

KONSEP PENGUASAAN NEGARA TERHADAP SUMBER DAYA MINERAL DAN BATUBARA YANG BERKEADILAN

Oleh Marthen B.Salinding
marthensalinding@gmail.com
marthensalinding@borneo.ac.id

Abstrak

Sumber Daya Mineral dan batubara sebagai salah satu Sumber Daya Alam dikuasai negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan dikelola oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, sumber daya alam negara dibenarkan untuk mengusahakan yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakatada umumnya.

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif dan bersifat deskriptif, sedangkan bentuknya adalah preskriptif. Data penelitian yang digunakan yaitu data sekunder, dan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen. Paradigma penelitian ini adalah penelitian kualitatif, maka analisis dilakukan secara yuridis kualitatif.

Berdasarkan hasil analisis disimpulkan bahwa Konsep hak menguasai Negara terhadap Sumber daya mineral dan batubara 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. UUD NRI 1945 mengkonstruksi Negara telah diberi mandat oleh rakyat secara kolektif untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan Negara Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubar berdasarkan mandat rakyat kepada negara tersebut termasuk mandat pengaturan baik legislasi maupun regulasi yang menjadi pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD NBRI 1945 telah termanifestasi dalam berbagai aturan.

Kata Kunci; Hak Menguasai Negara, Sumber Daya, Mineral dan Batubara, Keadilan

PENDAHULUAN

Berdasarkan pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Ddasar Negara Republik Indonesian Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945, negara diberikan kewenangan untuk menguasai sumber daya alam dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan Negara Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara berdasarkan mandat rakyat kepada negara tersebut termasuk

mandat pengaturan baik legislasi maupun regulasi yang menjadi pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan telah termanifestasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara disingkat Undang-Undang Minerba sebagai salah satu undang-undang yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Undang-Undang Minerba merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Kekayaan alam berupa mineral dan batubara dikuasai dan dikelola oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945, negara berikan hak untuk mengusahakan sumber daya alam untuk dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

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.¹

Pada penjelasan umum Undang-Undang Minerba dikatakan; pada UUD NRI 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan ketentuan di atas, maka mineral dan batubara sebagai salah satu kekayaan alam Indonesia harus dikelola seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan karena kekayaan alam tersebut merupakan kekayaan alam tak terbarukan. Prinsip "*the greatest happiness of the greatest number*"

¹ Irfan Nur Rachman, *Legal Policy of Natural Resources Management According to Article 33 UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016, h.40

merupakan pokok pemikiran Bentham yang sangat relevan dalam kondisi Pemerintah Indonesia yang memberikan kesempatan kepada investor melalui Izin Usaha pertambangan mineral dan batubara. Dengan demikian, akan dilihat apakah pengelolaan usaha pertambangan mineral dan batubara oleh pihak investor akan memberikan kemanfaatan (kesenangan) yang sebesar-besarnya bagi mayoritas rakyat Indonesia. sebagai pendapat Bentham tentang "*the greatest happiness of the greatest number.*"

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disusun beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana konsep hak menguasai Negara terhadap Sumber daya mineral dan batubara?
2. Bagaimana makana kewenangan negara dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara?

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang dilakukan untuk mencari pemecahan permasalahan hukum, sehingga hasil penelitian ini dilakukan untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai permasalahan yang diajukan serta dapat diterapkan dalam praktek hukum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dikaji. Peneliti perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undang pengelolaan sumber daya alam baik Migas maupun Minerba agar dapat menangkap kandungan filosofi yang ada di belakangnya. Memahami kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang itu, akan dapat

menyimpulkan ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi.²

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.³

Pendekatan analitis (*analitical approach*) berguna untuk menginterpretasi secara logis, sistemis dan konsisten dimana dilakukan penelaahan data yang lebih rinci dan mendalam, Data sekunder yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, diolah, dianalisa dan ditarik kesimpulan menggunakan metode yuridis kualitatif.

PEMBAHASAN

A. Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Sumber Daya Mineral Dan Batubara

Konsep hak dikuasai negara dalam UUD NRI tahun 1945 harus dilihat dari sudut pandang hak dan kewajiban negara sebagai pemilik kekuasaan yang diberikan tugas menciptakan kesejahteraan rakyat. Sebagai lembaga penguasa dan pemilik kekuasaan, negara berkedudukan sebagai pengejawantahan dari faham pola hubungan antara perseorangan dengan masyarakat dalam konsepsi hukum adat dimana kristalisasi nilai-nilainya telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945, sehingga hak menguasai negara dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dimaknai bahwa negara telah melaksanakan hak dan kewajibannya yang akan melahirkan kekuasaan, wewenang bahkan daya paksa. Dengan demikian hak dikuasai negara bermakna kewenangan yang dimiliki oleh negara yang berisi

² Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Prenada Media, Cetakan Ke-6, 2010, Jakarta, hlm. 93-94

³ *Ibid.*

wewenang, mengatur, merencanakan, mengelola/mengurus serta mengawasi pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah baik dalam hubungan antara individu, masyarakat dan negara dengan tanah maupun hubungan antara individu, masyarakat dan negara satu dengan lainnya yang berkaitan dengan tanah.

Konsep hak dikuasai negara atas mineral dan batubara merupakan derivasi dari konsep kekuasaan negara atas sumberdaya alam. Pancasila merupakan landasan filosofi penguasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia atas sumberdaya alam yang diselenggarakan oleh pemerintah. Dari perspektif filsafat Pancasila kekuasaan negara atas mineral dan batubara sebagai penjabaran dari nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana terdapat dalam sila kelima Pancasila. Teori kekuasaan negara atas sumberdaya alam merupakan jiwa dari sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dimana sila kelima ini dijiwai dan menjiwai sila pertama, sila kedua, sila ketiga dan sila keempat.. Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa sila kelima dari Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum harus dijadikan landasan teori utama dalam penguasaan negara atas SDA Indonesia. Disamping itu, teori ini juga menjadi dasar kebijakan bagi politik pengaturan hukum bidang-bidang SDA dan sekaligus menjadi dasar politik ekonomi Indonesia, yang kemudian secara normatif dinyatakan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.

Jika menelusuri lebih dalam, rujukan formal penguasaan SDA di Indonesia termasuk dalam hal ini Minerba dapat ditemukan dasar normatifnya pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Inti dari pasal ini adalah dinyatakannya konsep penguasaan oleh negara terhadap sumberdaya alam: Menurut Van Vollenhoven, "Negara sebagai organisasi tertinggi dari suatu bangsa, diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya diberi kewenangan untuk membuat peraturan hukum."⁴

⁴ Sunoto, *Filsafat Pancasila; Pendekatan melalui Metafisika, Logika, dan Etika*, Hinindita, Yogyakarta, 1989, h. 116-117. Menurut Sunoto, Pancasila bersifat normative yang

Terkait dengan teori hak menguasai negara R. Wiratno mengutip pendapat J.J. Rousseau, menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.⁵ Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya kekuasaan bukanlah kedaulatan, kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas. Hukum alam, Hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*. Inilah hukum yang membatasi kekuasaan negara. Sementara itu Notonagoro mengutip pendapat Van Vollenhoven, bahwa negara sebagai organisasi yang paling tinggi dari bangsa diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya sesuai dengan posisinya yang mempunyai kewenangan dalam aturan hukum.⁶ Wewenang negara dalam konteks ini sering dikaitkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty atau souveranitet*).

Menurut Pan Mohammad Faiz menjelaskan konsep hak dikuasai negara ialah negara melalui pemerintah punya kekuasaan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas SDA dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan SDA. Itulah sebabnya SDA yang penting dan terkait dengan hajat hidup orang banyak, dikuasai negara dan dijalankan oleh pemerintah, supaya SDA dapat dinikmati oleh rakyat secara berkeadilan, terjangkau, dalam situasi makmur dan sejahtera, adil dan merata.⁷

merupakan ukuran bagi seluruh kegiatan kenegaraan, kemasyarakatan, dan perorangan. Karenanya, Pancasila harus dijadikan sebagai garis pengarah yang memberikan petunjuk untuk menuju arah yang sudah ditentukan. Karena tujuan yang hendak dicapai adalah masyarakat adil-makmur, material-spiritual berdasarkan Pancasila, maka Pancasila adalah tepat sekali sebagai garis pengarah, karena di dalam diri Pancasila terkandung nilai-nilai yang berasal dari dirinya sendiri, maka nilai-nilai tersebut selalu memancar keluar.

⁵ R. Wiratno, at al, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta: 1958, h. 176

⁶ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara Jakarta, 1984 (selanjutnya Notonagoro I), h. 99.

⁷ Pan Mohammad Faiz, *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, <http://jurnalhukum.blogspot.com/2006/10>

Bertolak dari ketiga teori yang disebutkan di atas, maka secara konseptual hak dikuasai negara atas SDA bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga negara menerima kekuasaan atau wewenang untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi SDA yang ada dalam wilayah negara secara intensif.

Selanjutnya, selain mengacu pada teori kekuasaan atas sumberdaya alam berdasarkan Falsafah Pancasila sebagai *grand theory*, juga digunakan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) yang diajukan oleh Hans Kelsen dan teori *sociological jurisprudence* yang dikemukakan oleh Eugen Erhlich dan Roscou Pound sebagai *middle range theory*. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁸ Sehingga, norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma, akan semakin abstrak sifatnya, dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya, akan semakin konkrit norma tersebut. Norma yang paling tinggi, yang menduduki puncak piramida, disebut oleh Kelsen dengan nama *Grundnorm* (norma dasar).

Penafsiran mengenai konsep dikuasai negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 juga dapat dicermati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan SDA. Putusan MK dalam Perkara UU tentang Minyak dan Gas, UU tentang

⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Sekretariat KIH – UI, Jakarta, 1996, h. 28. Dikutip dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russell dan Russell, 1945, h. 35.

Ketenagalistrikan, dan UU tentang Sumberdaya Air, menafsirkan mengenai “hak menguasai negara (HMN)” tidak bermakna bahwa negara memiliki, melainkan dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melaksanakan pengaturan (*regelendaad*), melaksanakan pengurusan (*bertuursdaad*), melaksanakan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melaksanakan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Putusan MK di atas, dikenal dengan istilah *Doktrin Panca Fungsi Penguasaan Negara*. Artinya, dengan putusan MK tersebut telah mengkonstruksi 5 (lima) peranan negara dalam penguasaan cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁹ Beberapa persoalan hukum terkait dengan penguasaan negara terhadap SDA, hukum seharusnya menjadi jembatan dalam mewujudkan apa yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945.¹⁰

Merujuk pada teori di atas, dapat dijelaskan bahwa pemerintah adalah penyelenggara kekuasaan negara terhadap sumber daya Mineral dan Batubara. Kaitannya dengan kekuasaan negara atas mineral dan batubara dalam era otonomi daerah, Darmansyah mengatakan bahwa dalam era otonomi daerah, pelimpahan sebagian kekuasaan kepada daerah disusun berdasarkan pluralisme daerah otonom dan pluralisme otonomi daerah. Lebih lanjut dikatakan bahwa daerah otonom sekarang disusun secara bertingkat yaitu daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan desa sebagai unit administrasi pemerintahan terendah seperti halnya pada saat Orde Baru, melainkan dipilah menurut jenisnya, yaitu daerah otonom provinsi, daerah otonom kabupaten, daerah otonom kota, dan kesatuan MHA sebagai daerah otonom yang asli. Jenis, jumlah tugas dan kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom (otonomi daerah) tidak seragam seluruhnya, tetapi hanya yang bersifat wajib saja yang

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 mengenai Pengujian Undang-Undang Sumberdaya Air.

¹⁰ Alvis Syahrin, *Beberapa Masalah Hukum*, Sofmedia, Jakarta, 2009, h. 2.

sama, sedangkan kewenangan pilihan diserahkan sepenuhnya kepada kabupaten dan kota sebagai daerah untuk memilih jenis dan waktu pelaksanaannya.¹¹

Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimaknakan sebagai bahan galian atau tambang. Konsep bahan galian dapat kita baca dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan adalah, “ Unsur-unsur kimia mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan” termasuk batu-batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam”¹²

Kekuasaan yang berasal dari hak dikuasai negara digunakan untuk mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Sementara itu dalam konsideran Undang-Undang Minerba ditegaskan bahwa,

Mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan sebagai karunia 'ruhan 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

Landasan filosofi ini kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 4 ayat (1) UU Minerba sebagai berikut,” Mineral dan batubara sebagai sumber daya darn yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat”

Dalam konteks hak atas tanah yang pengaturannya dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum, dengan makna hak dikuasai negara atas bahan galian, harus benar-benar dibedakan. Adanya upaya mengaburan makna hak dikuasai negara atas bahan galian selama ini,

¹¹ Darmansyah, *Optimalisasi Pelaksanaan Otonomi Daerah, dalam Otonomi Daerah; evaluasi & proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa-Partnership, Jakarta, 2003, h. 193.

¹² *Ibid*, h. 60

secara sadar atau tidak, telah mendorong pada kondisi pemanfaatan bahan galian yang tidak efisien, karena lemahnya kontrol negara/pemerintah dalam hal pengelolaan bahan galian, yang diusahakan oleh negara.

Jadi dari aspek filosofis, kekayaan alam termasuk Minerba diberikan rakyat kepada Negara, supaya dikelola untuk kemakmuran rakyat yang sebesar besarnya. Pasal 33 UUD NRI 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk menguasai SDA dengan tujuan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Pasal ini juga dapat diterjemahkan sebagai dasar bagaimana seharusnya Negara mengelolanya dengan baik, tidak hanya menguasai. Seharusnya sumber daya alam dikelola secara bijak dan adil, tidak hanya semata-mata melihat pertumbuhan investasi dan devisa negara. Pengaturan secara jelas dan tegas tentang transparansi, partisipasi serta akuntabilitas dalam pengelolaan menuju *good governance* dan demokratisasi pengelolaan pertambangan serta *good mining practice*

Kenyataan ini merupakan fakta, bahwa sesungguhnya kendali negara/pemerintah sangat lemah dalam penguasaan dan pengelolaan bahan galian, dan ini merupakan bukti harus segera diakhirinya doktrin hak menguasai negara hanya sebatas melakukan pengaturan semata. Lebih jauh, bahwa konsep hak menguasai negara yang dimaknai negara hanya sebatas melakukan pengaturan semata, merupakan konsep yang melanggar dan mengkhianati maksud luhur ketentuan Pasal 33 ayat (3), dengan cara melakukan interpretasi sepotong-potong dan tidak utuh.

Pemahaman keliru atas pemaknaan yang telah berjalan puluhan tahun itu, secara konkret berimplikasi pada tidak maksimalnya perolehan negara secara ekonomis yang dapat diterima negara dan dinikmati rakyat. Ketidaktepatan pemahaman hak menguasai negara, yaitu karena dilepaskan dari aspek dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dari satu kalimat utuh dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) dimaksud.

Secara konseptual substansi perundang-undangan yang berkaitan dengan hubungan hukum penguasaan mineral dan batu bara, ini tidak

sesuai lagi dengan tujuan awalnya, hal ini karena ketentuan yang terdapat didalamnya telah memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan bahan galian, sehingga kekuasaan yang dimiliki oleh negara lambat laun menegasikan keberadaan masyarakat dan yang ada kepentingan modal yang didahulukan, bukan kepentingan rakyat atau masyarakat sekitar bahan galian. Kedepan dalam penguasaan negara terhadap Minerba, rakyat yang seharusnya dilibatkan, merasakan manfaatnya, sehingga istilah kemakmuran yang ada Pasal 33 UUD NRI 1945 dapat dirasakan masyarakat, khususnya yang kaya SDA seperti Kaltim.

B. Kewenangan Negara Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubara.

Hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk melakukan penataan, pemanfaatan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian terhadap kegiatan pertambangan mineral dan batubara merupakan kewenangan negara mengelola pertambangan Minerba. Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk mengelola pertambangan¹³

Kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik, yang dijabarkan sebagai hak untuk menjalankan urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah secara umum disebut kewenangan publik¹⁴ Terkait dengan konsep kewenangan publik, Tri Hayati mengutip pendapat Peter Leyland menjelaskan bahwa kewenangan publik memiliki dua ciri utama, yaitu; semua keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mengikat seluruh anggota masyarakat dan setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah merupakan pelayanan publik.¹⁵ Sedangkan menurut Prayudi Atmosudirdjo,

¹³ *Ibid*, h. 62

¹⁴ Safri Nugraha, *Loc.Cit.*

¹⁵ Tri Hayati, *Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Minerba Di Kawasan Hutan Lindung*, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional

kewenangan terdiri atas beberapa wewenang, adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu badan pemerintahan tertentu. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik,¹⁶ misalnya wewenang menandatangani surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi kewenangan).

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara telah memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Pemerintah Pusat Ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2008 dihapus. Perubahan krusial terkait pemindahan perizinan dan pengawasan dari pemerintah daerah kepada pusat. UU No. 3 Tahun 2020 terdapat 15 pasal yang mengalihkan kewenangan daerah kepada pemerintah pusat. Olehnya itu, pengelolaan *natural resource* akan cenderung sentralistik”.

Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat yang diatur dalam Pasal 4 ayat 2 UU No. 3 tahun 2020 lebih terkait dengan kewenangan Atributif, dalam hal ini ialah sentralisasi. Adapun khususnya terkait dengan ketentuan Pasal 35 ayat 4 UU No. 3 Tahun 2020, sebagaimana dikatakan bahwa Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha. Ketentuan tersebut pada dasarnya menyiratkan ketentuan Delegasi. Apakah akan dimaknasi sebagai dekonsentrasi atau desentralisasi, tentu akan menjadi diskursus selanjutnya. Menariknya karena pasal tersebut menyebutkan langsung bahwa kewenangan tersebut didelegasikan. Biasanya dalam undang-undang frasa yang digunakan lebih kepada diserahkan dan lain sebagainya

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, Jakarta, 2013,(selanjutnya Tri Hayati II) h.34

¹⁶ Prayudi Atmosudridjo, *Op.Cit.*, h..78.

Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki lagi satu kewenangan pun dalam urusan pertambangan berdasarkan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota hanya memiliki wewenang atas panas bumi yaitu dalam hal penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah Kabupaten/Kota. Kewenangan tersebut berdasarkan Undang-Undang No. 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi, bukan berdasarkan pada Undang-Undang Minerba.

Implikasi Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki kewenangan:

1. Membentuk struktur satuan kerja perangkat daerah (Dinas Pertambangan)
2. Kewenangan menyusun peraturan daerah (Perda) yang berhubungan dengan pertambangan
3. Kewenangan dalam penerbitan izin usaha pertambangan (IUP) dan izin usaha pertambangan rakyat (IUPR)

Berdasarkan uraian diatas bahwa kehadiran UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pengelolaan sumber daya minerba mengindikasikan kecenderungan menarik kembali kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota oleh Pemerintah Pusat melalui parantara Pemerintah Provinsi yang memang menjadi perpanjangan tangannya. Selain itu, juga menunjukkan adanya beberapa *overlapping* regulasi antara undang-undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga perlunya melakukan revisi terhadap berbagai produk hukum yang saling mengalami kontradiksi.

Sayangnya UU Pemda terbaru terkait pertambangan mineral dan batubara ini berbeda dengan isi undang-undang Minerba yang juga masih berlaku sampai saat ini. Kewenangan izin usaha pertambangan masih ditangan bupati dan walikota. Untuk itulah jika tidak segera dilakukan kajian dan perubahan juga pada undang-undang minerba, maka undang-

undang baru ini akan memicu terjadinya masalah dikemudian hari. Selain gubernur akan kesulitan menjangkau seluruh wilayah tambang yang ada di kabupaten kota. Gubernur juga dimungkinkan tidak memiliki daya dukung lingkungan yang kuat jika ada konflik sosial ditambang. Untuk itulah provinsi masih harus tetap melibatkan kabupaten kota saat menerbitkan izin tambang. Hal ini selain untuk mencegah terjadinya konflik juga terkait aturan tata ruang yang ada di masing-masing kabupaten kota. (ded/rid)

Dari berbagai kewenangan yang diuraikan di atas, kewenangan yang paling penting dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumber daya mineral dan batubara adalah kewenangan dalam pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP) kepada badan usaha, badan hukum atau perorangan yang ditunjuk untuk itu. Undang-Undang Minerba memberikan kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara kepada Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan Kota sesuai kewenangan masing-masing. Dengan demikian dalam pengelolaan pertambangan tidak lagi dikenal tentang penggolongan bahan galian, dimana untuk bahan galian strategis dan vital berada di tangan Pemerintah Pusat. Hanya bahan galian yang bersifat kedaerahanlah yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah, yaitu bahan galian golongan c.

Dengan demikian konsep penguasaan oleh Negara sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD NRI 1945 telah bergeser sangat jauh dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menuju Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Dasar menetapkan hak penguasaan di tangan Pemerintah, didasarkan pada falsafah Pasal 33 UUD NRI 1945 yang mengacu bahwa pengertian "Negara" adalah sebagai pemilik kedaulatan yang dapat bertindak kedalam dan keluar. Dimana dalam hal ini organ yang dapat melakukan tindakan kedalam dan keluar adalah "Pemerintah Pusat", tidak termasuk pengertian "Pemerintah Daerah" (hanya memiliki kewenangan kedalam saja, tidak berdaulat). Dengan demikian konsep penguasaan negara yang sesungguhnya dari Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah di tangan Negara sebagai pemegang kedaulatan dan organ yang dapat bertindak ke dalam dan ke luar mewakili Negara. Dengan demikian

konsep pengelolaan pertambangan yang disesuaikan dengan pemberian otonomi kepada Pemerintah daerah, perlu dikaji kembali agar disesuaikan dengan “konsep penguasaan negara” berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Dan pada akhirnya pengelolaan pertambangan benar-benar dapat mewujudkan sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat.

17

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Konsep hak menguasai Negara terhadap Sumber daya mineral dan batubara 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. UUD NRI mengkonstruksi rakyat secara kolektif telah 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.
2. Kewenangan Negara Dalam Pengelolaan Pertambangan Mineral Dan Batubar berdasarkan mandat rakyat kepada negara tersebut termasuk mandat pengaturan baik legislasi maupun regulasi yang menjadi pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD NBRI 1945 telah termanifestasi dalam berbagai aturan. Berbagai undangundang tersbeut pun banyak yang dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Beberapa pasal bahkan satu kesatuan undangundang dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

¹⁷ Tri Hayati (II), *Op Cit*, h.82.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas penulis menyarankan bahwa Pasal 33 UUD 1945 belum memerlukan aturan organis. Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 33 diatur dalam undang-undang. Sampai saat ini undang-undang khusus mengenai pelaksanaan Pasal 33 belum ada. Diperlukan suatu undang-undang umum yang memberikan arahan dan menjadi pedoman bagi undang-undang spesifik, misalnya undang-undang antara lain minyak dan gas bumi, pertambangan mineral dan batubara, panas bumi, kehutanan, mengenai bagaimana penjabaran dari Pasal 33 UUD 1945. DPR bersama Pemerintah dalam membentuk undang-undang di sektor sumber daya alam harus memperhatikan nilai-nilai filosofi yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sehingga eksistensi liberalisme tidak menghantam nilai-nilai yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Bakri, Muhammad, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta, Cetakan I, 2007,
- Rachman, Irfan Nur, *Legal Policy of Natural Resources Management According to Article 33 UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016
- Erwiningsih, Winahyu, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009,
- Sasmitha, Tody, et.al, *Pemaknaan Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi, (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/ 2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)*, STPN Press, Jakarta,
- Sutedi, Adrian, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012,
- Aminuddin, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012,
- Karim, M. Rusli, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal Usul dan Fungsi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1997,

Konsep Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Mineral Dan Batubara Yang Berkeadilan

BORNEO Law Review

Desember, Volume 6 Issue 2

Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan Bandung:*

CV. Utomo, 2006

Soerjono Soekanto, 2006, Pengantar Penelitian Hukum, Penerbit UI Press,

Undang-undang Nomor 4 tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan

Batubara