atribusi berarti pemberian kekuasaan asli secara penuh yang langsung berasal baik dari undang-undang dasar maupun undang-undang formil atau legislasi, sedangkan delegasi berarti pemberian sebagian kekuasaan secara parsial dari sesuatu pejabat atau badan administrasi negara yang memiliki kewenangan atributif kepada pejabat atau badan lainnya, biasanya yang

⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 1.

⁹⁹ UUD 1945, Pasal 33 Ayat 3.

¹⁰⁰ UU Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 1 *jo.* Pasal 2 Ayat 1.

secara hirarkis berada di bawahnya, sebagaimana dikehendaki undang-undang.¹⁰¹ Pendekatan UU Nomor 11 Tahun 1967 dalam mengatribusikan kewenangan administratif adalah dengan terlebih dahulu membagi bahan-bahan galian menjadi “(a) golongan bahan galian strategis; (b) golongan bahan galian vital; dan, (c) golongan bahan galian yang tidak termasuk dalam golongan a atau b;”¹⁰² yang akan diatur selanjutnya dengan PP.¹⁰³

Setelah ditentukan golongan-golongan bahan galian, barulah ditentukan bahwa (i) pelaksanaan Penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian golongan strategis dan vital dilakukan oleh Menteri,¹⁰⁴ dalam hal ini, yang lapangan tugasnya meliputi urusan pertambangan;¹⁰⁵ sedangkan, (ii) bagi bahan galian yang tidak termasuk strategis maupun vital dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu.¹⁰⁶ Selain itu, Menteri memiliki kewenangan atributif juga untuk mendelegasikan pengaturan usaha pertambangan bahan galian vital kepada Pemerintah Daerah Tingkat I tempat terdapatnya bahan galian itu, sepanjang menurut diskresinya penting bagi pembangunan Daerah yang bersangkutan pada khususnya, dan Negara pada umumnya.¹⁰⁷ Demikianlah seterusnya dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, di mana dapat dicermati bahwa kewenangan administratif yang diatribusikan kepada Menteri yang lapangan tugasnya meliputi urusan pertambangan sungguh sangat ekstensif. Hal ini tentunya merupakan beban yang teramat sangat berat bagi yang

¹⁰¹ Seerden, René dan Stroink, Frits. "Administrative Law in the Netherlands." dalam Seerden, René dan Stroink, Frits. (Eds.) *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A Comparative Analysis*. (Antwerpen, Groningen: Intesentia Uitgevers, 2002), hlm. 150.

¹⁰² UU Nomor 11 Tahun 1967, Pasal 3 Ayat 1.

¹⁰³ *Ibid.*, Pasal 3 Ayat 2.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Pasal 4 Ayat 1.

¹⁰⁵ *Ibid.*, Pasal 2 huruf j.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Pasal 4 Ayat 2.

¹⁰⁷ *Ibid.*, Pasal 4 Ayat 3.

bersangkutan, karena ia harus memastikan bahwa pelaksanaan dari kewenangannya itu harus diabdikan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2.3.4 Pengusahaan Batubara Melalui Mekanisme Perijinan

Setelah melalui perdebatan panjang yang memakan waktu tidak kurang dari empat tahun, akhirnya pada Desember 2008 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menyetujui rancangan undang-undang pertambangan yang baru, yang kemudian diundangkan sebagai UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara pada awal 2009, untuk menggantikan UU Nomor 11 Tahun 1967 yang sudah berlaku hampir tiga dasawarsa. Salah satu pertimbangan terpenting pembaruan undang-undang pertambangan ini adalah perubahan yang sangat mendasar terhadap sistem pemerintahan daerah di Indonesia sejak 1999, selain diusungnya prinsip perlakuan setara oleh rezim baru hukum investasi Indonesia sejak 2007. Terkait dengan yang belakangan ini, investor sesungguhnya merasa bahwa UU Nomor 4 Tahun 2009 merupakan "langkah ke arah yang benar" dengan membuka kembali peluang bagi penanam modal asing untuk memiliki konsesi. Akan tetapi, masih banyak juga masalah dan ambiguitas dalam Undang-Undang baru tersebut, terutama terkait dengan kenyataan bahwa, agar dapat berlaku sepenuhnya, Undang-Undang ini menghendaki suatu struktur masif peraturan pelaksana yang terdiri dari berpuluh-puluh PP sampai peraturan daerah, yang tentu saja akan memakan waktu lebih lama lagi sampai diberlakukannya.¹⁰⁸

Rezim hukum pemerintahan daerah, terutama semenjak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999, memang menghendaki agar semua peraturan perundang-undangan sektoral disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan mengenai otonomi daerah. Dalam kaitannya dengan pertambangan, tuntutan yang mengemuka adalah untuk mengakhiri sistem kontrak di mana Negara, dalam hal ini Pemerintah pusat, terikat langsung dalam suatu perjanjian dengan penanam modal swasta. Sebagai konsekuensinya, mekanisme kontrak dalam pengusahaan pertambangan harus digantikan dengan mekanisme perijinan, dalam mana

¹⁰⁸ Oxford Business Group, *The Report. Indonesia 2010*. (London: Oxford Business Group, 2010), hlm. 109.

pemerintah daerah otonom harus memainkan peran yang lebih signifikan dibandingkan dengan ketika masih di bawah rezim hukum pertambangan lama. Bahkan sebelum berlakunya hukum pertambangan baru yang memberikan peran lebih besar pada daerah sejak era Reformasi, operasi-operasi pertambangan skala kecil di beberapa daerah terus terjadi tanpa dapat diawasi oleh Pemerintah pusat, dan pemerintah-pemerintah daerah seringkali memungut pajak ilegal atas proyek-proyek pertambangan resmi. Ketidakpastian mengenai siapa yang memiliki barang tambang dan siapa yang memegang kekuasaan administratif di bidang pertambangan ini membuat penanam modal baik dalam negeri maupun asing mengambil sikap hati-hati. Sebagai akibatnya, banyak perusahaan pertambangan swasta yang menjadi kontraktor sengaja menghentikan kegiatan-kegiatan usahanya yang berpotensi besar, sambil menunggu kejelasan pengaturan hukum pertambangan terkait pembagian kewenangan pemerintahan pusat dan daerah.¹⁰⁹

Beberapa perubahan yang diintroduksi oleh UU Nomor 4 Tahun 2009, sesuai dengan yang tertuang dalam penjelasan umum, adalah sebagai berikut:¹¹⁰

1. Mineral dan batubara merupakan sumberdaya alam yang tak-terbarukan, oleh karena itu harus dikuasai oleh Negara dan pengembangan serta pendayagunaannya dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah bersama dengan pelaku usaha.
2. pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batu bara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
3. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan

¹⁰⁹ Kuo, Chin S. "The Mineral Industry of Indonesia," dalam USGS, *Minerals Yearbook. Area Reports: International 2007. Asia and the Pacific*. (Volume III). (Washington: US Government Printing Office, 2009), hlm. 121.

¹¹⁰ Sudrajat, Nandang, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*. (Jakarta: Pustaka Yustisia, 2010), hlm. 101.

prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan pemerintah dan pemerintah daerah.

4. Usaha pertambangan harus memberikan manfaat ekonomi dan sosial bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.
5. Usaha pertambangan harus mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjang pertambangan.
6. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memerhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.



BAB III

KETENTUAN-KETENTUAN HUKUM MENGENAI PERJANJIAN KERJASAMA PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN BATUBARA DAN PERJANJIAN KERJASAMA PENJUALAN BATUBARA

3.1 Ketentuan Hukum Mengenai Pertambangan Umum

3.1.1 Ikhtisar legislasi pertambangan mineral dan batubara di Indonesia

Mengingat potensi Indonesia dari segi kekayaan barang-barang tambangnya yang lebih daripada beberapa negara lainnya maka dibutuhkan pengaturan atau regulasi yang ketat demi perlindungan atas pemanfaatan barang-barang tambang yang ada di Indonesia ini. Pengaturan atau regulasi di dunia pertambangan ini dibutuhkan untuk menjaga kekayaan sumberdaya alam Indonesia agar tidak cepat habis, karena barang tambang adalah sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui.¹¹¹ Pengaturan atau regulasi tentang pertambangan ini disebut juga dengan istilah hukum pertambangan. Hukum pertambangan adalah keseluruhan kaidah hukum yang mengatur kewenangan negara dalam pengelolaan bahan galian (tambang) dan mengatur hubungan hukum antara negara dengan orang atau badan hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan bahan galian.

Peraturan yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan pokok pertambangan yaitu UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan*. Dalam perkembangan lebih lanjut, undang-undang tersebut yang materi muatannya bersifat sentralistik sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi sekarang dan tantangan di masa depan. Tantangan utama yang dihadapi oleh pertambangan mineral dan batubara adalah pengaruh globalisasi yang mendorong demokratisasi, otonomi daerah, hak asasi manusia, lingkungan hidup, perkembangan teknologi dan informasi, hak atas kekayaan

¹¹¹ Sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui itu maksudnya adalah sumberdaya alam yang apabila digunakan secara terus-menerus akan habis. Biasanya sumberdaya alam yang tidak dapat diperbarui berasal dari barang tambang (minyak bumi dan batu bara) dan bahan galian (emas, perak, timah, besi, nikel dan lain-lain).

intelektual serta tuntutan peningkatan peran swasta dan masyarakat.¹¹² Untuk menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan tersebut, maka pemerintah mengusulkan untuk membentuk undang-undang yang baru tentang pengelolaan dan perusahaan pertambangan mineral dan batubara. Maka diundangkanlah kemudian UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Mineral dan Batubara*, yang menggunakan arah baru kebijakan pertambangan yang mengakomodasi prinsip kepentingan nasional (*national interest*)¹¹³, kemanfaatan untuk masyarakat, jaminan berusaha, desentralisasi pengelolaan dan pengelolaan pertambangan yang baik (*good mining practies*).¹¹⁴

UU Nomor 4 Tahun 2009 menguatkan Hak Penguasaan Negara (HPN)¹¹⁵, termasuk penguasaan SDA, Pemerintah menyelenggarakan asas HPN tersebut lewat kewenangan mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan usaha tambang. Untuk itu dimulai dari perubahan sistem kontrak menjadi sistem perijinan. Dalam sistem kontrak sebagaimana diterapkan selama ini, posisi pemerintah tidak saja mendua yaitu sebagai regulator dan pihak yang melakukan kontrak, tetapi secara mendasar juga merendahkan posisi Negara setara (level) kontraktor.¹¹⁶ Oleh sebab itu implikasi hukum perubahan sistem dalam undang-undang yang baru ini adalah mengembalikan asas HPN pada posisi secara ketatanegaraan. Prinsip desentralisasi yang dianut dalam UU Nomor 4 Tahun

¹¹² UU Nomor 4 Tahun 2009. Penjelasan umum.

¹¹³ Kepentingan umum biasanya dipadankan dengan *publiek belang*. Namun lebih tepat dipadankan dengan "*algemeen belang*" atau "*general purpose*", yang dibedakan menjadi kepentingan sosial (*sociale belangen, social purposes*) dan kepentingan Negara atau untuk menyelenggarakan kekuasaan public (inilah yang disebut kepentingan public atau "*publiek belang* atau *public purposes*"). Dalam hubungan ini Roscoe Pound membedakan tujuan hukum ke dalam *individual interest, social interest dan public interest/national interest*.

¹¹⁴ Sri Nur Hari Susanto, "Penguasaan Daerah atas Bahan Galian/Pertambangan dalam Perspektif Otonomi Daerah. Makalah disampaikan pada *Seminar Nasional Aspek Hukum Penguasaan Daerah atas Bahan Galian*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2 Desember 2009, hlm. 9.

¹¹⁵ Abrar Saleng. *Op.Cit.*, hlm. 31-32. Hak negara menguasai atau hak perusahaan negara merupakan konsep yang didasarkan pada organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat. Hak perusahaan negara berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau perusahaan bahan galian, serta berisi kewajiban untuk mempergunakannya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹¹⁶ UU Nomor 11 Tahun 1967 *vide* Pasal 10.

2009 dapat dikatakan sebagai langkah maju, tetapi masih dipenuhi dengan tantangan. Sebagian ruang bagi peran daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dapat teridentifikasi dalam undang-undang ini. Terkait dengan pembagian kewenangan antara pemerintahan pusat dan daerah, jika merujuk pada UUD 1945 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi landasan dalam penyusunan UU Nomor 4 Tahun 2009, maka UU Nomor 4 Tahun 2009 menggariskan kewenangan eksklusif pemerintah pusat sebagai berikut.¹¹⁷

Penetapan kebijakan nasional;

Pembuatan peraturan perundang-undangan;

Penetapan standard, pedoman dan kriteria;

Penetapan sistem perijinan pertambangan minerba nasional;

Penetapan wilayah pertambangan setelah berkonsultasi dengan Pemda dan DPR.

3.1.2 Teknis pelaksanaan pertambangan batubara, pengaturan mengenai IUP eksplorasi dan IUP produksi, serta pembinaan dan pengawasannya

Dalam UU Nomor 4 Tahun 2009, usaha pertambangan dilakukan dalam bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan, yang diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan. Dalam memperoleh wilayah, pemberian dilakukan secara lelang kepada pemegang IUP batubara. IPR adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas. IPR diberikan kepada penduduk setempat baik perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi dengan terlebih dahulu menyampaikan permohonan kepada bupati/walikota. IUPK adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus. Dikatakan khusus karena wilayah ini berada dalam Wilayah Pencadangan Negara—yaitu, bagian dari Wilayah Pertambangan yang dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional— yang dapat diusahakan.

¹¹⁷ Sri Nur Hari Susanto, *Op.Cit.*, hlm. 10-11.

Akan tetapi, sayangnya, UU Nomor 4 Tahun 2009 ini belum didukung oleh sebagian sangat besar peraturan pelaksanaannya, termasuk pengaturan mengenai perizinan pertambangan, sehingga Menteri ESDM kemudian mengeluarkan Surat Edaran Menteri Energi dan SDM Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang *Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya PP Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009* yang mengandung pokok-pokok ketentuan sebagai berikut.

- Kuasa Pertambangan yang telah ada sebelum UU ini tetap berlaku sampai berakhirnya jangka waktu dan wajib untuk disesuaikan menjadi IUP.
- Menghentikan sementara penerbitan IUP sampai diterbitkannya PP pelaksanaan UU ini.
- Pemerintah Daerah penghasil berkoordinasi dengan Dirjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi atas semua permohonan peningkatan tahap kegiatan KP.
- Agar menyerahkan semua data/informasi permohonan KP yang telah diajukan dan memperoleh persetujuan pencadangan wilayah sebelum berlakunya UU ini untuk dievaluasi dan diverifikasi.
- Memberitahukan kepada pemegang KP yang telah melakukan tahapan eksplorasi atau eksploitasi paling lambat 6 (enam) bulan sejak berlakunya UU ini untuk menyerahkan rencana kegiatan.
- Surat Keputusan KP yang diterbitkan Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota setelah tanggal 12 Januari 2009 dinyatakan tidak berlaku.
- Dirjen Mineral, Batubara dan Panas Bumi akan mengeluarkan format penerbitan IUP eksplorasi dan IUP operasi produksi.
- Permohonan Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) bahan galian golongan C yang diajukan sebelum UU ini tetap diproses menjadi IUP.
- Paling lambat 6 (enam) bulan sejak berlakunya UU ini, pemohon pengajuan KK dan PKP2B yang telah diajukan paling lambat setahun sebelumnya dan telah disetujui harus membentuk Badan Hukum Indonesia sebagai bahan pertimbangan dalam memproses IUP.

Jenis-jenis kewenangan terutama perijinan antar pusat, provinsi dan kabupaten/kota bersubstansi sama dan hanya berbeda dalam skala cakupan wilayah. Sebagai rincian dalam hal pembagian kewenangan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 3.1. Kewenangan Pengelolaan Minerba

Nomor	Kewenangan Pusat	Kewenangan Provinsi	Kewenangan Kab./Kota
1.	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berada pada lintas wilayah provinsi dan atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kab./kota dan atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	Pemberian IUP dan ijin pertambangan rakyat (IPR), pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kab/kota dan atau wilayah laut sampai dengan 4 mil
2.	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yg lokasi penambangannya berada pada batas wilayah provinsi dan atau wilayah laut lebih dari 12 mil dari garis pantai	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kab/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 kab/kota dan atau wilayah laut sampai dengan 4 mil.
3.	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 mil dari garis pantai.	Pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kab/kota dan atau wilayah laut 4 mil sampai dengan 12 mil	

3.1.3 Kuasa pertambangan, kontrak karya dan PKP2B

Dengan diberlakukannya UU Nomor 4 Tahun 2009, maka sesuai dengan ketentuan penutupnya UU Nomor 11 Tahun 1967 pun dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Namun, tidak semua ketentuan yang ada dalam Undang-Undang tersebut langsung tidak berlaku. Ketentuan-ketentuan mengenai Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) masih berlaku sampai jangka waktu berakhirnya kontrak maupun perjanjian tersebut.¹¹⁸ Hal ini dikarenakan KK dan PKP2B merupakan suatu kontrak yang sah dan harus dihormati oleh pihak-pihak yang membuatnya. Dalam kaitan dengan kontrak-kontrak dimaksud, biasa diterapkan adanya prinsip *the sanctity of contract*¹¹⁹ atau kesucian kontrak yang ada sebelumnya harus dihormati tetap sah dan berlaku, meskipun hukum yg menjadi dasarnya sudah berubah.

Akan tetapi, dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tidak ada pengaturan mengenai Kuasa Pertambangan (KP) yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, sehingga ketiadaan pengaturan itu menimbulkan masalah tersendiri mengenai status hukum KP. UU Nomor 4 Tahun 2009 menyatakan bahwa UU Nomor 11 Tahun 1967 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, kecuali hal-hal yang diatur dalam ketentuan peralihan serta peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.¹²⁰ Untuk status KK dan PKP2B, tidak terdapat permasalahan karena masih diatur dalam Ketentuan Peralihan. Akan tetapi, jika dilihat dari keberadaan ketentuan peralihan tersebut, seharusnya KP juga diatur dalam ketentuan peralihan, sehingga status hukumnya jelas bagi para pemegang KP yang ada sebelum diundangkannya UU Nomor 4 Tahun 2009. Namun nyatanya KP tidak dicantumkan sama sekali dalam ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang tersebut. Sebenarnya, dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 terdapat

¹¹⁸ UU Nomor 4 Tahun 2009. Pasal 169 huruf a.

¹¹⁹ Dalam hukum Perjanjian Internasional terdapat adagium hukum yang berbunyi “*Pacta Sunt Servanda*” yang juga dianut oleh hukum positif kita sebagaimana tercantum dalam Pasal 1338 KUH Perdata yang mengandung pengertian suatu penghormatan terhadap kontrak/perjanjian (*The Sanctity of the Contract*).

¹²⁰ UU Nomor 4 Tahun 2009. Pasal 173 Ayat 1.

petunjuk mengenai status hukum KP, yaitu bahwa segala peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 11 Tahun 1967 dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-undang tersebut.¹²¹

Perjanjian Karya merupakan salah satu instrumen hukum dalam pertambangan khususnya untuk pertambangan batubara. UU Nomor 11 Tahun 1967 menyebutkan adanya perjanjian karya antara Pemerintah/Negara dengan kontraktor swasta, dalam hal pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara.¹²² Sejalan dengan ketentuan tersebut, Presiden Republik Indonesia, dengan pertimbangan untuk mempercepat proses pembangunan pertambangan batubara dan semakin berkurangnya peranan pemerintah dalam perusahaan pertambangan batubara, memandang perlu untuk meningkatkan peran serta pihak swasta sebagai kontraktor pemerintah dalam perusahaan pertambangan batubara. Oleh karena itu, pada 25 September 1996 Presiden mengeluarkan Keppres Nomor 75 Tahun 1996 tentang *Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Batubara*. Keppres ini mengatur mengenai perjanjian karya untuk mengusahakan pertambangan batubara, dengan nama Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang didasarkan atas konsep perjanjian. Dengan berlakunya UU Nomor 4 Tahun 2009, menurut ketentuan peralihannya, PKP2B harus menyesuaikan dengan aturan yang ada di dalam undang-undang baru ini. Dengan kata lain, PKP2B ini secara perlahan-lahan dihapuskan dan digantikan dengan konsep yang baru di dalam UU Nomor 4 Tahun 2009.

Batubara sebagai bahan galian strategis dalam usaha penambangannya pada prinsipnya hanya dapat dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara sebagai Kuasa Pertambangan. Namun dengan pertimbangan kepentingan perekonomian Negara atau perkembangan pertambangan, pengusahaannya boleh dilakukan dengan menunjuk pihak lain sebagai kontraktor. Ketika Kuasa Pertambangan mengadakan perjanjian karya dengan pihak modal dalam negeri maupun dengan modal asing maka pengelolaan penambangan

¹²¹ *Ibid.* Pasal 173 Ayat 2.

¹²² UU Nomor 11 Tahun 1967. Pasal 10.

batubara ini dilakukan melalui Kontrak Karya¹²³. Kontrak Karya diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 1967. Ketentuan ini mendukung kebijakan penanaman modal di bidang pertambangan yang telah dibuka sejak 1967 dengan diberlakukannya UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang *Penanaman Modal Asing*.

Undang-Undang tersebut menentukan bahwa penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹²⁴. Obyek dari kontrak karya adalah perjanjian-perjanjian pertambangan di luar minyak bumi dan gas bumi seperti emas, tembaga dan batubara. Dengan semangat penanaman modal tersebut kemudian dikenal PKP2B, yakni perjanjian antara pemerintah dan perusahaan kontraktor swasta untuk melaksanakan pengusahaan pertambangan bahan galian batubara.¹²⁵ Selain terdapat dalam Keppres Nomor 75 Tahun 1996, istilah ini juga digunakan dalam suatu perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional, dalam rangka penanaman modal asing, untuk pengusahaan batubara dengan berpedoman kepada UU Nomor 1 Tahun 1967 dan UU Nomor 11 Tahun 1967.¹²⁶

3.1.4 Tata cara penetapan harga penjualan mineral dan batubara

Efektif per 23 September 2010, Kementrian Energi dan Sumberdaya Mineral (“ESDM”) menetapkan keberlakuan Permen ESDM Nomor 17 Tahun 2010 tentang *Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara*. Berdasarkan peraturan tersebut, pemegang IUP Operasi Produksi mineral dan batubara wajib menjual mineral atau batubara yang dihasilkannya

¹²³ Kontrak Karya menurut Ismail Sunny adalah bentuk kerja sama modal asing yang terjadi apabila penanaman modal asing membentuk suatu badan hukum Indonesia dan badan hukum ini mengadakan kerjasama dengan satu badan hukum yang menggunakan modal nasional.

¹²⁴ UU Nomor 4 Tahun 2009. Pasal 8 Ayat 1.

¹²⁵ Keppres Nomor 75 Tahun 1996. Pasal 1.

¹²⁶ Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1409.K/201/M.PE/1996 tentang *Tata Cara Pengajuan Pemrosesan Pemberlakuan Kuasa Pertambangan, Izin Prinsip, Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara*. Pasal 1.

dengan berpedoman pada harga patokan, baik untuk penjualan kepada pemakai dalam negeri maupun ekspor. Ketentuan ini juga berlaku terhadap penjualan kepada badan usaha yang mempunyai kepemilikan saham langsung dengan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi dan badan usaha yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi keputusan pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi (transaksi terafiliasi).¹²⁷

Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi (DJMBP) berwenang untuk menetapkan harga patokan bulanan mineral logam, sedangkan harga patokan bulanan mineral non-logam akan ditetapkan oleh Gubernur/Bupati. Harga patokan bulanan batubara akan ditetapkan oleh DJMBP. Aplikasi penetapan harga patokan bulanan ini salah satunya adalah terhadap perhitungan kewajiban Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Bila harga jual aktual mineral/batubara melebihi harga patokan, maka penghitungan PNBP akan didasarkan pada harga jual aktual tersebut, sedangkan bila harga jual aktual kurang dari harga patokan, maka penghitungan PNBP akan didasarkan pada harga patokan yang berlaku. Pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi wajib menyampaikan laporan bulanan penjualan mineral logam/batubara paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Sedangkan untuk penjualan mineral non logam/batuan, walaupun tetap dikenakan kewajiban pelaporan bulanan, namun tidak ditentukan jangka waktu paling lambat penyampaiannya. Sebelum kontrak penjualan mineral logam dan/atau batubara ditandatangani oleh para pihak, pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi harus terlebih dahulu menyampaikan informasi mengenai harga yang telah disepakati kepada Menteri ESDM. Kelalaian pemegang IUP/IUPK Operasi Produksi dalam melaksanakan ketentuan ini akan dikenai sanksi, berturut-turut, berupa: (1) peringatan tertulis (maksimal 3 kali); (2) penghentian sementara penjualan (maksimal selama 3 bulan); dan (3) pencabutan IUP/IUPK Operasi Produksi.¹²⁸

¹²⁷ Carlo M. Batubara, "Penetapan Harga Jual Mineral dan Batubara." <http://www.emp-partnership.com/publication/Penetapan_persen20Harga_persen20Jual_persen20Mineral_persen20dan_persen20Batubara.pdf>.

¹²⁸ *Ibid.*

Sementara itu Permen ESDM Nomor 17 Tahun 2010 tentang *Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara* tidak berlaku bagi perusahaan yang telah menandatangani kontrak penjualan *spot* maupun *term* dan telah melakukan renegotiasi untuk penyesuaian harga sesuai perintah Menteri atau Direktur Jenderal.¹²⁹ Produsen yang telah melakukan penandatanganan kontrak penjualan langsung (*spot*) paling lambat 6 bulan wajib menyesuaikan dengan Peraturan ini, sedangkan yang telah melakukan kontrak penjualan jangka tertentu (*term*) diberikan waktu paling lambat 12 bulan untuk menyesuaikan dengan Peraturan ini. Patokan ini menjadi acuan dalam perhitungan untuk penetapan penerimaan negara, baik oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) maupun BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan). Sebelum Peraturan ini terbit, patokan harga hanya diberlakukan untuk Perusahaan Pemegang Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara (PKP2B).

Pada intinya, pemegang IUP Operasi Produksi mineral dan batubara dan IUPK operasi produksi mineral dan batubara wajib menjual mineral atau batubara yang dihasilkannya dengan berpedoman pada harga patokan baik untuk penjualan kepada pemakai dalam negeri maupun ekspor termasuk kepada badan usaha afiliasinya.¹³⁰ Permen ESDM Nomor 17 Tahun 2010 ini akan menjadi acuan bagi produsen maupun konsumen dalam penentuan harga, baik untuk penjualan kontrak maupun penjualan langsung dan di luar kontrak. Harga patokan ini bakal diatur berdasarkan Keputusan DJMBP yang menetapkan Harga Batubara Acuan (HBA) yang akan diterbitkan setiap bulannya. Penentuan harga juga melibatkan gubernur dan pemerintah daerah tingkat dua.¹³¹ Gubernur menetapkan harga patokan setiap bulan untuk masing-masing komoditas tambang setelah berkoordinasi dengan Direktur Jenderal, sedangkan walikota dan bupati setelah melakukan koordinasi dengan gubernur. Di samping prosedur di atas, mekanisme penentuan harga ditentukan berdasar yang berlaku umum di pasar internasional. Pemerintah menggunakan empat pasar indeks harga batu bara, yakni New Castle

¹²⁹ Permen ESDM nomor 17 tahun 2010. Pasal 27.

¹³⁰ *Ibid.* Pasal 2.

¹³¹ *Ibid.* Pasal 9.

Index, Global Coal, Platts, dan Indonesia Coal Index (ICI). Sementara untuk harga mineral, perhitungannya menggunakan hanya satu patokan standar LME (*London Metal Exchange*).¹³²

3.2 Ketentuan Hukum Mengenai Keuangan Negara

3.2.1 Masuknya batubara dalam golongan penerimaan negara bukan pajak

Penerimaan daerah dari penerimaan negara di sektor pertambangan diperoleh melalui dana perimbangan. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah*, pembagian besarnya penerimaan dari sektor pertambangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah adalah:

- a. Sektor Pertambangan Umum (iuran tetap/*land-rent* & iuran eksplorasi dan eksploitasi/*royalty*): pemerintah 20 persen dan daerah 80 persen.¹³³
 - Penerimaan iuran tetap (*land-rent*): pemerintah 20 persen dan daerah 80 persen (provinsi 16 persen dan kabupaten/kota penghasil 64 persen)
 - Penerimaan iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*): pemerintah 20 persen dan daerah 80 persen (provinsi 16 persen, daerah penghasil 32 persen dan 32 persen sisanya untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan).
- b. Sektor pertambangan Minyak Bumi: pemerintah 84,5 persen dan daerah 15,5 persen (provinsi 3 persen, kabupaten/kota penghasil 6 persen, 6 persen sisanya untuk kabupaten/kota lainnya yang berada dalam provinsi yang bersangkutan; 0,5 persen untuk menambah anggaran pendidikan dasar)¹³⁴.

¹³² “Produksi Batu Bara 2011 Diperkirakan Capai 326,65 Juta Ton.” *Republika.co.id*. Jakarta, 5 Oktober 2010. <<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/10/10/05/138047-produksi-batu-bara-2011-diperkirakan-capai-326-65-juta-ton>>.

¹³³ UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 14 huruf *c* *jo*. Pasal 17 Ayat 1 sampai 3.

¹³⁴ *Ibid*. Pasal 14 huruf *e*, Pasal 19 Ayat 2, Pasal 20 Ayat 1.

- c. Sektor pertambangan Gas Bumi: pemerintah 69,5 persen dan daerah 30,5 persen (provinsi 6 persen, kabupaten/kota penghasil 12 persen, 12 persen sisanya untuk kabupaten/kota lainnya yang ada dalam provinsi yang bersangkutan; 0,5 persen untuk menambah anggaran pendidikan dasar).¹³⁵

Berdasarkan deskripsi pembagian atas hasil pertambangan di atas, maka dapat digarisbawahi bahwa meskipun daerah memiliki kekayaan alam yang melimpah, tetapi daerah yang bersangkutan tidak bisa menampakkan diri kepada daerah lainnya sebagai daerah yang kaya. Hal ini dikarenakan undang-undang telah mengatur adanya pembagian hasil yang diperoleh dari pengelolaan sumberdaya alam tersebut. Di sisi lain undang-undang telah menempatkan posisi pemerintah memperoleh pembagian hasil yang besar. Ini berarti diperlukan adanya campur tangan pemerintah di sektor pertambangan untuk tujuan kepentingan nasional, sehingga hasil yang diperoleh dari pengelolaan sektor pertambangan bisa dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia dan bukan semata-mata oleh daerah yang didapati memiliki kekayaan sumberdaya alam.

Penerimaan hasil batubara yang diproduksi dalam rangka PKP2B atau yang lebih dikenal dengan “Dana Hasil Produksi Batubara” (DHPB) merupakan pemasukan negara dari sektor non-pajak (Pendapatan Negara Bukan Pajak) yang merupakan pos pendapatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).¹³⁶ Sebelum terjadinya perubahan struktur pengelolaan perusahaan pertambangan batubara berdasarkan Keppres 75/1996, penyetoran DHPB kepada Pemerintah dilakukan oleh PT BA (PT Bukit Asam). Pengaturan mengenai penyetoran DHPB berubah sejak diberlakukannya Keppres 75/1996 dimana DHPB kini wajib disetorkan secara tunai oleh Kontraktor kepada rekening Kas Negara. Penerapan sistem penyetoran oleh Kontraktor ternyata berakibat pada terganggunya arus kas (*cash flow*) Kontraktor yang bersangkutan karena ketiadaan fasilitas kredit pajak yang dapat dimanfaatkan oleh Kontraktor atas kewajiban pajak terutang yang timbul dari pembayaran DHPB tersebut.

¹³⁵ *Ibid.* Pasal 14 huruf f, Pasal 19 Ayat 3, Pasal 20 Ayat 1.

¹³⁶ PP Nomor 22 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 52 Tahun 1998.

DHPB yang disetorkan oleh Kontraktor terdiri dari komponen-komponen berikut:¹³⁷

- i. pembiayaan pengembangan batubara;
- ii. inventarisasi sumberdaya batubara;
- iii. biaya pengawasan pengelolaan lingkungan dan keselamatan kerja pertambangan; dan
- iv. pembayaran iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (Royalti) dan pajak pertambahan nilai.

Karena transaksi antara Pemerintah dan Kontraktor PKP2B merupakan transaksi kena pajak (yaitu adanya penyerahan Benda Kena Pajak tidak berwujud berupa pengelolaan perusahaan pertambangan batubara dari Pemerintah kepada Kontraktor), maka pembayaran DHPB dikenai lagi Pajak Pertambahan Nilai 10 persen diluar komponen Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana dimaksud dalam item (iv) diatas. Sebetulnya Kontraktor PKP2B dapat mengkredit kewajiban pembayaran pajak terutang jika saja batubara ditetapkan oleh Pemerintah sebagai salah satu Barang Kena Pajak (*taxable goods*). Namun kenyataannya saat ini kredit pajak tersebut belum dapat dinikmati oleh para Kontraktor karena batubara termasuk dalam daftar barang yang tidak dikenai pajak pertambahan nilai.¹³⁸

3.2.2 Pembagian dana hasil produksi batubara

Dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, Pemegang Kuasa Pertambangan membayar kepada Negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan/atau royalti, serta Dana Hasil Produksi Batubara yang disetor oleh kontraktor Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). PP Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral tidak menyebutkan secara spesifik PNBP di bidang pertambangan umum, namun menyebutkan jenis-jenis PNBP di Departemen ESDM yaitu pelayanan jasa bidang geologi dan sumberdaya mineral; iuran tetap/*landrent*; iuran eksplorasi/iuran

¹³⁷ Keputusan Menteri Keuangan Nomor 129/KMK.017/1997.

¹³⁸ PP Nomor 144 Tahun 2000

eksploitasi/royalti; dana bagi hasil produksi batubara; jasa teknologi/konsultasi eksplorasi mineral, batubara, panas bumi dan konservasi; jasa teknologi vulkanologi dan mitigasi bencana geologi; pelayanan jasa bidang minyak dan gas bumi; pelayanan jasa bidang penelitian dan pengembangan; dan pelayanan jasa bidang pendidikan dan pelatihan.¹³⁹

Iuran tetap merupakan hak pemerintah yang besarnya dihitung berdasarkan luas wilayah pertambangan dikali dengan tarif tertentu yang diatur dalam Peraturan yang berlaku bagi Pemegang Kuasa Pertambangan dan berdasarkan kontrak untuk kontraktor PKP2B. Iuran eksplorasi/iuran eksploitasi/royalti untuk pemegang Kuasa Pertambangan dihitung berdasarkan nilai penjualan dikali dengan tarif yang ditentukan dengan kualitas batubara.¹⁴⁰ Adapun tarif tersebut adalah:¹⁴¹

- a. Batubara (*open pit*),
 - 3 persen dari harga jual, untuk kalori kurang dari 5100 kkal/ton;
 - 5 persen dari harga jual, untuk kalori 5100 – 6100 kkal/ton;
 - 7 persen dari harga jual, untuk kalori lebih dari 6100 kkal/ton.
- b. Batubara (*under ground*),
 - 2 persen dari harga jual, untuk kalori kurang dari 5100 kkal/ton;
 - 4 persen dari harga jual, untuk kalori 5100 – 6100/ton;
 - 6 persen dari harga jual, untuk kalori lebih dari 6100.

Dana Bagi Hasil Produksi Batubara untuk PKP2B wajib diserahkan oleh kontraktor swasta secara tunai sebesar 13,50 persen dari hasil produksi batubara setelah dikurangi biaya-biaya penjualan bersama sebagaimana disepakati dalam kontrak penjualan.

Sementara itu, adanya UU Pertambangan Mineral dan Batubara juga membawa kewajiban bagi pemegang IUP atau IUPK membayar iuran tetap; iuran

¹³⁹ “Penambangan Umum Batubara.” <<http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03/PertambanganUmum.pdf>>.

¹⁴⁰ PP Nomor 45 Tahun 2003.

¹⁴¹ *Ibid.*

eksplorasi; iuran produksi; dan kompensasi data informasi. Namun hingga saat ini belum terdapat peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini, sehingga pungutan-pungutan Negara terhadap pemegang IUP atau IUPK baru dapat dilakukan setelah aturan pemberian IUP atau IUPK dilegalisasi dengan adanya PP. Sebagai konsekuensi hukumnya, maka pungutan-pungutan Negara hanya dapat dilaksanakan terhadap pemegang KP, KK, dan PKP2B sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Hal juga dipertegas dengan adanya ketentuan penutup Undang-Undang ini yang menyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan pelaksana UU Nomor 11 Tahun 1967 dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut merupakan Dana Bagi Hasil (DBH). DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 33 Tahun 2004. Pengaturan mengenai DBH tersebut terdapat dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 344/KMK.6/2001 tentang Penyaluran Dana Bagian Daerah dari Sumber Dana Alam, yakni untuk iuran tetap/*landrent* dan iuran eksplorasi/eksploitasi/royalti. Alokasi bagi hasil itu adalah 80 persen untuk Pemerintah Daerah dan 20 persen untuk Pemerintah Pusat dengan rincian sebagai berikut.¹⁴²

a. Iuran Tetap/*Landrent*

- Pemprov: 16 persen dikali dengan jumlah penerimaan iuran.
- Pemkab/Pemkot penghasil: 64 persen dikali dengan jumlah penerimaan iuran.

b. Iuran Eksplorasi/eksploitasi/royalti

- Pemprov: 16 persen dikali dengan jumlah penerimaan iuran.
- Pemkab/Pemkot penghasil: 32 persen dikali dengan jumlah penerimaan iuran.

¹⁴² Keputusan Menteri Keuangan Nomor 344/KMK.6/2001 tentang *Penyaluran Dana Bagian Daerah dari Sumber Dana Alam*.

- Pemkab/Pemkot dalam Provinsi yang bersangkutan: 32 persen dikali dengan jumlah penerima iuran secara merata.

Pengaturan DBH untuk DHPB terdapat dalam Keppres Nomor 75 Tahun 1996, yakni untuk pembiayaan pengembangan batubara, investasi sumberdaya batubara, biaya pengawasan pengelolaan lingkungan dan keselamatan kerja pertambangan serta pembayaran iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi/royalti dan PPN. Selain pengaturan pembagian dana bagi hasil tersebut, dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 terdapat juga pembagian hasil antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yakni bagi Pemegang IUPK Operasi Produksi¹⁴³ sebesar 4 persen kepada Pusat dan 6 persen kepada Pemerintah Daerah. Bagian Pemerintah Daerah itu dirinci lagi menjadi bagian Pemerintah Provinsi sebesar 1 persen, bagian Pemerintah Kabupaten/Kota penghasil sebesar 2,5 persen dan bagian Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya sebesar 2,5 persen. Nantinya ketentuan ini juga akan dirinci lebih jelas. Selama ini, pengaturan teknis untuk alokasi dana bagi hasil sumberdaya alam pertambangan umum, setiap tahunnya diatur oleh Menteri Keuangan melalui Permen Keuangan, misalnya Permen Keuangan Nomor 226/PMK.07/2009 tentang Alokasi Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam Pertambangan Umum Tahun Anggaran 2009, dan Permen Keuangan Nomor 224/PMK.07/2009 tentang Alokasi Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam Pertambangan Umum Tahun Anggaran 2010.

3.2.3 Tata alur pemasukan royalti dan penjualan batubara pemerintah (in natura) dalam sistem keuangan negara dan mekanisme penyetoran dan hasil penjualan batubara

Pada akhir-akhir ini sering diberitakan berbagai masalah pertambangan, salah satu yang sering diberitakan adalah tentang kemelut royalti batubara yang ditahan oleh pengusaha batubara dengan alasan mereka tidak dapat merestitusi pajak akibat pemberlakuan PP 144/2000 yang menyatakan bahwa batubara bukan objek yang bisa dikenakan pajak. Hal yang perlu digaris bawahi disini adalah bahwa ini bukan royalti tetapi DHPB (Dana Hasil Produksi Batubara) yang

¹⁴³ 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.

diberlakukan hanya pada perusahaan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) sesuai dengan KepMen 75/1996 tentang Ketentuan Pokok PKP2B, sedangkan royalti sebagaimana dimaksud dalam PP 45 tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku di Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral (DESDM).

Setiap Kontraktor swasta Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) diwajibkan menyerahkan apa yang disebut dengan hasil produksi bagian Pemerintah sebesar 13,5 persen dari setiap batubara yang diproduksi dari wilayah kontraknya setiap tahun. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, batubara yang menjadi hak Pemerintah tersebut diserahkan oleh Kontraktor dalam bentuk tunai yang diperoleh dari hasil penjualan batubara setelah dikurangi biaya-biaya yang diperlukan. Seiring dengan meningkatnya harga batubara di pasaran internasional, keuntungan yang diperoleh dari penjualan komoditas ini juga meningkat tajam. Dengan total produksi batubara seluruh Kontraktor PKP2B dari tahun 2003 hingga 2005 sebesar 343.337 ton, maka perhitungan nilai dari hasil produksi bagian Pemerintah yang didapat pada kurun waktu tersebut kurang lebih adalah sebesar Rp. 5,7 triliun (kl US\$ 633 juta).¹⁴⁴ Tentunya Kontraktor PKP2B, selaku agen penjual batubara bagian Pemerintah juga menikmati keuntungan yang besar yang didapat dari ongkos atau *fee* hasil penjualannya.

Di dalam PKP2B yang masih berlaku saat ini (baik generasi pertama maupun generasi kedua), pengaturan mengenai hasil produksi batubara bagian Pemerintah adalah sebagai berikut:¹⁴⁵

- i. Pemerintah berhak atas bagian produksi sebesar 13,5 persen dari total produksi batubara yang siap dijual setiap tahun oleh Kontraktor dan akan diserahkan pada fasilitas *load-out* terakhir yang berada pada lokasi tambang milik Kontraktor;

¹⁴⁴ Fauzul Abrar, "Wacana Mekanisme Penjualan Batubara Bagi Pemerintah." <<http://msalaw.co.id/?p=104>>

¹⁴⁵ *Ibid.*

- ii. Pemerintah dapat meminta kepada Kontraktor untuk menyerahkan batubara bagian Pemerintah pada pelabuhan yang paling terdekat dengan pelabuhan yang biasanya digunakan oleh Kontraktor untuk pengiriman ekspor batubaranya; atau
- iii. Pemerintah dapat menunjuk Kontraktor sebagai agen penjual untuk menjual sebagian atau seluruh batubara bagian Pemerintah dengan syarat-syarat dan ketentuan jual beli yang disetujui oleh Pemerintah. Dan atas jasanya tersebut Kontraktor berhak atas segala biaya yang dikeluarkannya ditambah dengan kompensasi yang wajar.

Dengan demikian secara kontraktual Pemerintah dapat melakukan penjualan sendiri bagian batubara miliknya (atau dengan cara menunjuk pihak ketiga untuk melakukan penjualan tersebut), dengan syarat memberitahukan opsi tersebut terlebih dahulu kepada Kontraktor.

Setelah dialihkannya hak dan kewajiban PT Tambang Batubara Bukit Asam Tbk (Persero) (PTBA) kepada Pemerintah (dalam hal ini Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996, maka terhitung sejak 1 Juli 1997, bagian batubara milik Pemerintah diserahkan oleh Kontraktor secara tunai atas harga di atas kapal (*free on board*); dalam mana ongkos-ongkos pengangkutan ditanggung oleh penjual ketika barang sampai di kapal atau sesuai harga setempat (*at sale point*) dan dibayarkan langsung kepada rekening Kas Negara.¹⁴⁶ Selanjutnya untuk melaksanakan keputusan presiden tersebut, Menteri Pertambangan dan Energi (sekarang Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral) menerbitkan Keputusan Menteri Nomor 680.K/29/M.PE/1997 Tanggal 6 Juni 1997 yang mengatur antara lain bahwa ketentuan mengenai tata cara dan penyerahan produksi batubara bagian Pemerintah ditetapkan lebih lanjut oleh Direktorat Jenderal yang membidangi Pertambangan Umum.

Kontraktor wajib menyampaikan usulan harga penjualan batubara bagian Pemerintah berdasarkan harga yang berlaku pada saat transaksi terjadi dan biaya

¹⁴⁶ Salim, HS, *Op.Cit.*, hlm. 231-232.

penjualannya kepada Direktur Jenderal untuk disetujui.¹⁴⁷ Dalam waktu 12 (dua belas) hari kerja sejak usulan tersebut diterima, Dirjen harus memberikan jawaban atas usulan harga penjualan batubara bagian Pemerintah. Dirjen dapat menunjuk pihak lain untuk menjual batubara tersebut bilamana usulan harga yang disampaikan oleh Kontraktor tidak disetujui. Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum diatas merupakan sebuah dasar hukum bagi Pemerintah untuk menunjuk pihak lain dalam rangka penjualan batubara bagian Pemerintah diatas. Mekanisme penjualan batubara bagian Pemerintah melalui agen penjual pihak ketiga dimaksud pada hakekatnya pernah dilakukan pada saat Kuasa Pertambangan Batubara masih dipegang oleh PT BA (Bukit Asam) sebelum kewenangannya dialihkan kepada Pemerintah. Pemerintah (dalam hal ini Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral c.q. Direktorat Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi) dapat menunjuk pihak lain untuk menjual batubara bagian Pemerintah dengan beberapa catatan yang harus diperhatikan sebagai berikut:¹⁴⁸

- i. mekanisme penjualan tersebut dapat memberikan keuntungan ekonomi serta nilai tambah yang lebih besar kepada Pemerintah;
- ii. penyetoran DHPB yang diperoleh dari hasil penjualan batubara harus dilakukan oleh Kontraktor yang bersangkutan atau dilakukan oleh pihak penjual atas nama Kontraktor; dan
- iii. penunjukan pihak lain sebagai agen penjual harus memenuhi ketentuan yang berlaku di bidang pengadaan barang dan jasa milik Pemerintah antara lain dengan melakukan pemilihan terbuka.

3.3 Mengenai Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

3.3.1 Hubungan antara royalti dan perjanjian penjualan batubara dengan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi,

¹⁴⁷ Keputusan Direktorat Jenderal Pertambangan Umum Nomor 165.K/213/DDJP/1997.

¹⁴⁸ Fauzul Abrar, *Op.Cit.*

dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.¹⁴⁹ Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Tarif royalti untuk pertambangan mineral dan batubara ditetapkan melalui PP Nomor 45 Tahun 2003, tarif royalti bersifat *ad valorem* (dalam persentasi) dan dikenakan terhadap harga jual yang telah dikalikan dengan jumlah produksi. Tata cara penghitungan Iuran Eksplorasi/Eksploitasi (*royalty*) sebagai berikut:

Jumlah Produksi yang Terjual x Persentase Tarif (persen) x Harga Jual (US\$)

Besarnya tarif berbeda-beda untuk setiap jenis dan kualitas bahan galian. PP Nomor 45 Tahun 2003 ini juga memasukkan peraturan mengenai besarnya tarif royalti untuk bahan tambang batubara. Sebelumnya pengenaan royalti untuk batubara sudah termasuk dalam bagian Pemerintah dari Dana Hasil Produksi Batubara (DHPB) yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996. Dalam peraturan tersebut, Pemerintah mendapat 13,5 persen dari produksi batubara (dana hasil produksi batubara/DHPB). Bagian Pemerintah sebesar 13,5 persen tersebut sudah mencakup pembayaran royalti yang diestimasikan sebesar 3,3 persen dari 13,5 persen DHPB.

Iuran Tetap (*landrent/deadrent*) adalah seluruh penerimaan iuran yang diterima Negara sebagai imbalan atas kesempatan penyelidikan umum, eksplorasi atau eksploitasi pada suatu Wilayah Kuasa Pertambangan (dalam hal ini termasuk Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara). Tatacara penghitungan Iuran Tetap (*landrent/deadrent*) sebagai berikut:

Luas Wilayah KP/KK/PKP2B (Ha) x Tarif (Rp/US \$)

¹⁴⁹ UU Nomor 33 Tahun 2004. Pasal 1 Ayat 3.

Dana Hasil Produksi Batubara (DHPB) adalah nilai batubara bagian Pemerintah sebesar 13,5 persen dari hasil penjualan batubara yang dilakukan oleh perusahaan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), dan disetor langsung oleh perusahaan ke Kas Negara. Didalam DHPB terdapat royalti batubara yang besarnya antara 5 persen sampai 7 persen tergantung dari nilai kalori batubara yang dijual, dan sisanya merupakan Dana Pengembangan Batubara. Sesuai ketentuan kontraknya, bagian Pemerintah dari perusahaan PKP2B Generasi I dan II adalah dalam bentuk *in-kind* di fasilitas muat akhir milik perusahaan. Namun sejak tahun 1997 dengan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996, maka batubara bagian Pemerintah tersebut dirubah menjadi dalam bentuk tunai. Sedangkan PKP2B Generasi III sesuai kontraknya telah menyatakan Pemerintah menerima 13,5 persen dalam bentuk tunai. Batubara bagian Pemerintah (13,5 persen) dijual perusahaan bersama-sama dengan batubara bagiannya (86,5 persen). Setelah dikurangi biaya penjualan sebagai pengeluaran bersama, Dana Hasil Penjualan Batubara Bagian Pemerintah (DHPB) tersebut disetor oleh perusahaan ke Kas Negara.

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 serta PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan diatur bahwa royalti batubara (5 persen sampai 7 persen dalam 13,5 persen DHPB) merupakan dana bagi hasil sumberdaya alam pertambangan umum antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dimana kegiatan pertambangan batubara berada. Selanjutnya untuk perhitungan Dana Bagi Hasil (DBH), diketahui bahwa Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Pertambangan umum sebagaimana diatur dalam PP Nomor 55 Tahun 2005, bagian daerah dari *landrent* adalah sebesar 80 persen dengan rincian 16 persen untuk provinsi yang bersangkutan dan 64 persen untuk kabupaten/kota penghasil. Untuk bagian daerah dari royalti adalah sebesar 80 persen dengan rincian pembagiannya adalah Pemerintah Pusat: 20 persen, Pemerintah Provinsi: 16 persen, Pemerintah Kabupaten dimana lokasi tambang berada: 32 persen, dan sisanya sebesar 32 persen dibagi rata untuk Kabupaten/Kota dalam provinsi dimana kegiatan tambang berada.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

3.3.2 Hak dan kewajiban investor, kontraktor, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam usaha pertambangan

Hak dan kewajiban kontraktor atau investor

Investor berfungsi sebagai kontraktor, kewajiban kontraktor adalah:

- Kontraktor diwajibkan menyerahkan sekurang-kurangnya sebesar 13,5 % (tigabelas setengah persen) daripada produksi batubaranya kepada Perusahaan Negara Tambang Batubara dalam bentuk natura. Penyerahan bagian produksi batubara kepada Perusahaan Negara Tambang Batubara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan pengganti dan dengan demikian membebaskan Kontraktor dari pembayaran iuran eksplorasi/eksploitasi.¹⁵⁰
- Kontraktor menutup biaya produksinya serta memenuhi kewajiban - kewajiban pajak dan pungutan-pungutan lainnya kepada Pemerintah, dari hasil produksi batubaranya setelah dikurangi dengan bagian yang harus diserahkan kepada Perusahaan Negara Tambang Batubara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 ayat (4).¹⁵¹
- Kontraktor diwajibkan membayar pajak-pajak dan pungutan kepada Pemerintah sebagai berikut: (a) Selama jangka waktu 10 (sepuluh) tahun pertama sejak berproduksi, Kontraktor dikenakan pajak perseroan dengan tarif tetap sebesar 35 % (tigapuluh lima persen) dari laba kena pajak dan mulai tahun ke 11 (sebelas) sejak berproduksi dan seterusnya Kontraktor dikenakan pajak perseroan dengan tarif tetap sebesar 45 % (empat puluh lima persen) dari laba kena pajak ; (b) Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA) ; (c) Pajak dan pungutan daerah yang telah mendapatkan pengesahan oleh Pemerintah Pusat ; (d) Pungutan administrasi umum untuk sesuatu fasilitas atau pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah ; (e) Pajak Penjualan ; (f) Bea Materai atas perjanjian hutang ; (g) Cukai atas tembakau dan minuman keras. Pelaksanaan pemungutan iuran, pajak, dan

¹⁵⁰ *Ibid.* Pasal 2.

¹⁵¹ *Ibid.* Pasal 3.

pungutan sebagaimana dimaksud dapat disatukan dalam suatu jumlah pembayaran tetap (*lumpsum payment*) yang besarnya ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan dicantumkan dalam Perjanjian Kerjasama yang bersangkutan.¹⁵²

- Kontraktor diwajibkan pula memungut dari yang bersangkutan dan menyetorkannya kepada Pemerintah pajak-pajak berikut:
 - a. Pajak atas bunga, deviden, dan royalty (PPDR) sebesar 10 % (sepuluh persen);
 - b. Pajak pendapatan pegawai-pegawai Kontraktor.
- Kontraktor diwajibkan membayar kepada Perusahaan Negara Tambang Batubara sejumlah iuran tetap (*deadrent*) yang dibayar oleh Perusahaan Negara Tambang Batubara sesuai dengan luas wilayah pertambangan Kontraktor.
- Dalam melaksanakan usahanya, Kontraktor wajib mengutamakan penggunaan hasil produksi dalam negeri, tenaga kerja, dan jasa-jasa Indonesia serta memperhatikan kebijaksanaan Pemerintah Indonesia dalam pengembangan Daerah.¹⁵³

Hak – hak kontraktor meliputi:

- Barang-barang modal serta bahan-bahan yang diimpor dalam rangka usaha pertambangan batubara oleh Kontraktor yang kemudian menjadi milik Perusahaan Negara Tambang Batubara dibebaskan dari bea masuk dan pungutan impor, bea balik nama, dan pajak-pajak lain sehubungan dengan pemilikan barang-barang tersebut.¹⁵⁴
- Kepada Kontraktor diberikan kelonggaran untuk melakukan penghapusan sebesar 10 % (sepuluh persen) sampai 12,5 % (dua belas setengah persen) setahunnya atas pengeluaran-pengeluaran yang dapat dihapuskan. Kontraktor dapat melakukan penghapusan dipercepat. Kepada Kontraktor

¹⁵² *Ibid.*, Pasal 4.

¹⁵³ *Ibid.*, Pasal 13.

¹⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 5.

dijinkan untuk melakukan pemotongan perangsang penanaman sejumlah seluruhnya 20 % (duapuluh persen) dari jumlah pengeluaran untuk penanaman, pemotongan tersebut untuk setiap tahunnya berjumlah 5 % (lima persen).¹⁵⁵

- Dalam hal Kontraktor mempergunakan dana investasi dari luar negeri dalam rangka penanaman modal asing, Kontraktor dapat memindahkan ke luar negeri dalam setiap mata uang yang dikehendaknya sesuai dengan peraturan-peraturan dan berdasarkan nilai tukar yang umum berlaku setelah dikurangi pajak-pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), dana-dana sebagai berikut:
 - a. Keuntungan-keuntungan bersih sebanding dengan saham yang dipegang oleh peserta asing ;
 - b. Pembayaran kembali pinjaman beserta bunganya sepanjang pinjaman-pinjaman itu merupakan bagian dari penanaman modal yang telah disetujui oleh Pemerintah ;
 - c. Dana untuk penyusutan barang-barang modal yang diimpor sesuai dengan rencana penanaman modal yang telah disetujui oleh Pemerintah ;
 - d. Hasil-hasil penjualan saham yang dimiliki oleh peserta asing kepada peserta Indonesia ;
 - e. Biaya untuk orang asing pendatang dan untuk latihan orang Indonesia di luar negeri ;
 - f. Kompensasi dalam hal nasionalisasi Kontraktor.

Kecuali sebagaimana dimaksud diatas, Kontraktor tunduk pada ketentuan-ketentuan lalu-lintas devisa yang berlaku.¹⁵⁶

Dalam melaksanakan usahanya, Kontraktor wajib mengutamakan penggunaan hasil produksi dalam negeri, tenaga kerja, dan jasa-jasa Indonesia

¹⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 7.

¹⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 8.

serta memperhatikan kebijaksanaan Pemerintah Indonesia dalam pengembangan Daerah.¹⁵⁷

Hak dan kewajiban Pemerintah

Sedangkan kewajiban Pemerintah Indonesia adalah memberikan segala kemudahan dan menjaga dan melindungi investasi yang ditanamkan oleh kontraktor swasta sehingga mereka merasa aman dalam menjalankan usahanya. Sementara itu, haknya yang utama adalah menerima hasil produksi batubara sebesar 13.5 persen.¹⁵⁸

3.3.3 Taraf konsistensi dan sinkronisasi ketentuan hukum mengenai perimbangan keuangan terkait perusahaan batubara

UUD NRI 1945 mengamanatkan diselenggarakannya otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka dari itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan antar Pemerintahan Daerah perlu diatur secara adil dan selaras. Dan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan¹⁵⁹ perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan.

Jika hukum dimaknakan sebagai tata hukum (sistem peraturan perundang-undangan, aturan hukum), maka konflik norma hukum antar aturan hukum yang lebih rendah atau antara aturan hukum yang lebih rendah terhadap aturan hukum yang lebih tinggi, tidak terlepas dari konflik yang terjadi pada tataran hukum yang

¹⁵⁷ *Ibid.* Pasal 13.

¹⁵⁸ Salim, HS, *Op.Cit.*, hlm. 272.

¹⁵⁹ (i) *Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (ii) *Dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah. (iii) *Tugas Pembantuan* adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

lebih tinggi (konflik antar nilai, dan antar asas). Nilai dan asas yang dimaksud berkedudukan sebagai norma hukum yang lebih tinggi dan menjadi dasar pembentukan aturan hukum yang lebih rendah. Oleh karena pembentukan aturan hukum pada kenyataannya dipengaruhi oleh berbagai kekuatan dan kepentingan pada lembaga pembentuk aturan hukum (legislatif dan eksekutif), maka konflik aturan hukum juga dapat diakibatkan oleh karena aturan hukum yang lebih rendah dibuat atau dirumuskan tidak selaras dengan aturan hukum yang lebih tinggi yang seharusnya menjadi dasar perumusan aturan hukum tersebut. Terlebih bila pemerintahan demokratis tidak dilaksanakan berdasarkan makna hakikinya sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, namun dimaknakan sebagai pemerintah yang didasarkan pada suara terbanyak (pemegang kekuasaan politik terbesar).

Berdasarkan uraian di atas, maka konflik aturan hukum (sinkronisasi dan konsistensi aturan hukum, peraturan perundang-undangan) merupakan lanjutan/turunan konflik nilai-nilai dan asas-asas yang terkandung pada sumber hukum tertinggi, yaitu UUD NRI 1945 yang telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali. Oleh karena itu, analisis terhadap konflik aturan hukum (peraturan perundang-undangan) hanya dapat dilakukan apabila; konflik pada level nilai dan asas yang terkandung dalam hukum dasar tertulis (konstitusi tertulis), dikaji terlebih dahulu dan dijadikan patokan dalam pengkajian sinkronisasi dan konsistensi aturan hukum (peraturan perundang-undangan) yang lebih rendah. Lebih lanjut mengenai ketentuan hukum dalam hal perimbangan keuangan terkait perusahaan batubara, diatur dalam peraturan Undang-Undang yaitu UU Nomor 33 Tahun 2004.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Dan diteruskan dengan adanya PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, maka mengenai perusahaan

pertambangan umum maupun batubara, mengikuti ketentuan yang ada dalam undang-undang dan PP tersebut karena ada dalam satu payung hukum Indonesia. Dalam pengusahaan batubara dengan adanya sinkronisasi aturan hukum maka dapat menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia, yang lebih lanjut akan meningkat iklim investasi dalam negeri yang lebih besar.



BAB IV

PELAKSANAAN PEMBAYARAN ROYALTI DAN PERJANJIAN KERJASAMA PENJUALAN BATUBARA DI INDONESIA

4.1 Perjanjian Karya Pengusaha Batubara (PKP2B)

4.1.1 Sejarah Perkembangan Kontrak PKP2B Pertambangan Indonesia

Pemerintah Orde Baru di Indonesia memandang bahwa batubara layak menjadi sumber energi alternatif. Ia pun menginstruksikan para menteri untuk mengembangkan batubara. Pada 1980, pemerintah RI mengundang kalangan investor dunia untuk pengembangan potensi batubara di Kalimantan dan Sumatera. Para investor asing itulah yang kemudian menjadi kontraktor pengembangan batubara di bawah naungan Perjanjian Karya Pengusaha Batubara (PKP2B) generasi pertama. PKP2B generasi pertama ditandatangani antara kurun 1981 hingga 1990. Tercatat, ada 11 perusahaan pertambangan yang dibentuk untuk menjalankan kontrak itu. Volume produksi batubara dari para kontraktor PKP2B generasi pertama itu amat besar. Hingga saat ini, pemerintah sudah meneken 376 kontrak pertambangan batubara. Terdapat 141 kontrak PKP2B dari generasi I hingga VII. Volume produksi kontraktor PKP2B generasi pertama tercatat menyumbang 75 persen dari seluruh total produksi.

Para pemain pertama itu memang mendapat banyak keuntungan. Semua kontraktor PKP2B generasi pertama, misalnya mendapat ketentuan sistem perpajakan yang telah tetap. Jadi sepanjang masa kontraknya, perusahaan tidak terkena aturan pajak baru. Jika ada pajak baru yang tidak tercatat dalam kontrak, maka pemerintah akan membayar kembali (*reimburse*) nilai yang sama pada kontraktor. Pada 2005, Menteri Keuangan memberlakukan Peraturan Nomor 95 tentang pungutan ekspor batubara untuk meningkatkan pasokan batubara ke pasar domestik. Nyatanya, para kontraktor PKP2B generasi I tidak terkena aturan baru itu. Padahal 75 persen produksi batubara berada di tangan mereka. Alhasil, pungutan ekspor yang didapat sangat minim. Pada 1983, lahir UU tentang pajak pertambahan nilai (PPN). Karena PPN lahir setelah sejumlah PKP2B diberlakukan, maka PPN juga tidak masuk dalam kewajiban kontraktor PKP2B

generasi pertama. Kalau PPN itu dibayar oleh perusahaan PKP2B, pemerintah wajib mengganti. Belakangan, mekanisme pengembalian itu tersendat. Dari situlah, konflik antara konraktor PKP2B generasi pertama dengan pemerintah dimulai. Saat ini, perusahaan – perusahaan PKP2B generasi pertama sudah tidak lagi merupakan perusahaan asing. Sesuai kontrak PKP2B itu pula, perusahaan asing tersebut harus menjual sahamnya ke perusahaan dalam negeri dalam kurun tertentu setelah kontrak berjalan.

4.1.2 Perusahaan PKP2B generasi pertama

1. PT. *Kaltim Prima Coal* (KPC). KPC merupakan perusahaan patungan milik Rio Tinto Australia (50 persen) dan British Petroleum (50 persen) dari Inggris. KPC adalah operator batubara terbesar di Indonesia. Kegiatan produksi secara komersial di KPC dimulai pada 1991. Setelah itu KPC sanggup memproduksi batubara secara stabil di level stabil 15 juta metric ton per tahun. Kini, KPC berada di bawah kepemilikan PT. Bumi Resources, unit usaha kelompok Bakrie. Pada 2007 silam produksi KPC mencapai 50 juta metric ton.
2. PT. *Arutmin Indonesia*. Sejak awal kelompok Bakrie terlibat di PT Arutmin Indonesia. Perusahaan ini tadinya merupakan hasil kongsi antara Bakrie (20 persen) dengan BHP Minerals Australia (80 persen). PT Arutmin Indonesia mengoperasikan dua tambang terbuka di Kalimantan Selatan. PT Arutmin Indonesia bisa memproduksi 19 juta metric ton batubara setiap tahun. Kini, PT Arutmin Indonesia juga sepenuhnya berada di bawah naungan PT. Bumi Resources.
3. PT. *Adaro Indonesia*. Perusahaan ini sekarang dimiliki PT. Adaro Energy Tbk. Awalnya, PT Adaro Indonesia dimiliki oleh New Hope Corporation Australia (50 persen), PT. Asminco Bara Utama Indonesia (40 persen), dan Mission Energy Amerika (10 persen). PT Adaro Indonesia memiliki sumberdaya batubara sekitar 2,803 miliar ton, separuhnya merupakan cadangan. Saat ini, produksi tahunan Adaro sekitar 40 juta ton, nyaris setara dengan 20 persen produksi nasional yang, sepanjang tahun 2007, mencapai 205 juta ton. PT Adaro Indonesia pernah dilaporkan melakukan

transfer pricing pajak. Selain itu, Adaro punya kasus sengketa saham dengan Beckett Pte. Ltd. gara-gara kredit yang diberikan Deutsche Bank sebesar US\$ 100 juta kepada Asminco. Pemilik Asminco adalah PT. Swabara Mining Energy. Beckett adalah pemilik utama Swabara. Asminco mengalami gagal bayar dan Deutsche Bank mengeksekusi jaminan utang Asminco di Adaro dan IBT kepada pemilik Adaro sekarang, seharga US\$ 46 juta.

4. PT. *Berau Coal*. PT. Berau Coal saat ini berada di tangan kendali PT. Armadaian Tritunggal (51 persen), milik Rizal Risjad (anak Ibrahim Risjad). Selain itu, ada juga Rognar Holding BV Belanda (39 persen), dan Sojitec Corp dari Jepang. Tadinya, Berau dimiliki oleh United Tractors (60 persen), PT. Pandua Dian Pertiwi (20 persen), dan Nissho Iwai (20 persen). Berau memiliki tiga lokasi tambang di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur, yaitu Lati, Binungan, dan Sambrata. Berau memegang Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dengan pemerintah Indonesia atas konsesi sekitar 118 ribu hectare (ha) dengan lahan produksi 40 ribu ha. Tahun ini perusahaan menargetkan produksi 15 juta metric ton batubara setelah tahun lalu membukukan 12,5 juta ton.
5. PT. *Kideco Jaya Agung*. Kideco adalah andalan utama PT. Indika Energy (milik keluarga Sudwikatmono). Tadinya, seluruh saham Kideco dimiliki Samtan Co. Ltd. Dari Korea Selatan. Di tahun 2008, Kideco menargetkan volume penjualan sebesar 22 juta metric ton dengan perkiraan harga rata-rata antara US\$ 45-48 per ton. Tahun depan, Kideco berniat menggenjot produksi hingga 30 juta metric ton.
6. PT. *Allied Indo Coal* (AIC). Perusahaan ini merupakan hasil patungan antara keluarga Thohir dengan keluarga Salway. Tapi, kini, keluarga Thohir menguasai sepenuhnya perusahaan pertambangan yang beroperasi sejak 1987 di Sumatera Barat itu. AIC setiap tahunnya sanggup memproduksi sekitar 2 juta metric ton batubara. Pada 2005, Allied sempat membayar tunggakan restitusi senilai Rp 4,2 miliar atau 21 persen dari jumlah tunggakannya saat itu.

7. PT. *Multi Harapan Utama* (MHU). New Hope tadinya memiliki 40 persen saham MHU. Lalu, ada Asminco Bara Utama (10 persen) dan kelompok Risjad (40 persen). Perusahaan ini berbasis di Busang, Kalimantan Timur, dengan cadangan potensial sekitar 126 juta metric ton. Setiap tahun, MHU memproduksi sekitar 1,6 juta metric ton batubara. Kini, pemilik MHU meliputi pihak Australia (40 persen), PT. Agrarizki Media (37,5 persen), Ibrahim Risjad (12,5 persen), dan PT. Asmin Pembangunan Pratama (10 persen).
8. PT. *Tanito Harum*. PT. Tanito Harum adalah perusahaan lokal. Setiap tahun, perusahaan ini sanggup memproduksi sekitar sejuta metric ton batubara. Pada 2005, PT. Tanito Harum sudah melunasi tunggakan royaltinya senilai US\$ 4,4 juta.
9. PT. *BHP Kendilo Coal Indonesia*. PT. BHP Kendilo Coal Indonesia didirikan sebagai perusahaan patungan antara BHP (80 persen) dan Mitsui (20 persen). Kendilo beroperasi di Petangis dan Rindu, di Kalimantan Timur. Kini, BHP Kendilo sudah tidak lagi beroperasi. Tapi, tunggakan royalti dikabarkan cukup besar.
10. PT. *Indominco Mandiri*. PT. Indominco Mandiri sepenuhnya dimiliki Kelompok Salim. Indominco mampu memproduksi 1,5 juta metric ton batubara setiap tahunnya. Kini 35 persen saham Indominco dimiliki Banpu Public Limited asal Thailand. Sebanyak 35 persen lagi dikuasai oleh PT. Indo Tambangraya Megah Tbk.
11. PT. *Chung Hua Mining Development*. Chung Hua dinilai tidak sanggup melaksanakan kontrak sehingga izin PKP2B nya diputus.

4.1.3 Dasar Hukum PKP2B di Indonesia

Undang-undang yang mengatur tentang PKP2B di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Umum dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 11

Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan Umum dituangkan dalam:¹⁶⁰

1. Keppres Nomor 49 Tahun 1981 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Perjanjian Kerja Sama Pengusahaan Tambang Batubara antara Perusahaan Negara Tambang Batubara dan Kontraktor Swasta*;
2. Keppres Nomor 21 Tahun 1993 tentang *Ketentuan Pokok Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara antara Perusahaan Perseroan (PERSERO) PT. Tambang Batubara Bukit Asam dan Perusahaan Kontraktor Pertambangan Batubara*.

Keppres yang terakhir ini kini tidak berlaku lagi, karena telah diganti dengan Keppres Nomor 75 Tahun 1996 tentang *Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara*. Dalam pada itu, penjabaran lebih lanjut dari Keppres ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 680.K/29/M.Pe.1997 tentang *Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996*. Akan tetapi, sejak era otonomi daerah sampai saat ini, berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat harus mengakomodasi berbagai kepentingan daerah, terutama bagi daerah-daerah yang mempunyai sumberdaya alam batubara karena apabila kepentingan daerah tidak mendapat perhatian, pemerintah daerah dapat memprotes berbagai kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Bahkan perusahaan pertambangan batubara yang akan beroperasi di daerah tersebut akan ditolaknya. Kini pemerintah pusat telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang memberikan peran kepada pemerintah daerah untuk menjadi salah satu pihak dalam mengadakan kontrak, apakah itu dengan perusahaan asing maupun domestik.

4.1.4 Karakteristik dan Prinsip-Prinsip PKP2B

PKP2B merupakan perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan swasta asing atau patungan antara asing dengan nasional

¹⁶⁰ Salim HS., *Hukum Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 228.

(dalam rangka PMA).¹⁶¹ Abrar Saleng mengatakan bahwa PKP2B merupakan perjanjian pola campuran. Selanjutnya ia mengatakan bahwa pola PKP2B merupakan pola campuran antara pola kontrak karya dengan kontrak *production sharing*.¹⁶² Dikatakan campuran atau gabungan karena untuk ketentuan perpajakan mengikuti pola kontrak karya, sedangkan pembagian hasil produksi mengikuti pola kontrak *production sharing*. Pemerintah Indonesia menerima hasil produksi sebesar 13,5 persen dari produksi kotor atas harga pada saat berada di atas kapal (*free on board*) atau harga setempat (*at sale point*).

Sementara itu, prinsip-prinsip dalam perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara ditentukan dalam Pasal 2 dan pasal 3 Keppres Nomor 75 Tahun 1996. Prinsip-prinsip itu adalah sebagai berikut:

1. Perusahaan kontraktor swasta bertanggung-jawab atas pengelolaan perusahaan pertambangan batubara yang dilaksanakan berdasarkan perjanjian.
2. Perusahaan kontraktor swasta menanggung semua risiko dan semua biaya berdasarkan perjanjian dalam melaksanakan perusahaan pertambangan batubara.

Risiko merupakan akibat yang kurang menyenangkan (merugikan, membahayakan) dari suatu perbuatan atau tindakan yang dilakukan perusahaan kontraktor swasta dalam perusahaan pertambangan batubara. Sementara itu, biaya merupakan uang, ongkos, belanja dan pengeluaran yang dikeluarkan oleh kontraktor swasta dalam perusahaan pertambangan batubara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa semua risiko dan biaya dalam pengelolaan perusahaan pertambangan batubara ditanggung oleh perusahaan kontraktor swasta.

4.1.5 Syarat-syarat dan prosedur dalam permohonan izin PKP2B¹⁶³

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 231.

¹⁶² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*. (Jogjakarta: UII Pres, 2004), hlm. 162-163.

¹⁶³ Salim HS, *Op.Cit.*, hlm. 232.

Pada dasarnya, tidak semua perusahaan dapat mengajukan permohonan izin perjanjian karya pertambangan batubara, hanya perusahaan yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Perusahaan yang ingin mengajukan izin PKP2B harus mengajukan permohonan kepada pejabat berwenang untuk itu dan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Syarat-syarat itu meliputi:

1. Peta pencadangan wilayah dari Unit Pelayanan Informasi Wilayah Pertambangan (UPIPWP);
2. Tanda bukti setoran jaminan kesungguhan;
3. Laporan keuangan PMA dan PMDN tiga tahun terakhir yang telah diaudit;
4. Tanda terima SPT tahun terakhir (PMDN);
5. Kesepakatan bersama (MoU) antara PMA dan PMDN;
6. Laporan tahunan perusahaan (PMA dan PMND).

Pejabat yang berwenang untuk menerbitkan izin perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara adalah bupati/walikota, gubernur dan menteri sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Prosedur untuk mengajukan permohonan menerbitkan izin perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara pada wilayah kewenangan bupati/walikota adalah sebagai berikut:

1. Permohonan diajukan kepada bupati/walikota.
2. Pemohon mengajukan permohonan kepada bupati/walikota. Bentuk permohonannya adalah tertulis.
3. Bupati/walikota memberikan persetujuan prinsip.
4. Bupati/walikota melakukan konsultasi kepada DPRD kabupaten/kota (standar kontrak disusun oleh pemerintah).
5. Permohonan rekomendasi ke Dinas Penanaman Modal.
6. Dinas Penanaman Modal memberikan rekomendasi.
7. Bupati/walikota bersama pemohon menandatangani kontrak.

Kontrak yang telah ditandatangani tersebut ditembuskan kepada provinsi dan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral.

Prosedur permohonan kontrak karya pada wilayah kewenangan gubernur disajikan sebagai berikut ini.

1. Permohonan diajukan ke gubernur.
2. Format permohonan untuk mengajukan permohonan kontrak karya kepada gubernur adalah sama dengan format permohonan yang diajukan kepada bupati/walikota.
3. Gubernur memberikan persetujuan prinsip.
4. Gubernur melakukan konsultasi kepada DPRD provinsi (standar kontrak disusun oleh pemerintah).
5. Permohonan rekomendasi ke BKPM.
6. DPRD provinsi memberikan rekomendasi.
7. BKPM memberikan rekomendasi.
8. Gubernur bersama pemohon menandatangani kontrak.
9. Kontrak ditembuskan kepada kabupaten/kota dan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral.

Walaupun bupati/walikota dan gubernur diberikan kewenangan untuk menandatangani perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara, namun substansi perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara disiapkan oleh pemerintah. Ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat belum sepenuhnya menyerahkan kewenangan itu kepada pemerintah daerah. Di samping itu, pemerintah daerah belum mempunyai pengalaman yang cukup dalam menyusun substansi perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara, apabila diserahkan kepada pemerintah daerah maka memerlukan waktu yang lama dan biaya yang besar. Sementara itu, investor menginginkan supaya perjanjian karya perusahaan batubara dapat ditandatangani dalam waktu yang relatif cepat karena dengan ditandatanganinya kontrak itu, investor dapat melaksanakan kegiatan eksplorasi maupun eksploitasi terhadap sumber daya alam batubara.

Prosedur dan syarat-syarat diatas telah disempurnakan dengan Keputusan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor 1614 Tahun 2004 tentang Pedoman Pemrosesan Permohonan Kontrak Karya dan PKP2B dalam Rangka Penanaman Modal Asing. Dengan berlakunya Kepmen tersebut diatas maka yang berwenang menandatangani PKP2B adalah Pemerintah Indonesia yang diwakili Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral, sedangkan gubernur/bupati/walikota hanya bertindak sebagai saksi.

4.1.6 Jangka Waktu Berlakunya dan Berakhirnya PKP2B

Jangka waktu berlakunya PKP2B telah ditentukan dalam Pasal 1 Keppres Nomor 49 Tahun 1981 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Perjanjian Kerja Sama Pengusahaan Tambang Batubara antara Perusahaan Negara Tambang Batubara dan Kontraktor Swasta. Jangka waktu PKP2B adalah tiga puluh tahun, dan dapat diperpanjang apabila kontraktor telah melaksanakan hak dan kewajibannya dengan baik. Apabila jangka waktu tidak diperpanjang maka demi hukum perjanjian karya berakhir.¹⁶⁴ Pada dasarnya, berakhirnya PKP2B telah ditentukan dalam kontrak yang dibuat antara pemerintah dan kontraktor. Walaupun dalam kontrak itu telah ditentukan jangka waktu berakhirnya perjanjian karya, pemerintah juga dapat membatalkan perjanjian karya dengan kontraktor apabila kontraktor tidak melaksanakan sama sekali kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.¹⁶⁵

Kuasa pertambangan berakhir karena:¹⁶⁶

1. Dikembalikan;
2. Dibatalkan; dan
3. Habisnya waktu.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 272.

¹⁶⁵ *Ibid.*, 273.

¹⁶⁶ UU Nomor 11 Tahun 1967. Pasal 20 *jo.* PP Nomor 32 Tahun 1969 tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan*. Pasal 38.

Pemegang kuasa pertambangan yang berakhir karena pertambangan dikembalikan menyerahkan kembali kuasa pertambangan secara tertulis kepada menteri. Pernyataan tertulis harus memuat alasan-alasan yang cukup mengenai penyebab pernyataan itu disampaikan. Pengembalian kuasa pertambangan dinyatakan sah setelah disetujui oleh menteri. Pihak yang berwenang untuk membatalkan kuasa pertambangan adalah menteri, yang dituangkan dalam Keputusan Menteri. Faktor-faktor yang menyebabkan pembatalan kuasa pertambangan adalah sebagai berikut:

1. Pemegang kuasa pertambangan tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan.
2. Pemegang kuasa pertambangan ingkar menjalankan perintah dan petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh pihak yang berwajib untuk kepentingan negara.

Kuasa pertambangan yang berakhir demi hukum adalah kuasa pertambangan yang berakhir karena jangka waktu yang telah ditentukan dalam kuasa pertambangan telah habis dan tidak dilakukan perpanjangan.

4.2 Penunggakan Pembayaran Royalti Tambang Batubara

4.2.1 Latar belakang penunggakan royalti batubara

Pertengahan 2008, muncul polemik yang melibatkan pemerintah dan perusahaan tambang batubara soal pembayaran royalti dan pajak tambang batubara. Hal tersebut berawal dari pengekangan terhadap 14 direktur dan pengusaha tambang batubara ke luar negeri. Langkah ini dilakukan pihak imigrasi atas permintaan Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati. Pangkal pengekangan ini adalah tidak disetornya royalti tambang batubara oleh perusahaan tambang batubara ke kas negara. Padahal, royalti batubara merupakan bagian dana hasil produksi batubara yang wajib disetorkan perusahaan kepada pemerintah. Sejak

2001 hingga 2007, royalti batubara dan dana bagi hasil yang tidak dibayar perusahaan-perusahaan tambang itu besarnya mencapai sekitar Rp 7 triliun.¹⁶⁷

Namun, para pengusaha memiliki dalih mengapa mereka tidak membayar royalti batubara tersebut. Mereka merasa dirugikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 144 tahun 2000, yang menyatakan batubara tidak lagi masuk kategori barang kena pajak pertambahan nilai (PPN). Adanya peraturan ini, menyebabkan perusahaan tambang batubara tidak bisa lagi mengalihkan pajak kepada para pembelinya. Padahal, mereka tetap harus membayar pajak peralatan dan barang melalui pemasok atau vendor kepada negara. Menurut beberapa pengusaha tambang batubara, beban inilah yang kemudian di *set-off* alias ditukar guling dengan potongan setoran royalti. Perusahaan tambang juga berdalih masih memiliki hak pengembalian pajak atau restitusi dari Departemen Keuangan sehingga mereka menahan pembayaran royalti. Tetapi, pemerintah memiliki pandangan berbeda. Pemerintah menyatakan persoalan royalti dan permintaan restitusi pajak harus diperlakukan berbeda. Royalti merupakan piutang negara yang diperoleh dari hasil penjualan 13,5 persen batubara bagian pemerintah yang dititipkan untuk dijual melalui perusahaan, ditambah dana pengembalian batubara.

Pencekalan belasan pengusaha tambang batubara atas permintaan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati menandai babak baru sengketa tunggakan royalti batubara. Pemerintah berkeras royalti wajib dibayarkan pengusaha. Sedangkan pengusaha, dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2000, bahwa itu baru akan dilunasi jika pembayaran pajak mereka dikembalikan. Sumber masalahnya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 144 Tahun 2000 tentang Jenis Barang dan Jasa yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai yaitu Pasal

¹⁶⁷ “Tunggakan royalti batubara tidak bisa restitusi PPN.” <<http://www.pajakonline.com/engine/artikel/art.php?artid=2846>>. Lihat juga, “Kadin jadi mediator sengketa Pemerintah-pengusaha batubara.” <<http://www.pajakonline.com/engine/artikel/art.php?artid=2848>> dan “Royalti batubara.” <<http://www.pajakonline.com/engine/artikel/art.php?artid=2932>> diakses pada 6 Juni 2012.

1.a.¹⁶⁸ dan Pasal 2.e.¹⁶⁹ Kronologis masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Pada 1980-an, Pengusaha batubara menandatangani kontrak karya generasi pertama dengan pemerintah. Mereka wajib menyetorkan royalti ke negara. Jika ada pajak baru, perusahaan akan dibebaskan atau diberi penggantian.
2. Pada 2000, Keluar Peraturan Pemerintah Nomor 144/2000 tentang jenis-jenis barang yang tidak kena pajak. Batubara salah satunya. Pajak yang disetorkan perusahaan nantinya akan dikembalikan (direstitusi).
3. Pada 2001, Perusahaan tetap membayar royalti ke negara, namun meminta hak restitusi pajak.
4. Pada 2004, Pengusaha mulai menahan sebagian royalti karena restitusi tidak kunjung dicairkan.
5. Pada 2007, Departemen Keuangan menugasi Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) menagih kekurangan pembayaran royalti. Pengusaha menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. PTUN memerintahkan PUPN menghentikan penagihan.
6. Pada 20 September 2007, Keputusan akhir PTUN Jakarta memenangkan pengusaha dan menyatakan tindakan PUPN di luar kewenangannya. Alasannya, dalam kontrak, pemerintah dan pengusaha menunjuk arbitrase internasional.
7. Pada 28 Juli-5 Agustus 2008: Pemerintah mengeluarkan surat cekal terhadap 14 (empat belas) pengusaha batubara.

4.2.2 Permasalahan royalti dengan restitusi pajak

Dalam sistem keuangan negara, royalti merupakan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Apa pun alasannya, perusahaan harus menyelesaikan

¹⁶⁸ Pasal 1.a., "Barang hasil pertambangan atau hasil pengeboran, yang diambil langsung dari sumbernya."

¹⁶⁹ Pasal 2.e., "Jenis barang hasil pertambangan yang dimaksud pasal 1.a. adalah batubara sebelum diproses menjadi briket."

masalah royalti ini. Sebab, membayar royalti merupakan kewajiban perusahaan berdasarkan kontrak pertambangan. Sedangkan restitusi pajak yang dituntut perusahaan tambang akibat adanya PP Nomor 144 tahun 2000, merupakan urusan yang menjadi tanggung jawab Ditjen Pajak. Kasus restitusi pajak ini sendiri telah diproses melalui jalur hukum dan saat itu dalam tahap banding di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sikap ‘membandel’ yang dilakukan 14 perusahaan tambang batubara dengan tetap tidak membayar royalti, mendorong pemerintah melakukan tindakan yang lebih keras. Pemerintah melakukan paksa badan atau gijzeling terhadap 14 petinggi perusahaan tersebut. Bahkan, pemerintah juga mengeluarkan ancaman akan menutup izin operasi perusahaan yang menunggak pembayaran royalti. Ancaman ini mungkin dilaksanakan, mengingat terdapat beberapa hal yang memungkinkan pemerintah mencabut kontrak karya suatu perusahaan tambang. Pertama, apabila perusahaan tambang tidak mematuhi isi kontrak, terjadi tindak pidana. Kedua, jika kedua pihak bersepakat untuk mencabut kontrak.

Dalam konteks ini, pengusaha tambang batubara menilai para pihak dalam kontrak tambang generasi pertama adalah pemerintah dan pengusaha. Artinya, PPN dan pembayaran royalti bukanlah dua sisi berbeda. Jadi, pemerintah dan pengusaha memiliki kewajiban yang sama-sama harus ditunaikan dan tidak ada yang perlu didahulukan. Sebab, kedua belah pihak butuh dana untuk proses pertumbuhan ekonominya. Para pengusaha tambang menegaskan, jika pemerintah tetap memaksa perusahaan tambang batubara untuk melunasi tunggakan royalti maka perusahaan-perusahaan akan menyatakan bangkrut. Oleh karena itu, pengusaha tambang batubara meminta pemerintah untuk bersikap adil. Baik dalam menuntut maupun melunasi bagian yang seharusnya diterima perusahaan tambang.

4.2.3 Kronologi Penahanan Dana Hasil Penjualan Batubara (DHPB)

Dalam sistem pengelolaan batubara, terjadi beberapa kali perubahan aturan hukum. Perubahan aturan hukum ini kemudian berimplikasi pada perubahan sistem pajak, royalti, dan pungutan negara lainnya pada industri batubara. Pada 1981-1983, Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B)

ditandatangani, sering disebut sebagai PKP2B generasi pertama. Dalam PKP2B ini, sistem pajak yang dianut adalah *nail down*. Jadi, apa yang menjadi kewajiban perpajakan dari kontraktor, telah diatur di dalam kontrak. Jika dalam perkembangannya ternyata ada pajak-pajak baru, pajak-pajak baru itu harus ditanggung pemerintah. Dalam perjanjian PKP2B generasi pertama ini, para kontraktor selain membayar royalti dan sebagainya, juga harus membayar pajak. Jenis pajak yang harus dibayarkan perusahaan pertambangan batubara berdasarkan PKP2B itu diantaranya adalah pajak perseroan, pajak dividen, pajak atas upah, upah pegawai kontraktor, IPEDA, bea materai, kemudian perusahaan pertambangan batubara juga dikenai pajak penjualan. Pada periode 1981, para kontraktor diwajibkan membayar pajak penjualan (PPn).

Selanjutnya pada 1983, terjadi perubahan di bidang perpajakan yaitu mulai berlakunya ketentuan pajak pertambahan nilai (PPN). Dalam kurun 1983 ini, pihak kontraktor tidak membayar pajak penjualan (PPn) tapi membayar pajak pertambahan nilai (PPN). Industri batubara membayar pajak pertambahan nilai, tetapi tidak membayar pajak penjualan. Jadi, walaupun di dalam kontrak telah diatur wajib membayar pajak pertambahan nilai, dengan keluarnya undang-undang tahun 1983, industri batubara tidak membayar PPn, tetapi mereka membayar pajak pertambahan nilai (PPN). Saat pajak PPN berlaku pada 1983, para kontraktor masih bisa meminta restitusi atas pajak masukan yang telah mereka bayarkan. Kemudian, kontraktor juga tidak mempermasalahkan kewajiban membayar pajak pertambahan nilai (PPN). Namun, dihapuskannya pajak penjualan (PPn), pada 1983 tidak dengan sendirinya menghapus kewajiban perusahaan PKP2B untuk membayarnya (Kontrak bersifat "Lex Specialis").

Permasalahan royalti serta pungutan negara timbul pada 2001, yaitu dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 144 tahun 2000. Melalui PP ini, pemerintah memberlakukan kebijakan baru yang menyatakan bahwa batubara bukan barang kena pajak (BKP). Padahal sebelumnya batubara digolongkan sebagai BKP dan setelah 1 Januari 2001 PP tersebut berlaku efektif. Maka batubara telah digolongkan sebagai barang bukan kena pajak (BBKP). Akibat perubahan status komoditas itu, kontraktor PKP2B generasi pertama tidak dapat merestitusi pajak pertambahan nilai (PPN) yang telah dibayar pada saat

melakukan pembelian barang-barang dan jasa. Dengan diberlakukannya UU No. 18/2000 tentang PPN Barang dan Jasa dan PPnBM maka kontraktor PKP2B generasi pertama wajib membayar PPN atas perolehan BKP/JKP (jasa kena pajak), selain PPN atas perolehan JKP dalam negeri.

Kontraktor generasi pertama pun menahan pembayaran DHPB sebesar 13,5 persen yang menjadi bagian pemerintah, sebagai kompensasi restitusi PPN yang biasanya diterima sebelum 2001. Dana yang ditahan dalam kurun 2001-2005 mencapai Rp 3,85 triliun. Ini terjadi akibat perbedaan tafsir. Menurut Ditjen Pajak, batubara adalah BBKP karena diambil langsung dari sumbernya. Bagi kontraktor, batubara merupakan BKP sebab bernilai tambah atau jual melalui proses atau pengolahan. Pada pasal 11 ayat 2 berkaitan dengan pajak penjualan, Ditjen Pajak melihat pajak penjualan sama dengan PPN, sebaliknya kontraktor melihat pajak penjualan tidak sama dengan PPN. Selama ini, kontribusi perusahaan batubara ke kas negara berupa pajak perusahaan nett sebesar 45 persen ditambah 13,5 persen royalti dari gross (berarti dikalikan dua), dan pajak ekspor komoditas itu sebesar 5 persen sehingga totalnya mencapai 77 persen.

Diberlakukannya PP Nomor 144 tahun 2000 berakibat tidak adanya restitusi. Dengan demikian, kontraktor tidak bisa melakukan restitusi atas pajak masukannya. Ini yang menyebabkan kontraktor mulai mempermasalahkan pajak pertambahan nilai. Dalam perkembangannya, kontraktor menuntut restitusi PPN masukan melalui *reimbursement*, sebagaimana isi PKP2B. Namun Departemen ESDM tidak mempunyai mekanisme *reimbursement*. Akibatnya, para kontraktor mulai mengambil posisi untuk menahan pembayaran DHPB-nya. Di sisi lain, ESDM mulai melakukan penagihan atas kewajiban kontraktor dalam kurun waktu 2001 hingga 2005. Namun, pengusaha batubara bersikukuh tidak bersedia membayar tunggakan DHPB-nya. Sehingga sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 49 Prp tahun 1960, Departemen ESDM menyerahkan tagihan piutang macetnya kepada panitia urusan piutang negara.

Hal ini sesuai dengan kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), yakni diatur bahwa instansi-instansi pemerintah wajib menyerahkan

piutang macetnya kepada PUPN.¹⁷⁰ Kemudian ketika piutang itu diserahkan kepada PUPN, tentunya sebelum menerima, PUPN melakukan penelitian-penelitian terhadap dasar timbulnya piutang dan besarnya piutang. Ternyata setelah diteliti oleh PUPN, penyerahan piutang macet dari Departemen ESDM itu sudah memenuhi syarat sebagai piutang negara, karena adanya syarat sebagai piutang negara bisa dibuktikan secara hukum, besarnya juga bisa ditetapkan secara hukum. Kemudian setelah dinyatakan diterima, PUPN melakukan penagihan-penagihan. Dalam aktivitas penagihan ini, PUPN tentunya memperhatikan *due process of law*. Ini dilakukan dengan pemanggilan terhadap pengusaha batubara untuk menyelesaikan kewajibannya kepada negara. Mereka datang ke PUPN dan menyatakan tidak bersedia membayar tunggakan DHPB. Sebab, mereka merasa mempunyai hak terhadap pemerintah berupa reimbursement atas PPN. PUPN yang berpandangan telah meminta para pengusaha secara baik-baik untuk membayar kewajibannya kemudian melakukan sejumlah langkah lanjutan, sebagai respons keengganan para pengusaha memenuhi kewajibannya itu. Salah satu langkah yang mereka lakukan adalah mencegah para pengusaha tersebut bepergian ke luar negeri. Hal yang sama juga dilakukan oleh Departemen Keuangan. Ini bertujuan agar para pengusaha batubara tetap di Indonesia dan menyelesaikan kewajibannya.

Jika pencegahan telah dilakukan, pemerintah yakin para pengusaha batubara tidak dapat ke luar negeri. Apalagi terdapat kontraktor yang berwarga negara asing. Dalam mengurus piutang ini pemerintah berpedoman pada tiga Undang-Undang (UU) yaitu UU Nomor 20 tahun 1997 tentang PNBPN, UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 49 Prp tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara. Seluruh PNBPN dikelola dalam sistem APBN. Jadi tidak dapat memanfaatkan sistem perjumpaan utang dan sebagainya. Dalam UU Nomor 1 tahun 2004, pasal yang penting adalah setiap pejabat wajib mengusahakan agar setiap piutang negara atau daerah diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu. Perusahaan PKP2B generasi pertama yang menahan pembayaran DHPB, mereka adalah PT. Kaltim Prima Coal, PT. Arutmin Indonesia, PT.

¹⁷⁰ Pasal 12 dan Undang-Undang No. 49 Prp tahun 1960.

Kideco Jaya Agung, PT. Berau Coal, PT. Adaro Indonesia, dan PT. BHP Kendilo Coal (saat ini sudah tidak beroperasi). Dana hasil produksi batubara (DHPB) adalah bagian pemerintah dari harga penjualan batubara dengan total nilai keseluruhan 13,5 persen. DHPB terdiri atas royalti batubara yang besarnya 5-7 persen tergantung kalori batubara dan dana pengembangan batubara sekitar 7,5 persen.

Pada 2004, perusahaan-perusahaan batubara generasi pertama melalui APBI, mengajukan uji materi atas PP No 144/2000 ke Mahkamah Agung (MA). MA berpendapat, secara substansi hukum, PP itu bertentangan dengan peraturan di atasnya. Namun, karena gugatan atas PP No 144/2000 yang diajukan asosiasi melampaui jangka waktu pengajuan 60 hari, putusan MA itu akhirnya hanya berupa fatwa atau imbauan. Fatwa MA itu tidak memiliki kekuatan hukum untuk mengubah PP No 144/2000. Selanjutnya, perusahaan batubara generasi pertama tetap menyetorkan PPN barang dan jasa dari tahun 2001. Namun, berdasarkan perhitungan yang dibuat sendiri, mereka mengompensasinya dengan mengambil sebagian royalti yang merupakan kewajiban perusahaan ke pemerintah. Hal ini berlangsung sampai tahun 2007. Departemen ESDM sebagai departemen teknis yang bertanggung jawab atas DHPB mengaku sudah menegur perusahaan agar membayar kewajibannya. Royalti dan PPN adalah dua kewajiban yang berbeda. Namun, teguran itu tidak digubris. Setelah tujuh tahun, jumlah tunggakan mencapai Rp 7 triliun. Departemen ESDM pada pertengahan 2007 menyerahkan tagihan itu ke Direktorat Jenderal Kekayaan Negera (DJKN). DJKN menindaklanjutinya melalui Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

Pada Juli 2007, PUPN mengeluarkan surat penetapan utang kepada setiap perusahaan. Perusahaan diberi waktu 1 x 24 jam untuk pelunasan. Apabila tidak ditaati, PUPN dapat mengeluarkan surat pencekalan, penyitaan aset, sampai penjualan aset. September 2007, enam perusahaan batubara itu menggugat PUPN ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Pada 3 Maret 2008, PTUN Jakarta menyatakan PUPN tidak berwenang memutuskan perselisihan antara perusahaan dan pemerintah. PTUN memerintahkan PUPN membatalkan surat penetapan utang. Lalu, PUPN mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, 17 April 2008. Perdebatan yang muncul kemudian terkait tindakan

DJKN, yang bertindak atas nama Menkeu, meminta pencekalan saat belum ada kekuatan hukum tetap dari perselisihan itu. Di sisi lain, tindakan perusahaan yang menahan DHPB selama bertahun-tahun tidak mendapat sanksi dari Departemen ESDM, sebagai pihak yang berkontrak mewakili pemerintah.

Dasar Hukum dana hasil produksi batubara (DHPB)

Penunggakan pembayaran dana hasil produksi batubara (DHPB) merupakan tindak pidana, berdasarkan ketentuan perundang-undangan sebagai berikut.

1. Ketentuan tentang Kewajiban Pembayaran DHPB

- Pasal 28 Ayat 1 UU No. 11 tahun 1967 tentang Pertambangan Umum¹⁷¹
- Pasal 3 Ayat 1 Keputusan Presiden No. 75 tahun 1996¹⁷²

2. Ketentuan tentang Pertanggungjawaban Pemegang Saham

Pasal 3 Ayat 2 butir b, c, dan d UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas¹⁷³ Selain itu, kasus penunggakan pembayaran DHPB oleh 6 perusahaan batubara di atas telah berlangsung secara berlarut-larut selama 7 tahun. Hal ini menunjukkan pula adanya indikasi tindak pidana sebagaimana dinyatakan oleh ketentuan perundang-undangan.

¹⁷¹ Pasal 28 Ayat 1 UU No. 11 tahun 1967 tentang Pertambangan Umum, “Pemegang kuasa pertambangan membayar kepada Negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan/atau pembayaran-pembayaran yang berhubungan dengan kuasa pertambangan yang bersangkutan.”

¹⁷² Pasal 3 Ayat 1 Keputusan Presiden No. 75 tahun 1996, “Perusahaan kontraktor swasta wajib menyerahkan sebesar 13,5 persen (tiga belas dan lima puluh perseratus) hasil produksi batubara kepada pemerintah secara tunai atas harga pada saat berada di atas kapal (*free on board*) atau harga setempat (*at sale point*).”

¹⁷³ Pasal 3 Ayat 2 butir b, c, dan d UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas:

pemegang saham yang bersangkutan langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perseroan untuk kepentingan pribadi;

pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan perseroan; atau

pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan tidak menjadi cukup untuk melunasi utang Perseroan.

3. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 34 Ayat 1¹⁷⁴
4. UU No. 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Pasal 6 Ayat 1 s.d. 3¹⁷⁵

4.2.4 Kerugian Negara Akibat Penunggakan PDHB

Dana hasil produksi batubara (DHPB) terdiri dari royalti dan penjualan hasil tambang yang wajib disetorkan perusahaan kepada pemerintah. Menurut Ditjen Kekayaan Negara besarnya DHPB yang ditahan adalah sebesar Rp 7 triliun dari tahun 2001 sampai 2007. Para pengusaha tidak membayar DHPB karena merasa dirugikan akibat dikeluarkannya PP Nomor 144 tahun 2000, yang menyatakan batubara tidak lagi masuk kategori barang kena pajak pertambahan nilai (PPN). Seperti diuraikan di atas pemerintah dan pengusaha berbeda sikap yang menyebabkan terjadinya berbagai langkah hukum. Yang jelas akibat tindakan pengusaha tersebut adalah tidak terpenuhinya target Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di dalam APBN periode 2001 – 2007. Karena tidak mencapai target di dalam pos PNBP maka pemerintah terpaksa menutup

¹⁷⁴ UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 34, Ayat 1, “*Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan negara/ daerah wajib mengusahakan agar setiap piutang negara/ daerah diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu.*”

¹⁷⁵ UU No. 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pasal 6 Ayat 1 s.d. 3

Menteri dapat menunjuk instansi pemerintah untuk menagih dan atau memungut Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terutang.

Instansi Pemerintah yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib menyeter langsung Penerimaan Negara Bukan Pajak yang diterima ke Kas Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.

Tidak dipenuhinya kewajiban Instansi Pemerintah untuk menagih dan atau memungut sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan menyeter sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam bagian penjelasan atas ayat ini, disebutkan:

“Dalam hal ini sanksi dikenakan terhadap pejabat Instansi Pemerintah yang bersangkutan selaku pejabat pelaksana tugas.”

“Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain, PP No. 30/1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri dan UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”

kekurangan belanja negara dari penerbitan surat utang yang mengakibatkan munculnya biaya bunga. Dengan kondisi seperti ini sangat jelas bahwa negara dirugikan akibat penahanan DHPB.

Total kewajiban DHPB sekitar Rp 17 triliun. Kemudian yang ditahan kontraktor adalah Rp 7 triliun.¹⁷⁶ Dari Rp 7 triliun ini yang diserahkan kepada PUPN adalah Rp 3,8 triliun. Sisanya masih ada di Departemen ESDM. Kondisi ini membuat pemerintah harus membayar biaya yang menjadi beban APBN. Ini dipenuhi melalui pencarian sumber dana alternatif termasuk mengeluarkan Surat Utang Negara (SUN). Implikasi lainnya adalah pada citra penerapan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, pengusaha batubara diharapkan dapat segera menyelesaikan kewajibannya. Pejabat pemerintah dalam hal ini pejabat di Departemen ESDM dan Departemen Keuangan yang tidak melakukan penagihan, memungut, dan menyetor dana DHPB sejak tahun 2001 – 2007 bisa dikenakan sanksi sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 1997. Di sisi lain, pemerintah perlu segera menyiapkan mekanisme reimbursement PPN yang telah dibayar oleh para kontraktor, sesuai dengan klausul PKP2B yang telah ditandatangani.

Berdasarkan hasil kajian *Indonesia Corruption Watch* (ICW), pada periode 2001-2007 tunggakan DHPB yang seharusnya dibayarkan bahkan jumlahnya jauh lebih besar dari yang disampaikan Ditjen Kekayaan Negara. Tunggakan tersebut mencapai Rp 14,922 triliun. Oleh sebab itu jika dihitung sejak 1994, maka nilai tunggakan royalti DHPB lebih besar lagi, yaitu Rp 6,262 triliun (tunggakan royalti tahun 1994-200) ditambah Rp 14,922 triliun (tunggakan royalti tahun 2001-2007) sehingga totalnya berjumlah Rp 21,184 triliun. Artinya menurut ICW, potensi tunggakan royalti tahun 1994-2007 mencapai Rp 21,184 triliun. Selisih angka tunggakan DHPB ini didapat dari perhitungan penerimaan negara yang seharusnya diperoleh berdasarkan harga FOB-BI dengan realisasi yang diperoleh sesuai dengan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Lebih lanjut, ICW menemukan, jika produksi batubara menggunakan harga internasional untuk ekspor maka potensi tunggakan royalti tahun 1994-2007

¹⁷⁶ Besaran dana hasil produksi batubara 2001-2007. Berdasarkan informasi dari Ditjen Perbendaharaan.

menjadi lebih besar lagi, yakni sejumlah Rp 29,037 triliun. Berdasarkan kesepakatan kontrak, dasar dalam melakukan kontrak adalah itikad baik. Jika salah satu tidak melaksanakan kewajibannya maka pihak tersebut telah melakukan wanprestasi, karena dia telah merugikan pihak lainnya. Temuan ICW ini patut dihargai karena kewajiban royalti yang diselewengkan tidak sekadar Rp 7 triliun, tetapi jauh lebih besar dari itu. Negara dirugikan puluhan triliun. Temuan ICW ini dapat dipercayai karena praktik-praktik penggelapan pajak tampaknya lumrah terjadi dalam bisnis batubara. Dalam pada itu, tercatat sejumlah kontraktor PKP2B yang melakukan praktik *transfer pricing* dalam penjualan batubara. PKP2B menjual batubara kepada *subsidiary*-nya yang dimiliki 100 persen di luar negeri, dengan harga jauh lebih murah dibanding harga yang dilaporkan secara resmi kepada pemerintah, dalam rangka mengurangi beban pajak.

Dalam konteks ini, penahanan dana DHPB oleh kontraktor batubara dapat dinilai sebagai kesengajaan atau wanprestasi dan merupakan indikasi tindak pidana. Sehingga semua pihak yang terlibat dalam penahanan dana DHPB harus bertanggung jawab, baik itu komisaris dan direksi perusahaan tambang batubara, maupun pejabat pemerintah yang lalai menjalankan tugas sesuai peraturan. Pemerintah, DPR dan seluruh aparat terkait seyogianya menuntaskan masalah royalti ini, termasuk potensi penggelapan pajak yang ditemukan ICW. Negara harus segera menyelesaikan kasus penahanan DHPB batubara ini, tentu dilakukan departemen terkait yaitu Departemen ESDM. Negara dapat mengambil tindakan hukum sesuai yang memerintahkan setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan wajib mengusahakan agar setiap piutang negara diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu.¹⁷⁷ Menkeu juga bisa dianggap melalaikan UU ini jika tidak melakukan penagihan, apalagi realisasi royalti yang ditahan oleh perusahaan batubara nilainya mencapai Rp 7 triliun. Kedudukan UU lebih tinggi dari kontrak. Semua kontrak harus dibuat sesuai peraturan perundangan. Penahanan DHPB ini telah menimbulkan kerugian besar bagi negara.

¹⁷⁷ UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*. Pasal 34

Masalah kerugian negara yang ditimbulkan dari penahanan DHPB ini harus dikaji lagi. Apakah kerugian tersebut melibatkan, penyelenggara negara, kemudian penegak hukum dan pihak lainnya.¹⁷⁸ Juga dalam UU No. 20 tahun 1997, tentang tidak dipenuhinya kewajiban instansi pemerintah untuk menagih atau memungut dan menyetor maka dikenakan sanksi sesuai dengan perundangan yang berlaku.¹⁷⁹ Penjelasan dari pasal 6 ayat 3 ini adalah mengenai sanksi. Dalam hal ini, sanksi dikenakan terhadap pejabat instansi pemerintah yang bersangkutan selaku pejabat pelaksana tugas, pelaksana yang memungut, jadi dalam hal ini adalah Departemen ESDM. Jadi, seharusnya Departemen ESDM tidak membiarkan penunggakan pungutan dari tahun 2001 sampai 2007. Tapi tidak dilakukan pemungutan oleh pejabat yang ada di ESDM. Hal ini menggambarkan adanya pengabaian UU No. 20 tahun 1997, dalam pasal 6 ayat 3 itu. Sanksi bisa dijatuhkan pada pejabat instansi pemerintah yang bersangkutan selaku pelaksana tugas yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Antara lain sanksinya adalah PP 30 tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai. Dan juga UU No. 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Apabila pelanggaran penyimpangan berindikasi pada tindak pidana korupsi bisa menyangkut ke UU pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini berkaitan dengan UU No. 20 tahun 1997, dengan penahanan DHPB dari tahun 2001 sampai 2007. Penahanan DHPB berkaitan dengan UU No. 31 tahun 1999, jadi tidak lagi UU No. 3 tahun 1971. Hutang DHPB berdampak langsung pada penerimaan negara. Kekurangan penerimaan tersebut pada gilirannya memaksa pemerintah untuk mencari dana pembiayaan tambahan untuk mengurangi/ menutup defisit APBN. Pemerintah seyogyanya mengambil tindakan tegas dan bijaksana dalam penyelesaian kewajiban terutang DHPB. Pemerintah dapat segera menindaklanjuti penyelesaian kewajiban terutang DHPB pasca pencekalan terhadap para pengusaha batubara (Agustus 2008 hingga Januari 2009). Berdasarkan informasi dari Ditjen Kekayaan Negara, diungkapkan bahwa untuk mengantisipasi kontraktor yang belum menyelesaikan kewajiban terutang DHPB,

¹⁷⁸ UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang *Komisi Pemberantasan Korupsi*, Pasal 11.

¹⁷⁹ UU Nomor 20 Tahun 1997. Pasal 46 ayat 3.

pemerintah menyiapkan mekanisme reimbursement PPN yang telah dibayar para kontraktor sesuai klausul dalam PKP2B yang telah ditandatangani. Informasi mengenai penyelesaian kasus ini tidak banyak di-*release* ke media. Namun, setelah habis periode pencekalan (Januari 2009) disinyalir pemerintah dan para pengusaha telah mencapai kesepakatan atas penyelesaian kasus ini.

Penegakkan hukum kasus penahanan DHPB memerlukan pengkajian yang lebih dalam, menyangkut juga sektor swasta. Kemudian mengkaji, apakah hanya pejabat yang seharusnya berkewajiban untuk memungut yang ditugaskan sesuai dengan UU No. 20 tahun 1997, dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Keuangan, kepada lembaga yang memungut itu yaitu Departemen ESDM. Jadi Menteri Keuangan juga menunjuk kepada ESDM untuk memungut DHPB. Sementara itu, dalam penyelesaian penahan DHPB tersebut diperlukan pula peranan KPK dari sisi penindakannya. Selain itu, KPK juga mempunyai tugas lain, seperti disebutkan dalam pasal 13 yaitu pada aspek pencegahannya. Jika peranan penindakan, maka menunggu adanya pengaduan masyarakat. Hal ini telah bergulir di beberapa work shop dan laporan real tentang adanya indikasi tindak pidana korupsi. Hal ini telah beberapa kali dipertanyakan kepada deputy ESDM maupun direktur pengaduan masyarakat.

Proses audit dari BPK dan KPK pun diperlukan untuk penyelesaian aspek hukum masalah ini. KPK harus berupaya keras menyelesaikan kasus ini jika terdapat indikasi penyimpangan yang menimbulkan berkurangnya penerimaan negara. Dari sisi pencegahan, KPK harus menjawab hal-hal yang menyangkut tentang pencegahan. Diantaranya adalah meningkatkan integritas penyelenggara negara dan pelaku ekonomi di sektor batubara. Langkah peningkatan integritas itu penting dilakukan, mengingat batubara merupakan sumberdaya alam yang terkait dengan hajat hidup orang banyak. Atas dasar berbagai fakta di atas, maka seharusnya pemerintah, DPR dan aparat penegak hukum terkait, termasuk KPK, dapat mengambil tindakan sebagai berikut:

1. Mengusut tindak pidana yang dilakukan perusahaan batubara yang telah menahan dan menunggak pembayaran DHPB kepada negara sehingga menyebabkan kerugian negara sebesar Rp 7 triliun.

2. Menyelidiki lebih lanjut keterlibatan pejabat pemerintah atas berlangsungnya penunggakan pembayaran DHPB oleh 6 perusahaan batubara kepada negara secara berlarut-larut selama 7 tahun.
3. Menyelidiki indikasi manipulasi dan penggelapan dalam pembayaran DHPB kepada negara, seperti ditemukan ICW, yang menyebabkan terjadinya selisih antara DHPB yang seharusnya diterima negara (berdasarkan harga FOB-BI) dengan realisasi penerimaannya sesuai LKPP.

4.3 Media penyelesaian perkara royalti pertambangan batubara

Berdasarkan kontrak PKP2B generasi I, penyelesaian kisruh royalti batubara antara pemerintah dan kontraktor batubara tidak bisa diselesaikan melalui mekanisme *out of court settlement*, tetapi harus diselesaikan melalui Mahkamah Peradilan Pajak. Jadi harus dibentuk suatu badan ad hoc yang akan menyelesaikan sengketa pajak ini. Penahan royalti itu tidak boleh berdasarkan PTUN, tapi Mahkamah Pajak.¹⁸⁰ Dalam Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) generasi I, Pasal 23 menyebutkan setiap penyelesaian sengketa perpajakan harus diselesaikan melalui Mahkamah Pajak. Sementara itu, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan pemerintah tetap akan menyelesaikan kisruh royalti batubara itu melalui mekanisme *reimbursement*. Mengenai royalti, menurutnya, hal tersebut sudah disepakati dengan semua pihak terutama antara Depkeu dan ESDM bahwa royalti berbeda dengan kisruh PPN dan PPn. Itu semua yang perlu diselesaikan dan itu ada di dalam mazhab atau kelompok pajak. Ketua Masyarakat Anti Korupsi (MAKI) Bonyamin Saiman dengan tegas mengatakan persoalan batubara secara terang-terangan merupakan perbuatan melawan hukum karena merupakan bentuk pembiaran dari tindakan penunggakan pembayaran royalti. Menurut Bonyamin,

¹⁸⁰ Ryad Chairil, Direktur Center for Indonesian Mining and Resources Law, keterangan lisan dalam acara diskusi di Gedung DPR, Jakarta, tanggal 21 Agustus 2008. Diakses di <<http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=3089&q=&hlm=897>>, pada 6 Juni 2012.

dalam penyelesaian masalah ini, pemerintah bisa melakukan upaya paksa badan dan bahkan penghentian izin eksplorasi terhadap perusahaan yang menahan pembayaran royalti.

Salah satu upaya penyelesaian lagi adalah, Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia membentuk tim untuk menuntaskan sengketa royalti dan restitusi pajak antara pemerintah dan sejumlah perusahaan batubara. Tim itu bertugas mengkaji dan meluruskan permasalahan yang ada. Tim ini akan dipimpin Herman Afif Koesomo dari Komite Tetap Pertambangan Kadin, dengan sembilan orang anggota. Mereka adalah Juangga Margati (Kadin), Supriyatna Suhala (Asosiasi Perusahaan Batubara Indonesia (APBI), Yanti Sinaga (ahli hukum perusahaan), Agus Subagio (ahli hukum perpajakan), dan Arya Sumanata (ahli akunting perusahaan tambang), Rusli Fahrudin (ahli akunting perusahaan tambang), Andreas Bartoni (ahli komunikasi), Rivai Kusumanegara (legal), dan Trimoelja D Soerjadi (legal). APBI telah meminta perusahaan untuk membuat surat kesanggupan untuk memenuhi kewajiban yang tertunggak sesuai dengan kontrak. Pengusaha batubara dan pemerintah tengah membahas perbedaan persepsi regulasi dan mekanisme set-off atau tukar guling utang piutang. Sejumlah perusahaan yang disebut menunda membayar kewajiban dana hasil penjualan batubara 13,5 persen adalah perusahaan yang sudah berstatus terbuka (go public) yang tidak akan mau mengambil resiko hukum. Sedangkan berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang *Pertambangan Umum dan Batubara*, untuk setiap sengketa yang muncul dalam pelaksanaan IUP, IPR, atau IUPK diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁸¹

4.3.1 Penyelesaian sengketa melalui pengadilan (litigasi)

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan (litigasi) adalah suatu pola penyelesaian sengketa yang terjadi antara para pihak yang bersengketa, di mana dalam penyelesaian sengketa itu diselesaikan oleh pengadilan. Putusannya bersifat

¹⁸¹ UU Nomor 4 Tahun 2009. Pasal 154.

mengikat. Penggunaan sistem litigasi mempunyai keuntungan dan kekurangan dalam penyelesaian suatu sengketa. Keuntungannya adalah sebagai berikut:¹⁸²

1. Dalam mengambil alih keputusan dari para pihak, litigasi sekurang-kurangnya dalam batas tertentu menjamin bahwa kekuasaan tidak dapat memengaruhi hasil dan dapat menjamin ketentraman sosial;
2. Litigasi sangat baik sekali untuk menemukan kesalahan-kesalahan dan masalah-masalah dalam posisi pihak lawan;
3. Litigasi memberikan suatu standar bagi prosedur yang asli dan memberikan peluang yang luas kepada para pihak untuk didengar keterangannya sebelum mengambil keputusan;
4. Litigasi membawa nilai-nilai masyarakat untuk penyelesaian sengketa pribadi;
5. Dalam sistem litigasi, para hakim menerapkan nilai-nilai masyarakat yang terkandung dalam hukum untuk menyelesaikan sengketa;

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa litigasi tidak hanya menyelesaikan sengketa, tetapi lebih dari itu juga, menjamin suatu bentuk ketertiban umum, yang tertuang dalam undang-undang secara eksplisit maupun implisit. Namun litigasi juga mempunyai kekurangan, yaitu:

1. Memaksa para pihak pada posisi yang ekstrem;
2. Memerlukan pembelaan (advokasi) atas setiap maksud yang dapat mempengaruhi keputusan;
3. Benar-benar mengangkat seluruh persoalan dalam suatu perkara, apakah persoalan materi (*substantive*) atau prosedur, untuk persamaan kepentingan dan mendorong para pihak melakukan penyelidikan fakta yang ekstrem dan sering kali marjinal;
4. Menyita waktu dan meningkatkan biaya keuangan;

¹⁸² Salim HS, *Op.Cit.*, hlm. 375.

5. Fakta-fakta yang dapat dibuktikan membentuk kerangka persoalan, para pihak tidak selalu mampu mengungkapkan kekawatiran mereka yang sebenarnya;
6. Tidak mengupayakan untuk memperbaiki atau memulihkan hubungan para pihak yang bersengketa;
7. Tidak cocok untuk sengketa yang bersifat polisentris, yaitu sengketa yang melibatkan banyak pihak, banyak persoalan dan beberapa kemungkinan alternatif penyelesaian.

4.3.2 Arbitrase Dalam Negeri

Di Indonesia, perangkat aturan mengenai arbitrase yakni UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, arbitrase adalah sebagai cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.¹⁸³ Maka ciri-ciri arbitrase dapat dijabarkan sebagai berikut, yaitu:

1. Adanya kesepakatan untuk menyerahkan penyelesaian sengketa-sengketa, baik yang akan terjadi maupun telah terjadi kepada seorang atau beberapa orang pihak ketiga di luar peradilan umum untuk diputuskan;
2. Penyelesaian sengketa yang bisa diselesaikan adalah sengketa yang menyangkut hak pribadi yang dapat dikuasai sepenuhnya, khususnya di sini dalam bidang perdagangan industri dan keuangan; dan
3. Putusan tersebut merupakan putusan akhir dan mengikat (*final and binding*).

Pada dasarnya arbitrase dapat berwujud dalam 2 (dua) bentuk, yaitu.¹⁸⁴

¹⁸³ UU Nomor 30 Tahun 1999. Pasal 1 angka 1.

¹⁸⁴ Frank Elkoury dan Edna Elkoury, *How Arbitration Work*, Washington DS., 1974, dikutip dari M. Husseyn dan A. Supriyani Kardono, *Kertas Kerja Hukum Ekonomi, Hukum dan Lembaga Arbitrase di Indonesia*, Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi dan Penyempurnaan Sistem Pengadaan, Kantor Menteri Negara Koordinasi Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan, 1995.

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).

Objek perjanjian arbitrase (sengketa yang akan diselesaikan di luar pengadilan melalui lembaga arbitrase dan atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa lainnya), hanyalah sengketa di bidang perdagangan dan mengenai hak yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan dikuasai sepenuhnya oleh pihak yang bersengketa.¹⁸⁵ Adapun kegiatan dalam bidang perdagangan itu antara lain: perniagaan, perbankan, keuangan, penanaman modal, industri dan hak milik intelektual. Sementara itu Pasal 5 ayat (2) UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, memberikan perumusan negatif bahwa sengketa-sengketa yang dianggap tidak dapat diselesaikan melalui arbitrase adalah sengketa yang menurut peraturan perundang-undangan tidak dapat diadakan perdamaian sebagaimana diatur dalam KUH Perdata Buku III bab kedelapan belas Pasal 1851 s/d 1854.

Terdapat beberapa keuntungan penyelesaian sengketa melalui arbitrase dibandingkan melalui proses peradilan,¹⁸⁶ yaitu:

1. kerahasiaan sengketa para pihak terjamin;
2. keterlambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif dapat dihindari;
3. para pihak dapat memilih arbiter yang berpengalaman, memiliki latar belakang yang cukup mengenai masalah yang disengketakan, serta jujur dan adil;
4. para pihak dapat menentukan pilihan hukum untuk penyelesaian masalahnya;

¹⁸⁵ UU No. 30 Tahun 1999, Pasal 5 Ayat 1.

¹⁸⁶ Dalam Penjelasan Umum UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

5. para pihak dapat memilih tempat penyelenggaraan arbitrase;
6. putusan arbitrase merupakan putusan yang mengikat para pihak melalui prosedur sederhana ataupun dapat langsung dilaksanakan.

Selain keunggulan diatas, arbitrase juga mempunyai kelemahan, yaitu masih sulitnya upaya eksekusi dari suatu putusan arbitrase, padahal pengaturan untuk eksekusi putusan arbitrase nasional maupun internasional sudah cukup jelas, ini khususnya terjadi di Indonesia dari praktek arbitrase yang sudah berjalan selama ini. Selain itu, di negara-negara tertentu proses peradilan dapat lebih cepat dari pada proses arbitrase. Beberapa kelemahan dari Arbitrase adalah:

1. Arbitrase belum dikenal secara luas, baik oleh masyarakat awam, maupun masyarakat bisnis, bahkan oleh masyarakat akademis sendiri. Sebagai contoh masyarakat masih banyak yang belum mengetahui keberadaan dan kiprah dari lembaga-lembaga seperti BANI, BASYARNAS dan P3BI.
2. Masyarakat belum menaruh kepercayaan yang memadai, sehingga enggan memasukkan perkaranya kepada lembaga-lembaga Arbitrase. Hal ini dapat dilihat dari sedikitnya perkara yang diajukan dan diselesaikan melalui lembaga-lembaga Arbitrase yang ada.
3. Lembaga Arbitrase tidak mempunyai daya paksa atau kewenangan melakukan eksekusi putusannya.
4. Kurangnya kepatuhan para pihak terhadap hasil-hasil penyelesaian yang dicapai dalam Arbitrase, sehingga mereka seringkali mengingkari dengan berbagai cara, baik dengan teknik mengulur-ulur waktu, perlawanan, gugatan pembatalan dan sebagainya.
5. Kurangnya para pihak memegang etika bisnis. Sebagai suatu mekanisme *extra judicial*, Arbitrase hanya dapat bertumpu di atas etika bisnis, seperti kejujuran dan kewajaran.

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 (seperti putusan yang mempunyai kekuatan 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.¹⁸⁷

Jika diperhatikan beberapa alternatif penyelesaian sengketa royalti dan dana bagi hasil pemerintah dalam pertambangan batubara, maka alternatif penyelesaian sengketa yang paling baik adalah melalui arbitrase dimana hal ini dapat ditempuh berdasarkan Pasal 5 UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Karena proses arbitrase lebih cepat (sehingga menghemat waktu, biaya, dan tenaga), putusannya bersifat final dan mengikat, dilakukan oleh ahli di bidangnya (arbitrase menyediakan para pakar dalam bidang tertentu yang menguasai persoalan yang disengketakan sehingga hasilnya putusan arbitrase dapat lebih dipertanggungjawabkan), dan kerahasiaan terjamin karena proses pemeriksaan dan putusannya tidak terbuka untuk umum sehingga kegiatan usaha tidak terpengaruh. Dengan beberapa alasan tersebut, arbitrase lebih sesuai diterapkan dalam penyelesaian kasus ini dan dinilai lebih efektif daripada penyelesaian sengketa di pengadilan.

¹⁸⁷ UU No. 30 Tahun 1999. Pasal 59 – 64.

BAB V

PENUTUP

5.1 Simpulan

1. Pengaturan dan pelaksanaan pembayaran royalti batubara merupakan bagian integral dari Sistem Hukum Nasional Indonesia mengenai pemanfaatan sumberdaya alam. Royalti batubara khususnya, dan mineral pada umumnya, memiliki segi-segi sosio ekonomi, yaitu sebagai penerimaan negara dari sektor mineral, yang harus dijabarkan lebih lanjut dalam instrumen-instrumennya, dan dilaksanakan melalui praktik terbaik tata-pemerintahan royalti. Secara khusus pengaturan dan pelaksanaan pembayaran royalti batubara merupakan bagian dalam lingkup hukum administrasi negara (HAN) karena HAN bertalian erat dengan tugas dan wewenang lembaga negara (administrasi negara) baik tingkat pusat maupun daerah, dan perhubungan kekuasaan antar lembaga negara (administrasi negara) dan antara lembaga negara dengan warga masyarakat serta memberikan jaminan perlindungan hukum kepada keduanya (warga masyarakat dan administrasi negara). Oleh karena itu maka ruang lingkup HAN akan berkisar pada ketiga masalah tersebut. Pelaksanaan dari pembayaran royalti ini berdampak tidak saja pada Negara, tetapi pada Pasar, investor dan akhirnya rakyat itu sendiri. Politik hukum pemanfaatan sumberdaya alam di Indonesia, sementara itu, menggariskan bahwa sektor energi merupakan sektor yang "penting dan menguasai hajat hidup orang banyak." Oleh karena itu, sumberdaya alam harus dimiliki oleh seluruh Bangsa, untuk kemudian dikuasai Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Rakyat. Dalam pelaksanaannya, terutama dalam masa Orde Baru, mekanisme kontrak pernah menjadi instrumen utama pengelolaan sumberdaya mineral termasuk batubara. Setelah Orde Baru, mekanisme yang digunakan adalah mekanisme perijinan.
2. Dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, Pemegang Kuasa Pertambangan membayar kepada Negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi

dan/atau royalti, serta Dana Hasil Produksi Batubara. DHPB (Dana Hasil Produksi Batubara) yang diberlakukan hanya pada perusahaan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) sesuai dengan Kepmen Nomor 75 Tahun 1996 tentang *Ketentuan Pokok PKP2B*, sedangkan royalti sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 45 tahun 2003 tentang *Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)* yang berlaku di Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (DESDM). Setiap Kontraktor swasta Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) diwajibkan menyerahkan apa yang disebut dengan hasil produksi bagian Pemerintah sebesar 13,5 persen dari setiap batubara yang diproduksi dari wilayah kontraknya setiap tahun. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, batubara yang menjadi hak Pemerintah tersebut diserahkan oleh Kontraktor dalam bentuk tunai yang diperoleh dari hasil penjualan batubara setelah dikurangi biaya-biaya yang diperlukan.

3. Dalam sistem pengelolaan batu bara, terjadi beberapa kali perubahan aturan hukum. Perubahan aturan hukum ini kemudian berimplikasi pada perubahan sistem pajak, royalti, dan pungutan negara lainnya pada industri batu bara. Permasalahan royalti serta pungutan negara timbul pada saat dikeluarkannya PP Nomor 144 Tahun 2000. Melalui PP ini, pemerintah memberlakukan kebijakan baru yang menyatakan bahwa batu bara bukan barang kena pajak (BBKP). Akibat perubahan status komoditas itu, kontraktor PKP2B generasi pertama tidak dapat merestitusi pajak pertambahan nilai (PPN) yang telah dibayar pada saat melakukan pembelian barang-barang dan jasa. Dengan diberlakukannya UU Nomor 18 Tahun 2000 tentang PPN Barang dan Jasa dan PPnBM maka kontraktor PKP2B generasi pertama wajib membayar PPN atas perolehan BKP/JKP (jasa kena pajak), selain PPN atas perolehan JKP dalam negeri. Berdasarkan Undang-Undang Pertambang dan Batubara, untuk setiap sengketa yang muncul dalam pelaksanaan IUP, IPR, atau IUPK diselesaikan melalui pengadilan dan arbitrase dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.2 Saran

1. Mengenai ketentuan-ketentuan hukum dalam Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) dan Perjanjian Kerjasama Penjualan Batubara seharusnya diatur dalam peraturan Menteri ESDM yang lebih terinci lagi dalam hal teknis dilapangannya, karena untuk mengikuti perkembangan perusahaan pertambangan batubara pada saat ini maka diperlukan peraturan baru yang lebih terperinci. Dalam hal perjanjian kerjasama penjualan batubara lebih khusus harus ada pengaturannya tersendiri, karena apabila dibiarkan saja seperti sekarang maka hak negara akan terus dikurangi oleh para pengusaha pertambangan batubara dan sangat merugikan negara, dimana disebabkan dalam praktek yang terjadi sehari-hari tidak ada standar khusus jumlah presentase penjualan batubara yang sebelumnya dalam bentuk natura.
2. Jika diperhatikan beberapa alternatif penyelesaian sengketa royalti dan dana bagi hasil pemerintah dalam pertambangan batubara, maka alternatif penyelesaian sengketa yang paling baik adalah melalui arbitrase dimana hal ini dapat ditempuh mengingat adanya Pasal 5 UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Karena proses arbitrase lebih cepat (sehingga menghemat waktu, biaya, dan tenaga), putusannya bersifat final dan mengikat, dilakukan oleh ahli di bidangnya dan kerahasiaan terjamin karena proses pemeriksaan dan putusannya tidak terbuka untuk umum sehingga kegiatan usaha tidak terpengaruh. Dengan beberapa alasan tersebut, arbitrase lebih sesuai diterapkan dalam penyelesaian kasus ini dan dinilai lebih efektif daripada penyelesaian sengketa di pengadilan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adam, Rainer, Samuel Siahaan dan A.M. Trianggriani. *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia*. Friedrich Nauman Stiftung-Indonesia, Jakarta: 2006.
- Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum di Indonesia: Penyebab dan Solusinya*. Ghalia Indonesia, Jakarta: 2002.
- Berkes, Fikret (edt), *Common Property Resources: Ecology and Community Based Sustainable Development*, Belvalen Press, London : 1989.
- Bintang Pamungkas, Sri. *Pokok-Pokok Pikiran tentang Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan*, Yayasan Daulat Rakyat, Jakarta: 1996.
- Darmansyah, *Optimalisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah, Dalam Otonomi Daerah; Evaluasi & Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa-Partnership, Jakarta: 2003.
- Darmodihardjo, Darji dan Sidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2004.
- Deliarnov. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, Edisi Revisi. PT Raja Grafindo Prada, Jakarta: 2005.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta: 2005.
- Hatta, Mohammad, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Mutiara, Jakarta: 1977.
- Himawan, Charles. *Hukum Sebagai Panglima*, Cet.1. Buku Kompas, Jakarta: 2003.
- HS, Salim. *Hukum Pertambangan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2006.
- HS, Salim. *Hukum pertambangan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta: 1995.
- Mamudji, Sri., *et. al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mankiw, N. Gregory. *Pengantar Ekonomi Makro*, edisi tiga. Salemba Empat, Jakarta: 2006.
- Mubyarto. *Membangun Sistem Ekonomi*, Cet. Pertama. BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta: 2000.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta: 1984.
- Pangaribuan Simanjuntak, Emmy. *Hukum Pertanggung: Pokok-pokok Pertanggung Kerugian, Kebakaran dan Jiwa*. Seksi Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta: 1990.

- P. Todaro, Michael, dan Stephen C. Smith. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Erlangga, Jakarta: 2003.
- Pound, Roscoe. *An Introduction To The Philosophy Of Law*. Yale University Press, New Jersey: 1998.
- Rahardjo, Satjipto. *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*. Buku Kompas, Jakarta: 2003.
- Reksosuhardjo, Sunarjo W, *Filsafat Pancasila Secara Ilmiah dan Aplikatif*, ANDI, Yogyakarta: 2004.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia, Jakarta: 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Sudrajat, Nandang. *Teori & Praktek Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*. Pustaka Yustisia, Jakarta: 2010.
- Suharjito, Didik dkk, *Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat*, Pustaka Kehutanan Masyarakat, Jakarta: 2000.
- Sukandarrumidi, *Batubara dan Pemanfaatannya : Pengantar Teknologi Batubara Menuju Lingkungan Bersih*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta: 1995.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001.
- Sunoto, *Filsafat Pancasila; Pendekatan melalui Metafisika, Logika, dan Etika*, Hinindita, Yogyakarta: 1989.
- Swasono, Sri Edi. *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Perkumpulan Prakasa, 2010.
- Swasono, Sri-Edi. *Ekspose Ekonomika: Mewaspadaai Globalisme dan Pasar Bebas*. Pusat Studi Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta: 2005.
- Yusgiantoro, Purnomo. *Ekonomi Energi Teori dan Praktik*, cetakan I. Pustaka LP3ES, Jakarta: 2000.
- Yustika, Ahmad Erani. *Ekonomi Kelembagaan: Defenisi, Teori dan Strategi*. Edisi Pertama. Bayu Media Publishing, Jawa Timur: 2006.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan keempat.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960, LN RI Nomor 104 tahun 1960 dan TLN RI Nomor 2043.

- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Penanaman Modal Asing*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1967, LN RI Nomor 1 tahun 1967 dan TLN RI Nomor 2818.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1967.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997, LN RI Nomor 43 tahun 1997 dan TLN RI Nomor 3687.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, LN RI Nomor 60 tahun 1999 dan TLN RI Nomor 3839.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999, LN RI Nomor 138 tahun 1999 dan TLN RI Nomor 3872.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999, LN RI Nomor 140 tahun 1999 dan TLN RI Nomor 3874.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perbendaharaan Negara*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2004, LN RI Nomor 5 tahun 2004 dan TLN RI Nomor 4355.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, LN RI Nomor 125 tahun 2004 dan TLN RI Nomor 4437.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, LN RI Nomor 126 tahun 2004 dan TLN RI Nomor 4438.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Penanaman Modal*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2007, LN RI Nomor 67 tahun 2007 dan TLN RI Nomor 4724.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perseroan Terbatas*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 tahun 2007, LN RI Nomor 106 tahun 2007 dan TLN RI Nomor 4756.
- _____, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009, LN RI Nomor 4 tahun 2009 dan TLN RI Nomor 4959.
- _____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 tahun 1980.
- _____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom*,

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000, LN RI Nomor 54 tahun 2000 dan TLN RI Nomor 3952.

_____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Dana Perimbangan*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 104 tahun 2000, LN RI Nomor 201 Tahun 2000 dan TLN RI Nomor 4021.

_____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Jenis Barang Dan Jasa Yang Tidak Dikenakan Pajak Pertambahan Nilai*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 144 Tahun 2000, LN RI Nomor 260 tahun 2000.

_____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 tahun 2003, LN RI Nomor 96 Tahun 2003 dan TLN RI Nomor 4314.

_____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Dana Perimbangan*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005, LN RI Nomor 137 Tahun 2005 dan TLN RI Nomor 4575.

_____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2010, LN RI Nomor 29 Tahun 2010 dan TLN RI Nomor 5111.

_____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2010, LN RI Nomor 85 Tahun 2010 dan TLN RI Nomor 5142.

_____, *Keputusan Presiden Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Perjanjian Kerja Sama Pengusahaan Tambang Batubara antara Perusahaan Negara Tambang Batubara dan Kontraktor Swasta*, Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 1981.

_____, *Keputusan Presiden Tentang Ketentuan Pokok Perjanjian Karya Pengusahaan Batubara*, Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996.

Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral Republik Indonesia, *Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1996*, Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 680.K/29/M.Pe1997.

_____, *Keputusan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral tentang Pedoman Pemrosesan Permohonan Kontrak Karya dan PKP2B dalam Rangka Penanaman Modal Asing*, Keputusan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor 1614 Tahun 2004.

_____, *Permen Energi dan Sumberdaya Mineral Tentang Pengutamaan Pemasokan Mineral dan Batubara untuk Kepentingan Dalam Negeri*,

Permen Energi dan Sumberdaya Mineral, Nomor 34 Tahun 2009, BN Nomor 546.

_____, *Permen Energi dan Sumberdaya Mineral Tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral dan Batubara*, Permen Energi dan Sumberdaya Mineral Nomor 17 Tahun 2010, BN Nomor 463.

C. Makalah

Arizona, Yance. *Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme : Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumberdaya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal, FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 5 Agustus 2008.

Rajagukguk, Erman. *Hukum Ekonomi Indonesia Memperkuat Persatuan Nasional, Mendorong Pertumbuhan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*, makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Hardjasoemantri, Koesnadi. *Laporan Tim Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Tahun 2005*, Kelompok Kerja Bidang Hukum Dan Sumberdaya Alam, Kelompok Kerja Bidang Hukum Dan Sumberdaya Alam.

Wahab, Amiruddin A., disampaikan dalam Workshop *Membangun Kesepahaman dan Strategi dalam Mewujudkan Pengakuan dan Pengelolaan Hutan Mukim*, Flora Fauna International dan Green Aceh Institute, Banda Aceh, 12 Agustus 2009.

D. Internet

Achmad Seth, Umar & Basri Mulyani, *Hukum, Sumberdaya Alam Dan Kemiskinan*, http://www.lbhntb.org/index.php?option=com_content&view=article&id=70:hukum-sumber-daya-alam-dan-kemiskinan&catid=35:halaman-analisis, diunduh tanggal 18 September 2011.

Edpraso. *"Harga Patokan Batubara Indonesia Ditata - Mineral dan Batubara"*, http://www.djmbp.esdm.go.id/modules/news/index.php?_act=detail&sub=news_minerbapabum&news_id=3284, diunduh tanggal 19 November 2011.

Hidayat, Herwin W. *Saham Bumi, Sejuta Investor*, <http://sahambumi.wordpress.com/category/terkait-bumigrup.html>, diunduh tanggal 17 September 2011.

- Kompas. “Indonesia Krisis Listrik”, <http://nasional.kompas.com/read/2008/07/21/19193673/Indonesia.Krisis.Listrik>, diunduh tanggal 18 November 2011.
- Pador, Zenwen. *Menyoal Politik Hukum Pengelolaan Hutan*, <http://advokasihukum.wordpress.com/2009/02/24/menyoal-politik-hukum-pengelolaan-hutan/#more-10>, diunduh tanggal 17 September 2011.
- Patianom, Antonius. *Dampak Perubahan Politik Terhadap Pokok – Pokok Kebijakan Dalam Pengembangan Sumberdaya Mineral Di Indonesia*, <http://antoniuspatianom.wordpress.com/2009/07/19/dampak-perubahan-politik-terhadap-pokok-%E2%80%93-pokok-kebijakan-dalam-pengembangan-sumberdaya-mineral-di-indonesia>, diunduh tanggal 19 September 2011.
- Prawira, Sutisna. “Perkiraan Realisasi Sektor ESDM Terhadap Penerimaan Negara 2008”, <http://www.esdm.go.id/>, diunduh tanggal 8 Mei 2011.
- Restiyati, Diyah Wara. *Pengelolaan Sumberdaya Alam berbasis Masyarakat Lokal; Sebuah Impian Semu?*, <http://sekitar.kita.com/2009/06>, diunduh tanggal 8 Mei 2011.
- Rifki, Mohammed. “Outlook Investasi Q-II 2010 Dan Sektor Batubara Indonesia”, <http://mohammedfikri.wordpress.com/2010/03/02/outlook-investasi-q-ii-2010-dan-sektorbaturara-indonesia-2/>, diunduh tanggal 8 Juni 2011.
- Swasono, Sri-Edi. “Sistem Ekonomi Indonesia”, http://www.ekonomirakyat.org/edisi_2/artikel_9.htm, diunduh tanggal 19 September 2011.
- Wignjowinoto, A.J. Wismono. *Peranan Bahan-Bahan Strategis Khususnya Migas Dan Batubara Terhadap Ketahanan Nasional*, <http://repository.ui.ac.id/contents/koleksi/16/8bb7e4cfbf91e7f2a908fae8711828807acf647d.pdf>, diunduh tanggal 17 September 2011.

E. Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor. 008/PUU-III/2005 mengenai Pengujian Undang-Undang Sumberdaya Air.