

Hak Menguasai Negara Atas Mineral dan Batubara Pasca Berlakunya Undang-Undang Minerba

Victor Imanuel Williamson Nalle

Rush in Social Economics Study Group (Rustig)

Jl. Bukit Cemara Tidar E2/1, Kelurahan Karangbesuki,

Kecamatan Sukun, Kota Malang

E-mail: vicnalle@yahoo.com

Naskah diterima: 3/08/2012 revisi: 7/08/2012 disetujui: 9/08/2012

Abstrak

Mineral dan batubara merupakan salah satu potensi sumber daya alam Indonesia. Agar sumber daya alam tersebut dapat membawa kesejahteraan bagi rakyat Indonesia maka diperlukan kebijakan pertambangan yang berpihak kepada kepentingan ekonomi nasional. Pengalaman Indonesia selama Orde Baru menunjukkan kebijakan pertambangan lebih berpihak pada kepentingan modal asing melalui mekanisme kontrak karya yang menempatkan negara sebagai pihak yang inferior. Hak menguasai negara atas mineral dan batubara tidak terlihat dalam kebijakan pertambangan Orde Baru. Sejak diberlakukannya UU No.4 Tahun 2009, hak menguasai negara tersebut tampak melalui sistem perizinan. Selain itu peran modal nasional di sektor pertambangan juga dibangkitkan melalui mekanisme divestasi.

Kata kunci: hak menguasai negara, Izin Usaha Pertambangan, divestasi, negara kesejahteraan

Abstract

Mineral and coal is one of Indonesia's natural resource potential. Natural resources can bring prosperity for the people of Indonesia. Therefore we need a pro-mining policies of national economic interests. The experience of Indonesia during the New Order show the mining policy in favor of the interests of foreign capital through the mechanism of the work contract that puts the state as the inferior party. State's right to control the mineral and coal mining policy does not appear in the New Order. Since the enactment of Law Number 4 of 2009, it seemed right to control the state through the licensing system. Besides the role of national capital in the mining sector also raised through divestment mechanism.

Keywords: *state's right to control, Mining License, divestment, welfare state*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia sejak dulu terkenal dengan kekayaan sumber daya alamnya baik di bidang perkebunan, pertanian, perikanan, dan bahkan pertambangan. Daya tarik itu jugalah yang menjadi pemicu kedatangan bangsa Belanda ke tanah Indonesia, yaitu karena tertarik akan kekayaan rempah-rempah. Hasil alam yang sangat dibutuhkan bangsa Belanda namun sukar untuk diperoleh di tanah airnya sendiri. Hampir di seluruh wilayah negara Republik Indonesia memiliki sumber daya alam yang berpotensi besar untuk menyejahterakan rakyat.

Salah satu sumber daya alam yang berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat adalah pertambangan. Pulau Sumatera memiliki kekayaan alam hasil tambang berupa minyak bumi, batu bara, tembaga, timah, granit, dan beberapa hasil tambang lainnya. Pulau Kalimantan menyimpan kekayaan tambang berupa batu bara dan minyak bumi. Pulau Jawa yang memiliki hasil tambang berupa minyak bumi, bijih besi, granit, dan hasil tambang lainnya. Di Pulau Sulawesi tersebar hasil tambang mangan, fosfat, tembaga, nikel, dan beberapa hasil tambang lainnya, dan di pulau paling timur di Indonesia yaitu Jayapura menyimpan kekayaan tambang minyak bumi, emas, perak, dan beberapa hasil tambang lainnya. Walaupun perusahaan-perusahaan pertambangan menganggap Indonesia memiliki iklim investasi yang buruk tetapi nyatanya Indonesia memang memiliki potensi mineral yang luar biasa dan tak bisa ditinggalkan. Berikut ini adalah perbandingan indeks iklim investasi pertambangan mineral dan indeks potensi mineral di beberapa negara:

Tabel 1
Potensi Mineral Indonesia

Untapped Potential

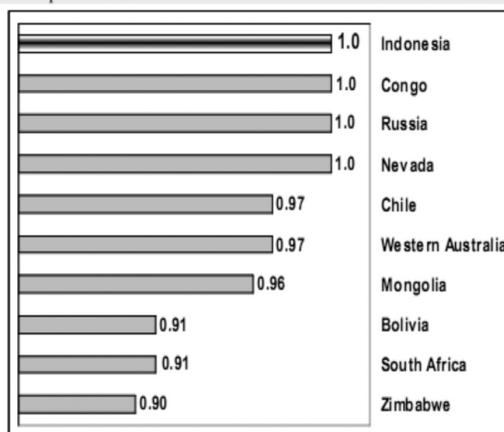
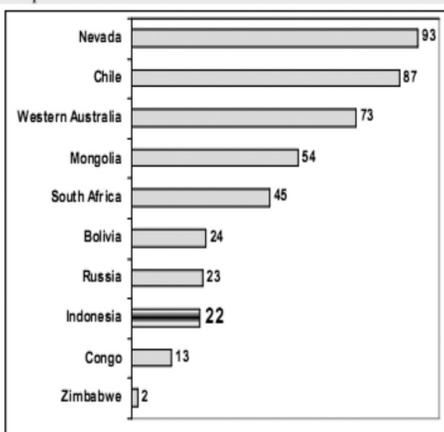
Mining companies rank Indonesia's investment climate as among the worst in the world. But its mineral wealth gets a top score from miners asked to assess countries assuming they implemented investor-friendly mining laws.

Investment Climate

Top Score=100*

Resource Potential

Top score=1.0



*Score based on a number of factors including regulatory consistency, security of investment, and taxation policies.

Source: Fraser Institute 2005/6 Survey of Mining Companies.

Sumber: Wall Street Journal, 7 Februari, 2007

Berdasarkan data Price Waterhouse Cooper, industri pertambangan di Indonesia telah menyumbang sekitar 4% – 5% dari keseluruhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia. Industri pertambangan juga berperan penting bagi beberapa provinsi yang kaya sumber daya mineral dan batubara, antara lain Papua, Bangka Belitung, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Timur. Walaupun sejak 2009 terjadi fluktuasi hasil produksi, yang cenderung mengalami penurunan, bagi komoditas tembaga, emas, dan nikel, tetapi penurunan tersebut lebih disebabkan faktor harga pasar atau aspek operasional.¹ Artinya, sektor pertambangan masih merupakan potensi besar bagi Indonesia dalam mensejahterakan rakyat.

Oleh karena itu dibutuhkan peran pemerintah sebagai regulator dalam mengatur eksploitasi di bidang pertambangan. Peran pemerintah sangat penting karena sektor pertambangan merupakan sektor yang diminati oleh investor asing. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dengan tegas menyatakan bahwa: “Bumi dan air

¹ Price Waterhouse Cooper, *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide 4th Edition* April 2012, www.pwc.com/id, diakses pada tanggal 10 Juli 2012.

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Rumusan konstitusi tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki kedaulatan atas sumber daya alamnya, termasuk kekayaan mineral dan batubara, oleh karena itu investasi asing yang memiliki maksud untuk mengelola kekayaan alam tersebut harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh regulator.

Dalam rangka mengatur sektor pertambangan tersebut, pada tahun 1967 pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (UU No.11 Tahun 1967). UU No.11 Tahun 1967 sekaligus menandai politik pintu terbuka di bidang pertambangan setelah sebelumnya sebelumnya diawali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU No.1 Tahun 1967). Seiring dengan dinamika pemikiran pasca reformasi, UU No.11 Tahun 1967 dianggap sudah tidak sesuai dengan politik ekonomi yang ingin dijalankan oleh pemerintah, khususnya di bidang pertambangan. Oleh karena itu ditetapkanlah Undang-Undang baru sebagai pengganti UU No.11 Tahun 1967, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU No.4 Tahun 2009).

UU No.4 Tahun 2009 menandai era baru di bidang pertambangan dimana terdapat ketentuan-ketentuan baru yang menunjukkan adanya pergeseran paradigma dalam pengelolaan sumber daya mineral dan batubara. Pergeseran paradigma tersebut terkait hubungan antara negara dan pemodal, khususnya kepada investasi asing. Tulisan ini akan membedah pergeseran paradigma tersebut untuk menunjukkan apakah UU No.4 Tahun 2009 telah menempatkan negara Indonesia sebagai pihak yang berdaulat atas sumber daya alamnya atau justru sebaliknya. Agar tulisan ini lebih tajam maka pergeseran paradigma tersebut akan dilihat dari dua sudut pandang. Pertama, sudut pandang peralihan model kontrak karya menuju Izin Usaha Pertambangan (IUP). Kedua, sudut pandang divestasi saham investasi asing sebagai instrumen menegakkan kedaulatan ekonomi.

DARI KONTRAK KARYA MENUJU IUP

Sistem kontrak karya atau *Contract of Work* (CoW) seringkali diidentikkan dengan UU No.11 Tahun 1967 yang menjadi awal berlakunya sistem tersebut. Tetapi jauh sebelumnya, di masa Hindia Belanda, sistem tersebut telah dikenal

dalam *Indische Mijn Wet* 1899 (IMW). Berdasarkan ketentuan Pasal 5a IMW, Pemerintah Hindia Belanda berwenang untuk melakukan penyelidikan dan eksploitasi dimana penyelidikan dan eksploitasi tersebut dapat dilakukan sendiri atau oleh perorangan atau perusahaan berdasarkan perjanjian.² IMW kemudian diamandemen di tahun 1904 dan 1918. Berdasarkan IMW pasca amandemen, pemerintah Hindia Belanda juga dapat memberikan konsesi kepada pihak swasta dalam melakukan eksploitasi pertambangan. Durasi konsesi yang dapat diberikan cukup lama, yaitu hingga 75 (tujuh puluh lima) tahun.³ Dengan demikian sejak diberlakukannya IMW inilah sistem kontrak karya dan konsesi dikenal.

Sistem kontrak karya kemudian dilanjutkan oleh UU No.11 Tahun 1967. UU No.11 Tahun 1967 tidak mengatur secara rinci tentang kontrak karya karena hanya dimuat dalam satu pasal saja, yaitu Pasal 10. Dalam UU No.11 Tahun 1967 istilah yang digunakan adalah perjanjian karya. Pasal 10 UU No.11 Tahun 1967 mengatur sebagai berikut:

- (1) Menteri dapat menunjukan pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.
- (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 mulai berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan-bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

UU No.11 Tahun 1967 tidak memberikan definisi perjanjian karya sebagaimana umumnya peraturan perundang-undangan memberikan definisi operasional pada istilah-istilah yang digunakan. Oleh karena itu definisi perjanjian karya perlu merujuk pada pendapat-pendapat yang dikemukakan para ahli. Sri Woelan Aziz memberikan definisi kontrak karya sebagai kerjasama dimana pihak asing

² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan* (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm.65.

³ Mirza A. Karim dan Karen Mills, *Indonesian Legal Framework in the Oil, Gas, Energy and Mining Sectors including Dispute Resolution*, <http://www.arbitralwomen.org/files/publication/4907092548666.pdf>, diakses 10 Juli 2012.

membentuk suatu badan hukum Indonesia dan badan hukum Indonesia tersebut bekerjasama dengan badan hukum Indonesia yang menggunakan modal nasional.⁴ Sedangkan Salim H.S. memberikan definisi kontrak karya secara lebih rinci, yaitu:

“suatu perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Indonesia/ pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota) dengan kontraktor asing semata-mata dan/atau merupakan patungan antara badan hukum asing dengan badan hukum domestik untuk melakukan kegiatan eksplorasi maupun eksploitasi dalam bidang pertambangan umum, sesuai dengan jangka waktu yang disepakati oleh kedua belah pihak.”⁵

Definisi kontrak karya sebagaimana dikemukakan Sri Woelan Aziz dan Salim H.S. jika diselaraskan dengan pengaturannya dalam UU No.11 Tahun 1967 menunjukkan bahwa kontrak karya di Indonesia hanya diperuntukkan bagi kegiatan pertambangan di luar minyak bumi dan gas bumi, yaitu sumber daya mineral dan batubara.⁶ Konsep kontrak karya berdasarkan pengertian para ahli berarti mencakup kerjasama antara pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan swasta asing. Dengan kata lain terdapat kerjasama dalam penanaman modal perusahaan asing dengan Indonesia dan perusahaan swasta nasional untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan di Indonesia.⁷

Dengan diberlakukannya sistem kontrak karya, maka hubungan yang timbul antara pemerintah dan perusahaan pertambangan adalah hubungan keperdataan. Karena timbul dari hubungan keperdataan maka hubungan antara keduanya, berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, memiliki status dan kedudukan yang seimbang menurut hukum. Materi yang diperjanjikan juga seharusnya mempunyai muatan prestasi yang seimbang dalam memunculkan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban yang diperjanjikan tentunya merupakan kesepakatan bersama kedua pihak berdasarkan asas kebebasan berkontrak.⁸ Walaupun seharusnya memunculkan hak dan kewajiban yang seimbang, tetapi

⁴ Salim H.S., *Hukum Pertambangan di Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.128.

⁵ *Ibid*, hlm.129.

⁶ Mengacu pada pengertian bahan galian dalam dalam Pasal 1 huruf a UU No.11 Tahun 1967 yang mencakup unsur-unsur kimia mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan termasuk batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam.

⁷ Kontrak karya juga dapat digolongkan sebagai kontrak internasional, khususnya sebagai kontrak pembangunan ekonomi. Jenis kontrak internasional ini pada umumnya dilakukan oleh negara atau badan usaha milik negara dengan perusahaan swasta asing, biasanya perusahaan multinasional. Lihat Huala Adolf, *Dasar-dasar Hukum Kontrak Internasional* (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm.126 – 127.

⁸ Meray Hendrik Mezak, “Pengaturan Hak Penguasaan Negara atas Pertambangan Studi Perbandingan Konsepsi Kontrak Karya dengan Izin Usaha Pertambangan”, *Law Review* Volume XI Nomor 1 Juli 2011: hlm.33.

seringkali yang terjadi justru sebaliknya sehingga memunculkan kritik terhadap kontrak-kontrak karya pertambangan di Indonesia.

Kritik yang seringkali dikemukakan terkait ketidakseimbangan adalah bahwa pemerintah hanya mendapatkan royalti dari kegiatan pertambangan yang dilakukan perusahaan asing. Hal inilah yang kemudian menjadi kritik besar terhadap sistem kontrak karya dalam bidang pertambangan karena perusahaan asing dapat melakukan eksploitasi besar-besaran terhadap hasil tambang namun royalti yang diperoleh pemerintah, yang sepatutnya digunakan untuk melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat, sangat sedikit. Pada kontrak karya dengan PT.Freeport, misalnya, pemerintah hanya memperoleh royalti sebesar 3%. Persentase yang didapatkan pemerintah tersebut tidak seimbang dengan sumber daya mineral yang dikeruk dan degradasi kualitas lingkungan yang disebabkan oleh pertambangan.

Dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam, Pemerintah seharusnya mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang dengan tegas mengamanatkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kembali pada amanat UUD NRI 1945 Pasal 33 ayat (3), Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran terhadap klausul “dikuasai negara” dimana mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan 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 yang dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk melakukan fungsinya dalam mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) oleh negara.⁹ Mengacu pada penafsiran tersebut, hasil tambang di Indonesia dikuasai oleh negara yang dikelola dengan tujuan untuk kesejahteraan rakyat sebesar-besarnya, sebagaimana prinsip *welfare state*.

Penafsiran Mahkamah Konstitusi tersebut selaras dengan prinsip hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960). Pasal 2 UU No.5 Tahun 1960 memberikan landasan konsep hak menguasai negara yang juga dapat

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01-021-022/PUU-II/2003

diturunkan kepada konsep hak menguasai negara atas sumber daya mineral dan batubara. Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, jika diturunkan untuk bidang pertambangan, maka seharusnya negara diberikan wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kedudukan penguasaan negara terhadap sumber daya mineral dan batubara, sebagaimana konsep tersebut, tidak nampak dalam pengelolaan mineral dan batubara di masa rezim kontrak karya. Negara bukan menjadi pihak yang superlatif dan mengatur hubungan hukum antara perusahaan pertambangan dan sumber daya yang ada, tetapi justru melakukan hubungan hukum dan memberikan insentif-insentif terhadap perusahaan-perusahaan tersebut. Konsep kontrak karya juga rawan dalam penyalahgunaan maupun ketimpangan hak yang didapatkan.

Selain kerawanan dalam aspek implementasi, Bhasin dan McKay mencatat bahwa sistem kontrak karya di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kelemahan-kelemahan secara struktural. UU No.11 Tahun 1967 tidak mengatur kondisi-kondisi atau ketentuan-ketentuan yang lebih spesifik dalam kontrak karya. Pengaturan kontrak karya secara spesifik baru dimulai sejak kontrak karya Generasi Ketiga hingga Generasi Ketujuh. Model kontrak karya dalam rentang generasi tersebut telah mengatur standarisasi prosedur dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan investor sehingga investor merasa nyaman dengan model tersebut.¹⁰ Walaupun telah memenuhi kebutuhan-kebutuhan tertentu dari investor, tetapi faktor eksternal di luar sistem kontrak karya tidak dapat dipungkiri telah menjadi kelemahan dalam dunia pertambangan Indonesia. Faktor eksternal tersebut antara lain inefisiensi birokrasi, infrastruktur yang buruk, dan kebiasaan-kebiasaan bisnis yang buruk.¹¹ Tetapi dalam perkembangannya kemudian muncul wacana untuk meninggalkan sistem kontrak karya karena sistem kontrak karya dianggap telah

¹⁰ Balbir Bhasin dan Jennifer McKay, "Mining Law and Policy in Indonesia: Reforms of the Contract of Work Model to Promote Foreign Direct Investment and Sustainability", *Australian Mining and Petroleum Law Journal* Volume 21 Number 1 (April 2002): hlm.84.

¹¹ *Ibid.*

kolaps dan gagal. Kolapsnya sistem kontrak karya tidak dapat dilepaskan dari perkembangan yang timbul pasca kontrak karya Generasi Ketujuh.

Bhasin dan Venkataramany mencatat kolapsnya sistem kontrak karya dimulai dari skandal Brea-X yang merupakan penipuan terbesar di dalam dunia pertambangan. Skandal tersebut dimulai ketika sebuah perusahaan kecil dari Kanada menyatakan telah menemukan lebih dari 200 ton emas di Kalimantan yang bernilai US\$ 70 milyar. Harga saham perusahaan tersebut kemudian meningkat drastis dari 50 sen di tahun 1994 menjadi US\$ 286 di tahun 1996. Harga saham perusahaan tersebut kemudian jatuh drastis menjadi 9 sen di tahun 1997 bersamaan dengan ditemukannya bukti kebohongan perusahaan tersebut. Kasus tersebut kemudian diikuti krisis moneter di Asia, yang juga menyerang Indonesia, dimana krisis moneter berdampak pada instabilitas politik yang juga mempengaruhi investasi pertambangan di Indonesia. Selama tahun 2000, lebih dari 170 proyek eksploitasi dibatalkan atau ditunda dan hanya 12 dari 268 kontrak karya yang beroperasi.¹² Lebih lanjut Bhasin dan Venkataramany menyatakan:

*"...The 8th generation of CoW proposed by the government remained unsigned by any investor. Indonesia got only 1% of exploration dollars worldwide. No new CoW has been issued for eight years. The new democratization process demanded decentralization. This required a restructuring of the investment laws for mining in line with the local autonomy laws. To this date this has not been achieved."*¹³

Wacana ditinggalkannya kontrak karya membutuhkan waktu yang lama untuk kemudian menjadi kenyataan. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari tarik menarik kepentingan antara perusahaan-perusahaan pertambangan yang telah melakukan eksploitasi mineral dan batubara di Indonesia berdasarkan kontrak karya. Kepastian hukum dalam bisnis pertambangan menjadi pertanyaan besar bagi perusahaan-perusahaan pertambangan. Apakah jika kontrak karya diganti maka kontrak karya yang telah disepakati akan tetap diakui? Di sisi lain, pastinya perusahaan pertambangan, khususnya perusahaan asing, telah menyadari bahwa sistem kontrak karya telah memberikan banyak keuntungan bagi perkembangan bisnis. Tetapi pergantian sistem kontrak karya lambat laun menjadi sebuah keharusan mendesak sejak tidak adanya perusahaan asing yang menandatangani usulan Kontrak Karya Generasi Kedelapan yang ditawarkan oleh

¹² Balbir Bhasin dan Sivakumar Venkataramany, *Mining Law and Policy: Replacing the 'Contract of Work' System in Indonesia*, Makalah, dipresentasikan di 10th International Conference of the Society for Global Business and Economic Development (SGBED), Kyoto, Jepang, 8-11 Agustus 2007.

¹³ *Ibid.*

pemerintah. Pemerintah semakin menyadari perlunya perubahan kebijakan di bidang pertambangan.¹⁴

Perubahan kebijakan di bidang pertambangan baru dimulai ketika Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah mengesahkan UU No.4 Tahun 2009. UU No.4 Tahun 2009 menjadi titik perubahan kebijakan di bidang pertambangan karena dihapuskannya model kontrak karya dan digantikan dengan sistem perizinan. UU No.4 Tahun 2009 mengenal izin di bidang pertambangan sebagai Izin Usaha Pertambangan (IUP).¹⁵ Kontrak karya dan izin merupakan dua figur yang sama sekali berbeda. Perbedaan di antara keduanya bukan sebatas “kulit” konsep saja, tetapi merupakan perbedaan yang paradigmatik.

Menurut Spelt dan Ten Berge, figur izin merupakan sebuah tanda persetujuan dari pemerintah, berdasarkan peraturan perundang-undangan, bagi subjek hukum untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, pemerintah memperkenankan orang yang mengajukan permohonan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.¹⁶ Berdasarkan konsepsi yang demikian, pemberian izin pengelolaan pertambangan didasarkan pada pandangan bahwa pengelolaan pertambangan adalah kegiatan yang dilarang. Pemerintah, sebagai pihak yang memberikan izin, dengan demikian memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada perusahaan-perusahaan pertambangan. Konsep ini berbeda dengan kontrak karya yang menempatkan perusahaan pertambangan dan pemerintah sebagai subjek hukum yang sejajar dalam membuat kesepakatan.

Izin di bidang pertambangan juga menjadi sebuah instrumen pengendalian. Karakter pengendalian dalam izin merupakan sebuah karakter yang inheren, selain karakter mencegah bahaya, melindungi obyek tertentu, ataupun menyeleksi orang tertentu. Suatu izin bukan hanya dilekati oleh satu karakter saja, tetapi juga dapat dilekati oleh berbagai karakter tersebut. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari adanya keterhubungan antara suatu izin dengan izin-izin lainnya (*gelede normstelling*).¹⁷ Oleh karena itu, izin di bidang pertambangan juga dapat memiliki berbagai macam karakter tersebut jika sebelum dikeluarkan disyaratkan untuk memenuhi izin-izin lainnya.

¹⁴ Balbir Bhasin dan Jennifer McKay, *Op.cit*, hlm.78.

¹⁵ IUP terdiri atas IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi. Selain itu juga dikenal Izin Pertambangan Rakyat (Pasal 66 – 73 UU No.4 Tahun 2009) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (Pasal 74 – 86 UU No.4 Tahun 2009).

¹⁶ N.M.Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus Mandiri Hadjon (Surabaya: Yuridika, 1993), hlm.2

¹⁷ *Ibid*, hlm.16.

Jika mengacu pada UU No.4 Tahun 2009, keterpaduan karakter tersebut sebagai corak *gelede normstelling* tampak dalam figur IUP, khususnya IUP Eksplorasi. Hal ini disebabkan IUP tidak dapat dilepaskan dari izin lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No.32 Tahun 2009). Pasal 36 ayat (1) UU No.32 Tahun 2009 menyatakan bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Sedangkan IUP Eksplorasi, berdasarkan Pasal 39 ayat (1) UU No.4 Tahun 2009, diwajibkan untuk terlebih dahulu memiliki amdal. Oleh karena itu IUP Eksplorasi tidak dapat dilepaskan dari izin lingkungan yang memiliki karakter pencegahan bahaya bagi lingkungan.

Karakter pengendalian dan/atau pencegahan bahaya itulah yang secara paradigmatik tidak tampak dalam model kontrak karya. UU No.11 Tahun 1967 tidak secara eksplisit menempatkan pemerintah sebagai pihak yang dapat menjadi pengendali atau pengarah dalam kegiatan pertambangan di Indonesia. Ketidakjelasan posisi pemerintah sebagai pihak yang mengendalikan pertambangan menyebabkan tidak nampaknya kedudukan hak menguasai negara atas mineral dan batubara di Indonesia. Sistem perizinan berdasarkan UU No.4 Tahun 2009 secara normatif lebih tegas menempatkan kedudukan hak menguasai negara atas mineral dan batubara. Tetapi kedudukan hak menguasai negara tersebut akan menjadi sia-sia jika implementasi penegakan hukum dalam hal pelanggaran atas IUP tidak dilaksanakan secara tegas.

DIVESTASI: INSTRUMEN MENUJU KEDAULATAN BANGSA ATAS SUMBER DAYA MINERAL DAN BATUBARA

Pada awal tulisan ini telah dikemukakan bahwa UU No.11 Tahun 1967 merupakan penanda politik pintu terbuka bagi dunia pertambangan di Indonesia. Tetapi politik tersebut tidak dapat dilepaskan dari politik pintu terbuka dalam investasi asing yang juga dimulai di tahun 1967. Politik pintu terbuka terhadap investasi asing ditandai dengan diberlakukannya UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Sejak saat itulah arus modal asing yang masuk ke Indonesia bertambah deras, jauh lebih masif dibandingkan Indonesia di era kepemimpinan Soekarno. Modal asing masuk ke berbagai bidang ekonomi, tak terkecuali bidang pertambangan mineral dan batubara.

Pasca berlakunya UU No.1 Tahun 1967 investasi asing di Indonesia, terutama investasi asing, tumbuh dengan pesat. Hal ini disebabkan oleh beberapa insentif yang terkandung dalam UU No.1 Tahun 1967, yaitu meliputi perlindungan dan jaminan investasi, terbukanya lapangan kerja bagi tenaga kerja asing, insentif di bidang perpajakan, dan berbagai insentif lainnya. Situasi politik dan keamanan yang relatif stabil semakin mendorong investasi asing langsung menjadi bergairah dan meningkat secara signifikan.¹⁸ Modal asing pertama yang masuk pasca berlakunya UU No.1 Tahun 1967 adalah modal dari perusahaan Belanda, Philips. Modal asing kedua yang masuk adalah perusahaan pertambangan dari Amerika Serikat, Freeport McMorant. Masuknya Freeport kemudian diikuti pula perusahaan-perusahaan tambang besar seperti Shell, Mobil Oil, dan lain-lain.¹⁹

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU No.25 Tahun 2007) sebagai pengganti UU No.1 Tahun 1967 juga membuka sektor pertambangan bagi investasi asing. Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) UU No.25 Tahun 2007 dinyatakan bahwa semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan. Sedangkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (PP No.36 Tahun 2010) hanya terdapat 18 (delapan belas) bidang usaha yang tertutup bagi modal asing. Bidang usaha tersebut antara lain:

- a. Penangkapan spesies ikan yang tercantum dalam Appendix I CITES;
- b. Pemanfaatan (pengambilan) koral/karang dari alam untuk bahan bangunan/kapur/kalsium dan souvenir/perhiasan, serta koral hidup atau koral mati (*recent death coral*) dari alam;
- c. Industri Minuman Mengandung Alkohol (Minuman Keras, Anggur, dan Minuman Mengandung Malt);
- d. Industri Pembuat Chlor Alkali dengan Proses Merkuri;
- e. Industri Bahan Kimia Yang Dapat Merusak Lingkungan;
- f. Industri Bahan Kimia Schedule 1 Konvensi Senjata Kimia (Sarin, Soman, Tabun Mustard, Levisite, Ricine, Saxitoxin, VX, dll);
- g. Penyediaan dan Penyelenggaraan Terminal Darat;
- h. Penyelenggaraan dan Pengoperasian Jembatan Timbang;

¹⁸ Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), hlm.11 – 12.

¹⁹ Salim H.S. dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm.35

- i. Penyelenggaraan Pengujian Tipe Kendaraan Bermotor;
- j. Penyelenggaraan Pengujian Berkala Kendaraan Bermotor;
- k. Telekomunikasi/Sarana Bantu Navigasi Pelayaran;
- l. *Vessel Traffic Information System* (VTIS);
- m. Jasa Pemanduan Lalu Lintas Udara;
- n. Manajemen dan Penyelenggaraan Stasiun Monitoring Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit;
- o. Museum Pemerintah;
- p. Peninggalan Sejarah dan Purbakala (candi, keraton, prasasti, petilasan, bangunan kuno, dsb);
- q. Pemukiman/Lingkungan Adat;
- r. Monumen;
- s. Perjudian/kasino.

Berdasarkan ketentuan dalam PP No.36 Tahun 2010 tampak jelas bahwa bidang usaha yang tertutup bagi investasi asing lebih difokuskan kepada bidang usaha yang memiliki tingkat kerawanan yang tinggi terhadap lingkungan, kedaulatan wilayah negara, dan keberlanjutan kebudayaan nasional. Sektor yang menyangkut sumber daya alam, terutama sumber daya alam tak terbarukan, tidak dimasukkan sebagai bidang usaha yang tertutup dari modal asing. Bahkan jika melihat bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan dalam PP No.36 Tahun 2010, dalam bidang energi dan sumber daya mineral tidak terdapat batasan modal asing dalam bidang usaha pertambangan mineral dan batubara. Hanya terdapat batasan berupa perlunya rekomendasi dari BATAN untuk pertambangan mineral radio aktif. Dengan ketentuan yang demikian maka tampak bahwa kebijakan investasi pertambangan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang investasi tidak memberikan batasan bagi modal asing.

Tetap kehadiran modal asing di dunia pertambangan pada akhirnya tidak dapat lepas dari kritik. Kritik terhadap modal asing tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa keuntungan dari mineral dan batubara yang dikeruk oleh perusahaan-perusahaan tambang multinasional tidak sebanding dengan penerimaan pemerintah dari pajak atau royalti yang diberikan oleh perusahaan-perusahaan tersebut.²⁰ Indonesia seakan-akan tidak memiliki kedaulatan ekonomi

²⁰ Keinginan perusahaan multinasional meraup keuntungan sebesar-besarnya sebagai suatu tujuan tunggal tidak dapat dilepaskan dari natur motivasi perusahaan. Walaupun demikian, beberapa pandangan menganggap hal tersebut merupakan asumsi yang terlampau sederhana sehingga seharusnya perusahaan multinasional lebih bermanfaat jika dipandang persekutuan pribadi-pribadi yang tidak memiliki tujuan tunggal. Lihat Detlev F. Vagts, "Perusahaan Multinasional: Suatu Tantangan Baru bagi Hukum Internasional", dalam *Peranan Hukum dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, ed.T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum (Jakarta:Yayasan Obor Indonesia, 1986), hlm.61.

atas sumber daya alamnya sendiri sehingga sulit untuk mampu mengembangkan negara kesejahteraan kendati potensi yang dimiliki sangat berlimpah.

Kritik paling keras acapkali dialamatkan kepada Freeport McMorant yang mengelola pertambangan tembaga dan emas di Papua. Karena Freeport mengeksploitasi sumber daya alam berupa emas, seharusnya Freeport menyetorkan Penerimaan Negara Bukan Pajak senilai 3,75% dari harga jual dengan mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Tetapi berdasarkan kontrak karya, royalti yang disetorkan Freeport selama ini sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak hanya sebesar 1%.²¹

Kritik-kritik terhadap dunia pertambangan itulah yang mungkin mempengaruhi kebijakan pertambangan terhadap kepemilikan saham sebagaimana diatur dalam UU No.4 Tahun 2009. UU No.4 Tahun 2009 justru memiliki kebijakan yang berbeda, atau jika tidak ingin dikatakan berbeda maka dapat disebut sebagai kebijakan yang menspesifikkan kebijakan investasi sebelumnya. Jika UU No.25 Tahun 2007 tidak membatasi kepemilikan saham asing di bidang pertambangan, maka UU No.4 Tahun 2009 justru ingin secara perlahan mengurangi saham asing. Berdasarkan Pasal 112 UU No.4 Tahun 2009 dinyatakan demikian:

- (1) Setelah 5 (lima) tahun berproduksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham pada Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai divestasi saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Pengaturan dalam Pasal 112 UU No.4 Tahun 2009 jelas menunjukkan bahwa dalam 5 tahun persentase saham dari perusahaan pertambangan asing pemegang IUP dan IUPK akan berkurang. UU No.4 Tahun 2009 tidak mengatur secara rinci persentase saham yang harus didivestasikan tersebut. Ketentuan lebih lanjut baru diatur kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP No.23 Tahun 2010) yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 (PP No.24 Tahun 2012). Khusus pengaturan divestasi saham perusahaan

²¹ Tambang Freeport: Pemerintah & Freeport Sepakati Peningkatan Royalti, <http://www.bisnis.com/articles/tambang-freeport-pemerintah-and-freeport-sepakati-peningkatan-royalti>, diakses 10 Juli 2012.

pertambangan, tampak jelas bahwa terdapat perubahan kebijakan yang drastis ketika PP No.23 Tahun 2010 diubah dengan PP No.24 Tahun 2012.

Berdasarkan PP No.23 Tahun 2010, ketentuan divestasi saham diatur dalam Pasal 97, Pasal 98, dan Pasal 99. Pasal 97 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) PP No.23 Tahun 2010 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Modal asing pemegang IUP dan IUPK setelah 5 (lima) tahun sejak berproduksi wajib melakukan divestasi sahamnya, sehingga sahamnya paling sedikit 20% (dua puluh persen) dimiliki peserta Indonesia.
- (2) Divestasi saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara langsung kepada peserta Indonesia yang terdiri atas Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, BUMN, BUMD, atau badan usaha swasta nasional.
- (3) Dalam hal Pemerintah tidak bersedia membeli saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditawarkan kepada pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota.
- (4) Apabila pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak bersedia membeli saham, ditawarkan kepada BUMN dan BUMD dilaksanakan dengan cara lelang.
- (5) Apabila BUMN dan BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak bersedia membeli saham, ditawarkan kepada badan usaha swasta nasional dilaksanakan dengan cara lelang.

Kebijakan divestasi saham dalam PP No.23 Tahun 2010 menunjukkan bahwa dalam 5 tahun perusahaan asing pemegang IUP dan IUPK wajib melakukan divestasi sahamnya sehingga 20% sahamnya dimiliki oleh pihak Indonesia. Kepemilikan saham tersebut terbuka bagi Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, BUMN, BUMD, atau badan usaha swasta nasional dimana prioritas penawaran saham lebih dulu ditujukan kepada pihak pemerintah. Mekanisme yang diatur dalam Pasal 97 ayat (6) hingga ayat (11) juga menunjukkan bahwa divestasi saham kepada pihak Indonesia tidak dilakukan melalui pasar modal. Jika mekanisme divestasi sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (1) hingga ayat (10) tidak tercapai, maka berdasarkan Pasal 97 ayat (11) penawaran saham akan dilakukan kembali di tahun berikutnya. Hal ini menunjukkan prioritas divestasi saham kepada pemerintah maupun badan usaha

yang dimiliki oleh pusat maupun daerah. Tetapi yang perlu diperhatikan bahwa ketentuan dalam PP No.23 Tahun 2010 tidak mengarahkan divestasi saham agar pihak Indonesia menjadi pemegang saham mayoritas. Kebijakan inilah yang kemudian berubah pasca diberlakukannya PP No.24 Tahun 2012.

PP No.24 Tahun 2012 mengubah ketentuan Pasal 97 ayat (1), (2), (3), (11) serta menyisipkan 1 (satu) ayat di antara ayat (1) dan ayat (2) yakni ayat (1a) dan menghapus Penjelasan ayat (1). Perubahan melalui PP No.24 Tahun 2012 tersebut mengubah ayat-ayat tersebut menjadi sebagai berikut:

- (1) Pemegang IUP dan IUPK dalam rangka penanaman modal asing, setelah 5 (lima) tahun sejak berproduksi wajib melakukan divestasi sahamnya secara bertahap, sehingga pada tahun kesepuluh sahamnya paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) dimiliki peserta Indonesia.
- (1a) Kepemilikan peserta Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam setiap tahun setelah akhir tahun kelima sejak produksi tidak boleh kurang dari presentase sebagai berikut:
 - a. tahun keenam 20% (dua puluh persen);
 - b. tahun ketujuh 30% (tiga puluh persen);
 - c. tahun kedelapan 37% (tiga puluh tujuh persen);
 - d. tahun kesembilan 44% (empat puluh empat persen);
 - e. tahun kesepuluh 51% (lima puluh satu persen), dari jumlah seluruh saham.
- (2) Divestasi saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan kepada peserta Indonesia yang terdiri atas Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota, BUMN, BUMD, atau badan usaha swasta nasional.
- (3) Dalam hal Pemerintah tidak bersedia membeli saham sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditawarkan kepada pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota.
- (11) Apabila divestasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) tidak tercapai, penawaran saham dilakukan pada tahun berikutnya.

Berdasarkan perubahan tersebut, dalam 6 tahun saham perusahaan asing akan didivestasikan hingga 20% dikuasai oleh modal nasional. Selanjutnya hingga tahun kesepuluh modal nasional akan menguasai kepemilikan saham perusahaan pertambangan asing hingga 51%. Perubahan kebijakan ini jelas sangat signifikan. Kritik bahwa dunia pertambangan di Indonesia lebih banyak dikuasai oleh perusahaan asing secara lambat laun akan dikuasai oleh modal nasional. Walaupun demikian perlu juga dipastikan apakah masuknya modal nasional sebagai pemegang

saham mayoritas akan memiliki pengaruh yang signifikan kepada perekonomian nasional dan khususnya perekonomian daerah pertambangan tersebut.

Hal lainnya yang perlu diperhatikan adalah bahwa ketentuan divestasi saham ini seolah-olah hanya berlaku bagi perusahaan asing pemegang IUP dan IUPK. Ketentuan divestasi ini seolah-olah tidak berlaku bagi perusahaan asing yang melaksanakan eksploitasi berdasarkan kontrak karya. Perusahaan-perusahaan pemegang kontrak karya menolak divestasi saham dengan mengacu pada prinsip bahwa perjanjian berlaku layaknya undang-undang bagi para pihak yang bersepakat sehingga ketentuan dalam kontrak karya tetap berlaku. Argumentasi tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 169 huruf a UU No.4 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya UU No.4 Tahun 2009 tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian. Tetapi perlu juga diperhatikan ketentuan Pasal 169 huruf b yang menyatakan bahwa ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak UU No.4 Tahun 2009 diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara. Oleh karena itu maka seharusnya divestasi saham berdasarkan PP No.24 Tahun 2012 juga diberlakukan bagi perusahaan asing yang melakukan usaha pertambangan atas dasar kontrak karya dengan terlebih dahulu melakukan perubahan dalam ketentuan kontrak karya tersebut.

Tetapi jika pemerintah ingin mendorong divestasi saham bagi pemegang kontrak karya tentunya dibutuhkan kehati-hatian, terutama bagi perusahaan pertambangan asing yang telah *listing* di bursa saham. Kehati-hatian tersebut diperlukan agar tidak mengulangi berlarut-larutnya divestasi saham PT. Kaltim Prima Coal (KPC) di tahun 2002 lalu. Sebelumnya KPC telah menandatangani kontrak karya yang mengatur bahwa dalam jangka waktu 10 tahun sejak produksi KPC memiliki kewajiban untuk melakukan divestasi sahamnya hingga 51%. Tetapi proses divestasi saham pada akhirnya diwarnai polemik, selain karena perebutan saham antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga karena KPC menganggap bahwa harga saham harus mengacu pada harga pasar. Selain itu KPC menganggap bahwa divestasi juga dilakukan melalui pasar modal.²² Divestasi saham KPC memberikan pelajaran pentingnya kesepahaman terhadap ketentuan-ketentuan yang belum diatur atau bahkan multi tafsir agar

²² Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Op.cit*, hlm.150.

tidak merugikan kepentingan ekonomi nasional. Oleh karena itu, penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan terhadap kontrak karya yang masih berlaku bukan hanya harus mengacu pada UU No.4 Tahun 2009 tetapi juga mempertimbangkan kepentingan ekonomi nasional.

Ketentuan dalam PP No.24 Tahun 2012 menunjukkan adanya pergeseran kebijakan di bidang pertambangan. Kebijakan tersebut menjadi suatu antitesis terhadap kebijakan sebelumnya yang lebih banyak menguntungkan perusahaan asing. Hak menguasai negara atas sumber daya mineral dan batubara juga lebih nampak, bukan hanya melalui perizinan pertambangan sebagai instrumen pengendalian tetapi juga ketika BUMN atau BUMD mampu menguasai mayoritas saham perusahaan pertambangan asing di Indonesia. Tetapi kebijakan tersebut tentunya tidak dapat lepas dari kritik. Kritik tersebut ditujukan bagi pemerintah yang turut serta dalam divestasi saham. Menurut Ana Sofa Yuking, pemerintah pusat maupun daerah seharusnya cukup bertindak sebagai regulator. Divestasi saham seharusnya cukup melibatkan BUMN, BUMD, ataupun badan usaha swasta nasional.²³

KESIMPULAN

UU No.4 Tahun 2009 menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran kebijakan di bidang usaha pertambangan mineral dan batubara. Negara tidak lagi ditempatkan sebagai pihak yang inferior terhadap perusahaan-perusahaan pertambangan asing. Negara mampu memiliki posisi tawar yang lebih kuat melalui mekanisme perizinan (IUP) yang menjadi persyaratan bagi perusahaan-perusahaan pertambangan, baik nasional maupun asing, untuk melakukan eksploitasi mineral dan batubara di Indonesia. Instrumen perizinan tidak menempatkan pemerintah sebagai pihak yang sejajar dengan perusahaan pertambangan layaknya mekanisme yang digunakan dalam kontrak karya tetapi sebagai pihak yang menguasai sumber daya mineral dan batubara. Dengan demikian pemerintah dapat mengatur dan mengendalikan pemanfaatan sumber daya tersebut baik oleh perusahaan nasional maupun asing.

Ketentuan divestasi dalam UU No.4 Tahun 2009, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam PP No.24 Tahun 2012, semakin memperkuat superioritas negara terhadap perusahaan asing. Bagi para penganut liberalisme ekonomi tentunya

²³ Ana Sofa Yuking, Kepastian Hukum dalam Undang-Undang Minerba, *Law Review* Volume XI Nomor 1 Juli 2011, hlm.45.

kebijakan ini bukanlah kebijakan yang populer karena paradigma liberalisme menempatkan negara sebagai pihak yang minimalis. Tetapi bagi penganut negara kesejahteraan, dimana negara seharusnya mampu mengambil peran dalam aspek-aspek vital, maka kebijakan tersebut justru dilihat sebaliknya. Secara umum, kebijakan perizinan maupun divestasi telah menempatkan paradigma penguasaan negara atas sumber daya mineral dan batubara berada di jalur yang benar untuk mencapai negara kesejahteraan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adolf, Huala, *Dasar-dasar Hukum Kontrak Internasional*, Bandung: Refika Aditama, 2008.
- H.S, Salim, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- H.S, Salim dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Saleng, Abrar, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Spelt, N.M. dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus Mandiri Hadjon, Surabaya: Yuridika, 1993.
- Supancana, Ida Bagus Rahmadi, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2006.
- Vagts, Detlev F, "Perusahaan Multinasional: Suatu Tantangan Baru bagi Hukum Internasional", dalam *Peranan Hukum dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, ed.T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum, Jakarta:Yayasan Obor Indonesia, 1986.

Jurnal:

- Balbir Bhasin dan Jennifer McKay, "Mining Law and Policy in Indonesia: Reforms of the Contract of Work Model to Promote Foreign Direct Investment and Sustainability", *Australian Mining and Petroleum Law Journal* Volume 21 Number 1 (April 2002): 77 - 94.
- Mezak, Meray Hendrik, "Pengaturan Hak Penguasaan Negara atas Pertambangan Studi Perbandingan Konsepsi Kontrak Karya dengan Izin Usaha Pertambangan", *Law Review* Volume XI Nomor 1 Juli 2011: 21 - 36..
- Yuking, Ana Sofa, "Kepastian Hukum dalam Undang-Undang Minerba", *Law Review* Volume XI Nomor 1 Juli 2011: 38 - 50.

Makalah:

Bhasin, Balbir dan Sivakumar Venkataramany, *Mining Law and Policy: Replacing the 'Contract of Work' System in Indonesia*, Makalah, dipresentasikan di 10th International Conference of the Society for Global Business and Economic Development (SGBED), Kyoto, Jepang, 8-11 Agustus 2007.

Internet:

Anonim, Tambang Freeport: Pemerintah & Freeport Sepakati Peningkatan Royalti, <http://www.bisnis.com/articles/tambang-freeport-pemerintah-and-freeport-sepakati-peningkatan-royalti>, diakses 10 Juli 2012.

Karim, Mirza A. dan Karen Mills, *Indonesian Legal Framework in the Oil, Gas, Energy and Mining Sectors including Dispute Resolution*, <http://www.arbitralwomen.org/files/publication/4907092548666.pdf>, diakses 10 Juli 2012.

Price Waterhouse Cooper, *Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide 4th Edition* April 2012, www.pwc.com/id, diakses pada tanggal 10 Juli 2012.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.