



**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PERUBAHAN KEEMPAT ATAS  
UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009  
TENTANG  
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
2025**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Keempat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dapat diselesaikan dengan baik.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan untuk memberikan pembenaran secara akademis dan sebagai landasan pemikiran atas materi pokok Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Keempat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada hasil kajian dan diskusi terhadap substansi materi muatan yang perlu dilakukan perubahan sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi dan kebutuhan hukum masyarakat. Adapun teknik pengolahan data dilakukan dari hasil eksplorasi studi kepustakaan, pendalaman berupa FGD (*focus group discussion*) dengan para praktisi dan pakar di bidangnya serta diskusi internal tim yang dilakukan secara intensif.

Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari keterlibatan dan peran seluruh Tim Penyusun, yang telah dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerjasamanya.

Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat bagi pembacanya.

## DAFTAR ISI

|   |           |
|---|-----------|
| Halaman Judul   | 1         |
| Kata Pengantar  | 2         |
| Daftar Isi  | 3         |
| <b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>  | <b>4</b>  |
| A. Latar Belakang   | 4         |
| B. Identifikasi Masalah   | 5         |
| C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik  | 6         |
| D. Metode Penelitian  | 7         |
| <b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK</b>   | <b>10</b> |
| A. Kajian Teoretis  | 10        |
| B. Praktik Empiris  | 25        |
| <b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>   | <b>32</b> |
| A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945   | 32        |
| B. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan  | 32        |
| C. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah | 33        |
| D. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal  | 34        |
| E. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang   | 35        |
| F. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi   | 37        |
| G. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah                                  | 41        |
| H. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup                      | 43        |
| I. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan  | 51        |
| <b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b>  | <b>58</b> |
| A. Landasan Filosofis   | 58        |
| B. Landasan Sosiologis  | 67        |
| C. Landasan Yuridis   | 75        |
| <b>BAB V JANGKAUAN, ARAH, DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN</b>  | <b>76</b> |
| A. Sasaran  | 76        |
| B. Jangkauan dan Arah Pengaturan  | 76        |
| C. Arah Pengaturan  | 76        |
| <b>BAB VI PENUTUP</b>   | <b>78</b> |
| A. Simpulan   | 78        |
| B. Saran  | 78        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>   | <b>79</b> |
| <b>LAMPIRAN : RANCANGAN UNDANG-UNDANG</b>   | <b>80</b> |

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Secara Konstitusional penguasaan dan pengusahaan pertambangan Mineral dan batubara telah diatur secara filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "UUD 1945"). Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut sebagaimana diatur secara substansi dan formal dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) ini mengandung ketiga landasan tersebut dan menjadi pedoman utama dalam penyelenggaraan sumber daya alam, dalam hal ini mineral dan batubara.

Pertama, landasan filosofis terlihat dari frasa "dikuasai oleh negara" yang artinya bahwa pertambangan mineral dan batubara harus dikuasai oleh negara, bukan pihak lain selain negara. Kedua, landasan sosiologis terlihat dari frasa "sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang artinya bahwa bangsa Indonesia sebagai pemilik kekayaan alam Indonesia harus mendapatkan kemanfaatan berupa kesejahteraan atas pengusahaan pertambangan mineral dan batubara. Ketiga, landasan yuridis yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan yuridis pelaksanaan penguasaan dan pengusahaan mineral dan batubara. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi norma yang berisi pedoman umum agar mineral dan batubara selalu dalam penguasaan negara dan bertujuan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran bagi rakyat.

Sebagai pelaksanaan penguasaan oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di sektor pertambangan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 setelah Amandemen Keempat, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan mineral dan batubara (selanjutnya disebut "UU Nomor 4 Tahun 2009") yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. UU Nomor 4 Tahun 2009 mempertegas penguasaan oleh negara atas pertambangan mineral dan batubara sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 UU Nomor 4 Tahun 2009, yaitu mineral dan batubara sebagai sumber daya alam

yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Selanjutnya penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Namun, perkembangan pengelolaan pertambangan sesuai cita hukum Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 perlu direformulasi dalam suatu undang-undang pertambangan mineral dan batubara yang mampu menjawab tantangan pengelolaan pertambangan masa kini dan masa depan.

Cita hukum pertambangan mineral dan batubara yang berlandaskan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dalam pelaksanaannya mengalami beberapa permasalahan yang perlu diseleraskan agar ketimpangan dan benturan antara apa yang seharusnya/diharapkan (*das sollen*) dengan apa yang saat ini terjadi (*das sein*) dapat dihindari. Permasalahan tersebut, antara lain: (1) belum berdampaknya kegiatan usaha pertambangan mineral dan Batubara bagi perekonomian di daerah (2) belum adanya keterlibatan berbagai pihak yang telah berkontribusi bagi Pembangunan perekonomian untuk dapat diikutsertakan dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan Batubara agar manfaat dari mineral dan Batubara dapat memberikan dampak langsung bagi perekonomian khususnya sektor riil. (3) perlunya komitmen peningkatan Eksplorasi dalam meningkatkan data cadangan mineral di dalam negeri, dan (4) belum optimalnya pelaksanaan hilirisasi sebagai tulang punggung peningkatan pertumbuhan ekonomi sehingga terdapat adanya kebutuhan hukum di bidang pertambangan yang perlu diakomodir dalam suatu undang-undang pertambangan mineral dan batubara yang akan mengubah kembali UU Nomor 4 Tahun 2009.

Latar belakang tersebut, merupakan beberapa hal yang menjadi landasan dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan batubara.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Beberapa persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara antara lain:

1. Belum adanya pelaksanaan Pemberian WIUP secara Prioritas bagi usaha kecil dan menengah untuk meningkatkan perekonomian daerah;
2. Belum adanya pelaksanaan Pemberian WIUPK secara Prioritas bagi badan usaha yang dimiliki oleh organisasi kemasyarakatan keagamaan yang telah

berkontribusi bagi perekonomian nasional;

3. Belum adanya pelaksanaan Pemberian WIUPK secara Prioritas bagi perguruan tinggi dalam rangka peningkatan dan Pembangunan kualitas pendidikan nasional;
4. Belum adanya pelaksanaan Pemberian WIUP secara Prioritas bagi kegiatan hilirisasi;
5. Belum adanya peningkatan Penyelidikan dan Penelitian dalam rangka hilirisasi melalui kegiatan penugasan;
6. Belum adanya pengembalian lahan yang tumpang tindih kepada negara untuk kemudian dapat dilakukan lelang;
7. Belum adanya peningkatan Eksplorasi untuk mendapatkan temuan Cadangan baru; dan
8. Belum adanya ketentuan yang memuat pengaturan terkait pengalokasian sebagian anggaran yang berasal dari penerimaan negara bukan pajak di bidang mineral dan Batubara untuk peningkatan pembinaan dan pengawasan.

### **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN**

#### **1. Tujuan**

Tujuan disusunnya Naskah Akademik ini adalah untuk memberikan landasan pemikiran secara akademis dalam rangka penyusunan draft Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Mineral dan batubara.

#### **2. Kegunaan**

Naskah Akademik mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua tentang atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan batubara diharapkan dapat digunakan sebagai bahan rujukan bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Mineral dan batubara. Selain itu diharapkan dapat digunakan sebagai dokumen yang menyatu dengan konsep Rancangan Undang-Undang dimaksud.

## **D. METODE PENDEKATAN**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yuridis normatif juga disebut penelitian doktrinal, yakni merupakan suatu penelitian yang mengacu pada analisis hukum, *law as it is written in the book* dan *law as it is decided by judge though judicial process*.

### **2. Metode Pendekatan**

Berkenaan dengan penelitian yuridis normatif, pendekatan dalam penelitian hukum ini bersifat kualitatif yang menganalisis data secara menyeluruh dan merupakan satu kesatuan yang bulat (holistik) antara pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan analisis (*analytical approach*). Dalam metode pendekatan peraturan perundang-undangan penyusun akan menelaah dari aspek hierarki, asas-asas dalam peraturan perundang-undangan, latar belakang lahirnya peraturan perundang-undangan melalui naskah akademik dan risalah persidangan di DPR RI, *ratio legis* dari suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, dan interpretasi, baik interpretasi gramatikal, sistematis, historis, maupun teleologis.

Metode pendekatan analisis (*analytical approach*) yaitu menganalisis bahan hukum untuk mengetahui makna yang terkandung dalam istilah yang digunakan oleh peraturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam putusan-putusan hukum. Pendekatan analisis/konsepsional dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi, Jenis dan Sumber Data

### **3. Jenis dan Sumber Data**

Dalam penelitian ini digunakan jenis data sekunder berupa data dari bahan pustaka/studi dokumen/literatur. Data sekunder mencakup:

- 3.1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma (dasar) atau kaidah dasar serta norma yang lain yang mengatur tentang Mineral dan batubara.

- 3.2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, tesis, disertasi, jurnal dan seterusnya.
- 3.3. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.

Berbagai data tersebut dapat diperoleh baik melalui studi pustaka maupun penelusuran data melalui internet. Pengumpulan data-data tersebut saling memberikan verifikasi, koreksi, perlengkapan dan pemerincian. Setelah terkumpul, akan dianalisis secara kualitatif.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Seperti dikemukakan di muka bahwa dalam penyusunan Naskah Akademik ini digunakan bahan pustaka yang berupa data sekunder sebagai sumber utamanya. Dengan demikian maka teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan hasil inventarisasi dari berbagai *focus group discussion* dengan narasumber-narasumber pada berbagai tema yang terkait. Diskusi dilakukan dengan pihak-pihak terkait antara lain pemerintah daerah, *Indonesia Mining Association/Asosiasi Pertambangan Indonesia (IMA-API)*, *Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia (APBI)*, *Asosiasi Jasa Pertambangan Indonesia (ASPINDO)*, *Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia (PERHAPI)*, *Ikatan Ahli Geologi Indonesia (IAGI)*, perguruan tinggi, dan pemangku kepentingan terkait lainnya.

Selanjutnya untuk memperkuat data dan informasi yang disajikan dalam Naskah Akademik, juga dilakukan pengumpulan data ke lapangan dengan melakukan diskusi ke berbagai pihak yang terkait.

## **5. Analisis Data**

Data-data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. KAJIAN TEORITIS

##### 1. Politik Hukum Penyelenggaraan Sumber Daya Alam

Politik hukum memiliki beragam pengertian dilihat dari berbagai literatur ilmiah. Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Pendapat Satjipto Rahardjo tersebut sangat dipengaruhi oleh pendekatan sosiologi hukum. Hukum dilihat dari dimensi gejala-gejala sosial yang dianalisis secara empiris-analitis. Menurut Satjipto Rahardjo, dalam politik hukum terdapat beberapa hal yang harus dijawab dari 4 (empat) pertanyaan mendasar, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.

Soedarto mendefinisikan politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pada bukunya yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana*, Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Dari kedua pengertian tersebut, Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum secara ruang dan waktu ditujukan pada 2 (dua) hal, yaitu:

- a. *ius constitutum*, yaitu hukum yang saat ini diterapkan;
- b. *ius constituendum*, yaitu hukum yang dicita-citakan.

Definisi selanjutnya diuraikan oleh Padmo Wahyono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* yang mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang dibentuk. Definisi tersebut dikongkretkan kembali oleh Padmo Wahyono sebagaimana ditulisnya dalam artikel yang berjudul “*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*” yang menuliskan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakkannya sendiri. Dari pengertian yang pertama, Padmo Wahyono menekankan pada: arah, bentuk, dan isi dari hukum yang dibentuk. Arah, bentuk, dan isi hukum inilah yang kemudian menjadi kebijakan dasar bagi penyelenggara negara untuk melaksanakan hukum yang telah dibentuk. Definisi Padmo Wahyono tersebut, memposisikan politik hukum dalam rangka hukum yang berlaku di masa datang (*ius contituendum*).

Dari berbagai definisi politik hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa pada intinya politik hukum sangat terkait dengan produk hukum yang dihasilkan oleh suatu penguasa dalam menjalankan kekuasaannya untuk mengatur masyarakat. Produk hukum tersebut baik produk hukum yang berlaku *ius contituem* maupun *ius contituendum*. Politik hukum akan menjadi dasar baik tidaknya suatu produk hukum yang menjadi arah kebijakan suatu negara. Arah kebijakan suatu negara sangat ditentukan oleh politik hukum penguasanya.

Adapun politik hukum UU Nomor 4 Tahun 2009 tercermin dari bagian menimbang UU Nomor 4 Tahun 2009 yang menyatakan:

- a. mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan;
- b. bahwa kegiatan usaha pertambangan Mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan

- nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;
- c. bahwa dengan mempertimbangkan perkembangan nasional maupun internasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sudah tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan Mineral dan batubara yang dapat mengelola dan mengusahakan potensi Mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Berdasarkan 3 (tiga) pertimbangan tersebut, pembentuk peraturan perundang-undangan melalui konsensus yang terkristalisasi secara tertulis dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 menginginkan:

- a. Pengelolaan pertambangan Mineral dan batubara harus dikuasai oleh negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan;
- b. Pertambangan Mineral dan batubara harus mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan;
- c. Peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan Mineral dan batubara diharapkan dapat menjadi pedoman dalam mengelola dan mengusahakan potensi Mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Suasana kebatinan pembentuk UU Nomor 4 Tahun 2009 berdasarkan Bagian Menimbang tersebut di atas, terlihat secara konkret dalam pasal-pasal yang teruang di batang tubuh UU Nomor 4 Tahun 2009. Sebagaimana terkait asad pertambangan Mineral dan batubara, di dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 diatur bahwa asas pertambangan Mineral dan batubara, yaitu manfaat, keadilan, dan keseimbangan; keberpihakan kepada kepentingan bangsa; partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Sedangkan tujuan pengelolaan Mineral dan batubara adalah:

- a. menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha pertambangan secara berdaya guna, berhasil guna, dan berdaya saing;
- b. menjamin manfaat pertambangan Mineral dan batubara secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup;
- c. menjamin tersedianya Mineral dan batubara sebagai bahan baku dan/atau sebagai sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri;
- d. mendukung dan menumbuhkembangkan kemampuan nasional agar lebih mampu bersaing di tingkat nasional, regional, dan internasional;
- e. meningkatkan pendapatan masyarakat lokal, daerah, dan negara, serta menciptakan lapangan kerja untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat; dan
- f. menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan Mineral dan batubara;
- g. Penguasaan pertambangan Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Penguasaan Mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

## **2. Hak Menguasai Negara**

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengejawantahan konsep “penguasaan negara” berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, memberi makna bahwa, “hak penguasaan (*Authority Right*)” terhadap sumber daya alam (“SDA”) berada di tangan Negara, “hak kepemilikan (Mineral Right)” terhadap SDA berada di tangan Bangsa Indonesia. Selanjutnya “hak pengelolaan (*Mining Right*)” berada di tangan Pemerintah dan hak pengusahaan (*economic right*) berada di tangan pelaku usaha.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menunjuk pengertian dikuasai negara, harus diartikan mencakup makna dikuasai negara dalam arti luas, dimana termasuk kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber daya alam. Rakyat secara kolektif memberi mandat kepada Negara untuk membuat

kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendsdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*), dengan tujuan untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam rangka pembuat kebijakan (*beleid*), Pemerintah merupakan penentu utama kebijakan dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Kebijakan tersebut digunakan sebagai acuan dalam menentukan kebijakan dalam bidang yang bersangkutan. Selanjutnya pada kewenangan pengaturan (*regelendsdaad*), Pemerintah mempunyai kewenangan untuk merumuskan peraturan perundang-undangan, termasuk sumber daya alam. Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan melalui regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Peraturan perundang-undangan sektor pertambangan, memberikan kewenangan bagi Pemerintah untuk melakukan pengelolaan sumber daya mineral dan batubara, termasuk menentukan pihak-pihak yang berhak untuk mendapatkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan atau Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus ("WIUPK") termasuk cara untuk mendapatkannya misalnya secara lelang atau prioritas.

Begitu juga dalam rangka menjalankan kewenangan pengurusan (*bestuursdaad*), maka Pemerintah dapat menetapkan WIUP atau WIUPK dan menerbitkan berbagai keputusan perizinan di sektor sumber daya alam (termasuk penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau Izin Usaha Pertambangan Khusus ("IUPK")) serta termasuk juga pencabutannya. Dalam menetapkan WIUP/WIUPK dan menerbitkan perizinan, Pemerintah tentunya berpedoman pada proses dan persyaratan sebagaimana diatur pada regulasi sektor pertambangan. Kemudian fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan Pemerintah melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan Pemerintah. Selanjutnya fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara

atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

### **3. Kebijakan Hukum Terbuka (*Open Legal Policy*) dalam Hukum Administrasi Negara**

Hukum administrasi negara memberi arahan bagi para penyelenggara pemerintahan menjalankan tugas dan kewenangannya. Berdasarkan kewenangan yang sah, maka pejabat pemerintahan melaksanakan tindakan pemerintahan (*Rechtshandelingen*) yang dapat membuat kebijakan yang berbentuk pengaturan (*regeling*) dan penetapan (*beschikking*). Produk dari tindakan pemerintahan yang bersifat pengaturan tersebut, dapat berbentuk kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Hal ini dimaksudkan agar dapat mengantisipasi adanya perubahan-perubahan yang terjadi.

*Open legal policy* adalah kebijakan hukum terbuka adalah merupakan kewenangan pembentuk undang-undang apabila konstitusi sebagai norma hukum tertinggi tidak memberikan batasan yang jelas bagaimana seharusnya materi dalam undang-undang. Istilah kebijakan hukum terbuka ini dapat dimaknai sebagai suatu kebebasan pembentuk undang-undang untuk membentuk kebijakan hukum. Mahkamah Konstitusi dalam beberapa Putusan menyatakan bahwa, ketika norma suatu undang-undang masuk ke dalam kategori kebijakan hukum terbuka, maka menurut Mahkamah Konstitusi hal tersebut berada di wilayah yang bernilai konstitusional atau bersesuaian dengan UUD 1945. Juga Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa, norma yang merupakan delegasi terbuka dapat ditentukan sebagai Open Legal Policy oleh pembentuk undang-undang, sepanjang pilihan kebijakan tersebut:

- a. tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang;
- b. tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan; dan
- c. tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Secara teori, terdapat 2 (dua) kondisi dalam pembentukan undang-undang secara terbuka yaitu:

1. ketika UUD 1945 memberikan mandat kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur suatu materi lebih lanjut namun tidak memberikan batasan pengaturan materinya;
2. ketika UUD 1945 tidak memberikan mandat dan batasan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur suatu materi lebih lanjut.

Kondisi pertama adalah yang bersifat *mandatory* dari UUD untuk diatur lebih lanjut dengan suatu undang-undang, namun tidak memberi batasan pengaturan lebih lanjut. Dan kondisi yang kedua adalah bersifat fakultatif, dalam arti tidak diperintahkan secara tegas untuk diatur lebih lanjut dalam suatu undang-undang. Namun ketika dibutuhkan maka pembentuk undang-undang dapat membuat undang-undang.

Apabila terjadi suatu kondisi ketika undang-undang dinilai buruk, maka hal tersebut tidak dapat membatalkannya serta merta, dan menyatakan bahwa norma yang dinilai buruk tersebut berarti inkonstitusional. Kecuali produk kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) tersebut memang jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang tidak dapat ditolerir.

Parameter atau tolok ukur yang dapat digunakan dalam menerapkan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) adalah:

- a. Tidak melanggar tujuan pembuatan peraturan (*doel matigheid*);
- b. Tidak melanggar asas yuridikitas (asas hukum secara umum, misal: keadilan, kepatutan, kewajaran, moralitas dsb);
- c. Tidak melanggar asas legalitas;
- d. Tidak melanggar asas umum pemerintahan yang baik.

Dan selanjutnya menurut Prof Maria Farida, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut (termasuk *open legal policy*), harus mengikuti prinsip-prinsip tertentu agar menghasilkan hukum yang berkualitas, yaitu:

- 1) Partisipasi Publik: agar hukum yang dihasilkan mencerminkan kebutuhan aspirasi rakyat;
- 2) Transparansi: agar masyarakat dapat mengawasi dan memberikan masukan;
- 3) Konsistensi: peraturan yang dibentuk harus konsisten dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

- 4) Kualitas: peraturan yang dihasilkan harus jelas, sistematis dan mudah dipahami agar dapat diimplementasikan dengan baik;
- 5) Evaluasi dan revisi: pembentukan peraturan harus diikuti dengan mekanisme evaluasi dan revisi untuk memastikan peraturan tetap relevan dan efektif.

#### 4. Teori Perizinan

Kajian teoretis perizinan menjadi hal penting dalam pengaturan Mineral dan batubara. Perubahan konsepsi perizinan perusahaan Mineral dan batubara dalam sejarah pengaturan dan pelaksanaan Mineral dan batubara di Indonesia menjadi hal yang penting untuk mencari format ideal pembolehan pemerintah kepada pelaku pertambangan untuk mengusahakan Mineral dan batubara. Dimulai pada masa Kolonial Belanda melalui *Indische Mijnwet Staatsblad* Tahun 1899 Nomor 214, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Staatsblad* yang mengatur mengenai penggolongan bahan galian dan perusahaan pertambangan termasuk perizinan (konsesi, perjanjian/kontrak, izin). Setelah *Staatsblad* tersebut, Pemerintah Hindia Belanda selanjutnya mengeluarkan beberapa peraturan lainnya terkait pertambangan, yaitu *Mijnordonnantie* 1907 yang mengatur mengenai pengawasan keselamatan kerja, *Mijnordonnantie* 1930 yang mencabut *Mijnordonnantie* 1907 yang dalam *Mijnordonnantie* 1930 pengaturan pengawasan kerja dihapus

Selama masa pemerintahan Hindia Belanda, pada akhir tahun 1938 menjelang jatuhnya Pemerintahan Hindia Belanda terdapat 573 (lima ratus tujuh puluh tiga) buah konsesi dan izin pertambangan yang masih berlaku dengan perincian sebagai berikut:

- a. 268 (dua ratus enam puluh delapan) konsesi pertambangan untuk mineral/bahan galian yang tercantum dalam *Indische Mijnwet*.
- b. 3 (tiga) perusahaan pertambangan milik pemerintah Hindia Belanda.
- c. 2 (dua) usaha pertambangan patungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan swasta.
- d. 2 (dua) usaha pertambangan yang dilakukan oleh swasta untuk pemerintah berdasarkan perjanjian khusus.
- e. 14 (empat belas) kontrak (Pasal 5a *Indische Mijnwet*) untuk tahap eksplorasi pertambangan dan 34 kontrak 5a untuk tahap eksploitasi.
- f. 142 (seratus empat puluh dua) izin pertambangan untuk mineral/bahan galian yang tidak tercantum dalam *Indische Mijnwet*.

*Indische Mijnwet Staatsblad* Tahun 1899 Nomor 214 dalam pelaksanaannya dianggap menghambat kegiatan swasta sehingga guna menghilangkan hambatan *Staatsblad* maka *Indische Mijnwet Staatsblad* amandemen pada tahun 1910 dan 1918 yang berakibat pada perkembangan kegiatan pertambangan sebelum terjadi Perang Dunia I. Selanjutnya pada masa pendudukan Jepang, pengaturan mengenai pertambangan tidak menjadi perhatian khusus pemerintahan Jepang, hal tersebut dibuktikan dengan tidak adanya peraturan baru mengenai pertambangan, selain itu peraturan yang telah ada yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda tidak mengalami *review* bahkan peraturan-peraturan tersebut tidak dilaksanakan.

Setelah berakhirnya pendudukan Belanda dan Jepang, pada masa kemerdekaan Indonesia, Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-Hak Pertambangan (selanjutnya disingkat "UU Nomor 10 tahun 1959"). Dalam UU Nomor 10 Tahun 1959 perizinan perusahaan pertambangan dilakukan melalui:

- a. izin penyelidikan pertambangan yang jangka waktu izinnya belum berakhir, oleh karena terhadapnya masih berlaku pelaksanaan pasal 65 *Mijnordonnantie* 1930 (moratorium);
- b. Hak/hak-hak untuk mendapatkan konsesi-eksploitasi tambang seperti yang dimaksud pada pasal 28 ayat "Indische Mijnwet" *Staatsblad* tahun 1899 Nomor 214 sebagaimana telah sering diubah dan ditambah kemudian;
- c. konsesi-eksploitasi tambang;
- d. perjanjian berdasarkan pasal 5a "Indische Mijnwet" untuk mengadakan penyelidikan penambangan(kontrak 5a Eksplorasi);
- e. perjanjian berdasarkan pasal 5a "Indische Mijnwet" untuk mengadakan penyelidikan dan penambangan bahan-galian (kontrak 5a Eksplorasi dan Eksploitasi); dan
- f. izin penambangan bahan-bahan galian yang tidak disebut dalam pasal 1 "Indische Mijnwet".

Selanjutnya, lahir Undang-Undang Nomor 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan sebagai pengganti dari "*Indische Mijnwet*" dan UU Nomor 10 Tahun 1959 yang merupakan manifestasi dari cita-cita dasar Negara Republik Indonesia dan garis-garis besar dari haluan negara yang disesuaikan dengan perkembangan kepentingan nasional dalam pertambangan, yang secara

mendalam harus ditinjau baik dari sudut politis, ekonomis, maupun dari sudut sosial.

Dalam UU Nomor 37 Prp Tahun 1960 perusahaan pertambangan dilakukan oleh negara atau daerah dan badan atau perseorangan swasta. Usaha pertambangan tersebut dapat dilakukan oleh suatu perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan yang terdiri atas negara atau perusahaan daerah, atau suatu perusahaan terdiri atas negara atau perusahaan negara dan/atau daerah dengan badan dan/atau perseorangan swasta. Perizinan pertambangan dilakukan melalui konsep Kuasa Pertambangan. Kuasa Pertambangan diberikan oleh menteri.

Selanjutnya perubahan perizinan terjadi ketika lahir Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (selanjutnya disebut "UU Nomor 11 Tahun 1967"). Dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, perusahaan pertambangan dilakukan melalui Kuasa Pertambangan dan Kontrak/Perjanjian. Kuasa Pertambangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (selanjutnya disebut "PP Nomor 32 Tahun 1969") terdiri atas:

- a. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan;
- b. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat;
- c. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan;
- d. Kemudian Kuasa Pertambangan sebagaimana Pasal 7 PP Nomor 32 Tahun 1969 dapat berupa:
  - 1) Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum;
  - 2) Kuasa Pertambangan eksplorasi;
  - 3) Kuasa Pertambangan Eksploitasi;
  - 4) Kuasa Pertambangan Pengolahan dan Pemurnian;
  - 5) Kuasa Pertambangan Pengangkutan;
  - 6) Kuasa Pertambangan Penjualan.

Selain Kuasa Pertambangan, terdapat pula Kontrak/Perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 11 Tahun 1967. Pasal 10 UU Nomor 11 Tahun 1967 inilah yang menjadi dasar lahirnya KK dan PKP2B dalam pertambangan. Kalau dibandingkan dengan *Indische Mijnwet Staatsblad* Tahun 1899 Nomor 214 dan UU Nomor 37 Prp Tahun 1960, Kuasa

Pertambangan hampir sama dengan konsesi, yaitu memiliki kesamaan pada sama-sama merupakan perizinan. Namun, keduanya tetap berbeda yaitu Kuasa Pertambangan hanya kekuasaan untuk melaksanakan usaha pertambangan dan tidak memberikan kepemilikan pertambangan kepada si pemegang Kuasa Pertambangan, sedangkan konsesi merupakan perizinan yang lebih luas dan kuat serta pemegang konsesi langsung memiliki hasil pertambangan yang bersangkutan.

Dalam rezim hukum pertambangan yang saat ini berlaku yaitu UU Nomor 4 Tahun 2009, konsep perizinan dilakukan dalam skema IUP/IUPK. Perusahaan pertambangan dibatasi hanya pada izin yang terdiri atas IUP, IUPK, dan IPR. Konsep perizinan ini sesungguhnya telah sesuai dengan Konstitusi sebagaimana pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi:

“Menimbang bahwa Undang-Undang *a quo*, mengkonstruksikan hubungan antar negara dengan badan usaha yang melakukan pengelolaan Migas dengan hubungan keperdataan dalam bentuk KKS. Menurut UU Migas, KKS adalah Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerjasama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (vide Pasal 1 angka 19 UU Migas). Dalam KKS, BP Migas bertindak mewakili Pemerintah sebagai pihak dalam KKS dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas. Dalam posisi yang demikian, hubungan antara BP Migas (negara) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap adalah hubungan yang bersifat keperdataan yaitu menempatkan posisi negara dan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang mengelola Migas dalam posisi yang sederajat. Dalam hal ini ketika kontrak telah ditandatangani, negara menjadi terikat pada isi KKS. Akibatnya, negara kehilangan diskresi untuk membuat regulasi bagi kepentingan rakyat yang bertentangan dengan isi KKS, sehingga negara kehilangan kedaulatannya dalam penguasaan sumber daya alam yaitu kedaulatan untuk mengatur Migas yang bertentangan dengan isi KKS. Padahal negara, sebagai representasi rakyat dalam penguasaan sumber daya alam harus memiliki keleluasaan membuat aturan yang membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah

hubungan antara negara dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara. Kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, hubungan antara negara dan sumber daya alam Migas sepanjang dikonstruksi dalam bentuk KKS antara BP Migas selaku Badan Hukum Milik Negara sebagai pihak Pemerintah atau yang mewakili Pemerintah dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang a quo adalah bertentangan dengan prinsip penguasaan negara yang dimaksud oleh konstitusi”

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka:

- a. kontrak merupakan hubungan keperdataan antara pemerintah dengan badan usaha;
- b. posisi Pemerintah dan badan usaha merupakan posisi yang sederajat;
- c. dalam Kontrak negara kehilangan diskresi untuk membuat regulasi bagi kepentingan rakyat yang bertentangan dengan isi kontrak;
- d. kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam.

Untuk itu, dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi mengkonstruksikan bahwa konsep perizinan memungkinkan negara untuk mengontrol namun tidak sepenuhnya karena negara Indonesia adalah negara hukum, maka demi adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum perbuatan negara yang dilakukan oleh administrasi negara pun dapat dipersengketakan secara hukum melalui Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga negara tidak dapat sewenang-wenang menggunakan kekuasaannya termasuk dalam hal perizinan. Kasus-

kasus hukum yang berhubungan dengan penanaman modal asing tidak semata-mata menjadi kewenangan peradilan nasional, bahkan menjadi kasus yang diselesaikan dengan arbitrase internasional.

Berikut ini merupakan perbedaan antara kontrak/perjanjian, izin, dan hak.

### Perbedaan Kontrak/Perjanjian, Izin, dan Hak

| Aspek                        | Kontrak/Perjanjian  | Izin   | Hak  |
|------------------------------|---|--|--|
| <b>Hubungan Hukum</b>        | Perdata   | Publik   | Publik   |
| <b>Penerapan Hukum</b>       | Para Pihak  | Pemerintah   | Pemerintah   |
| <b>Subjek</b>                | Para Pihak  | Perorangan dan badan usaha   | Perorangan, badan usaha, masyarakat hukum adat   |
| <b>Pilihan Hukum</b>         | Berlaku pilihan hukum dan pilihan forum   | Tidak berlaku  | Tidak berlaku  |
| <b>Penyelesaian Sengketa</b> | Arbitrase/ <i>Alternative Dispute Resolution</i>  | PTUN   | PTUN   |
| <b>Akibat Hukum</b>          | Kesepakatan Pihak   | Sepihak  | Sepihak  |
| <b>Kepastian Hukum</b>       | Kesepakatan Pihak   | Terjamin   | Terjamin   |
| <b>Hak dan Kewajiban</b>     | Dua Pihak   | Pemerintah lebih besar   | Pemerintah lebih besar   |
| <b>Sumber Hukum</b>          | Peraturan perjanjian itu sendiri  | Peraturan perundang-undangan   | Peraturan perundang-undangan   |
| <b>Contoh</b>                | Kontrak Karya (KK), Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), Kontrak Kerja Sama Migas. | Izin Usaha Pertambangan, Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu | Hak Hutan Adat, Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Milik, Hak Guna Bangunan. |

Sumber: Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014)

Dalam skema perizinan, pemberi izin memiliki posisi tinggi/superior dibanding penerima izin. Pemberi izin, dapat menyaratkan apapun persyaratan bagi setiap pemohon izin agar dapat mendapatkan izin. Hubungan hukum antara pemberi izin dan penerima izin bukanlah seperti para pihak secara kontraktual yang seimbang dan setara. Namun, pemberi izin (Pemerintah dan pemerintah daerah) berkedudukan lebih tinggi dari calon pemegang IUP/IUPK dan pemegang IUP/IUPK. Sehingga, setiap persyaratan dari pemberi izin (Pemerintah dan pemerintah daerah) harus dipenuhi oleh pemegang IUP/IUPK, termasuk persyaratan kewajiban pengelolaan dan pemurnian di dalam negeri (Pasal 103 UU Nomor 4 Tahun 2009). Ini terkait pula dengan fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Selanjutnya menurut Utrecht, berkenaan dengan izin ini beliau berpendapat bahwa "Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi Negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)".<sup>17</sup> Steenbeek memberikan rumusan yang lebih jelas. Izin adalah suatu ketetapan untuk memperbolehkan suatu tindakan sebagai suatu penyimpangan dari keadaan yang melarang tindakan tersebut.<sup>18</sup>

Selanjutnya, lisensi adalah pemberian izin dari pemilik barang/jasa kepada pihak yang menerima lisensi untuk menggunakan barang atau jasa.<sup>19</sup> Beberapa jenis lisensi antara lain lisensi hak atas kekayaan intelektual, lisensi massal<sup>20</sup>, lisensi merek barang/jasa, lisensi hasil seni dan karakter, dan

---

<sup>16</sup>Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm. 3.

<sup>17</sup>E. Utrecht, 1957, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 18

<sup>18</sup>Enny Urbaningsih, 1998, *Sanksi dan Ketertiban Perizinan*, Mimbar Hukum No 28, hlm. 210

<sup>19</sup>Badan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2010.

<sup>20</sup>Lisensi massal perangkat lunak adalah lisensi dari pemilik ke perorangan untuk menggunakan sebuah perangkat lunak dalam satu komputer. Rincian lisensi biasanya tertuang dalam "Kesepakatan Lisensi Pengguna tingkat Akhir" (*End User License Agreement (EULA)*) dalam sebuah perangkat lunak

lisensi bidang pendidikan. Lisensi itu bisa untuk produk atau merek di industri apapun. Jika dulu, lisensi hanya sebatas produksi, sekarang sudah berkembang di semua industri. Industrinya mulai pakaian, barang-barang elektronik, obat-obatan dan termasuk jasa sekalipun dapat dilisensikan.<sup>21</sup>

Konsesi adalah izin untuk membuka tambang, menebang hutan, dan sebagainya.<sup>22</sup> Konsesi adalah pemberian hak, izin, atau tanah oleh pemerintah, perusahaan, individu, atau entitas legal lain. Konsesi antara lain diterapkan pada pembukaan tambang dan penebangan hutan. Konsesi merupakan suatu perbuatan hukum yang bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dan yang diberi konsesi (Kranenburg-Vegting). Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionario (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Menurut H. D. van Wijk, bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta. Mengenai konsesi ini, Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subjek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi (*concesie*). Jika dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu tidak jauh berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan suatu perbuatan atau pekerjaan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari, kedua istilah itu digunakan secara sama, seperti disebutkan M. M. van Praag bahwa pengertian izin dan konsesi digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama.

---

<sup>21</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hlm. 176

<sup>22</sup> Badan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2014.

Menurut Utrecht, perbedaan antara izin dan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yang yuridis. Jadi, konsesi itu suatu izin juga, tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup> Selanjutnya, konsesi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup> Dispensasi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat yang merupakan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

Dari penjelasan di atas, maka dapat diambil kesimpulannya. Dispensasi yaitu pembebasan (dari kewajiban), kelonggaran waktu, keringanan. Lisensi merupakan izin atau perizinan suatu usaha atau surat izin usaha. Sedangkan konsesi adalah perlawanan atau izin atau perizinan dalam hal untuk kepentingan umum.

## **B. PRAKTIK EMPIRIS**

### **1. Diperlukannya percepatan pelaksanaan Kegiatan Hilirisasi oleh Seluruh Pelaku Usaha Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara.**

Berdasarkan data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral pada Bulan November 2024, terdapat setidaknya +/- 4.300 Izin aktif di bidang usaha pertambangan mineral dan yang meliputi Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara.

Walaupun Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah mewajibkan adanya peningkatan nilai tambah bagi komoditas mineral logam melalui pengolahan dan pemurnian di dalam negeri, dari ribuan perizinan pertambangan saat ini hanya segelintir pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha pertambangan secara terintegrasi dari mulai penambangan sampai dengan menghasilkan produk akhir yang dapat langsung menjadi bahan baku utama dari kegiatan industri.

Mayoritas pelaku usaha di bidang pertambangan mineral dan batubara saat ini masih cenderung berorientasi untuk melakukan kegiatan usaha yang menghasilkan bahan baku mentah/awal dan selanjutnya mengharapkan industri akan hadir dan tumbuh dengan sendirinya tanpa terdapat upaya untuk mengembangkan kegiatan usaha-nya menuju ke arah hilirisasi yang berkelanjutan. Hal ini juga yang menyebabkan terjadinya permasalahan ketimpangan antara suplai dan kebutuhan (supply and demand) industri di dalam negeri untuk beberapa komoditas mineral.

## **2. Belum Meratanya Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan oleh Berbagai Pihak**

Dalam konteks pelibatan oleh berbagai pihak, yang telah sangat mengemuka saat ini adalah terkait pelibatan Ormas Keagamaan dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara.

Penawaran WIUPK secara prioritas kepada badan usaha milik Ormas Keagamaan yang saat ini sedang dilaksanakan dan mendapatkan uji materil di Mahkamah Konstitusi merupakan dukungan pemerintah yang dapat diterapkan dalam beragam macam cara demi mendukung kemakmuran masyarakat Indonesia yang kesemuanya adalah beragama.

Terkait posisi dan peran negara dalam aktivitas keagamaan/religiusitas warga negara dapat diperoleh dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan panduan berupa logika konstitusional yang harus dipahami para penyelenggara negara utamanya pembentuk peraturan perundang-undangan.

Penawaran WIUPK secara prioritas kepada badan usaha milik Ormas Keagamaan merupakan bentuk dukungan dari pemerintah untuk mendukung kegiatan pengelolaan Ormas Keagamaan. Dalam hal ini perlu juga dibedakan antara badan usaha dan Ormas Keagamaan itu sendiri. Bahwa sebagai badan usaha maka tunduk pada mekanisme badan usaha itu sendiri. Adapun Ormas Keagamaan, sebagai pemegang saham akan mendapat keuntungan yang dapat digunakan untuk kemakmuran masyarakat secara luas.

Skema untuk memberikan kebebasan dan kemandirian bagi Ormas Keagamaan dengan memberikan pemberdayaan melalui badan usaha yang dimiliki. Dengan demikian, negara tetap menjaga jarak untuk tidak mencampuri substansi keagamaan Ormas Keagamaan sekaligus memberikan dukungan bagi pemakmuran keagamaan.

Hal ini sebenarnya sudah sesuai dengan pesan Mahkamah Konstitusi dalam sejumlah putusannya, dimana negara justru hanya bertugas untuk memberikan perlindungan dan fasilitasi. Oleh karenanya penawaran WIUPK secara prioritas kepada badan usaha milik Ormas Keagamaan tidak ada kaitannya dengan upaya campur tangan dan intervensi untuk mengendalikan Ormas Keagamaan. Hal ini justru malah memberikan dukungan dan kemandirian terhadap Ormas Keagamaan untuk tetap dapat berkontribusi dalam memberikan kemakmuran kepada seluruh rakyat Indonesia.

Dalam konteks yang lebih jauh, maka konteks kehidupan beragama menjadi landasan dalam nilai filosofis bernegara. Dan sebagai upaya pemakmurannya maka negara sebenarnya tidak dilarang dan bahkan perlu untuk mendukung optimalisasi Ormas Keagamaan di Indonesia. Adapun bentuk dari dukungan pemerintah adalah dengan memberikan penawaran WIUPK secara prioritas sekali lagi adalah sebuah pilihan kebijakan. Tentunya dengan tidak meninggalkan dukungan-dukungan lainnya dalam bentuk yang beragam.

Berdasarkan fakta empiris yang telah dididapat, keterlibatan berbagai pihak dalam kegiatan usaha pertambangan mineral dan Batubara perlu untuk didorong dan diperluas kepada berbagai pihak termasuk perguruan tinggi yang memiliki tugas untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, sudah sewajarnya

kegiatan usaha pertambangan dapat memberikan dampak langsung untuk meningkatkan kualitas Pendidikan dan memberikan sumbangsih untuk mengurangi beban biaya peserta didik. Hal ini telah sejalan dengan fakta empirik bahwa pengaturan Pendidikan Tinggi yang didasarkan pada kemandirian Universitas/Perguruan Tinggi sehingga kegiatan pertambangan dapat diperkenalkan untuk dapat memberikan kontribusi nyata secara langsung dan menjadi sumber pemasukan bagi pengelolaan Perguruan Tinggi.

### **3. Kegiatan Pertambangan Belum dapat Secara Langsung Berkontribusi pada Aspek Peningkatan Pendidikan, Kesehatan, di Indonesia**

Pelaku usaha pertambangan mineral dan batubara sudah diwajibkan untuk menyusun Program Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat (PPM) sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Program PPM salah satunya meliputi aspek pendidikan bagi masyarakat di sekitar wilayah pertambangan mineral dan batubara. Realisasi dari program PPM aspek pendidikan belum menyentuh pada operasional Perguruan Tinggi setempat sehingga diperlukan penguatan yuridis untuk dapat mengintervensi manfaat lebih lanjut.

### **4. Permasalahan Sinkronisasi Wilayah Pertambangan, Wilayah Usaha Pertambangan, dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan Dengan Rencana Tata Ruang Wilayah**

Dalam Pasal 11 UU Nomor 4 Tahun 2009 diatur bahwa wilayah pertambangan (WP) sebagai bagian dari tata ruang nasional merupakan landasan bagi penetapan kegiatan pertambangan. WP terdiri atas: a. WUP (Wilayah Usaha Pertambangan); b. WPR (Wilayah Pertambangan Rakyat); dan c. WPN (Wilayah Pencadangan Nasional).<sup>31</sup> Selanjutnya WUP terdiri atas 1 (satu) atau beberapa WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan) yang berada pada lintas wilayah provinsi, lintas wilayah kabupaten/kota, dan/atau dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota.<sup>32</sup> Untuk WPR, wilayahnya ditetapkan oleh bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.<sup>33</sup> Selanjutnya untuk kepentingan strategis nasional, Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan dengan memperhatikan aspirasi daerah menetapkan WPN sebagai daerah yang dicadangkan untuk komoditas tertentu dan daerah

konservasi dalam rangka menjaga keseimbangan ekosistem dan lingkungan.<sup>34</sup> Pengaturan mengenai WP tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan. Pengaturan mengenai kewilayahan pertambangan tersebut tidak selaras dengan ketentuan dalam pengaturan penataan ruang. Hal ini akan menimbulkan masalah ketika akan ditetapkannya Wilayah Pertambangan sebagaimana dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 dengan Kawasan Peruntukan Pertambangan sebagaimana dalam UU Nomor 26 Tahun 2007. Hal tersebut menimbulkan persoalan lagi ketika Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 yang merekonstruksi penetapan dan penentuan wilayah pertambangan. Sebagaimana telah dijelaskan terdahulu bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 memutuskan bahwa dahulu penetapan WP, WUP, dan WIUP ditetapkan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan untuk WP selain berkoordinasi dengan pemerintah daerah harus juga berkonsultasi dengan DPR RI, oleh Mahkamah Konstitusi direkonstruksi bahwa penetapan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dilakukan setelah wilayah tersebut ditentukan oleh pemerintah daerah. Artinya pemerintah daerah tidak hanya menerima koordinasi oleh Pemerintah dalam penentuan wilayah namun menjadi penentu WP, WUP, dan WIUP. Persoalan inilah yang menjadi dasar harus adanya reformulasi dalam undang-undang minerba yang baru agar WP menjadi bagian dari wilayah hukum pertambangan Indonesia.

##### **5. Keberadaan Pertambangan Tanpa Izin (PETI)**

Kegiatan usaha pertambangan tanpa izin (PETI) secara substansial menunjang pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat di wilayah-wilayah tersebut, kebanyakan operasi penambangan menimbulkan kerusakan lingkungan atau tata ruang penggunaan lahan serta mengabaikan perlindungan terhadap kesehatan dan keselamatan kerja. Hingga saat ini pertumbuhan PETI semakin berkembang tidak saja terhadap bahan galian emas tetapi juga batubara, bahkan dilakukan di sekitar/sekeliling wilayah pertambangan resmi berskala besar sehingga mengakibatkan terjadinya konflik dengan para pemegang izin usaha pertambangan tersebut.

Perkembangan PETI sudah mencapai tahap yang cukup mengawatirkan

karena juga menimbulkan tumbuhnya perdagangan produk pertambangan di pasar-pasar gelap (*black market trading*), yang dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran terhadap penghindaran pajak resmi penjualan produk pertambangan. Mengantisipasi kemungkinan peningkatan dampak negatif di masa mendatang dari keberadaan PETI, seyogyanya Pemerintah melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral melakukan upaya penerapan kebijakan yang tepat untuk mengubah status pertambangan tersebut menjadi pertambangan resmi berskala kecil. Diperlukan pembuatan kebijakan yang baru atau memodifikasi produk hukum lama, melalui upaya analisis atau sintesis terhadap peraturan tentang pertambangan skala kecil. Pertambangan skala kecil hendaknya berorientasi kepada keekonomian masyarakat setempat, penjagaan keseimbangan lingkungan dan tata ruang wilayah pertambangan, serta yang terpenting memberikan kontribusi kepada kepentingan pembangunan sosial ekonomi khususnya daerah otonom dan pada gilirannya berpengaruh secara nasional.

Secara empiris, misalnya aksi PETI emas hingga masih terus berlangsung di alur Sungai Kahayan dan Sungai Rungan, Palangkaraya, Kalimantan Tengah. Setiap tiga ratus meter di pinggir sungai, baik kiri maupun kanan terlihat penambang emas di atas perahu. Penertiban seperti tidak jalan yang membuat air sungai keruh akibat kerukan lumpur dasar sungai.

PETI ini merugikan keuangan negara, sebagai ilustrasi jika produksi tambang emas sebesar 65 (enam puluh lima) ton pertahunnya dikeruk dengan cara yang ilegal maka hal itu berakibat terhadap devisa yang dihasilkan kepada negara tidak ada. Padahal, jika dihitung negara akan mendapatkan devisa sebesar 32 (tiga puluh dua) triliun rupiah, ditambah dengan royalti sebesar 1,2 (satu koma dua) triliun rupiah dan pajak sebesar 4,8 (empat koma delapan) triliun rupiah. Perhitungannya jika 65 (enam puluh lima) ton itu sama artinya dengan 65 (enam puluh lima) juta gram dikali 500 (lima ratus) rupiah berarti triliunan devisa yang hilang. Ditambah dengan royalti sebesar 1,2 triliun rupiah dan jika menggunakan pajak sebesar 4,8 triliun rupiah. Itu hanya dari penambangan emas ilegal saja. Belum dari penambangan ilegal lainnya yang *potential lost* nya juga tinggi. Tidak hanya emas, produk tambang yang disasar penambang ilegal yakni timah dan batubara. Kedua komoditi tersebut notabenenya mudah didapat serta memiliki

nilai jual cukup tinggi.

Permasalahan PETI perlu untuk diselesaikan melalui pengikutsertaan Usaha Kecil dan Menengah dalam kegiatan Usaha Pertambangan secara legal dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain pengikutsertaan usaha kecil penegakkan hukum yang diharapkan dapat tercipta dengan peran serta aparaturn penegak hukum dan dengan berdirinya Direktorat Khusus yang menangani penegakkan hukum di Internal Kementerian ESDM.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT**

**A. UUD 1945**

UUD 1945 menjadi norma dasar dalam penyelenggaraan negara Indonesia. Terkait penyelenggaraan kegiatan Mineral dan batubara rujukannya yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut maka terdapat 2 (dua) frasa substansi yang harus dijadikan pedoman, yaitu “penguasaan oleh negara” dan “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan kedua frasa tersebut, maka penyelenggaraan pertambangan Mineral dan batubara harus ditujukan sebesar-besar (mayoritas) kemakmuran rakyat bukan hanya kemakmuran sekelompok orang.

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (4) mengatur bahwa: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Dengan demikian, penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara harus berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

**B. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan**

Wilayah pertambangan Indonesia mencakup seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, termasuk pula kawasan hutan. Dalam kawasan hutan terdapat aturan yang mengaturnya secara jelas, mulai dari status hutan sampai dengan pengurusan kawasan hutan. Status hutan dan pengurusan

kawasan hutan tersebut akan berhubungan apabila kegiatan pertambangan Mineral dan batubara dilakukan dalam kawasan hutan.

Dalam UU Nomor 41 Tahun 1999, kegiatan pertambangan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi. Untuk kawasan hutan lindung hanya dapat dilakukan melalui penambangan bawah tanah (Pasal 38). Aturan pelaksanaan ketentuan tersebut terdapat dalam:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan dan Peruntukan Kawasan Hutan;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan; dan
3. Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2011 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung Untuk Penambangan Bawah Tanah.

Saat ini ketentuan dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 telah berupaya harmonisi dan sinkron dengan UU Nomor 41 Tahun 1999 terutama mengenai penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan yang memerlukan izin pinjam pakai kawasan hutan. Namun, ada beberapa hal yang perlu dievaluasi antara lain mengenai pertambangan yang menurut UU Nomor 41 Tahun 1999 beserta aturan pelaksanaannya merupakan pertambangan yang masuk ke dalam kawasan hutan, namun menurut peraturan di bidang tata ruang sebagaimana yang dituangkan dalam rencana tata ruang wilayah provinsi atau rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota bukan merupakan kawasan hutan.

Untuk itu, Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan batubara harus diharmonisasikan dengan ketentuan-ketentuan di bidang kehutanan tersebut.

### **C. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Jenis dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN (Pasal 10). Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam termasuk di dalamnya yang berasal dari sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan

pertambangan panas bumi (Pasal 11). Penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah (Pasal 14). Penerimaan Pertambangan Umum sebagaimana dimaksud dalam terdiri atas: (Pasal 17 ayat (1))

1. Penerimaan luran Tetap (*Land-rent*); dan
2. Penerimaan luran Eksplorasi dan luran Eksploitasi (Royalti).

Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Negara luran Tetap (*Land-rent*) yang menjadi bagian Daerah dibagi dengan rincian: (Pasal 17 ayat (2))

1. 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan; dan
2. 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota penghasil.

Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Negara luran Eksplorasi dan luran Eksploitasi (Royalti) yang menjadi bagian Daerah, dibagi dengan rincian: (Pasal 17 ayat (3)):

1. 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
2. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan
3. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Bagian kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c, dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan (Pasal 17 ayat (4)).

#### **D. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal**

Sebagai salah satu bidang penanaman modal, pertambangan Mineral dan batubara harus selaras dengan UU Nomor 25 Tahun 2007. Keseluruhan tersebut antara lain bahwa penanaman modal dalam negeri dapat dilakukan dalam bentuk badan usaha yang berbentuk badan hukum, tidak berbadan hukum atau usaha perseorangan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 ayat (1)).

Penanam modal di bidang pertambangan Mineral dan batubara harus mendapat perlakuan yang telah diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2007, antara lain:

1. pemerintah memberikan perlakuan yang sama kepada semua penanam modal yang berasal dari negara manapun yang melakukan kegiatan

- penanaman modal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1));
2. perlakuan yang sama kepada semua penanam modal yang bersak dari negara manapun tidak berlaku bagi penanam modal dari suatu negara yang memperoleh hak istimewa berdasarkan perjanjian dengan Indonesia (Pasal 6 ayat (2));
  3. pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal, kecuali dengan undang-undang (Pasal 7 ayat (1));
  4. dalam hal Pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan, Pemerintah akan memberikan kompensasi yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan harga pasar (Pasal 7 ayat (2)); dan
  5. Jika di antara kedua belah pihak tidak tercapai kesepakatan tentang kompensasi atau ganti rugi, penyelesaiannya dilakukan melalui arbitrase. (Pasal 7 ayat (3)).

## **E. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, diatur mengenai klasifikasi penataan ruang. Klasifikasi penataataan ruang didasarkan pada sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan (Pasal 4). Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.<sup>39</sup> Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budidaya.<sup>40</sup> Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.<sup>41</sup> Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan.<sup>42</sup> Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang

---

<sup>39</sup> Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>40</sup> Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>41</sup> Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>42</sup> Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 26 Tahun 2007

kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.<sup>43</sup>

Kawasan budidaya merupakan kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, **kawasan peruntukan pertambangan**, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.<sup>44</sup>

Terhadap penataan ruang dengan klasifikasi administratif yang terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota, terdiri atas tahapan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemanfaatan ruang, dan pengawasan.

Terkait pertambangan dalam rencana tata ruang wilayah nasional, termuat mengenai a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional; b. rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama; c. rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional; d. penetapan kawasan strategis nasional; e. arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.<sup>45</sup>

Dalam rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional sebagaimana dimaksud pada huruf c di atas, dijelaskan bahwa kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis nasional, antara lain, adalah kawasan yang dikembangkan untuk mendukung fungsi pertahanan dan keamanan nasional, kawasan industri strategis, **kawasan pertambangan sumber daya alam strategis**, kawasan perkotaan metropolitan, dan kawasan-kawasan budi daya

---

<sup>43</sup> Pasal 5 ayat (5) UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>44</sup> Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>45</sup> Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2007

lain yang menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah.<sup>46</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (3) diatur bahwa jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dimaksud ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.<sup>47</sup> Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan Undang-Undang, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.<sup>48</sup>

Dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 revisi tata ruang hanya terbatas pada hal tersebut di atas, yaitu kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 20 ayat (5) dinyatakan bahwa keadaan yang bersifat mendasar, antara lain, berkaitan dengan bencana alam skala besar, perkembangan ekonomi, perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dinyatakan bahwa peninjauan kembali dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dilakukan bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang.

## **F. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi**

Energi dikelola berdasarkan asas kemanfaatan, rasionalitas, efisiensi berkeadilan, peningkatan nilai tambah, keberlanjutan, kesejahteraan masyarakat, pelestarian fungsi lingkungan hidup, ketahanan nasional, dan keterpaduan dengan mengutamakan kemampuan nasional.<sup>49</sup> Asas tersebut harus diimplementasikan terhadap seluruh sumber energi yang ada di Indonesia. Sumber energi terbagi atas sumber energi tak terbarukan dan sumber energi baru.

---

<sup>46</sup> Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>47</sup> Pasal 20 ayat (4) UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>48</sup> Pasal 20 ayat (5) UU Nomor 26 Tahun 2007

<sup>49</sup> Pasal 2 UU Nomor 30 Tahun 2007

Sumber energi tak terbarukan adalah sumber energi yang dihasilkan dari sumber daya energi yang akan habis jika dieksploitasi secara terus-menerus, antara lain, minyak bumi, gas bumi, **batubara**, gambut, dan serpih bitumen.<sup>50</sup> Sedangkan, sumber energi baru adalah sumber energi yang dapat dihasilkan oleh teknologi baru baik yang berasal dari sumber energi terbarukan maupun sumber energi tak terbarukan, antara lain nuklir, hidrogen, **gas metana batubara (coal bed methane), batubara cair (*liquified coal*), dan batubara tergasakan (gasified coal).**<sup>51</sup>

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional secara berkelanjutan dan meningkatkan ketahanan energi nasional, tujuan pengelolaan energi adalah:<sup>52</sup>

1. tercapainya kemandirian pengelolaan energi;
2. terjaminnya ketersediaan energi dalam negeri, baik dari sumber di dalam negeri maupun di luar negeri;
3. tersedianya sumber energi dari dalam negeri dan/atau luar negeri sebagaimana dimaksud pada huruf b untuk:
  - a. pemenuhan kebutuhan energi dalam negeri;
  - b. pemenuhan kebutuhan bahan baku industri dalam negeri; dan
  - b. peningkatan devisa negara;
4. terjaminnya pengelolaan sumber daya energi secara optimal, terpadu, dan berkelanjutan;
5. termanfaatkannya energi secara efisien di semua sektor;
6. tercapainya peningkatan akses masyarakat yang tidak mampu dan/atau yang tinggal di daerah terpencil terhadap energi untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata dengan cara:
  - a. menyediakan bantuan untuk meningkatkan ketersediaan energi kepada masyarakat tidak mampu;
  - b. membangun infrastruktur energi untuk daerah belum berkembang sehingga dapat mengurangi disparitas antardaerah;

---

<sup>50</sup> Pasal 1 angka 8 UU Nomor 30 Tahun 2007

<sup>51</sup> Pasal 1 angka 4 UU Nomor 30 Tahun 2007

<sup>52</sup> Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2007

7. tercapainya pengembangan kemampuan industri energi dan jasa energi dalam negeri agar mandiri dan meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia;
8. terciptanya lapangan kerja; dan
9. terjaganya kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Selanjutnya, terhadap pengaturan sumber daya energi, maka:<sup>53</sup>

1. sumber daya energi fosil, panas bumi, hidro skala besar, dan sumber energi nuklir dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. sumber daya energi baru dan sumber daya energi terbarukan diatur oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
3. penguasaan dan pengaturan sumber daya energi oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai pelaksanaan dari UU Nomor 30 Tahun 2007 telah dibentuk pula Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN). Dalam PP tersebut diatur mengenai sasaran KEN, yaitu Sumber Energi dan/atau Sumber Daya Energi ditujukan untuk modal pembangunan guna sebesar-besar kemakmuran rakyat, dengan cara mengoptimalkan pemanfaatannya bagi pembangunan ekonomi nasional, penciptaan nilai tambah di dalam negeri dan penyerapan tenaga kerja.<sup>54</sup>

Selanjutnya, sasaran penyediaan dan pemanfaatan Energi Primer dan Energi Final sebagai berikut:<sup>55</sup>

- a. terpenuhinya penyediaan Energi Primer pada tahun 2025 sekitar 400 MTOE (empat ratus million tonnes of oil equivalent) dan pada tahun 2050 sekitar 1.000 MTOE (seribu million tonnes of oil equivalent);
- b. tercapainya pemanfaatan energi primer per kapita pada tahun 2025 sekitar 1,4 TOE (satu koma empat tonnes of oil equivalent) dan pada tahun 2050 sekitar 3,2 TOE (tiga koma dua tonnes of oil equivalent);

---

<sup>53</sup> Pasal 4 UU Nomor 30 Tahun 2007

<sup>54</sup> Pasal 7 PP Nomor 79 Tahun 2014

<sup>55</sup> Pasal 8 PP Nomor 79 Tahun 2014

- c. terpenuhinya penyediaan kapasitas pembangkit listrik pada tahun 2025 sekitar 115 GW (seratus lima belas giga watt) dan pada tahun 2050 sekitar 430 GW (empat ratus tiga puluh giga watt); dan
- d. tercapainya pemanfaatan listrik per kapita pada tahun 2025 sekitar 2.500 KWh (dua ribu lima ratus kilo watt hours) dan pada tahun 2050 sekitar 7.000 KWh (tujuh ribu kilo watt hours).

Untuk pemenuhan Penyediaan Energi dan Pemanfaatan Energi, diperlukan pencapaian sasaran kebijakan energi nasional sebagai berikut:<sup>56</sup>

- a. terwujudnya paradigma baru bahwa Sumber Energi merupakan modal pembangunan nasional;
- b. tercapainya Elastisitas Energi lebih kecil dari 1 (satu) pada tahun 2025 yang diselaraskan dengan target pertumbuhan ekonomi;
- c. tercapainya penurunan Intensitas Energi final sebesar 1% (satu) persen per tahun sampai dengan tahun 2025; d. tercapainya Rasio Elektrifikasi sebesar 85% (delapan puluh lima persen) pada tahun 2015 dan mendekati sebesar 100% (seratus persen) pada tahun 2020;
- d. tercapainya rasio penggunaan gas rumah tangga pada tahun 2015 sebesar 85% (delapan puluh lima persen); dan
- e. tercapainya bauran Energi Primer yang optimal:
  - 1. pada tahun 2025 peran Energi Baru dan Energi Terbarukan paling sedikit 23% (dua puluh tiga persen) dan pada tahun 2050 paling sedikit 31% (tiga puluh satu persen) sepanjang keekonomiannya terpenuhi;
  - 2. pada tahun 2025 peran minyak bumi kurang dari 25% (dua puluh lima persen) dan pada tahun 2050 menjadi kurang dari 20% (dua puluh persen);
  - 3. pada tahun 2025 peran batubara minimal 30% (tiga puluh persen), dan pada tahun 2050 minimal 25% (dua puluh lima persen); dan
  - 4. pada tahun 2025 peran gas bumi minimal 22% (dua puluh dua persen) dan pada tahun 2050 minimal 24% (dua puluh empat persen).

Ketersediaan Energi untuk kebutuhan nasional dipenuhi dengan: a. meningkatkan eksplorasi sumber daya, potensi dan/atau cadangan terbukti

---

<sup>56</sup> Pasal 9 PP Nomor 30 Tahun 2007

Energi, baik dari jenis fosil maupun Energi Baru dan Energi Terbarukan; b. meningkatkan produksi Energi dan Sumber Energi dalam negeri dan/atau dari sumber luar negeri; c. meningkatkan keandalan sistem produksi, transportasi, dan distribusi Penyediaan Energi; d. mengurangi ekspor Energi fosil secara bertahap terutama gas dan batubara serta menetapkan batas waktu untuk memulai menghentikan ekspor; e. mewujudkan keseimbangan antara laju penambahan Cadangan Energi fosil dengan laju produksi maksimum; dan f. memastikan terjaminnya daya dukung Lingkungan Hidup untuk menjamin ketersediaan Sumber Energi air dan panas bumi.<sup>57</sup>

Dalam mewujudkan ketersediaan Energi untuk kebutuhan nasional, jika terjadi tumpang tindih pemanfaatan lahan dalam Penyediaan Energi maka didahulukan yang memiliki nilai ketahanan nasional dan/atau nilai strategis lebih tinggi.<sup>58</sup>

## **G. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Dalam Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 2009 diatur mengenai jenis pajak daerah yang terdiri atas pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Jenis Pajak provinsi terdiri atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:<sup>59</sup>

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;

---

<sup>57</sup> Pasal 10 ayat (1) PP Nomor 79 Tahun 2014

<sup>58</sup> Pasal 10 ayat (2) PP Nomor 79 Tahun 2014

<sup>59</sup> Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 28 Tahun 2009

- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak sebagaimana tersebut di atas.<sup>60</sup> Jenis Pajak dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.<sup>61</sup> Khusus untuk Daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, jenis Pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari Pajak untuk daerah provinsi dan Pajak untuk daerah kabupaten/kota.<sup>62</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 57 UU Nomor 28 Tahun 2009 diatur Objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang meliputi: asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batu permata, bentonit, dolomit, feldspar, garam batu (halite), grafit, granit/andesit, gips, kalsit, kaolin, leusit, magnesit, mika, marmer, nitrat, opsidien, oker, pasir dan kerikil, pasir kuarsa, perlit, fosfat, talk, tanah serap (fullers earth), tanah diatome, tanah liat, tawas (alum), tras, yarosif, zeolit, basal, trakkit; dan mineral bukan logam dan batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dikecualikan dari objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah:<sup>63</sup>

- a. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial, seperti kegiatan pengambilan tanah untuk keperluan rumah tangga, pemancangan tiang listrik/telepon, penanaman kabel listrik/telepon, penanaman pipa air/gas;
- b. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang merupakan ikutan dari kegiatan

---

<sup>60</sup> Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>61</sup> Pasal 2 ayat (4) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>62</sup> Pasal 2 ayat (5) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>63</sup> Pasal 57 ayat (2) UU Nomor 28 Tahun 2009

- c. pertambangan lainnya, yang tidak dimanfaatkan secara komersial; dan
- d. pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Subjek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang dapat mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan,<sup>64</sup> sedangkan Wajib Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan.<sup>65</sup> Dasar pengenaan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah Nilai Jual Hasil Pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang dihitung dengan mengalikan volume/tonase hasil pengambilan dengan nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis Mineral Bukan Logam dan Batuan.<sup>66</sup> Adapun yang dimaksud dengan nilai pasar adalah harga rata-rata yang berlaku di lokasi setempat di wilayah daerah yang bersangkutan.<sup>67</sup> Dalam hal nilai pasar dari hasil produksi Mineral Bukan Logam dan Batuan sulit diperoleh, digunakan harga standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang dalam bidang pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan.<sup>68</sup>

Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan paling tinggi sebesar 25% (dua puluh lima persen) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.<sup>69</sup> Besaran pokok Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak.<sup>70</sup> Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan.<sup>71</sup>

## **H. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

UU Nomor 32 Tahun 2009 Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) mengatur mengenai tahapan perlindungan dan pengelolaan lingkungan

---

<sup>64</sup> Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>65</sup> Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>66</sup> Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>67</sup> Pasal 59 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>68</sup> Pasal 59 ayat (4) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>69</sup> Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>70</sup> Pasal 60 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 2009

<sup>71</sup> Pasal 60 ayat (4) UU Nomor 28 Tahun 2009

hidup yang meliputi: a. perencanaan; b. pemanfaatan; c. pengendalian; d. pemeliharaan; e. pengawasan; dan f. penegakan hukum.<sup>72</sup> Perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan melalui tahapan: a. inventarisasi lingkungan hidup; b. penetapan wilayah ekoregion; dan c. penyusunan RPPLH.<sup>73</sup>

Pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan RPPLH.<sup>74</sup> Dalam hal RPPLH belum tersusun, pemanfaatan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan memperhatikan: a. keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup; b. keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup; dan c. keselamatan, mutu hidup, dan kesejahteraan masyarakat.<sup>75</sup> Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup ditetapkan oleh: a. Menteri untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup nasional dan pulau/kepulauan; b. gubernur untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup provinsi dan ekoregion lintas kabupaten/kota; atau c. bupati/walikota untuk daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup kabupaten/kota dan ekoregion di wilayah kabupaten/kota.<sup>76</sup>

Selain pemanfaatan, dalam UUPPLH diatur pula mengenai pengendalian. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup.<sup>77</sup> Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup meliputi: a. pencegahan; b. penanggulangan; dan c. pemulihan.<sup>78</sup> Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing.<sup>79</sup>

Instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas: a. KLHS; b. tata ruang; c. baku mutu lingkungan hidup; d. kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; e. amdal; f. UKL-UPL; g. perizinan; h. instrumen

---

<sup>72</sup> Pasal 4 UUPPLH

<sup>73</sup> Pasal 5 UUPPLH

<sup>74</sup> Pasal 12 ayat (1) UUPPLH

<sup>75</sup> Pasal 12 ayat (2) UUPPLH

<sup>76</sup> Pasal 12 ayat (3) UUPPLH

<sup>77</sup> Pasal 13 ayat (1) UUPPLH

<sup>78</sup> Pasal 13 ayat (2) UUPPLH

<sup>79</sup> Pasal 13 ayat (3) UUPPLH

ekonomi lingkungan hidup; i. peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; j. anggaran berbasis lingkungan hidup; k. analisis risiko lingkungan hidup; l. audit lingkungan hidup; dan m. instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.<sup>80</sup>

Terkait KLHS, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.<sup>81</sup> Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melaksanakan KLHS ke dalam penyusunan atau evaluasi: a. rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; dan b. kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup.<sup>82</sup> KLHS dilaksanakan dengan mekanisme: a. pengkajian pengaruh kebijakan, rencana, dan/atau program terhadap kondisi lingkungan hidup di suatu wilayah; b. perumusan alternatif penyempurnaan kebijakan, rencana, dan/atau program; dan c. rekomendasi perbaikan untuk pengambilan keputusan kebijakan, rencana, dan/atau program yang mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan.<sup>83</sup>

KLHS memuat kajian antara lain: a. kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan; b. perkiraan mengenai dampak dan risiko lingkungan hidup; c. kinerja layanan/jasa ekosistem; d. efisiensi pemanfaatan sumber daya alam; e. tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim; dan f. tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.<sup>84</sup> Hasil KLHS menjadi dasar bagi kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah.<sup>85</sup> Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, a. kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS;

---

<sup>80</sup> Pasal 14 UUPPLH

<sup>81</sup> Pasal 15 ayat (1) UUPPLH

<sup>82</sup> Pasal 15 ayat (2) UUPPLH

<sup>83</sup> Pasal 15 ayat (3) UUPPLH

<sup>84</sup> Pasal 16 UUPPLH

<sup>85</sup> Pasal 17 ayat (1) UUPPLH

dan b. segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi.<sup>86</sup>

Untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat, setiap perencanaan tata ruang wilayah wajib didasarkan pada KLHS yang perencanaan tata ruang wilayah ditetapkan dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.<sup>87</sup>

Pengaturan mengenai perizinan lingkungan sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup diatur mulai Pasal 36 UUPPLH. Dalam Pasal 36 ayat (1) UUPPLH diatur bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Izin lingkungan tersebut diterbitkan berdasarkan keputusan kelayakan lingkungan hidup atau rekomendasi UKL-UPL atau rekomendasi UKL-UPL.<sup>88</sup> Izin lingkungan diterbitkan oleh Menteri Lingkungan Hidup, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.<sup>89</sup> Izin lingkungan tersebut diterbitkan oleh Menteri Lingkungan Hidup, gubernur, atau bupati/walikota apabila permohonan izin telah dilengkapi dengan Amdal atau UKL-UPL. Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.<sup>90</sup>

Izin lingkungan dapat dibatalkan apabila:<sup>91</sup>

- a. Persyaratan yang diajukan dalam permohonan izin mengandung cacat hukum, kekeliruan, penyalahgunaan, serta ketidakbenaran dan/atau pemalsuan data, dokumen, dan/atau informasi.
- b. Penerbitan tanpa memenuhi syarat sebagaimana tercantum dalam keputusan komisi tentang kelayakan lingkungan hidup atau UKL-UPL; atau
- c. Kewajiban yang ditetapkan dalam dokumen Amdal atau UKL-UPL tidak dilaksanakan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.
- d. Selain hal tersebut di atas pada huruf a sampai dengan huruf d, izin lingkungan dapat dibatalkan melalui keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara<sup>92</sup> dan/atau dicabut.<sup>93</sup>

---

<sup>86</sup> Pasal 17 ayat (2) UUPPLH

<sup>87</sup> Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPPLH

<sup>88</sup> Pasal 36 ayat (2) UUPPLH

<sup>89</sup> Pasal 36 ayat (3) UUPPLH

<sup>90</sup> Pasal 40 ayat (1) UUPPLH

<sup>91</sup> Pasal 37 ayat (2) UUPPLH

Ketentuan lebih lanjut UU PPLH mengenai izin lingkungan, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (PP Izin Lingkungan). Baik dalam UU PPLH maupun PP Izin Lingkungan, terdapat sedikitnya 3 (tiga) izin yang harus dimiliki pemohon usaha/kegiatan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu:

1. Izin Lingkungan;
2. Amdal atau UKL-UPL;
3. Izin usaha/kegiatan.

Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan.<sup>94</sup> Amdal adalah kajian mengenai dampak penting<sup>95</sup> suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.<sup>96</sup> UKL-UPL adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.<sup>97</sup> Sedangkan usaha dan/atau kegiatan adalah bentuk aktivitas yang dapat menimbulkan perubahan terhadap rona lingkungan hidup serta menyebabkan dampak terhadap lingkungan hidup.<sup>98</sup> Usaha dan/atau kegiatan ini harus dilakukan melalui suatu izin usaha dan/atau kegiatan, misalnya izin usaha pertambangan (IUP), izin usaha perkebunan, dan izin mendirikan bangunan (IMB).

Secara umum, garis besar penyusunan Amdal dan UKL-UPL, meliputi:<sup>99</sup>

a. Penyusunan Amdal:

1. Amdal disusun oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan;

---

<sup>92</sup> Pasal 38 UUPPLH

<sup>93</sup> Pasal 40 ayat (2) UUPPLH

<sup>94</sup> Pasal 1 angka 1 PP Izin Lingkungan

<sup>95</sup> Dampak penting adalah perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.

<sup>96</sup> Pasal 1 angka 2 PP Izin Lingkungan

<sup>97</sup> Pasal 1 angka 3 PP Izin Lingkungan

<sup>98</sup> Pasal 1 angka 4 PP Izin Lingkungan

<sup>99</sup> Pasal 14 sampai dengan Pasal 53 PP Izin Lingkungan

2. Lokasi usaha dan/atau kegiatan wajib sesuai dengan rencana tata ruang;
  3. Apabila lokasi usaha dan/atau kegiatan tidak sesuai dengan rencana tata ruang, dokumen Amdal tidak dapat dinilai dan dikembalikan kepada Pemrakarsa;
  4. Penyusunan Amdal dituangkan ke dalam dokumen amdal yang terdiri atas kerangka acuan, Andal (analisis dampak lingkungan)<sup>100</sup>, dan RKL-RPL;
  5. Dalam menyusun Amdal, Pemrakarsa wajib mengikutsertakan masyarakat:
    - a) terkena dampak;
    - b) pemerhati lingkungan hidup; dan/atau
    - c) yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal.
  6. Pengikutsertaan masyarakat dilaksanakan melalui pengumuman rencana usaha dan/atau kegiatan dan konsultasi publik yang dilakukan sebelum penyusunan kerangka acuan;
  7. Pemrakarsa dalam menyusun Amdal dapat dilakukan sendiri atau meminta bantuan pihak lain (perorangan atau yang tergabung dalam lembaga penyedia jasa penyusunan dokumen Amdal) yang harus memiliki sertifikat kompetensi penyusun Amdal;
  8. Pemrakarsa menyusun Kerangka Acuan sebelum penyusunan Andal;
  9. Kerangka Acuan dinilai oleh KPA;
  10. Berdasarkan KA, pemrakarsa menyusun Andal;
  11. KPA melakukan penilaian Andal;
  12. KPA menyampaikan rekomendasi kepada Menteri LH, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya;
  13. Rekomendasi hasil penilaian Andal dapat berupa:
    - a) Rekomendasi kelayakan lingkungan;
    - b) Rekomendasi ketidaklayakan lingkungan.
- b. Penyusunan UKL-UPL:
1. UKL-UPL disusun oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan;
  2. Lokasi rencana wajib sesuai dengan rencana tata ruang;

---

<sup>100</sup> Andal adalah telaahan secara cermat dan mendalam tentang dampak penting suatu rencana usaha dan/atau kegiatan.

3. Apabila lokasi usaha dan/atau kegiatan tidak sesuai dengan rencana tata ruang, UKL-UPL tidak dapat dinilai dan dikembalikan kepada Pemrakarsa;
4. Pemrakarsa harus menyusun Kerangka Acuan sebelum penyusunan RKL-RPL;
5. Komisi Penilai Amdal (KPA) memberikan penilaian terhadap Kerangka Acuan;
6. Kerangka Acuan yang sudah dinilai apabila memenuhi persyaratan teknis, maka KPA menerbitkan persetujuan Kerangka Acuan;
7. Dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun, Pemrakarsa wajib menyusun RKL-RPL;
8. RKL-RPL dinilai kembali oleh KPA;
9. Atas penilaian RKL-RPL, KPA menyelenggarakan rapat KPA;
10. KPA menyampaikan rekomendasi kepada Menteri LH, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya;
11. Rekomendasi hasil penilaian RKL-RPL dapat berupa:
  - a) Rekomendasi kelayakan lingkungan;
  - b) Rekomendasi ketidaklayakan lingkungan.
12. Dalam hal RPA menyatakan dokumen RKL-RPL perlu diperbaiki, KPA mengembalikan dokumen RKL-RPL kepada Pemrakarsa untuk diperbaiki;
13. Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan Keputusan Kelayakan atau Keputusan Ketidaklayakan LH;
14. Setelah mendapatkan Keputusan Kelayakan, Pemrakarsa mengisi formulir UKL-UPL;
15. Apabila syarat administratif dinyatakan lengkap, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menerbitkan Rekomendasi UKL-UPL;
16. Rekomendasi tersebut berupa persetujuan atau penolakan UKL-UPL;

Terhadap tata laksana UKL-UPL tersebut, terdapat instrumen pembinaan dan evaluasi kinerja. Pembinaan dan evaluasi terhadap penatalaksanaan UKL-UPL dilakukan secara berjenjang, yaitu:

- a. Instansi lingkungan hidup pusat melakukan pembinaan terhadap:
  1. Pembinaan KPA Provinsi dan KPA Kab/Kota dan evaluasi UKL-UPL yang dilakukan oleh instansi lingkungan hidup provinsi dan/atau instansi lingkungan hidup kab/kota;
  2. Instansi lingkungan hidup provinsi dan kab/kota.

- b. Instansi lingkungan hidup provinsi melakukan pembinaan terhadap:
  - 1. Pembinaan KPA Kab/Kota dan evaluasi UKL-UPL yang dilakukan oleh instansi lingkungan hidup kab/kota;
  - 2. Instansi lingkungan hidup provinsi dan kab/kota.

Selain Amdal dan UKL-UPL, terdapat instrumen perizinan lain yang diatur dalam UU PPLH, yaitu izin lingkungan. Adapun proses permohonan dan penerbitan izin lingkungan, antara lain:

- a. Permohonan Izin Lingkungan diajukan secara tertulis oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan selaku Pemrakarsa kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya;
- b. Permohonan izin tersebut dilakukan bersamaan dengan penganjuan penilaian Andal dan RKL-RPL atau pemeriksaan UKL-UPL;
- c. Permohonan izin tersebut harus dilengkapi dengan:
  - 1. Dokumen Amdal atau formulir UKL-UPL;
  - 2. Dokumen pendirian usaha dan/atau kegiatan; dan
  - 3. Profil usaha dan/atau kegiatan.
- d. Setelah menerima permohonan Izin Lingkungan, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya mengumumkan permohonan Izin Lingkungan;
- e. Pengumuman dilakukan melalui media massa dan papan pengumuman di lokasi usaha dan/atau kegiatan;
- f. Masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman yang disampaikan melalui wakil masyarakat yang terkena dampak dan/atau organisasi masyarakat yang menjadi anggota KPA;
- g. Izin Lingkungan diterbitkan setelah pengumuman permohonan Izin Lingkungan dan dilakukan bersamaan diterbitkannya Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL.

Terhadap Izin Lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, Menteri Lingkungan Hidup dalam rangka pengawasan sesuai Pasal 73 UUPPLH dapat melakukan pengawasan terhadap kegiatan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang izin lingkungannya diterbitkan oleh pemerintah daerah jika

Pemerintah Pusat menganggap terjadi pelanggaran yang serius di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

## **J. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

UU Nomor 30 Tahun 2014 dibentuk dalam rangka:

- a. meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;
- c. mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Terkait substansi pertambangan Mineral dan batubara, terdapat 3 (tiga) substansi besar yang sangat terkait antara rezim pertambangan Mineral dan batubara dengan rezim administrasi pemerintahan, yaitu substansi perizinan, diskresi, dan pelimpahan wewenang.

Pertama, terkait perizinan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 dikenal 3 (tiga) jenis perizinan, yaitu:

- a. izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>124</sup>
- b. konsesi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan **dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.**<sup>125</sup>
- c. dispensasi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang

sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat yang merupakan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>126p</sup> Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menerbitkan Izin,<sup>127</sup> Dispensasi, dan/atau Konsesi dengan berpedoman pada AUPB dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan **berbentuk Izin** apabila: a. diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>128</sup>
2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan **berbentuk Dispensasi** apabila: a. diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah.<sup>129</sup>
3. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan **berbentuk Konsesi** apabila: a. diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; b. persetujuan diperoleh berdasarkan kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan pihak Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan/atau swasta; dan c. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus.<sup>130</sup>

Pemrosesan Izin, Dispensasi, atau Konsesi yang diajukan oleh pemohon wajib diberikan persetujuan atau penolakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>131</sup> Izin, Dispensasi, atau Konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara.<sup>132</sup>

Selanjutnya terkait diskresi sebagai Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan

---

<sup>127</sup> Pasal 39 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>128</sup> Pasal 39 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>129</sup> Pasal 39 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>130</sup> Pasal 39 ayat (4) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>131</sup> Pasal 40 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014

pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.<sup>133</sup>

Substansi diskresi, meliputi:

- a. diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang.<sup>134</sup>
- b. setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk: a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.<sup>135</sup>
- c. diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi: a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan; b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur; c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.<sup>136</sup>
- d. pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat: a. sesuai dengan tujuan Diskresi; b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan AUPB; d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik.<sup>137</sup>
- e. penggunaan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> Pasal 1 angka 9 UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>134</sup> Pasal 22 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>135</sup> Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>136</sup> Pasal 23 UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>137</sup> Pasal 24 UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>138</sup> Pasal 25 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014

- f. persetujuan yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat dilakukan apabila penggunaan Diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.<sup>139</sup>
- g. dalam hal penggunaan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.<sup>140</sup>
- h. pejabat yang menggunakan Diskresi wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, serta dampak administrasi dan keuangan.<sup>141</sup>
- i. pejabat yang menggunakan Diskresi wajib menyampaikan permohonan persetujuan secara tertulis kepada Atasan Pejabat.
- j. dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, Atasan Pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan dan apabila Atasan Pejabat melakukan penolakan, Atasan Pejabat tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.<sup>142</sup>

Selanjutnya mengenai pelimpahan wewenang yang terbagi melalui Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat.<sup>143</sup> Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.<sup>144</sup>

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.<sup>145</sup> Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi

---

<sup>139</sup> Pasal 25 ayat (2) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>140</sup> Pasal 25 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>141</sup> Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>142</sup> Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>143</sup> Pasal 11 UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>144</sup> Pasal 1 angka 22 UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>145</sup> Pasal 1 angka 23 UU Nomor 23 Tahun 2014

kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.<sup>146</sup>

Atribusi dapat dilakukan apabila:<sup>147</sup>

- a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
- b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada;
- c. atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.<sup>148</sup> ; dan
- d. kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.<sup>149</sup>

Pendelegasian (delegasi) Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>150</sup> Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:<sup>151</sup>

- a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
- b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah;
- c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada;
- d. kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.<sup>152</sup>
- e. dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan

---

<sup>146</sup> Pasal 1 angka 24 UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>147</sup> Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>148</sup> Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>149</sup> Pasal 12 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>150</sup> Pasal 13 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>151</sup> Pasal 13 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>152</sup> Pasal 13 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014

dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan: a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum Wewenang dilaksanakan; b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.<sup>153</sup>

- f. badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>154</sup>
- g. dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.<sup>155</sup>
- h. badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.<sup>156</sup>

Selanjutnya mandat yaitu bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:<sup>157</sup>

- a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
- b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.
- c. pejabat yang melaksanakan tugas rutin terdiri atas: a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.
- d. badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>153</sup> Pasal 13 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>154</sup> Pasal 13 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>155</sup> Pasal 13 ayat (6) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>156</sup> Pasal 13 ayat (7) UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>157</sup> Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014

- e. badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.
- f. badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundangundangan.
- g. dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.
- h. badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.
- i. badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku dengan baik maka terdapat 3 (tiga) landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketiga landasan tersebut, yaitu landasan: (1) filosofis, (2) sosiologis, (3) yuridis. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan merupakan dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara. Dasar filosofi Indonesia misalnya bahwa tujuan hukum ialah untuk menciptakan keadilan, ketertiban, kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum, yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk, adil atau tidak. Hukum diharapkan dapat mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat. Dalam kaitan ini, penyusunan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila.

Dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kondisi atau kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif. Sebagai contoh, peraturan perundang-undangan harus memperhatikan struktur masyarakat kita yang lebih bersifat agraris. Selanjutnya, dasar yuridis ini sangat penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

#### A. FILOSOFIS

##### 1. Mineral dan Batubara Dikuasai Negara

Menurut Soepomo sebagai salah satu arsitek UUD 1945 yang memberi pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu dengan pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi. Demikian pula Mohammad Hatta, *founding fathers* negara Indonesia, yang juga tokoh ekonomi

Indonesia, mantan Wakil Presiden pertama dan salah satu arsitek UUD NRI 1945, menyatakan:

“... Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Apa yang disebut dalam bahasa Inggris “*public utilities*” diusahakan oleh Pemerintah. Milik perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya di tangan Pemerintah...”

Selanjutnya, Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara yaitu dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal. Pendapat Mohammad Hatta berbeda dengan pendapat Bagir Manan, bahwa cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:

*“(1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, (3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu”.*

Konsepsi "dikuasai oleh negara" sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, telah ditafsirkan oleh Mahkamah konstitusi dalam perkara nomor 01-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 dan 02/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 1 Desember Tahun 2004, yang merumuskan bahwa penguasaan negara tersebut adalah sesuatu yang lebih tinggi dari pemilikan. Dinyatakan bahwa:

*“...pengertian dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik dibidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin ” dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.*

Penguasaan sumber daya alam oleh negara, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 tidak dapat dipisahkan dengan tujuan dari penguasaan tersebut yaitu guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keterkaitan penguasaan oleh negara untuk kemakmuran rakyat, menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara dalam hal:

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

Kewenangan negara tersebut, kemudian dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dengan memberikan tafsir atas frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945:

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

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan pedoman mengenai bagaimana konsepsi implementatif dari penguasaan negara atas sumber daya alam. Konsepsi implementatif tersebut, yaitu:

1. prinsip kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan.
2. prinsip rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara.

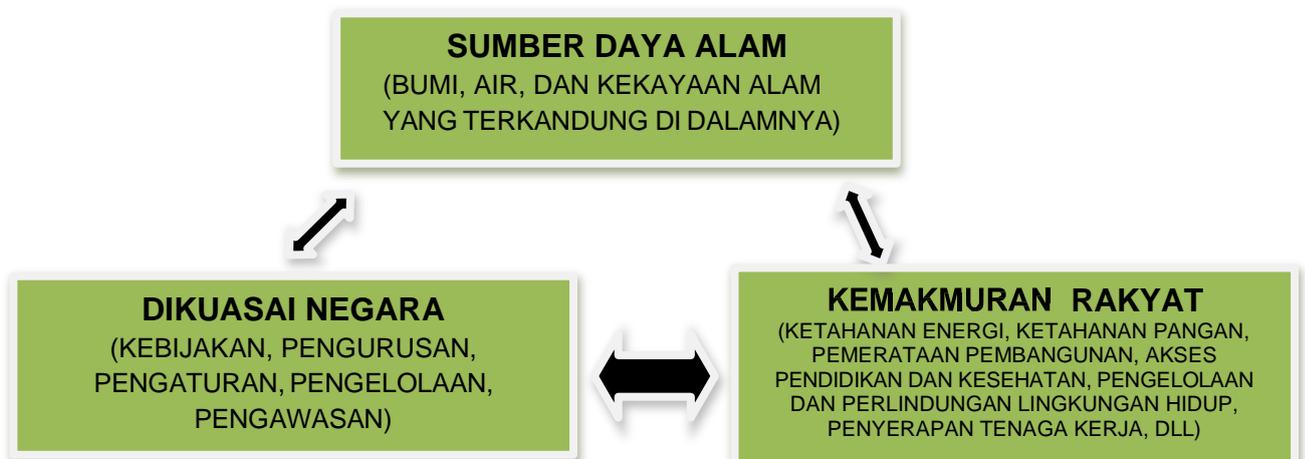
3. prinsip mandat rakyat secara kolektif untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pemaknaan terhadap penguasaan oleh negara telah tegas dan jelas, sehingga setiap undang-undang di bidang sumber daya alam, baik undang-undang baru maupun undang-undang perubahan harus menjadikan asas penguasaan negara atas sumber daya alam sebagai asas dalam pengusahaan sumber daya alam. Adapun bentuk pengusahaan dengan berlandaskan asas penguasaan negara tersebut, dapat saja termanifestasi ke dalam:

1. Penguasaan dan pengusahaan yang dilakukan sendiri oleh negara;
2. Penguasaan oleh negara dan pengusahaan oleh swasta; atau
3. Penguasaan oleh negara dan pengusahaan oleh perusahaan negara.

Dalam konsep tersebut, apapun bentuk peng-usaha-an-nya sumber daya alam maka bentuk peng-(k)uasa-an-nya tetap berada di tangan negara. Penguasaan sumber daya alam tersebut dapat terjabar dalam skema berikut ini:

#### Skema Relasi Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945



Sumber: Ahmad Redi, *Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Edisi Juni 2015.

Berdasarkan hal tersebut maka untuk Mineral dan batubara Indonesia harus dikuasai negara melalui wewenang negara untuk membuat kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan.

## **2. Kemakmuran Rakyat**

Kemakmuran rakyat harus menjadi keharusan dalam setiap penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam Indonesia. Amanat kemakmuran rakyat pun dituangkan secara eksplisit dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kemakmuran rakyat dalam konteks penguasaan sumber daya alam harus mampu memberikan manfaat yang maksimal bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan bagian terpenting dari penguasaan sumber daya alam. Namun demikian, kesejahteraan tersebut bukan berarti bahwa sumber daya alam harus sedemikian rupa dieksploitasi dan menghasilkan secara ekonomi, tetapi sumber daya alam yang merupakan titipan anak cucu tersebut harus pula memberikan manfaat untuk jangka panjang atas keberadaannya sehingga manfaat yang diterima merupakan manfaat tidak hanya intergenerasi namun juga manfaat antargenerasi.

Kemakmuran rakyat dalam dimensi filsafat dilihat dalam perspektif pemikiran Jeremy Bentham dalam filsafat utilitarianisme. Pengusahaan sumber daya alam intergenerasi maupun antargenerasi, dapat dilihat melalui pemikiran Jeremy Bentham dengan teorinya mengenai Utilitarisme. Pemikiran tentang utilitarisme ini lazim digunakan dalam menganalisis kemanfaatan melalui kaca mata filsafat. Utilitarisme disebut pula suatu teleologis (dari kata Yunani telos = tujuan), sebab menurut teori ini kualitas etis suatu perbuatan diperoleh dengan dicapainya tujuan perbuatan. Perbuatan yang memang bermaksud baik tetapi tidak menghasilkan apa-apa, menurut utilitarisme tidak pantas disebut baik.

Bentham berpendapat:

*“Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do. On the one hand the standard of right and wrong, on the other the chain of causes and effects, are fastened to their throne. They govern us in all we do, in all we say, in all we think: every effort we can make to throw off our subjection, will serve but to demonstrate and confirm it. In words a man may pretend to abjure their empire: but in reality he will remain. Subject to it all the while. The principle of utility recognizes this subjection, and assumes it for the foundation of that system, the object of which is to rear the fabric of felicity by the hands of reason and of law. Systems which attempt to question it, deal in sounds instead of sense, in caprice instead of reason, in darkness instead of light.”*

Berdasarkan pernyataan Bentham tersebut, alam telah menempatkan umat manusia di bawah kendali dua penguasaan, rasa sakit (*pain*) dan rasa senang (*pleasure*). Hanya keduanya yang menunjukkan apa yang seharusnya manusia lakukan, dan menentukan apa yang akan manusia lakukan. Standar benar dan salah di satu sisi, maupun sebab akibat pada sisi lain, melekat erat pada dua kekuasaan itu.

Secara umum utilitarianisme tindakan ditekankan pada tindakan yang harus dipilih dari dua atau lebih pilihan yang paling mampu mendatangkan kebahagiaan yang maksimal. Sedangkan, utilitarianisme aturan lebih menekankan pada perihal norma yang harus diikuti dengan asumsi bahwa norma yang akan diikuti tersebut memiliki kemanfaatan yang paling besar terhadap masyarakat.

John Stuart Mill melakukan revisi dan mengembangkan lebih lanjut teori ini. Dalam bukunya *Utilitarianism*, diterbitkan pada tahun 1861, John Stuart Mill mengasumsikan bahwa pengejaran utilitas masyarakat adalah sasaran aktivitas moral individual. John Stuart Mill mempostulatkan suatu nilai tertinggi, kebahagiaan, yang mengizinkan kesenangan heterogen dalam berbagai bidang kehidupan. Ia menyatakan bahwa semua pilihan dapat dievaluasi dengan mereduksi kepentingan yang dipertaruhkan sehubungan dengan kontribusinya bagi kebahagiaan individual yang tahan lama. Teori ini dikenal dengan teori *utilitarianisme eudeomonistik*. Kriteria utilitas menurutnya

harus mampu menunjukkan keadaan sejahtera individual yang lebih awet sebagai hasil yang diinginkan, yaitu kebahagiaan.

Menurut John Stuart Mill, moral harus diharmonisasikan dalam dua prinsip, yaitu: (1) *each person ought to act to maximize individual happiness and (2) each person ought to act to maximize the collective happiness of everyone*. Berdasarkan hal tersebut, John Stuart Mill berpendapat bahwa utilitarianisme tidak mensyaratkan agar setiap orang mencari “*general good*” di setiap perbuatan, namun maksimalisasi kebahagiaan individual dan maksimalisasi kebahagiaan kolektif pada setiap orang menjadi dasar tindakan seseorang.

Dalam memaknai individu dan sasaran kebahagiaan - dalam hal ini yaitu kemakmuran rakyat sebagai tujuan dari penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam berupa kehutanan – sebagaimana digolongkan oleh Jimly Asshidiqie bahwa sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, rakyat dapat digolongkan dalam tiga kemungkinan:

1. Rakyat sebagai individu atau bersifat individual (perorangan). Sebagai individu rakyat adalah otonom yang memiliki hak dan kewajiban yang dirinci dalam konstitusi suatu negara.
2. Rakyat sebagai golongan-golongan atau kelas. Rakyat dalam paham kedaulatan, bukanlah rakyat sebagai individu-individu melainkan rakyat sebagai keseluruhan yang meliputi berbagai golongan-golongan dalam masyarakat.
3. Rakyat yang mengabaikan dikotomi baik berdasarkan individual maupun golongan-golongan.

Dengan demikian, kebahagiaan (kesenangan) individu harus pula menjadi kebahagiaan rakyat (kolektif) sebagaimana yang dimaksud oleh John Stuart Mill.

Pemikiran Bentham dan John Stuart Mill tersebut dalam pelaksanaan pengelolaan Mineral dan batubara sangat relevan digunakan sebagai landasan pemikiran filosofi dan teoritik. Pemikiran Bentham yang sangat mengedepankan suatu kemanfaatan dari suatu pengaturan (hukum) akan berkorelasi dengan tujuan bangsa Indonesia dalam aspek pengelolaan sumber daya alam sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD NRI 1945

yang menjadikan Mineral dan batubara digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Prinsip "*the greatest happiness of the greatest number*" merupakan pokok pemikiran Bentham yang sangat relevan dalam kondisi Pemerintah Indonesia yang membuka pintu perusahaan pada sektor Mineral dan batubara. Dengan demikian, akan dilihat apakah perusahaan di sektor Mineral dan batubara tersebut akan memberikan kemanfaatan (kesenangan) yang sebesar-besarnya bagi mayoritas rakyat Indonesia sebagai pendapat Bentham tentang "*the greatest happiness of the greatest number*".

Kesenangan (kemanfaatan) yang dimaksud Bentham merupakan kemanfaatan yang terpositifkan dalam suatu peraturan (hukum) yang memiliki empat fungsi yaitu: "*to provide subsistence; to produce abundance; to favour equality; and to maintain security*". Dari fungsi hukum menurut Bentham tersebut, apabila dikaitkan dengan perusahaan Mineral dan batubara dapat memberikan "penghidupan", "kesejahteraan", "kesetaraan", dan "keamanan". Melalui fungsi hukum yang dikemukakan oleh Bentham akan dilihat apakah perusahaan sektor Mineral dan batubara secara umum dapat memberikan mata pencarian (penghidupan), kesetaraan, kemakmuran, dan keamanan.

Berdasarkan hal di atas, Bentham tidak hanya menaruh perhatian pada pembentukan hukum yang merupakan tanda ungkapan kehendak dan perintah penguasa yang berdaulat, namun Bentham sebagai penganut teori kehendak dalam hukum (*the will theory of law*) juga meyakini bahwa penerapan hukum akan sangat berpengaruh dalam menentukan kualitas dari hukum yang dihasilkan. Hal inilah yang membuat utilitarianisme disebut juga dengan teori konsekuensialis.

Dalam aspek perusahaan sektor Mineral dan batubara, pengaturannya yang telah ada dalam sistem hukum Indonesia tidak hanya dipandang dalam aspek legislasi semata, namun aspek keberlakuan secara sosiologis pengaturan tersebut harus pula menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam memandang hukum. Sejauhmana efektifitas dari perusahaan sektor Mineral dan batubara dapat diterapkan menuju

kemakmuran rakyat menjadi hal penting, sehingga aspek pembentukan hukum akan pula berbasis aspek penerapan hukum dalam masyarakat.

Masyarakat yang dimaksud merupakan kolektivitas dari individu-individu (rakyat) Indonesia. Kritik terhadap Bentham yang dalam pemikirannya hanya berorientasi pada aspek kebahagiaan (kesenangan atau kemakmuran) individual akan dilengkapi dengan pemikiran John Stuart Mill yang berpendapat bahwa kebahagiaan harus pula dapat dilakukan secara kolektif atau mayoritas rakyat.

Kebahagiaan/kemakmuran yang dimaksud oleh Bentham dan John Stuart Mill dapat dilihat secara filsafati mengenai perusahaan sektor Mineral dan batubara digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat sebagai tujuan dari perusahaan Mineral dan batubara menjadi sangat penting Mineral dan batubara sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa menjadi komoditas yang wajib memberikan manfaat bagi rakyat Indonesia.

### 3. Keadilan Antargenerasi

Prinsip keadilan antargenerasi meletakkan tiga kewajiban mendasar bagi generasi sekarang dalam konservasi sumber daya alam, termasuk Mineral dan batubara yaitu: (1) *conservation of option*, menjaga agar generasi mendatang dapat memilih kuantitas keanekaragaman sumber daya alam; (2) *conservation of quality*, menjaga kualitas lingkungan agar lestari; dan (3) *conservation of acces*, menjamin generasi mendatang minimal memiliki akses yang sama dengan generasi sekarang atas titipan kekayaan alam ciptaan Tuhan Yang Maha Esa.

Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui harus memberikan manfaat tidak hanya bagi generasi saat ini, namun juga bagi generasi yang akan datang. Mineral dan batubara tidak hanya dimaknai sebagai warisan nenek moyang, namun juga sebagai titipan anak cucu. Untuk itu paradigma perusahaan Mineral dan batubara harus diubah yaitu Mineral dan batubara bukan hanya sebagai komoditas ekonomi

tetapi ia menjadi modal dasar pembangunan yang diolah secara berkelanjutan (*Sustainable Development*).

*United Nations* melalui *World Commission on Environment and Development* (WCED) yang merumuskan bahwa: “*sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations*”. Di dalam sistem hukum Indonesia, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, diartikan pula sebagai “upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.

Untuk itu basis pemikiran dan pengaturan bahwa Mineral dan batubara hanya untuk mengejar penerimaan negara semata dengan peningkatan operasi produksi harus diubah menjadi perusahaan Mineral dan batubara berbasis pencadangan agar Mineral dan batubara dapat pula memberikan dan diwariskan manfaatnya untuk generasi yang akan datang.

## **B. SOSIOLOGIS**

Landasan sosiologis memotret realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang. Tujuan landasan sosiologis ini untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat.

Secara sosiologis, kegiatan pertambangan Mineral dan batubara dimulai secara tradisional masa kerajaan/kesultanan nusantara. Rakyat yang akan melakukan perusahaan pertambangan harus meminta izin dulu kepada penguasa, seperti, Raja, ataupun Sultan. Pada tahun 1602 Pemerintah Belanda

membentuk VOC , mereka selain menjual rempah-rempah juga mulai melakukan perdagangan hasil pertambangan, pada tahun 1652 mulailah dilakukan penyelidikan berbagai aspek ilmu kealaman oleh para ilmuwan dari Eropa. Pada tahun 1850 Pemerintah Hindia Belanda membentuk *Dienst van het Mijnwezen* (Mijnwezenn-Dinas Pertambangan) yang berkedudukan di Batavia untuk lebih mengoptimalkan penyelidikan geologi dan pertambangan menjadi lebih terarah. Menjelang tahun 1920, sesuai dengan rencana Pemerintah Hindia Belanda menjadikan Bandung sebagai ibukota Hindia Belanda, maka dilakukan persiapan untuk memindahkan kantor *Mijnwezen* ke Bandung.

*Departement Burgerlijke Openbare Werken* (Departemen Pekerjaan Umum) yang membawahi *Mijnwezen* dan menempati Gedung Sate. Pada tahun 1922, lembaga *Mijnwezen* ini berganti nama menjadi *Dienst van den Mijnbouw*. Pada Tahun 1928 Pemerintah Hindia Belanda mulai membangun gedung Geologisch Laboratorium yang terletak di jalan *Wilhelmina Boulevard* untuk kantor *Dienst van den Mijnbouw* dan diresmikan pada tanggal 16 Mei 1929. selanjutnya gedung ini dipergunakan untuk penyelenggaraan sebagian dari acara *Pacific Science Congress* ke IV. Gedung ini sekarang bernama Museum Geologi, yang beralamat di jalan Diponegoro Nomor 57 Bandung.

Selama Perang Dunia ke II, kerap dipergunakan sebagai tempat pendidikan *Assistent Geologen Cursus* (Kursus Asisten Geologi), dengan peserta hanya beberapa orang saja diantaranya, Raden Soenoe Soemosoesastro dan Arie Frederik Lasut. Dua orang peserta pribumi itulah yang kemudian menjadi pegawai menengah pertama di kantor *Mijnbouw* sejak tahun 1941 yang dikemudian hari menjadi tokoh perjuangan dalam membangun kelembagaan tambang dan geologi nasional. Pada masa penjajahan Jepang (1942-1945), *Mijnbouw* dengan segala sarana dan dokumennya diambil alih oleh Jepang dan namanya diganti menjadi *Chisitsu Chosasho*.

Ketika Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945 semangat penyelenggarakan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat tertuang secara konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk memberikan manfaat sebesar-besar bagi kepentingan

nasional. Semangat tersebut terlihat pula dari adanya evaluasi terhadap pengaturan pertambangan yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka. Peraturan warisan kolonial tersebut yaitu Indische Mijnwet Staatsblad Tahun 1899 Nomor 214.

Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-Hak Pertambangan (selanjutnya disingkat "UU Nomor 10 tahun 1959"). Pertimbangan pembentukan UU ini yaitu:<sup>158</sup>

- a. bahwa adanya hak-hak pertambangan yang diberikan sebelum tahun 1949, yang hingga sekarang tidak atau belum dikerjakan sama sekali, pada hakekatnya sangat merugikan pembangunan Negara;
- b. bahwa dengan membiarkan tidak atau belum dikerjakannya hak-hak pertambangan tersebut lebih lama, tidak dapat dibenarkan dan dipertanggung jawabkan.
- a. bahwa agar hak-hak pertambangan tersebut dapat dikerjakan dalam waktu sependek mungkin guna kelancaran pembangunan Negara Republik Indonesia, maka hak-hak pertambangan tersebut harus dibatalkan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya;
- b. bahwa cara pembatalan hak-hak pertambangan seperti diatur dalam "Indische Mijnwet" yang berlaku sekarang tidak dapat digunakan untuk maksud di atas, maka oleh karena diperlukan suatu Undang-undang khusus;

UU Nomor 10 Tahun 1959 menjadi dasar awal sebelum diterbitkan Undang-Undang tentang Pertambangan baru yang diharapkan akan mengatur pemberian hak-hak pertambangan secara luas dan lengkap, dalam pemberian hak-hak pertambangan baru ini Pemerintah membatasi diri dengan memberikan hak-hak itu hanya kepada perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh negara dan/atau daerah swatantra.<sup>159</sup>

Pada tahun 1950-an, perusahaan pertambangan menjadi isu politik yang sangat peka bahkan pada Juli 1951 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), Teunku Mr. Moh. Hassan dan anggota DPRS lainnya menyusun mosi

---

<sup>158</sup> Konsideran Menimbang UU Nomor 10 Tahun 1959.

<sup>159</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 10 Tahun 1959.

mendesak Pemerintah untuk segera mengambil langkah-langkah guna membenahi pengaturan dan pengawasan usaha pertambangan di Indonesia.<sup>160</sup> Mosi tersebut dikenal dengan “Mosi Mr. Teunku Moh. Hassan dkk” yang memuat desakan kepada Pemerintah agar:<sup>161</sup>

1. Membentuk suatu Komisi Negara urusan pertambangan dalam jangka waktu satu bulan dengan tugas sebagai berikut:
  - a. Menyelidiki masalah pengelolaan tambang minyak, timah, batubara, tambang emas/perak dan bahan mineral lainnya di Indonesia.
  - b. Mempersiapkan rencana Undang-Undang pertambangan Indonesia yang sesuai dengan keadaan dewasa ini.
  - c. Mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah untuk menyelesaikan/mengatur pengelolaan minyak di Sumatera khususnya dan sumber-sumber minyak di tempat lain.
  - d. Mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah mengenai status pertambangan di Indonesia.
  - e. Mencari pokok-pokok pikiran bagi Pemerintah mengenai status pertambangan di Indonesia.
  - f. Membuat usul-usul lain mengenai pertambangan sebagai sumber penghasilan negara.
2. Menunda segala pemberian izin, konsesi, eksplorasi maupun memperpanjang izin-izin yang sudah habis waktunya, selama menunggu hasil pekerjaan Panitia Negara Urusan Pertambangan.

Selanjutnya, lahirlah UU Nomor 37 Prp Tahun 1960 sebagai pengganti dari "*Indische Mijnwet*" yang merupakan manifestasi dari cita-cita dasar Negara Republik Indonesia dan garis-garis besar dari haluan negara yang disesuaikan dengan perkembangan kepentingan nasional dalam pertambangan, yang secara mendalam harus ditinjau baik dari sudut politis dan ekonomis, maupun dari sudut sosial dan strategis.

UU Nomor 37 Prp Tahun 1960 memuat pokok-pokok mengenai:<sup>162</sup>

1. penguasaan bahan-bahan galian yang berada didalam, dibawah dan diatas wilayah hukum pertambangan Indonesia;
2. pembagian bahan-bahan galian dalam beberapa golongan, yang didasarkan atas pentingnya bahan galian itu;
3. sifat dari perusahaan pertambangan, yang pada dasarnya harus dilakukan oleh negara, perusahaan negara daerah atau usaha- usaha lainnya berdasarkan azas-azas kekeluargaan;

---

<sup>160</sup> Direktorat Jenderal Pertambangan Umum Departemen dan Energi, *Kilas Balik 50 Tahun Pertambangan Umum dan dan Wawasan 25 tahun Mendatang*, Jakarta, 1995, hlm. II-20.

<sup>161</sup> Direktorat Jenderal Pertambangan Umum Departemen dan Energi, *ibid.*

<sup>162</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 37 Prp Tahun 1960, *ibid.*

4. pengertian konsesi ditiadakan, sedangkan wewenang kuasa untuk melakukan usaha pertambangan diberikan berdasarkan kuasa pertambangan;
5. adanya peraturan peralihan untuk mencegah kekosongan (*vacuum*) dalam menghadapi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini.

Dalam UU Nomor 37 Prp Tahun 1960, perusahaan pertambangan ditentukan dengan cara:<sup>163</sup>

1. diusahakan oleh Perusahaan Negara;
2. diusahakan dengan perusahaan-bersama oleh badan-badan Negara dan/atau Daerah;
3. diusahakan oleh Perusahaan Daerah;
4. diusahakan secara campuran oleh Negara dan pihak swasta boleh campuran dengan perseorangan, asal kewarga-negaraan Indonesia dan boleh pula dengan badan swasta yang pengurus-nya adalah warga-negara Indonesia seuruhnya;
5. diusahakan oleh pihak swasta, boleh oleh perseorangan asal berkewarganegaraan Indonesia atau oleh badan swasta yang seluruh pengurusnya berkewarga-negaraan Indonesia, terutama yang mempunyai bentuk koperasi.

Pengaturan dalam UU Nomor 37 Prp Tahun 1960 masih menganut asas perusahaan pertambangan yang sepenuhnya dilakukan oleh dalam negeri, karena pada saat UU ini lahir Indonesia menganut demokrasi terpimpin yang ketika itu Presiden Soekarno memiliki prinsip anti terhadap liberalisme-kapitalisme, sedangkan investasi asing yang masuk ke dalam negeri merupakan bentuk liberalisasi bidang usaha dalam negeri yang tentunya tidak sesuai dengan prinsip Presiden Soekarno.

Selanjutnya pada tahun 1967 pada masa Presiden Soeharto lahir UU Nomor 11 Tahun 1967 yang pada tahun yang sama terbit pula UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, termasuk pula di bidang pertambangan. Kedua Undang-Undang ini sangat terkait karena sektor pertambangan merupakan sektor yang berhubungan erat dengan penanaman modal asing.

Dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 konsep penguasaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 yaitu segala bahan galian yang terhadap dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional Bangsa Indonesia dan

---

<sup>163</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 37 Prp Tahun 1960, *ibid*.

karenannya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk memberikan manfaat sebesar-besar bagi kepentingan nasional.

Selanjutnya tujuan hukum yang ada dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, yaitu guna mempercepat terlaksananya pembangunan ekonomi Nasional dalam menuju masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila serta perlunya pengerahan semua dana dan daya untuk mengolah dan membina segenap kekuatan ekonomi potensial di bidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil.<sup>164</sup>

Dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 pemanfaatan pertambangan dilakukan melalui penguasaan seperti berikut:<sup>165</sup>

- a. dikerjakan langsung oleh suatu Instansi Pemerintah, penguasaan oleh Instansi Pemerintah itu terutama ditujukan untuk penyelidikan umum dan eksplorasi sebagai usaha inventarisasi kekayaan alam Indonesia dan tidak dalam arti pengusahaan untuk mencari keuntungan, karena usaha pertambangan untuk mencari keuntungan tersebut seyogyanya diserahkan kepada Perusahaan-perusahaan Tambang Negara atau Swasta. Begitupun bahan radio aktif perlu diusahakan oleh Instansi Pemerintah dan dalam hal ini adalah Badan Tenaga Atom Nasional;
- b. diusahakan oleh Perusahaan Negara;
- c. diusahakan dengan perusahaan atas dasar modal bersama oleh pihak Negara dengan Daerah;
- d. diusahakan oleh Perusahaan Daerah;
- e. diusahakan oleh perusahaan yang modalnya adalah modal campuran oleh Negara dan pihak Swasta, boleh pula modal campuran dengan perseorangan, asal berkewarganegaraan Indonesia dan boleh pula dengan badan swasta yang pengurusnya seluruhnya adalah warga negara Indonesia;
- f. diusahakan oleh pihak Swasta boleh oleh perseorangan asal berkewarganegaraan Indonesia, atau boleh oleh badan Swasta yang seluruhnya berkewarganegaraan Indonesia, terutama yang mempunyai bentuk koperasi.

UU Nomor 11 Tahun 1967 memiliki perbedaan dengan perundang-undangan sebelumnya, yaitu dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 terdapat prinsip dasar mengenai pemberian kesempatan kepada perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pertambangan dan pengaturan baru mengenai pengurangan perusahaan tambang langsung oleh negara dan bahwa negara berfungsi hanya sebagai pengawas dan

---

<sup>164</sup> Konsideran Menimbang UU Nomor 11 Tahun 1967.

<sup>165</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 11 Tahun 1967.

pemberi bimbingan serta pengarahan.<sup>166</sup> Perbedaan lainnya yaitu dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 mulai diatur mengenai perjanjian karya sebagaimana dalam Pasal 10 disebutkan:

- (1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.
- (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri.
- (3) Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam Pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Pasal 10 inilah yang menjadi dasar lahirnya KK atau PKP2B dalam pertambangan. Selain itu pula, dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 diatur mengenai Kuasa Pertambangan yang merupakan izin yang diberikan oleh Menteri untuk melakukan penambangan. Kalau dibandingkan dengan *Indische Mijnwet Staatsblad* Tahun 1899 Nomor 214 Kuasa Pertambangan hampir sama dengan konsesi, yaitu memiliki kesamaan pada sama-sama merupakan perizinan. Namun, keduanya tetap berbeda yaitu Kuasa Pertambangan hanya kekuasaan untuk melaksanakan usaha pertambangan dan tidak memberikan kepemilikan pertambangan kepada si pemegang Kuasa Pertambangan, sedangkan konsesi merupakan perizinan yang lebih luas dan kuat serta pemegang konsesi langsung memiliki hasil pertambangan yang bersangkutan.<sup>167</sup>

Kuasa Pertambangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (selanjutnya disebut "PP Nomor 32 Tahun 1969") terdiri atas:

- a. Surat Keputusan Penugasan Pertambangan;
- b. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat;
- c. Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan;

---

<sup>166</sup> Sajuti Thalib, *opcit*, hlm. 15.

<sup>167</sup> Sajuti Thalib, *ibid*, hlm. 21.

d. Kemudian Kuasa Pertambangan sebagaimana Pasal 7 PP Nomor 32 Tahun 1967 dapat berupa:

- 1) Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum;
- 2) Kuasa Pertambangan eksplorasi;
- 3) Kuasa Pertambangan Eksploitasi;
- 4) Kuasa Pertambangan Pengolahan dan Pemurnian;
- 5) Kuasa Pertambangan Pengangkutan;
- 6) Kuasa Pertambangan Penjualan.

Selain kekhususan mengenai Kuasa Pertambangan, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 terdapat pengaturan baru mengenai perjanjian karya yang kemudian berbentuk KK atau PKP2B pertambangan. Pengaturan KK dan PKP2B ini menjadi perjanjian bagi Pemerintah Indonesia dengan kontraktor dalam mengusahakan pertambangan umum. Kontraktor di bidang usaha pertambangan umum tidak hanya terdiri dari kontraktor atau penanam modal dalam negeri, tetapi pula penanam modal asing. UU Nomor 1 Tahun 1967 yang merupakan pintu masuk awal bagi pengaturan investasi asing membolehkan kepemilikan saham seluruh atau sebagian bagi asing, dapat pula dilakukan dengan bentuk perusahaan patungan antara perusahaan asing dengan perusahaan dalam negeri.

Lahirnya UU Nomor 4 Tahun 2009 secara sosiologis berdampak pada arah penataan penyelenggaraan pertambangan yang lebih baik sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. UU Nomor 4 Tahun 2009, secara sosiologis memberikan dampak antara lain:

- a. adanya skema perizinan pertambangan rakyat yang bertujuan untuk memberikan penghidupan bagi rakyat yang melakukan penambangan secara tradisional dan terbatas. Konsepsi IPR merupakan bentuk pemberian kesempatan kepada rakyat dengan penambangan skala kecil agar mereka lebih sejahtera, bahkan bentuk fasilitasi pemberian kesempatan agar rakyat sejahtera, reklamasi pun dilakukan oleh pemerintah daerah.
- b. adanya penataan perizinan pertambangan melalui skema *clear and clean* sebagai bentuk pembinaan dan pengawasan pemberian izin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Skema ini ditujukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum (legalitas) atas izin usaha yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sehingga mencegah segala penyalagunaan wewenang yang berdampak

pada kerusakan lingkungan dan kerugian negara, serta konflik sosial di wilayah sekitar usaha pertambangan.

- c. adanya penerbitan wilayah pertambangan yang merupakan bentuk penataan kewilayahan pertambangan.

### **C. YURIDIS**

Sebagai landasan yuridis dari naskah akademik ini yaitu UUD 1945, UU Nomor 4 Tahun 2009, UU Nomor 3 Tahun 2020, UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-VII/2009, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU- VIII/2010, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-VIII/2010, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 113/PUU-X/2012, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XII/2014, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XVIII/2020.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG**

#### **A. SASARAN**

Dibentuknya Undang-Undang tentang Pertambangan mineral dan batubara merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 UUD 1945. Undang-Undang tentang Pertambangan mineral dan batubara harus memiliki daya laku dan daya guna yang optimal bagi penyelenggaraan pertambangan mineral dan batubara. Melalui suatu undang-undang yang memiliki daya laku dan daya guna bagi bangsa Indonesia maka tujuan pengelolaan pertambangan agar mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Terbentuknya undang-undang di bidang pertambangan mineral dan batubara diharapkan dapat menjadi pedoman dalam mengelola dan mengusahakan potensi mineral dan batubara secara mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, dan berwawasan lingkungan, guna menjamin pembangunan nasional secara berkelanjutan.

#### **B. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN**

Jangkauan pengaturan dari undang-undang pertambangan mineral dan batubara dalam rangka sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait yang mengubah secara fundamental pengaturan pertambangan mineral dan batubara dalam UU Nomor 4 Tahun 2009, melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materiil beberapa substansi dalam UU Nomor 4 Tahun 2009, merasionalisasi aturan-aturan dalam UU Nomor 4 Tahun 2009, dan megakomodir kebutuhan hukum yang berkembang saat ini dan pada masa yang akan datang.

#### **C. Arah pengaturan:**

Untuk memberikan afirmasi penguatan pelaku usaha kecil dan menengah di daerah, memberikan kesempatan kepada Badan Usaha yang dimiliki oleh organisasi kemasyarakatan yang menjalankan kegiatan ekonomi dalam menjalankan fungsi sosial ekonomi, layanan kesehatan, dan Pendidikan, dan

perguruan tinggi untuk penguatan keilmuan, riset, dan teknologi perlu dilakukan pemberian wilayah usaha pertambangan mineral dan Batubara secara prioritas.

Selain itu, untuk mendukung target pertumbuhan ekonomi sebesar 8% dan sesuai dengan prioritas program Asta Cita yang juga merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 berupa peningkatan nilai tambah mineral di dalam negeri dalam bentuk hilirisasi diperlukan adanya pengaturan pemberian WIUP secara Prioritas bagi pelaku usaha yang memiliki komitmen untuk melaksanakan kegiatan usaha secara terintegrasi antara kegiatan penambangan yang dilanjutkan dengan hilirisasi untuk menghasilkan produk yang memiliki nilai tambah yang optimal di dalam negeri.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 harus memuat:

1. Pelaksanaan Pemberian WIUP secara Prioritas bagi usaha kecil dan menengah untuk meningkatkan perekonomian daerah;
2. Pelaksanaan Pemberian WIUPK secara Prioritas bagi badan usaha yang dimiliki oleh organisasi kemasyarakatan keagamaan yang telah berkontribusi bagi perekonomian nasional;
3. Pelaksanaan Pemberian WIUPK secara Prioritas bagi perguruan tinggi dalam rangka peningkatan dan Pembangunan kualitas pendidikan nasional;
4. Pelaksanaan Pemberian WIUP secara Prioritas bagi kegiatan hilirisasi;
5. Peningkatan Penyelidikan dan Penelitian dalam rangka hilirisasi melalui kegiatan penugasan;
6. Pengembalian lahan yang tumpang tindih kepada negara untuk kemudian dapat dilakukan lelang;
7. Peningkatan Eksplorasi untuk mendapatkan temuan Cadangan baru; dan
8. Pengalokasian sebagian anggaran yang berasal dari penerimaan negara bukan pajak di bidang mineral dan Batubara untuk peningkatan pembinaan dan pengawasan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui harus dikelola secara baik dan benar karena tidak hanya menyangkut pemberian manfaat bagi generasi saat ini, namun harus memberikan manfaat bagi generasi yang akan datang. Untuk itu, penyelenggaraan pertambangan harus mengandung 2 (dua) prinsip utama yaitu prinsip „dikuasai oleh negara“ dan prinsip „sebesar-besar kemakmuran rakyat“.

Segala bentuk penyelenggaraan pertambangan yang jauh dari kedua prinsip tersebut harus dicegah karena tidak hanya bertentangan dengan UUD 1945. Dampak tidak dikuasainya Mineral dan batubara oleh bangsa Indonesia dan tidak memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia akan menjadikan bangsa Indonesia menderita baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang.

Untuk itu perlu dirancang suatu penyesuaian undang-undang tentang pertambangan Mineral dan batubara yang sesuai dengan landasan filosofi, sosiologis, dan yuridis negara Indonesia.

#### **B. Saran**

Naskah akademik ini harus menjadi landasan utama dalam penyusunan RUU tentang Pertambangan Mineral dan batubara karena selama ini banyak naskah akademik yang hanya menjadi syarat formil dari penyusunan suatu rancangan undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Redi, *Hukum Pertambangan: Pertambangan Untuk Sebesar-besar Kemakiran Rakyat*, (Bekasi: PT Gramata Publishing, 2014)
- Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan*, (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2014)
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- Enny Urbaningsih, 1998, *Sanksi dan Ketertiban Perizinan*, Mimbar Hukum No 28.
- Ridwan Khairandy, *Iktikad Baik Dalam Kebiasaan Berkontrak*, (Jakarta : PPS Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- Sajuti Thalib, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Bandung: Penerbitan Akademi Geologi dan Pertambangan, 1974).
- Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Hukum Unair, Surabaya, 1995.
- Utrecht, 1957, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Pertambangan Umum Departemen dan Energi, *Kilas Balik 50 Tahun Pertambangan Umum dan dan Wawasan 25 tahun Mendatang*, Jakarta, 1995.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan batubara
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2010 tentang Pembinaan dan Pengawasan  
Pertambangan

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2010 tentang Reklamasi dan Pascatambang

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan  
Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan  
Mineral dan batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas  
Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan  
Usaha Pertambangan Mineral dan batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Perubahan  
Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha  
Pertambangan Mineral dan batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 121/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 113/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XII/2014

