

BAB 3

PENGUSAHAAN PERTAMBANGAN OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA

3.1 Dasar Pengaturan Badan Usaha Milik Negara Bidang Pertambangan

Tujuan dari suatu Negara yang modern¹⁷¹ kebanyakan adalah menempatkan kesejahteraan rakyat di atas kepentingan manapun.¹⁷² Tujuan tersebut dituangkan di dalam konstitusi yang merupakan hukum dasar (*fundamental law*) dan hukum tertinggi (*a higher law*).¹⁷³ Pada umumnya Negara yang menganut paham kesejahteraan modern juga merupakan Negara hukum modern. Teori Negara hukum kesejahteraan merupakan perpaduan antara konsep Negara hukum dan Negara kesejahteraan. Konsepsi Negara hukum kesejahteraan modern memuat tiga aspek utama yaitu: aspek politik, aspek hukum dan aspek social –ekonomi.¹⁷⁴ Secara Universal yaitu didalam *Universal Declarations of Human Rights*, diakui bahwa eksistensi atau keberadaan Negara adalah justru memajukan kesejahteraan rakyat.¹⁷⁵ Secara garis besar Negara kesejahteraan mengacu pada model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran penting pada Negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warga negaranya.

¹⁷¹ Mc Iver, *The Modern State* (London: Oxford University Press, 1950) hal. 4, sebagaimana dikutip dari Abrar Saleng dalam bukunya *Hukum Pertambangan*, Op. Cit., hal. 14.” Negara tidak dipandang sebagai alat kekuasaan tetapi mulai dipandang sebagai alat pelayanan”.

¹⁷² Gunarto Suhadi, *Revitalisasi BUMN*, (Jogjakarta: Universitas Atma Jaya Jogjakarta, 2007) hal. 5

¹⁷³ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Op. Cit, hal. 41

¹⁷⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hal. 38.

¹⁷⁵ United Nations, *Universal Declaration of Human Rights*, article. 25

Konstitusi Republik Indonesia menganut konsepsi Negara hukum kesejahteraan. Hal ini dapat dilihat dari alenia ke – 4 Konstitusi.¹⁷⁶ Yang berbunyi “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia....untuk memajukan kesejahteraan umum...” Selain didalam pembukaan, konsep Negara kesejahteraan juga dapat dilihat dari pengaturan Pasal 33 Konstitusi. Pasal 33 ayat (2) berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Ayat (3) berbunyi “ Bumi, Air dan Kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ayat-ayat ini secara eksplisit diamanatkan untuk menjaga kekayaan alam Indonesia dan mengelolanya untuk kemakmuran bangsa.¹⁷⁷

Dasar filosofi pembentukan perusahaan Negara terdapat didalam dasar-dasar pemikiran dari penulisan Pasal 33 Konstitusi. Sebagai landasan perekonomian Indonesia, Panitia Keuangan dan Perekonomian yang diketuai Muhammad Hatta menuliskan bahwa perusahaan yang menguasai hidup orang banyak harus dibawah kekuasaan Pemerintah. Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur. Perusahaan besar berbentuk korporasi diawasi dan penyertaan modal oleh Pemerintah. Perusahaan tambang yang besar dan yang serupa untuk itu dijalankan sebagai suatu usaha Negara, yang dijalankan oleh suatu badan yang bertanggung jawab kepada Pemerintah.¹⁷⁸ Dasar pemikiran ini kemudian yang dapat menjadi latar belakang pembuatan peraturan tentang perusahaan Negara. Kembali kedalam konsep HPN, maka maksud penguasaan Negara dalam Pasal 33 ayat (3) bukan berarti langsung dikelola oleh Pemerintah melalui aparatnya, melainkan dapat menyerahkan kepada swasta asalkan tetap dibawah pengawasan Pemerintah.¹⁷⁹ Dalam konsep Negara kesejahteraan hak individu dilindungi sehingga prinsip-prinsip persaingan dan unsur-unsur pembentuk kapitalisme dapat tumbuh subur,

¹⁷⁶Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, *Op. Cit.*, Pembukaan UUD 1945 alenia ke - 4.

¹⁷⁷ Didik J. Rachbini, “Kekacauan Ekonomi Politik BUMN”, sebuah tulisan untuk Kata Pengantar pada buku *Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, (Jakarta: Yayasan Faham Indonesia, 2007) hal. xxx.

¹⁷⁸Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Siguntang, 1971) hal. 737

¹⁷⁹ Muhammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, (Jakarta: Djambatan, 1967) hal. 46

dan disisi lain Negara dapat turut campur dalam upaya menciptakan kemakmuran rakyatnya.¹⁸⁰

Terdapat dua justifikasi peran pemerintah dalam BUMN yaitu justifikasi secara ideologis dan justifikasi secara ekonomi¹⁸¹. Secara ideologis hal ini sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Konstitusi sebagai cita-cita bangsa yang diterjemahkan kedalam kebijakan konkrit dari Pemerintah. Dalam koridor ideologis tersebut BUMN mengemban misi dan tanggung jawab sosial. Kedua dasar ideologis juga merupakan dasar hukum bagi Pemerintah untuk melakukan intervensi dalam kegiatan ekonomi dengan cara menguasai cabang produksi penting melalui BUMN.¹⁸²

Justifikasi ekonomi adalah Pemerintah memiliki tugas untuk mensejahterakan rakyatnya, sehingga BUMN diharapkan mampu memberikan keuntungan kepada Negara melalui usahanya. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) melihat keterlibatan Negara dalam memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Pemerintah harus bertanggung jawab dalam memberikan jaminan kepada seluruh BUMN yang dikelola Negara untuk mampu memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁸³ Pada prinsipnya peran tradisional dari Negara dalam bidang ekonomi adalah (a) menetapkan bingkai hukum bagi kegiatan ekonomi, (b) stabilitasi aktivitas ekonomi makro (c) mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengatasi masalah kesenjangan ekonomi dan (d) mengatasi kegagalan pasar akibat adanya eksternalitas, monopoli, dan informasi.¹⁸⁴

Tugas memajukan ekonomi atau kesejahteraan rakyat dilakukan dengan berbagai cara tergantung pada urgensi dan prioritas pada suatu keadaan yang sedang dialami bangsa tersebut.¹⁸⁵ Cara tersebut dinamakan dengan kebijakan. Kebijakan politik lahir dalam dimensi waktu tersendiri.¹⁸⁶ Demikian juga dengan kebijakan dibidang pertambangan.

Kembali pada dasar pemikiran Bung Hatta di atas terhadap konsep pegusahaan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak,

¹⁸⁰Fahri Hamzah, *Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat* (Jakarta: Yayasan Faham Indonesia, 2007), hal.32

¹⁸¹Didik Rachbini, *Op. Cit.*, hal xxix

¹⁸²Fahri Hamzah, *Op. Cit.*, hal. 18

¹⁸³*Ibid*

¹⁸⁴*Ibid*, hal 40 - 41

¹⁸⁵Gunarto Suhadi, *Op. Cit.*, hal 1

¹⁸⁶ Simon Sembiring, *Op. Cit.*, hal 30

penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam pada Pemerintah yang menjadi dasar filosofis latar belakang pembentukan peraturan mengenai BUMN, pada tahun 1960 Pemerintah menerbitkan peraturan pertambangan No. 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan¹⁸⁷, yang mengakhiri berlakunya *Indische Mijnwet* 1899. UU 1960 mengizinkan Pemerintah menarik modal asing ntuk 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 memfasilitasi keinginan Pemerintah menguasai sumber-sumber kekayaan alam Indonesia, ditetapkan Perpu No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Perpu ini ditetapkan Pemerintah untuk mengorganisasi alat-alat produksi Negara untuk mewujudkan tujuan Negara sesuai dengan Pasal 33 Konstitusi. Dari alasan pendiriannya BUMN dibedakan menjadi BUMN yang didirikan karena alasan konstitusional (bernilai strategis) dan ada BUMN yang didirikan karena faktor historis (hasil nasionalisasi perusahaan peninggalan penjajah)¹⁸⁸. Dibidang pertambangan terdapat 3 usaha pertambangan batubara, timah dan logam yang telah ada sejak masa penjajahan dan perusahaan-perusahaan tersebut dinasionalisasi menjadi perusahaan Negara.

Untuk pengusahaan batubara telah dibentuk perusahaan Negara melalui 3 Peraturan Pemerintah yaitu: (1) Peraturan Pemerintah No. 86 Tahun 1961 tentang Badan Pimpinan Umum Perusahaan-perusahaan Batubara Negara, Peraturan Pemerintah No. 92 Tahun 1961 tentang pendirian Perusahaan Negara Tambang Batubara Ombilin, Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1962 tentang pendirian Perusahaan Negara Tambang Batubara Mahakam dan Peraturan Pemerintah No. 93 Tahun 1961 tentang pendirian Perusahaan Negara Tambang Batubara Bukit Asam. Ketiga perusahaan Negara ini kemudian dilebur menjadi satu dengan nama PN Tambang Batubara dengan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1968.¹⁸⁹ PN Tambang Batubara kemudian direorganisasi bentuk perusahaannya menjadi

¹⁸⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang tentang Pertambangan*, PERPU No. 37 Prp Tahun 1960, LN No. 119 Tahun 1960, TLN No. 2055

¹⁸⁸Fahri Hamzah, *Op. Cit.*, hal. 19

¹⁸⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendirian Perusahaan Negara Tambang Batubara*, PP No. 23 Tahun 1968, LN. No. Tahun 1968, TLN No.

Perseroan Terbatas dan namanya diganti menjadi PT Batubara Bukit Asam¹⁹⁰ melalui Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 1980. Pada tanggal 17 Oktober 2002 Menteri Kehakiman memutuskan melalui SK No. C-20119 HT.01.04.TH.2002 tentang perubahan anggaran dasar PT. Batubara Bukit Asam. Dan Pada tanggal 31 Oktober 2002 Perusahaan mengajukan pernyataan pendaftaran dalam rapat penawaran umum saham perdana. Saat ini PT. Batubara Bukit Asam memiliki luas wilayah 72.230,7 di Tanjung Enim, 15.450 hektar di Ombilin, 183.820 hektar di Riau dan 15.530 hektar di Jambi.

Pengusahaan timah yang dibedakan dalam dua masa pengelolaan. Yang pertama sebelum tahun 1960 dikenal dengan masa pengelolaan Belanda, di mana Bangka, Belitung dan Singkep merupakan badan usaha yang terpisah dan berdiri sendiri. Bangka dikelola oleh badan usaha milik Pemerintah Belanda sedangkan Belitung dan Singkep oleh perusahaan swasta Belanda.

Pada tahun 1816 Pemerintah Belanda mengambil alih tambang-tambang di pulau Bangka dari VOC dan dikelola oleh badan yang diberi nama "*Bangka Tin Winning Bedrijf*" (BTW). Sedangkan di Pulau Belitung dan Pulau Singkep diserahkan kepada pengusaha swasta Belanda, masing-masing kepada *Gemeenschap-pelijke Mijnbouw Maatschappij Biliton 2* (Biliton Mij.) atau lebih dikenal dengan nama GMB di Pulau Belitung, dan *NV Singkep Tin Exploitatie Maatschappij* atau dikenal dengan nama NV SITEM di Pulau Singkep.¹⁹¹

Kemudian tahun 1961 Pemerintah Indonesia mengambil alih perusahaan penambangan timah milik Belanda yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 87 tahun 1961 tentang Badan Pimpinan Umum Perusahaan-perusahaan Tambang Timah Negara¹⁹², Peraturan Pemerintah No. 95 Tahun 1961 tentang Pendirian P.N. Tambang Timah Belitung¹⁹³, Peraturan Pemerintah No. 96 tahun 1961 tentang Pendirian PN Tambang Timah Bangka¹⁹⁴, Peraturan Pemerintah No. 97 tahun 1961

¹⁹⁰Laporan Tahunan PT. Batubara Bukit Asam Tahun 2008, < http://www.ptba.co.id/data/AR_PTBA_2008.pdf>, diakses 21 Februari 2009.

¹⁹¹ "Sejarah Timah" diakses dari website PT. Timah, Tbk, < http://timah.com/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=32>, diakses 2 Februari 2009

¹⁹² Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Badan Pimpinan Umum Perusahaan-perusahaan Tambang Timah Negara*, PP No. 87 Tahun 1961, LN tahun 1961 No. 111

¹⁹³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendirian PN Tambang Timah Belitung*, PP No. 95 Tahun 1961, LN tahun 1961 No. 119

¹⁹⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendirian PN Tambang Timah Bangka*, PP No. 96 Tahun 1961, LN tahun 1961 No. 120

tentang Pendirian PN Tambang Timah Singkep¹⁹⁵ dan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dasar dan Pertambangan No. 2493/M/Perdatam/61 tentang Proyek Peleburan Timah Muntok, tanggal 19 Agustus 1961. Keempat perusahaan Negara penambangan Timah dan proyek peleburan timah dilebur menjadi satu perusahaan Negara dengan nama Perusahaan Negara Timah melalui Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1968.¹⁹⁶ Pada tahun 1976 bentuk perusahaan Negara Timah diganti menjadi berbentuk perusahaan terbatas, melalui Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Melalui SK Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia SK No. W7-06290 HT.01 04-TH.2007 PT Timah mengubah anggaran dasarnya untuk menerbitkan efek dan mengganti namanya menjadi PT Timah (persero), Tbk. Luas wilayah PT Timah adalah 522.459 hektar yang meliputi wilayah darat dan laut.¹⁹⁷

Untuk pengelolaan bahan galian berbasis logam pemerintah mendirikan 7 perusahaan Negara yaitu Badan Pimpinan Umum Perusahaan-perusahaan Tambang Umum Negara yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 88 tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1962 (Lembaran-Negara Republik Indonesia tahun 1961 No. 112 jo Lembaran-Negara tahun 1962 No. 84); b. Perusahaan Negara Tambang Bauksit Indonesia yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 89 tahun 1961 (Lembaran-Negara Republik Indonesia tahun 1961 No. 113);

Perusahaan Negara Tambang Emas Cikotok yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 91 tahun 1961 (Lembaran-Negara Republik Indonesia tahun 1961 No. 115); d. Perusahaan Negara Logam Mulia yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 218 tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1962 (Lembaran- Negara Republik Indonesia tahun 1961 No. 267 jo Lembaran-Negara tahun 1962 No. 83); e. Perseroan Terbatas Nikkel Indonesia yang didirikan berdasarkan Akte Notaris Mr. R. E. Abdulkarnen di Makasar pada tanggal 16 Juli 1960 No. 32; f. Proyek Intan ex Surat Keputusan Presidium Kabinet Dwikora No. Aa/E/90/66 tanggal 30 Juni 1966 jo No. Aa/E/S9/66 tanggal 30. juni 1966 jo

¹⁹⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendirian PN Tambang Timah Singkep*, PP No. 97 Tahun 1961, LN tahun 1961 No. 121

¹⁹⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendirian PN Timah*, PP No. 21 Tahun 1968, LN tahun 1961 No. 35

¹⁹⁷ PT. Timah (persero), Tbk, "Laporan Keuangan Konsolidasi Sembilan Bulan yang Berakhir 30 September 2008 dan 2007", hal. 8

Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 37 tahun 1966 tanggal 12 Mei 1966; g. Proyek-Proyek ex Bappetamb yang dikuasakan pada Badan Pimpinan Umum Perusahaan-perusahaan Tambang Umum Negara menurut Surat Keputusan Direktur. Jenderal Pertambangan tanggal 23 Nopember 1966 No. 4/SKDD/ Pertamb/66 jo Surat Keputusan Menteri Pertambangan tanggal 27 Oktober 1966 No. Ol/ Kpts/Pertainb/1966. Ketujuh perusahaan Negara ini kemudian dilebur menjadi satu perusahaan Negara yang bernama Perusahaan Negara Aneka Tambang yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1968 tentang Pendirian Perusahaan Negara Aneka Tambang.¹⁹⁸ Kemudian pada tahun 1974 ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 1974 Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Pengusahaan pertambangan melalui UU No. 11 Tahun 1967 dalam konsiderans menimbanginya berlatar belakang untuk mempercepat terlaksananya pembangunan ekonomi nasional dalam menuju masyarakat adil dan makmur.¹⁹⁹ Perekonomian Indonesia pada tahun 1960 – 1965 digunakan sebagian besar untuk kepentingan politik Pemerintah diantaranya proyek pengembalian Irian Barat, Konfrontrasi dengan Malaysia, Ganefo, dan pemberian pabrik baja (sekarang jadi Krakatau Steel).²⁰⁰ Dengan kondisi perekonomian Indonesia yang demikian maka diperlukan modal besar untuk membangkitkan perekonomian di Indonesia yang salah satunya kebijakan tersebut dijabarkan melalui UU No. 11 Tahun 1967 dan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 Pemanfaatan kekayaan alam dengan cara pengusahaannya dikerjakan melalui instansi Pemerintah dan pengusahaannya dilakukan oleh perusahaan Negara (BUMN dan BUMD), perusahaan daerah, perusahaan swasta berbadan hukum Indonesia, dimana pengurusnya adalah WNI, dan koperasi.²⁰¹ walaupun UU No. 11 Tahun 1967 juga memberikan kesempatan

¹⁹⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendirian PN Aneka Tambang*, PP No. 22 Tahun 1968, LN tahun 1961 No. 36

¹⁹⁹Indonesia, Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, *Op. Cit*, konsiderans menimbang huruf a “bahwa guna mempercepat terlaksananya pembangunan ekonomi Nasional dalam menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila maka perlulah dikerahkan semua dana daya untuk mengolah dan membina segenap kekuatan ekonomi potensial di bidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil”

²⁰⁰Eddy Prayitno, “Analisis Kondisi Ekonomi Politik Indonesia Tahun 1945 – 2007”, <<http://tulisan2.blog.dada.net/post/688123/ANALISIS-KONDISI-EKONOMI-POLITIK-INDONESIA-TAHUN-1945--2007>>, diakses tanggal 20 Mei 2009.

²⁰¹Indonesia, Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, *Loc. Cit.*, Penjelasan Umum angka 3 huruf a – huruf f.

kepada badan usaha swasta dapat mengusahakan golongan bahan galian strategis dan bahan galian vital dengan syarat tertentu, namun filosofi dari UU No. 11 Tahun 1967 adalah pengusahaan pertambangan dikendalikan oleh bangsa Indonesia hal ini dapat dilihat dari penjelasan umum UU No. 11 Tahun 1967 Setelah reformasi tahun 1998 yang juga mengakibatkan semangat daerah untuk mengelola sumber daya alam yang berada diwilayahnya sendiri, maka pengurusan BUMN yang diberikan izin pengusahaan melalui KP, dialihkan ke Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. BUMN pertambangan masing-masing memiliki luas KP yang melebihi ketentuan luas wilayah KP yang diberikan kepada badan usaha swasta. Fakta ini disebabkan dalam Pasal 36 UU No. 11 Tahun 1967 yang menghormati pengusahaan pertambangan oleh BUMN.

Pengusahaan pertambangan pasca reformasi 1998 sampai dengan sebelum ditetapkannya UU No. 4 Tahun 2009, diatur melalui PP No. 75 Tahun 2001, yang mengatur pelimpahan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengusahakan semua golongan bahan galian sesuai batas administrasi. Periode tahun 2001 – 2008 dilakukan eksploitasi mineral dan batubara secara besar-besaran oleh Pemerintah Daerah yang mengandalkan gahan galian untuk meningkatkan penerimaan daerah, tanpa membangun industry yang berkelanjutan. Sampai dengan tahun 2004, 6 Bupati Kalimantan Selatan sudah mengeluarkan 267 KP kepada badan usaha²⁰².Kecenderungan eksploitasi untuk meningkatkan pendapatan ini menimbulkan konflik dengan BUMN yang memiliki luas wilayah yang melebihi ketentuan dan mempertahankan wilayah tersebut. Pemerintah daerah kemudian memilih untuk tidak memperpanjang KP yang dimiliki BUMN karena BUMN tersebut tidak produktif atas wilayah tersebut, sehingga menurut pemberi izin lebih baik diserahkan kepada badan usaha swasta. Contoh kasus PT. BA melawan Bupati Lahat.²⁰³

Pemerintah sejak masa orde baru sampai dengan reformasi tetap mengandalkan mineral dan batubara untuk meningkatkan pendapatan Negara atau daerah. Dari sisi pembinaan dan Pengawasan, Pemerintah juga tidak dapat mengendalikan laju eksploitasi yang dilakukan Pemerintah Daerah. Dalam putusan majelis hakim lahat, disebutkan dalam pertimbangan hukumnya bahwa Menteri

²⁰² Data dari Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi Kalimantan Selatan perNovember 2004.

²⁰³ Putusan Kasus No. 04/Pdt.G/2008/PN-LT, *Op.Cit*

Energi dan Sumber Daya Mineral tidak memiliki kewenangan untuk intervensi membela kepentingan PT. BA. Majelis dalam putusannya berpendapat bahwa yang seharusnya melakukan intervensi adalah Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN²⁰⁴ Dan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pilihannya disektor pertambangan didasarkan pada PP 75 Tahun 2001. Disebutkan dalam pertimbangan hukumnya:

“Bahwa Kabupaten Lahat memiliki potensi yang cukup besar dibidang pertambangan khususnya batubara yang apabila dimanfaatkan dan dikelola dengan baik akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kab. Lahat khususnya dan seluruh rakyat Indonesia pada umumnya. Hal ini tentu berkaitan dengan urusan Pemerintahan yang bersifat pilihan tersebut”.²⁰⁵

Majelis hakim dalam kasus di atas memberikan putusan dari peraturan perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Pertambangan, yang tidak mengatur keijakan mineral dan batubara di Indonesia. Pemerintah tidak memiliki rencana pada kekayaan alam yang dimilikinya, sehingga putusan hanya ditafsirkan dari peraturan perundang-undangan dan tidak melihat sumber daya alam sebagai kekayaan yang penggunaannya harus direncanakan dalam sebuah kebijakan jangka panjang.

Keijakan mineral dan batubara disebuah Negara sangat penting untuk menentukan rencana perusahaan mineral dihubungkan dengan kebutuhan Negara terhadap mineral tertentu. Kalau tidak maka kekayaan alam hanya akan dieksploitasi untuk meningkatkan penerimaan Negara, seperti yang telah dilakukan Indonesia dari masa orde baru sampai sekarang.

Sebagai perbandingan India memiliki National Mineral Policy, 1993²⁰⁶. Dalam pembukaan keijakan mineral dan batubara di India, dinyatakan bahwa mineral adalah kekayaan alam yang tidak terbarukan dan eksploitasinya harus menunjang pembangunan dalam negeri serta penggunaannya direncanakan untuk jangka panjang.²⁰⁷ Pengembangan usaha pertambangan di India juga ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan penggunaannya tetap memperhatikan kebutuhan dalam negeri dan pertahanan Negara, sama seperti UU No. 11 Tahun

²⁰⁴ *Ibid.*, hal. 173

²⁰⁵ *Ibid.*, hal. 186

²⁰⁶ India, *National Mineral Policy*, 1993

²⁰⁷ *Ibid.*, Preamble

1967. Ditetapkan juga didalam keijakan mineral dan batubara India bahwa kekayaan alam merupakan benda yang tak terbarukan sehingga pelaksanaannya harus dievaluasi secara periodik untuk menentukan apakah sesuai dengan tujuan perusahaan atau tidak. India juga membuka penanam modal asing untuk melakukan joint venture dengan perusahaan berbadan hukum India untuk mineral yang dalam pengolahannya menggunakan teknologi asing. Namun batas kepemilikan asing untuk mengusahakan mineral dibatasi paling banyak 50%.²⁰⁸ Hal ini berlawanan dengan Indonesia yang membuka perusahaan asing pada sektor pertambangan sampai 100%.

Setelah 42 tahun menjadi dasar pengaturan di bidang pertambangan, Pemerintah lahir UU. No. 4 Tahun 2009 untuk menggantikan UU No. 11 Tahun 1967. Kebijakan yang mendasari lahirnya UU No. 4 Tahun 2009 adalah keinginan Negara untuk memperoleh keuntungan maksimal dari pengelolaan pertambangan melalui pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. UU No. 4 Tahun 2009 melarang ekspor komoditi tambang mentah.²⁰⁹ Indonesia sebagai Negara yang kaya akan sumber daya alam masih belum memaksimalkan potensinya dengan *Gross Domestic Product* (GDP) per orang adalah US\$1.160, jauh tertinggal dengan Malaysia yaitu per orang US\$ 4.750 atau Jepang yaitu US\$ 36.170.²¹⁰ Sebagai perbandingan Jepang adalah Negara yang miskin sumber daya alam namun memiliki pabrik pengolahan dan pemurnian logam yang termasuk besar didunia. Tahun 2000 Jepang adalah importer nikel terbesar didunia yang memohon 1/5 dari cadangan nikel diseluruh dunia dan menjadi eksportir logam nikel terbesar didunia dengan produser nikel terbesar dari Indonesia (2/3) dan Australia(1/3)²¹¹. Latar belakang yang mendasari pembuatan UU No. 11 Tahun 1967, bahwa perusahaan sektor pertambangan diprioritaskan untuk dikuasai oleh WNI melalui badan hukum Indonesia atau perseorangan WNI tidak lagi menjadi pertimbangan dari dibentuknya UU No. 4 Tahun 2009. Yang penting adalah pengelolaan sektor pertambangan mampu untuk memberikan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

²⁰⁸ *Ibid.*, Financial Support for Mining

²⁰⁹ Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, "UU Minerba Larang Ekspor *Raw Material*" <http://www.ina.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=9130&Itemid=687>, diakses 2 Februari 2009.

²¹⁰ The World in Figures 2007 (Majalah The Economist) sebagaimana dikutip dari Simon Sembiring, *Op., Cit*, hal 12.

²¹¹ Roger Farrel, *Japanese Investment in The World Economy: A Study of Strategic Themes in the Internationalisation of Japanese Industri*, (Edward Elgar Publishing), hal. 236

IUP diberikan kepada: (1) Badan Usaha, (2) koperasi dan (3) Perseorangan.²¹² UU No. 4 Tahun 2009 tidak lagi mengutamakan pengusahaan kepada BUMN maupun kepada BUMD.

3.2 Pengaturan *State-Owned Enterprises* di beberapa Negara

Pengaturan BUMN bermacam-macam di dunia. Namun pada umumnya setiap Negara memiliki sistem *mixed-economy* sebagaimana diungkapkan Wolfgang Friedmann, dimana Negara dapat melakukan usaha dan tidak hanya menjadi regulator. Di Perancis pemerintah secara langsung dapat memiliki saham di banyak perusahaan dan *mixed enterprises* diperlakukan seperti perusahaan yang dimiliki sepenuhnya oleh Pemerintah. Di Italia saham perusahaan swasta dimiliki oleh Pemerintah melalui perusahaan holding dan perusahaan *mixed enterprise* di Italy bersifat independen dari pengaruh Pemerintah.²¹³ Di Indonesia menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003, perusahaan perseroan adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan.²¹⁴

Sebagai perbandingan pengaturan perusahaan Negara maka dapat dilihat perlakuan perusahaan Negara yang mengalami masa transisi di Negara yang secara konstitusi memiliki kemiripan dengan Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie “Sepanjang corak muatan yang diaturnya, UUD 1945 mendekati tradisi penulisan konstitusi di Negara-negara sosialis seperti USSR, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia dan Hongaria, yang menempatkan konstitusi disamping sebagai hukum dasar politik, juga merupakan hukum dasar bidang ekonomi (*economic constitutional*) dan sosial (*social constitutional*)”²¹⁵

Status hukum dari perusahaan Negara di Negara sosialis merefleksikan kedudukan perusahaan Negara di dalam sistem ekonomi. Di dalam sistem ekonomi

²¹²Indonesia, Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, *Op. Cit.*, Pasal 38 jo Pasal 1 angka 23 yang mengatur “Badan Usaha adalah setiap badan hukum yang bergerak dibidang pertambangan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan dalam NKRI”.

²¹³ *Ibid*

²¹⁴ Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 2

²¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 124

Negara sosialis, organ ekonomi Negara adalah organisasi-organisasi yang menguasai dan mengadministrasikan sumber daya produksi. Karakter sistem ekonomi Negara sosialis ditentukan dari peraturan-peraturan bidang ekonomi yang mengatur fungsi dari barang milik publik.

Sebagai contoh pengaturan perusahaan Negara di Republik Demokrasi Jerman²¹⁶, barang-barang produksi yang penting bagi orang banyak dikuasai oleh Negara. Negara adalah pemilik tunggal dari kekayaan nasional. Karakter perusahaan Negara di Jerman adalah dibentuk oleh Negara dan memiliki fungsi public yang sesuai dengan rencana dan tujuan ekonomi Negara. Pengawas dari Perusahaan Negara di Jerman adalah Association of National Enterprise (ANE). Organisasi ini selain mengawasi perusahaan Negara juga membuat rencana jangka panjang dan rencana jangka pendek dari industri. Rencana ini meliputi semua aspek pembangunan ekonomi khususnya produksi, supply, investasi, tenaga kerja dan keuangan. ANE membuat perencanaan atas proposal yang diajukan oleh perusahaan-perusahaan Negara. Tugas dari ANE adalah menerapkan fungsi perencanaan pada perusahaan Negara dan mengawasi jalannya rencana tersebut agar tepat waktu. ANE juga wajib mendorong perusahaan Negara di Jerman agar menggunakan teknologi terkini demi efisiensi. Perusahaan Negara di Jerman secara hukum dan administrasi independen dari pengaruh Negara. ANE bukan merupakan intervensi pemerintah pada perusahaan Negara, melainkan hanya menjalankan kekuasaannya sesuai dengan prinsip demokratis sentralistik yang merupakan dasar dari ekonomi sosialis. Karakteristik hukum dari perusahaan Negara di Jerman adalah (1) dibentuk oleh Undang-Undang (2) Tugas-tugasnya ditentukan oleh Negara (3) diatur secara khusus oleh organ ekonomi yang dibentuk khusus untuk itu.

Pembenahan masa transisi di Rusia dari *centrally planned* ke *market economies* memberikan pelajaran bahwa pembenahan institusi adalah hal yang paling penting. Rusia adalah Negara yang mengalami keadaan hampir sama dengan Indonesia. Tahun 1990 Rusia memisahkan diri dari Uni Soviet dan mereformasi segala bidang dari mulai hukum, ekonomi dan institusi. Ada 4 program yang dilakukan Rusia yaitu: (1) penarikan kontrol terhadap harga (2) kestabilan nilai

²¹⁶ Stephan Supranowitz, "The Law of State-Owned Enterprises in A Socialist State", dimuat pada *Law and Contemporary Problems* Vol. 26, No. 4 Autumn, 1961 (The Duke University School of Law, 1961).

mata uang (3) penerapan keuangan ketat pada perusahaan Negara (4) privatisasi Perusahaan Negara. Proses transisi yang dilakukan oleh Rusia berjalan lambat. Privatisasi BUMN tidak berhasil karena tidak ada pembenahan institusi. Institusi Rusia cenderung korup sehingga privatisasi yang seharusnya meningkatkan produktivitas tidak terjadi di Rusia. Privatisasi Rusia tidak berjalan baik karena proses penjualan kepemilikan dari milik Negara menjadi milik swasta dilakukan dengan kecurangan dan korupsi. Nilai dari perusahaan Negara dikurangi untuk kepentingan pembeli sehingga Negara menjadi rugi.²¹⁷

Dalam Negara-negara yang perekonomiannya mengalami transisi dari *central planned* ke *market economy*, seperti Negara bekas jajahan Uni Soviet dan Negara berkembang yang berusaha berpartisipasi dalam perdagangan global, terdapat 2 aliran untuk menjalani masa transisi, yaitu Negara yang memilih untuk melakukan perubahan system ekonomi dengan liberalisasi, privatisasi dengan cepat (*shock Therapy*) dan kedua, perubahan yang didahului dengan pembenahan institusi sebelum melakukan liberalisasi (*gradualist*)²¹⁸ Pilihan suatu Negara menjalani perekonomian transisi menentukan hasil proses transisi.

Dari penelitian yang dilakukan oleh Stiglitz China dan Vietnam adalah 2 negara dengan hasil melaksanakan masa transisi dengan baik. Kedua Negara ini melakukan perubahan dengan terlebih dahulu memperbaiki institusi yang mengendalikan kekayaan alam dan sistem didalam negeri, baru membuka diri secara untuk investor asing. Sebab tanpa perbaikan institusi, kemudahan-kemudahan yang diberikan kepada badan usaha swasta untuk mengusahakan sumber daya alam yang sebelumnya dikuasai oleh Negara, hanya akan membuat individu yang memiliki kewenangan pengendalian atas sumber daya alam akan termotivasi untuk mengeksploitasi dibanding mengelolanya menjadi asset untuk menambah kekayaan Negara.²¹⁹ Contoh kasus PT. BA dapat dijadikan pelajaran bahwa pemberi ijin cenderung mengeksploitasi batubara yang berada dalam kewenangannya. Contoh kasus lain Mantan Menteri Negara BUMN Laksamana Sukardi dicegah ke luar negeri sejak Jumat, tanggal 2 November 2007. Pencegahan

²¹⁷ *Ibid.*, hal. 218.

²¹⁸ Sergio Godoy and Joseph Stiglitz, "Growth Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later", Sebuah makalah dipresentasikan di American Economics Association meetings di San Diego dalam Konferensi Comparative Transition: A Critical Review tanggal 11 – 12 Juni 2004, hal. 89

²¹⁹ *Ibid.*, HAL, 90

itu menyusul ditetapkan sebagai tersangka dugaan korupsi dalam penjualan kapal tanker raksasa atau *very large crude carrier*, disingkat VLCC, milik Pertamina.²²⁰ Kasus ini sebenarnya sudah pernah ditangani dan diputus oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha.²²¹ Dimana kasus VLCC bermula pada 11 Juni 2004 ketika Direksi Pertamina bersama Komisaris Utama Pertamina menjual dua tanker VLCC milik Pertamina nomor Hull 1540 dan 1541 yang masih dalam proses pembuatan di Korea Selatan. Penjualan kepada perusahaan asal Amerika Serikat, Frontline, itu dilakukan tanpa persetujuan menteri Keuangan. Hal itu dinilai bertentangan dengan Pasal 12 ayat (1) dan (2) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 1991. Kasus itu diperkirakan merugikan keuangan Negara sekitar 20 juta dolar AS.²²²

Malaysia dan Norwegia adalah 2 negara yang melakukan pengelolaan minyak sendiri melalui perusahaan negaranya. Kedua Negara ini mengklaim sukses mengusahakan kekayaannya sendiri. Malaysia dalam hal perusahaan minyak memberikan perlakuan khusus kepada badan usaha milik Negara. Melalui *Petroleum Development Act* (PDA) 1974²²³, diberikan hak eksklusif kepada Petroleum Nasional Berhard (PETRONAS), sebuah perusahaan yang didirikan dengan *Companies Act* 1965. PETRONAS melalui PDA diberikan hak yang dimiliki oleh Negara Malaysia yaitu kepemilikan sumber daya alam dalam hal ini minyak bumi kepada PETRONAS. PETRONAS kemudian menerima pengalihan hak kepemilikan Negara atas minyak bumi yang akan melekat (*vested*) pada PETRONAS. Dengan demikian PDA memberikan kepada PETRONAS wilayah kerja di seluruh Malaysia baik *off shore* maupun *on-shore* untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi minyak. Termasuk didalamnya diberikan hak-hak istimewa, kebebasan untuk menambang minyak dan mengelola minyak sampai industri hilir. Tidak seperti BUMN Indonesia yang tidak diberikan *conjunctive title* oleh Pemerintah sehingga harus memohon kenaikan tahapan kepada pemberi izin, perusahaan minyak oleh PETRONAS tidak lagi memerlukan ijin atau kuasa

²²⁰ “Laksamana Tersangka Kasus Penjualan VLCC,” *Kompas* (3 November 2007): 3.

²²¹ Lihat Keputusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2004 yang dibacakan pada tanggal 3 Maret 2005 tentang penjualan tanker raksasa tipe VLCC (*very large crude carrier*). Lihat juga Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha-Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Banyumedia, 2006) hal. 8.

²²² “Laks: Penjualan Tanker Atas Izin Menkeu,” *Republika* (9 November 2007): 2.

²²³ Malaysia, *Laws of Malaysia Concerning Petroleum dan Development Act 1974*, date publication on Gazzete 22 Agustus 1974, date coming into Operation: 1 Oktober 1974

pertambangan. Untuk kepastian berusaha PDA 1974 juga menjamin bahwa hak-hak istimewa yang dimiliki PETRONAS tidak akan ditarik dan digunakan untuk sebesar-besar keuntungan perusahaan. Sebagai imbalan dari pemberian penguasaan minyak bumi oleh Negara dan pemberian hak khusus serta keistimewaan, maka PETRONAS memberikam Pengalihan kepemilikan Negara atas sumber daya minyak bumi kepada PETRONAS sebuah badan usaha milik Negara, dilakukan dengan akta pemberian hak, kekuasaan dan keistimewaan antara Negara dengan PETRONAS.²²⁴

Perbedaan antara PDA dengan UU No. 11 Tahun 1967 adalah: (1) Pengusahaan oleh PETRONAS tidak dilakukan dengan pemberian izin atau kuasa. Akta Pemberian (*grant*) hak penguasaan Negara oleh PDA atas minyak yang terkandung diseluruh wilayah Malaysia, cukup menjadi dasar bagi PETRONAS untuk memonopoli pengusahaan minyak di Malaysia. Pada UU 11 Tahun 1967 konsep pemberian HPN kepada BUMN dilakukan dengan pemberian KP. KP juga diberikan kepada badan usaha swasta yang ingin melakukan usaha pertambangan di Indonesia. (2) PETRONAS memiliki hak untuk menjadi pemilik dari seluruh minyak bumi yang terandung di Malaysia, sehingga swasta yang ingin melakukan usaha pertambangan minyak di Malaysia harus bekerja sama dengan PETRONAS. UU 11 Tahun 1967 walaupun memberi prioritas pengusahaan kepada BUMN namun KP yang dimiliki BUMN merupakan KP hasil peleburan Perusahaan-Perusahaan Negara pada tahun 1968 sebagai akibat amanat Keputusan Presiden Tahun 1967 untuk mereorganisasi perusahaan Negara. UU No. 11 Tahun 1967 memperlakukan sama antara KP yang dimiliki BUMN dan KP yang dimiliki oleh badan usaha swasta.

Keistimewaan yang dimiliki PETRONAS tidak membuat Pemerintah Malaysia melakukan intervensi terhadap kinerja PETRONAS. Sengketa antara Pemerintah dengan PETRONAS pernah terjadi ketika pemerintah merasa bagian keuntungan yang harusnya dibayarkan oleh PETRONAS tidak sesuai dengan perjanjian. Contoh kasus antara Kerajaan Negeri Trengganu (*Plaintiff*) dengan PETRONAS (*Respondent*) dan Kerajaan Malaysia (*respondent*).²²⁵ Dalam kasus

²²⁴ *Ibid*, *Grant Of Rights, Powers, Liberties And Privileges In Respect Of Petroleum*

²²⁵ Kasus Dalam perkara Guaman Sivil No. S3-21-99-2001, antara Kerajaan Negeri Trengganu dengan PETRONAS, Coram: Mohd. Noor Ahmad, JCA

ini PETRONAS melakukan perjanjian untuk mengusahakan minyak di lepas pantai wilayah Kerajaan Trengganu. Sebagai imbalannya PETRONAS akan membayar sejumlah uang atas pengelolaan minyak. PETRONAS membayar kepada Kerajaan Trengganu 5% dari minyak yang dihasilkan oleh PETRONAS. Ketentuan pembayaran tersebut disepakati didalam perjanjian tambahan yang ditandatangani tanggal 16 September 1987. Pembayaran tersebut dilakukan dari tahun 1987 sampai dengan 2000. Karena berhenti membayar Kerajaan Trengganu menuntut PETRONAS karena wanprestasi. Berdasarkan Konstitusi Federal Malaysia, Kerajaan Trengganu memiliki kewenangan terhadap minyak yang berada di onshore maupun di offshore di wilayahnya. Berdasarkan PDA maka Kerajaan Trengganu menyerahkan kekuasaannya kepada PETRONAS untuk sebagai imbalan menerima sejumlah pembayaran. PETRONAS beranggapan bahwa minyak yang ditemukan 3 mil dari garis pantai adalah milik Kerajaan Malaysia. Yang menjadi permasalahan adalah selama 22 tahun PETRONAS telah membayar kepada Kerajaan Trengganu sejumlah uang royalty sebesar 5%. Kasus ini ditunda penyelesaiannya dipersidangan, namun kasus ini diselesaikan secara politis. Pemerintah Federal telah memutuskan membayar kepada Pemerintah Kerajaan Terengganu untuk tahun 2000 – 2008 sebesar RM 6.218 juta.²²⁶

Dari kasus PETRONAS di atas dapat dilihat adanya kewenangan Pemerintah Daerah untuk memiliki hak atas pengusahaan minyak (*resources right*) yang ada di wilayahnya, berupa royalty sebesar 5% meskipun negara melalui BUMN- yang langsung bertanggung jawab kepada eksekutif- diberikan keistimewaan dalam mengusahakan kekayaan alam. Kepemilikan dan pengendalian atas sumber daya alam adalah hal yang penting dalam mengusahakan sumber daya alam.²²⁷

3.3 Sejarah Pengaturan Badan Usaha Milik Negara

BUMN (dahulu dikenal dengan Perusahaan Negara) dibentuk sebagai pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (2) yang berbunyi “Cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara” dan ayat (3) yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan sebesar-besarnya digunakan untuk kemakmuran rakyat”. Sebagai Negara

²²⁶ Deborah Loh, “Terengganu Slippery Oil Royalty” dibuat untuk the nut telegraph, <<http://drdzul.wordpress.com/2009/01/09/terengganu-slippery-oil-royalty/>>, diakses 3 April 2009

²²⁷ Joseph Stiglitz, “What is The Role of State?” Op.Cit., hal 21 menyatakan “ *Ownership: The developing countries should remain the ultimate owner of the natural resources*”

kesejahteraan, Pemerintah wajib mensejahterakan rakyatnya. Pada awal menyusun Konstitusi para perintis kemerdekaan menyadari bahwa Indonesia sebagai kolektivitas politik belum memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi.²²⁸ Beberapa kebijakan Pemerintah untuk mendorong perekonomian nasional adalah dengan menasionalisasi perusahaan Belanda, yaitu diantaranya: KLM dinasionalisasi menjadi Garuda Indonesia Airways, *Batavie Verkeers Mij* dan *Deli Spoorweg Mij* dinasionalisasi menjadi Djawatan Kereta Api (DJA).²²⁹

Secara politik-ekonomi, pendirian BUMN di Indonesia memiliki 3 alasan, yaitu: Pertama, sebagai wadah bisnis asing yang dinasionalisasi. Alasan ini terjadi di tahun 1950 ketika Pemerintah menasionalisasi perusahaan-perusahaan asing. Kedua, membangun industri yang diperlukan masyarakat sendiri (swasta) tidak mampu memasukinya, baik karena alasan investasi yang terlalu besar maupun karena resiko terlalu besar. Pada pertengahan 1960 Pemerintah membuat pabrik pupuk urea di Jawa, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Jawa Timur, dan Aceh. Pemerintah juga mendirikan perusahaan penerbangan perintis Merpati Nusantara. Ketiga, membangun industri yang strategis karena berkenaan dengan keamanan Negara. Pemerintah mendirikan pabrik persenjataan pindad, bahan peledak Dahana, dan Bulog.²³⁰ Pengaturan di dalam UU No. 11 Tahun 1967 mengategorikan usaha pertambangan berkaitan dengan kepentingan keamanan Negara. Penggolongan bahan galian didasarkan kepada golongan bahan galian strategis, golongan bahan galian vital dan bukan termasuk golongan bahan galian vital dan strategis. Golongan bahan galian strategis berarti adalah strategis untuk pertahanan/keamanan Negara. Golongan bahan galian vital berarti dapat menjamin hajat hidup orang banyak.²³¹ Sehingga dalam pengaturannya BUMN dan BUMD diprioritaskan untuk mengusahakan Golongan bahan galian strategis dan golongan bahan galian vital.

²²⁸Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008), hal. 1

²²⁹ *Ibid.*, hal 4

²³⁰ *Ibid.*, hal. xvi.

²³¹Indonesia, Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, *Op.Cit.*, Penjelasan Pasal 3

Awalnya, sebelum dikenal dengan nama BUMN perusahaan milik Negara itu dikenal dengan nama Perusahaan Negara (PN). PN diatur dengan PERPU No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Latar belakang pembentukan PERPU ini adalah terlaksananya manifesto politik Republik Indonesia yang ditetapkan tanggal 17 Agustus 1959, sehingga perlu untuk mereorganisasi alat-alat produksi Negara.²³² Definisi PN adalah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang.²³³ PN melalui PERPU No. 19 Tahun 1960 bergerak pada bidang usaha : (1) jasa, (2) menyelenggarakan kemanfaatan umum dan (3) memupuk pendapatan. Dalam melaksanakan tujuannya yaitu untuk membangun ekonomi nasional PN dapat bekerjasama dengan pihak Perusahaan Daerah dan swasta.²³⁴ Untuk penyediaan modal, PN mendapatkan modal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham-saham.²³⁵ Selama 9 tahun PERPU ini mengatur ketentuan-ketentuan PN. Tahun 1969 diterbitkan PERPU No. 1 Tahun 1969 yang dalam penjelasan umumnya dikatakan bahwa PERPU No. 19 Tahun 1960 tidak efisien dalam menyelenggarakan fungsi pengusahaan dari Negara. Ketetapan MPRS TAP No. XXIII/MPRS/1966 menggariskan bahwa peran Pemerintah dalam bidang ekonomi adalah dititikberatkan pada pengawasan bukan penguasaan sebanyak mungkin kegiatan ekonomi.²³⁶ PERPU yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 9 Tahun 1969, mengatur bentuk-bentuk dari PN yang terdiri dari:

- (1) Perusahaan Jawatan (PERJAN)²³⁷ adalah PN yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam *Indonesesiche Bedrijvenwet* (Stbl 1927:419). Perjan adalah bagian Pemerintah yang terdiri dari beberapa jawatan. Tugas jawatan ini tertentu misalnya jawatan yang menangani pengangkutan dan

²³²Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perusahaan Negara*, PERPU No. 19 Tahun 1960 (LN No. 59 Tahun 1960, TLN No. 1989)

²³³ *Ibid*, Pasal 1.

²³⁴ *Ibid*, Pasal 4 jo Pasal 5

²³⁵ *Ibid.*, Pasal 6

²³⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara*, PERPU No. 1 Tahun 1969 (LN No. 16 Tahun 1969, TLN No. 2890), Penjelasan Umum.

²³⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penetapan PERPU No. 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang*, UU No. 9 tahun 1969 (LN No. 40 Tahun 1969, TLN No. 2904) Pasal 2 ayat 1.

bis kemudian berbentuk Perjan DAMRI (Djawatan Angkutan Mobil Republik Indonesia)²³⁸

- (2) Perusahaan Umum (PERUM)²³⁹ adalah PN yang didirikan berdasarkan ketentuan-ketentuan PERPU No. 19 Tahun 1960. PERUM sudah agak terpisah dari Pemerintahan karena pengelolaannya sudah mirip dengan perusahaan biasa. Akan tetapi hubungan keuangannya masih terkait erat dengan Negara, walaupun berupa subsidi, namun subsidi itu sangat penting untuk kelangsungan PERUM. Contoh: PERUM Pos dan Giro. PERUM harus bekerja untuk melayani masyarakat, keuntungan bukan menjadi tujuan utamanya.²⁴⁰
- (3) Perusahaan PERSERO²⁴¹ perusahaan PERSERO merupakan Perusahaan yang sesungguhnya. Perusahaan ini sama dengan bentuk badan hukum pada Perseroan Terbatas. Tanggung jawab Pemerintah hanya sebatas sero atau saham yang dimilikinya.²⁴²

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, Pemerintah banyak memberikan proteksi dan hak monopoli kepada BUMN dengan tujuan mendorong pertumbuhan ekonomi dan stabilitas harga.²⁴³ Kondisi ini menjadikan BUMN bergantung kepada Pemerintah. BUMN menjadi tidak kompetitif dan menjadi beban bagi Pemerintah *high cost*. Pada Tahun 1990/1991 kontribusi BUMN dari deviden terhadap total penerimaan bukan pajak nilainya Rp.1,096 triliun dari Rp2,383 triliun, namun pada tahun 1995/1996 kontribusi BUMN dari deviden terhadap total penerimaan bukan pajak nilainya Rp 1,477 triliun dari Rp 7,801 triliun, jadi kontribusi BUMN kepada Negara merosot 32%.²⁴⁴

Pasca Reformasi pengaturan BUMN diatur di dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 mengenai: (1) penataan BUMN secara efisien, transparan, dan professional (2) penyehatan BUMN yang berkaitan dengan kepentingan umum.²⁴⁵

²³⁸ Gunarto Suhardi, *Op. Cit.*, hal 17.

²³⁹ Indonesia, Undang-Undang tentang Penetapan PERPU No. 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang, *Op.Cit.*, Pasal 2 ayat (2)

²⁴⁰ Gunarto Suhardi, *Op. Cit* hal 18

²⁴¹ Indonesia, Undang-Undang tentang Penetapan PERPU No. 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang, *Op.Cit.*, Pasal 2 ayat (3)

²⁴² Gunarto Suhardi, *Op. Cit* hal 18

²⁴³ Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Op.Cit.*, hal. 11.

²⁴⁴ Riant Nugroho D dan Ricky Siahaan, "Prolog" sebuah tulisan, pada buku *BUMN Indonesia: Isu Kebijakan dan Strategi* (Jakarta: Elex Media Kompetindo, 2005), hal. xv

²⁴⁵ Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004*, TAP MPR No. IV/MPR/1999, tanggal 19 Oktober 1999, Bab

Atas penerbitan TAP MPR tersebut maka dibentuklah UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Dalam arah kebijakan Pemerintah bidang ekonomi yang ditetapkan di dalam TAP MPR dimaksud juga ditetapkan beberapa hal yang penting untuk menerapkan arahan kebijakan ini ke dalam peraturan perundangan, yaitu: bahwa reformasi dibidang ekonomi belum memadai karena penyelenggaraan ekonomi dilakukan atas dasar kekuasaan secara terpusat dan adanya campur tangan Pemerintah yang terlalu besar sehingga mekanisme pasar tidak efektif.(2) arahan kebijakan bidang ekonomi tahun 1999 – 2004 adalah membangun ekonomi kerakyatan bertumpu pada mekanisme pasar (3) mengembangkan persaingan sehat dan adil dan serta menghindarkan terjadinya struktur monopolistik. Di dalam dasar menimbang UU No. 19 Tahun 2003 disebutkan bahwa BUMN memiliki peran penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sehingga pengawasan dan pengurusan BUMN harus dilaksanakan dengan profesional²⁴⁶. Latar belakang dibentuknya UU No. 19 Tahun 2003 adalah seiring dengan kesepakatan globalisasi dan liberalisme Indonesia dengan dunia Internasional seperti kesepakatan mengenai *World Trade Organization, Asia Free Trade Area, APEC* maka BUMN harus menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme agar mampu bersaing. Untuk itu pengurusan dan pengawasan BUMN dilakukan dengan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*.²⁴⁷ Dari dua kebijakan diatas yaitu TAP MPR No. 4/MPR/1999 dan UU No. 19 Tahun 2003 dapat dilihat usaha Pemerintah untuk tidak terlalu ikut campur dalam perusahaan BUMN seiring dengan tuntutan pergaulan internasional. UU No. 19 Tahun 2003 secara tegas memisahkan fungsi Pemerintah sebagai regulator (Departemen Teknis) dengan operator (kementerian BUMN).²⁴⁸ Undang-Undang ini didalam penjelasannya juga bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan produktifitas melalui restrukturisasi dan privatisasi. Teori *property rights* dari suatu organisasi perusahaan menyatakan perusahaan Negara (*public enterprise*) akan kurang menguntungkan dan kurang efisien dibandingkan perusahaan privat

IV huruf B angka 13.

²⁴⁶ Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, *Op.Cit.*, konsiderans menimbang huruf b dan huruf d

²⁴⁷ *Ibid* Penjelasan Umum

²⁴⁸ Riant Nugroho D dan Ricky Siahaan, *Op.Cit.*, hal xix

(swasta).²⁴⁹ Teori ini mengibaratkan kepemilikan yang dimiliki Negara sama seperti kepemilikan di dalam hukum perdata.

BUMN yang bergerak di bidang pertambangan yaitu PT. Timah, Tbk, PT. Aneka Tambang, Tbk, PT. Batubara Bukit Asam, Tbk ketiganya merupakan BUMN persero. Pada BUMN Persero berlaku prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas.²⁵⁰ Bentuk kepemilikan seperti ini dinamakan *mixed enterprise* (perusahaan campuran) dan bentuk perusahaan ini banyak terdapat di Negara-negara asia dan Eropa.²⁵¹ Dalam menyelenggarakan usahanya BUMN persero secara prinsip sama dengan perseroan terbatas yang diatur melalui Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Namun sebagai *mixed enterprise* BUMN memiliki kekhususan yang membedakannya dari Perseroan Terbatas yang diatur di dalam UU No. 40 Tahun 2007. Selain dari adanya penyertaan dari Pemerintah, berikut adalah kekhususan BUMN dari perseroan terbatas diantaranya adalah pengaturan mengenai pelaksanaan prinsip *good corporate governance* dan maksud dan tujuan BUMN. Di dalam Pasal 4 UU No. 4 Tahun 2007 menyatakan bahwa Terhadap Perseroan berlaku Undang-Undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. didalam penjelasannya disebutkan bahwa berlakunya Undang-Undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lain, tidak mengurangi kewajiban setiap Perseroan untuk menaati asas itikad baik, asas kepastian, asas kepatutan, dan prinsip tata kelola Perseroan yang baik (*good corporate governance*) dalam menjalankan Perseroan.²⁵² Menurut Erman Rajagukguk *good corporate governance* adalah apabila organ-organ perseroan menjalankan fungsinya mengacu kepada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, Anggaran Dasar dan peraturan perusahaan.²⁵³

²⁴⁹ Anthony E. Broadman dan Aidan R. Vining, "Ownership and Performances in Competitive Environments: A Comparison of Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises", dimuat pada *Journal Law and Economics* No. 1 Vol. 32 April, 1989 (Chicago: The Chicago University Press, 1989), hal 1

²⁵⁰ Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, *Op.Cit.* , Pasal 11

²⁵¹ Catherine C. Eckel dan Theo Vermaelen, "Internal Regulation: The Effects of Government Ownership on the Value of The Firm", dimuat pada *Journal Law and Economics* Vol. 29, No. 2 Oktober 1986 (Chicago: The Chicago University Press, 1986) hal. 1

²⁵² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN No.156 Tahun 2007, TLN No.4756, Pasal 4 dan penjelasannya.

²⁵³ Erman Rajagukguk, *Hukum Perusahaan dan Kepailitan seri 1* (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hal.550

Prinsip *good corporate governance* juga disebutkan didalam penjelasan umum UU No. 19 Tahun 2003 alenia keempat. Kekhususan BUMN dibandingkan dengan perseroan terbatas adalah adanya maksud pendirian yang tidak semata-mata mengejar keuntungan, tetapi juga memiliki maksud sosial yaitu turut aktif memberikan bimbingan, dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.²⁵⁴

Berkaitan dengan masalah yang dikemukakan pada Bab Pendahuluan yaitu adanya keinginan Pemerintah untuk memberikan perlakuan khusus kepada BUMN di dalam peraturan pelaksanaan UU No. 4 Tahun 2009 yang masih dalam proses pembahasan, maka perlakuan khusus itu harus dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga tidak terjadi perbedaan perlakuan terhadap pengusaha pertambangan lainnya. Harus dipastikan bahwa pemberian perlakuan tersebut tidak melanggar kebijakan Pemerintah yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketentuan yang mengatur tentang kebijakan pemerintah pada penanaman modal dapat dilihat dari Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.²⁵⁵ Dalam konsiderans menimbang UU No. 25 Tahun 2007 disebutkan bahwa pembentukan Undang-Undang ini adalah sebagai pelaksanaan dari TAP MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi. Didalam UU No. 25 Tahun 2007 disebutkan bahwa Pemerintah menetapkan kebijakan dasar penanaman modal untuk: mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk daya saing perekonomian nasional.²⁵⁶

BUMN adalah berbentuk badan hukum. Karakteristik dari badan hukum adalah dapat dilihat adanya pemisahan kekayaan badan hukum dari kekayaan pengurusnya. Dengan demikian kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan Negara.²⁵⁷ BUMN Perum mendapatkan status badan hukumnya sejak diundangkannya

²⁵⁴ Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, *Op.Cit.*, Pasal ayat (1) huruf e. “Maksud dan Tujuan pendirian BUMN adalah: (a) memberikan sumbangan bagi perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya, (b) mengejar keuntungan, (c) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak (d) menjadi perintis bagi kegiatan usaha yang belum dapat diusahakan oleh sektor swasta dan koperasi (e) turut aktif memberikan bimbingan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.”

²⁵⁵ Indonesia, Undang-Undang tentang Penanaman Modal, UU No. 25 Tahun 2007, LN No. 67 Tahun 2007, TLN No.4724,

²⁵⁶ Indonesia, Undang-Undang tentang Penanaman Modal, *Op.Cit.*, Pasal 4 ayat 1

²⁵⁷ *Ibid.*, hal 122

Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.²⁵⁸ Sedangkan BUMN Persero mendapatkan status badan hukumnya saat BUMN Persero memperoleh status badan hukum saat tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.²⁵⁹ Hukum tidak otomatis berperan dalam kegiatan ekonomi. Hukum harus memiliki 3 kualitas untuk mendorong pembangunan ekonomi yaitu adanya (1) *stability*; (2) *predictability*; (3) *fairness*.²⁶⁰ Dua yang pertama adalah prasyarat untuk sistem ekonomi dapat berfungsi. “*Predictability*” mensyaratkan bahwa hukum tersebut mendatangkan kepastian. Investor akan datang ke suatu negara bila ia yakin hukum akan melindungi investasi yang dilakukannya. Kepastian hukum sama pentingnya dengan “*economic opportunity*” dan “*political stability*”. Kedua, dia harus dapat menciptakan “*stability*”, yaitu dapat menyeimbangkan atau mengakomodir kepentingan-kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat.. Ketiga, “*fairness*” atau keadilan seperti persamaan semua orang atau pihak didepan hukum, perlakuan yang sama kepada semua orang dan adanya standar pola perilaku Pemerintah, oleh banyak ahli ditekankan sebagai prasyarat untuk berjalannya mekanisme pasar dan mencegah tindak birokrasi yang berlebih-lebihan. Tidak adanya standar mana yang adil dan mana yang tidak adalah salah satu masalah terbesar yang dihadapi negara berkembang. Dalam jangka panjang tidak adanya standar tersebut akan menghilangkan legitimasi Pemerintah.²⁶¹

BAB 4

ANALISA HUKUM KUASA PERTAMBANGAN MILIK BUMN PASCA UNDANG-UNDANG NO. 4 TAHUN 2009

4.1 Pengelolaan Mineral dan Batubara berdasarkan Konstitusi

Pengelolaan sumber daya alam tidak sama dengan usaha di bidang lain. Sumber daya alam terbagi menjadi 2 yaitu (1) sumber daya alam terbarukan

²⁵⁸ Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, *Op.Cit.*, Pasal 35 ayat 2

²⁵⁹ Indonesia, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, *Op.Cit.*, Pasal 7 ayat 4

²⁶⁰ Pancras J. Nagy, *Country Risk, How to Asses, Quantify and Monitor* (London: Euronomy Publications, 1979), page 54. Dikutip dari Erman Rajagukguk *Hukum Investasi di Indonesia Pokok Bahasan* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006)., hal. 40.

²⁶¹ Sebagaimana dikutip dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Penanaman Modal, 16 Maret 2006, hal. 28-29. Lihat juga Erman Rajagukguk, *Op. Cit* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006)., hal. 121