

Politik Hukum Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Pendekatan *Economic Analysis of Law*

Hudriyah Mundzir¹, Sri Hudiari², Shohib Muslim³

^{1,2,3} UPT-MKU, Politeknik Negeri Malang

¹hudriyah.mundzir88@gmail.com, ²arini@yahoo.com, ³shohib.muslim@gmail.com

Abstrak

Politik hukum pertambangan mineral dan batubara adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat dan bangsa sebagai bentuk keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa. Adanya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara berdampak adanya kerugian ekonomi masyarakat. Disatu sisi memberikan perlindungan, di lain sisi menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Artikel ini merupakan gagasan konseptual yang membahas politik hukum pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dengan pendekatan *analysis economic of law*. Sistematika pembahasan adalah dengan kajian pustaka tentang politik hukum dan *analysis economic of law* dilanjutkan dengan analisis politik hukum pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dengan pendekatan *analysis economic of law* didukung dengan data-data di lapangan yang merupakan hasil penelitian sebelumnya. Dari analisis dan kajian tersebut melahirkan sebuah kesimpulan, yaitu perlu dilakukan adanya pemaknaan dan rekonstruksi politik hukum pertambangan mineral dan batubara.

Kata kunci : *analysis economic of law*, mineral dan batubara, politik hukum pertambangan minerba

1. Pendahuluan

Kehidupan ekonomi sebuah negara tergantung pada sumber daya yang dimiliki sebuah Negara yang menyertakan pertukaran sumber daya Ismail (2014). Indonesia adalah merupakan salah satu negara di dunia yang mempunyai banyak sumber daya alam (*natural resources*). Sumber daya alam itu ada yang dapat diperbaharui (*renewable*), dan ada juga yang tidak dapat diperbaharui (*renewable*). Sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui adalah seperti emas, tembaga, perak, batubara, intan, nikel, mangan, dan lain sebagainya. Sedangkan sumber daya alam yang dapat diperbaharui adalah seperti air, tumbuhan dan lain sebagainya Nurjaya (2010).

Tujuan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial, yang dilaksanakan melalui ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” Trihastuti (2013).

Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan, dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. Kegiatan pertambangan di Indonesia telah berlangsung lama, diperkirakan sejak ratusan tahun yang lalu. Diawali oleh penambang dari India dan kemudian orang-orang

Cina. Diawali dengan menambang emas dan perak, terutama di Sumatra dan Kalimantan. Emas dan perak ini disebut dengan *swarna dipa*. Bekas-bekas penggalian mereka ini memperlihatkan bahwa kegiatan pertambangan telah berlangsung lama, bahkan kemudian menjadi pedoman bagi penambang Eropa pada ratusan tahun kemudian Sigit (1992).

Orang-orang Cina menambang emas di Kalimantan Barat sejak abad ke-14. Pertengahan abad ke-17 telah ada tambang emas di Sumatra Barat yang dikerjakan oleh Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC). Di masa ini yaitu pada tahun 1710, VOC mengadakan perjanjian pembelian timah dengan Sultan Palembang di Bangka. Tahun 1849 pertambangan batubara yang pertama di nusantara ini di buka di Pengeron Kalimantan Timur oleh perusahaan swasta Belanda *Oost Borneo Maatscappij* (OBM), serta tahun 1851 dan 1887 pertambangan timah di Belitung dan Singkep Departemen Pertambangan dan Energi (1985).

Penerbitan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara membawa efek domino bagi kegiatan pertambangan. Sehingga ketika ada kebijakan pertambangan yang mewajibkan perusahaan tambang untuk melakukan pemurnian dan pengolahan hasil tambang di dalam negeri, mengakibatkan efek domino seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Adanya kebijakan

tersebut menimbulkan kerugian dalam berbagai aspek, baik kerugian Negara maupun kerugian masyarakat ditinjau dari aspek ekonomi.

Disinilah pentingnya pembahasan tentang Politik Hukum Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Pendekatan *Economic Analysis of Law*. Karena akan berdampak pada kekuatan posisi Indonesia dalam menghadapi pasar bebas pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di era Masyarakat Ekonomi ASEAN. Kondisi ekonomi mineral dan batubara sebagai salah satu sumber energi yang sedang kacau tidak memungkinkan Indonesia untuk bersaing di pasar bebas sehingga perlu ditemukan sebuah solusinya.

2. Pembahasan

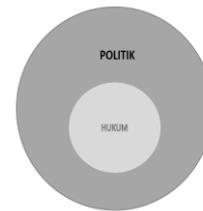
2.1 Politik Hukum

Pembahasan tentang politik hukum seringkali mengalami “*semantic confusion*”. Sehingga perlu sekali membahas tentang istilah dan pengertian politik hukum. Hal ini diperlukan untuk mencari landasan atau dasar pijakan yang sama mengenai pengertian politik hukum. Istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua suku kata yaitu *recht* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda dalam kasus Van der Tas mengandung arti beleid. Kata *beleid* dalam bahasa Indonesia artinya kebijaksanaan. Jadi secara etimologi, politik hukum berarti kebijaksanaan hukum (*legal policy*) Syauckani dan Thohari (2007).

Moh. Mahfud MD mendefinisikan politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara Mahfud (2014). Padmo Wahjono mendefinisikan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk Wahjono (1986). Otong Rosadi menyimpulkan bahwa politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam Negara secara nasional Rosadi (2013). Terdapat dua lingkup politik hukum yaitu politik pembentukan hukum yaitu kebijaksanaan yang berkaitan dengan penciptaan, pembaharuan, dan pengembangan hukum dan politik pelaksanaan hukum yaitu kebijaksanaan yang berhubungan dengan peradilan dan pelayanan hukum.

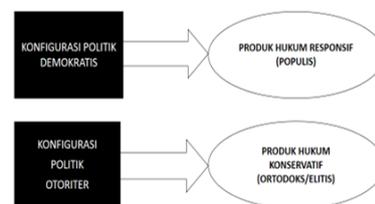
Hukum dan politik mempunyai hubungan yang sejak awal hubungan tersebut tergantung pada asumsi, konsep, atau dasar pandangan yang digunakan. Hubungan hukum dan politik bisa didasarkan pada pandangan *das sollen* (keinginan atau keharusan), bisa pula menurut pandangan *das sein* (kenyataan), atau bisa saja dalam perspektif gabungan keduanya, *das sollen-sein*. Dengan kata

lain suatu pernyataan yang menunjukkan hubungan antara hukum dan politik bisa dibenarkan selama bisa menjelaskan dasar pandangan yang digunakan. Dalam hukum dan politik terdapat hubungan kausalitas antara hukum dan politik yang menggambarkan bahwa hukum yang terpengaruh oleh politik. Karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Dengan demikian, pembuatan dan pelaksanaan undang-undang HAM di era apapun, baik di era demokratis, otoritarian, maupun reformasi atau transisi tetap relevan dan signifikan untuk menggunakan teori konfigurasi politik. Karena pembuatan undang-undang memang berlangsung di dalam dan dengan proses politik.



Gambar 1. Hubungan Antara Politik dan Hukum

Studi politik hukum adalah merupakan bagian dari studi ilmu hukum, yang merupakan ilmu pengetahuan yang terlahir dalam tataran aplikatif dari studi Filsafat Hukum, Teori Hukum, dan Dogmatik Hukum. Sehingga hukum digunakan sebagai cara untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara. Sehingga tugas dari politik hukum adalah memfungsikan hukum secara optimal agar tujuan dan cita-cita negara tercapai. Selain itu terdapat hal yang berpengaruh lebih halus terhadap sifat hukum Indonesia yang baru yang diinginkan oleh kelompok elite yakni ukuran dapat dapat diterimanya hukum itu secara internasional. Orang Indonesia kini menciptakan hukumnya sendiri demi kepentingannya sendiri, tetapi “demi kehormatan negara kita di dunia, kita harus mempunyai sistem hukum yang mutunya setingkat dengan sistem hukum bangsa-bangsa yang beradab” Lev (2014).



Gambar 2. Penggambaran Hubungan Konfigurasi Politik Dengan Produk Hukum.

Kesimpulannya adalah studi politik hukum adalah merupakan bagian dari studi ilmu hukum, yang merupakan ilmu pengetahuan yang terlahir dari tataran aplikatif dari studi Filsafat Hukum, Teori Hukum, dan Dogmatik Hukum.

Politik hukum mempunyai ruang lingkup yang merupakan satu kesatuan yaitu politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum. Dan untuk mengetahui karakter atau pola dari politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum yang harus dilakukan pertama kali adalah mengkaji sistem hukumnya.

2.2 Teori Analisis Ekonomi Terhadap Hukum (*Economic Analysis of Law*)

Globalisasi adalah suatu realitas ganda, pihak kesatu adanya internasionalisasi dari pasar-pasar barang dan faktor produksi dan di lain pihak, pemunculan usaha-usaha industrial yang mampu memikirkan sekaligus perkembangannya di tingkat dunia dan mengerahkan untuk keperluan tersebut strategi global dari produksi (*international division of the process of production*), dari perdagangan (*world standards, world trade-marks, simultaneosly launched products at the three big zones*), dan dari manajemen (*externalization, integration of the contributions of firms specializing in marketing, in making publicity and in accounting and financial audit*) Joesoef (2014).

Teori perubahan sosial modernisasi dan pertumbuhan pembangunan pada dasarnya dibangun atas landasan kapitalisme. Sedangkan pandangan teori kapitalisme sendiri apabila digali secara teoretis, pada dasarnya bersumber dan berakar pada pandangan filsafat ekonomi klasik, terutama ajaran Adam Smith dan termasuk para pengikutnya misalnya; David Ricardo, James Mill kemudian juga Jeremy Bentham, Robert Malthus, yang keseluruhan filsafat pemikir penganut ekonomi klasik tersebut dibangun di atas landasan filsafat ekonomi liberalism Faqih (2001).

Dalam filsafat ekonomi yang berakar pada ekonomi liberalisme ini mereka percaya pada kebebasan individu (*personal liberty*), pemilikan hak pribadi (*privat property*) dan inisiatif serta usaha di sektor swasta (*privat interprise*). Dalam perkembangannya pemikiran ini akan terus mempengaruhi teori-teori perubahan sosial di kemudian hari yang sampai hari ini sudah dirasakan Faqih (2001). Secara teoretik, kapitalisme sebagai ideologi yang bertujuan melakukan penumpukan modal (*capital accumulation*) melalui proses-proses penanaman modal (*capital investmen*), yang dalam praktiknya tidak lain mendorong dan mengharuskan adanya ekspansi keluar dalam perebutan, penguasaan pasar, pasokan bahan baku, dan tenaga kerja semurah mungkin Faqih (1996).

Akibat positif dari kapitalisme tersebut telah berkembangnya mikro ekonomi yang cepat dan kuat yang telah mendorong dan mendukung timbulnya sub-sub bidang kajian baru di bidang Ilmu Ekonomi khususnya sub bidang baru yang disebut dengan analisis ekonomi terhadap hukum (*economis analysis of law theory*).

Pendekatan yang digunakan dalam studi *analysis of law*, maupun studi komparatif hukum

dan ekonomi, menjinakkan doktrin hukum kepada analisis biaya dan keuntungan (*cost and benefit analysis*), serta pada konsep efisiensi ekonomi yang memberikan kemungkinan untuk menarik kesimpulan tertentu mengenai konsekuensi dan nilai-nilai sosial dan aturan hukum tertentu. Manusia sebagai *maximizer* yang rasional dari kepentingannya sendiri, mengandung arti manusia mempunyai respon yang tertentu terhadap insentif yaitu jika keadaan sekeliling seseorang berubah sedemikian rupa sehingga dia dapat meningkatkan kepuasannya dengan berubah sikap Postner (2001). Posner menjelaskan : *Economic analysis of Law has heuristic, descriptive, and normative aspects. As heuristic, it seeks to display underlying unities in legal doctrines and institutions, in its descriptive mode, it seeks to identify the economic causes of legal change, in its normative aspects it advises judges and other policy makers on the most efficient methods of regulating conduct through law.* Nampak jelas bahwa penjelasan ini terkait dengan pertimbangan-pertimbangan atau analisis ekonomi mengandung aspek deskriptif, normatif dan heuristic yang pada akhirnya akan mengidentifikasi adanya logika atau pertimbangan-pertimbangan ekonomi dari efek-efek dan pertimbangan ekonomis terjadinya perubahan hukum.

Makna pemanfaatan sumber daya agraria di Indonesia tentunya tidak dapat dilepaskan dari teori-teori analisis ekonomi terhadap hukum. Sebagaimana dijelaskan oleh Posner : *Exploiting advances in the economics of non market behavior, economics analysis of law has expanded far beyond its original focus of antitrust, taxation, public utility regulation, corporate finance, and other areas of explicitly economic regulation. And within that domain, it has expanded to include such fields as property and contract law.*

Dalam analisis ekonomi ini telah meliputi semua bidang seperti antitrust, perpajakan, regulasi, pembiayaan korporasi dan bidang-bidang peraturan ekonomi, sampai pada hukum kontrak, properti dan masih bidang hukum lainnya. Di sinilah aspek teoretis pendekatan ekonomi terhadap hukum telah mengusulkan adanya kesatuan teori hukum dan hukum yang berfungsi sebagai fasilitator pasar bebas. Namun semua akan menjadi sia-sia karena hukum tidak lagi menjadi fasilitator alokasi sumber daya, karena pemilik modal dan penguasa telah memaksakan kehendak atau mengingkarinya.

Pendukung teori analisis ekonomi terhadap hukum adalah Ronald Coase (*The Coase Theorem*) menjelaskan bahwa *“holds that were market transaction cost are zero, the laws initial assignment is inefficient the parties will rectify it by a corrective transaction”* Postner (2001). Maksud dari Teorema Coase tersebut adalah jika biaya transaksi pasar sebesar nol, fungsi inisial hukum yang mengatur hak-hak tidak relevan/tidak cocok dengan efisiensi, hal ini disebabkan karena para pihak akan melakukan transaksi ulang apabila ternyata

pelaksanaan transaksi tidak mencapai efisiensi. Dengan kata lain hukum sebagai promotor efisiensi harus mampu meminimalkan biaya transaksi. Hukum dalam tugasnya harus mampu mengalokasikan efisiensi.

Coleman yang dikutip oleh Subadi menjelaskan tentang lahirnya konsep-konsep; efisiensi; superioritas, optimalitas, alokasi dan distribusi yang mengedepankan pemikirannya tentang *Pareto*, yaitu: *A situation said to be Pareto-optimal if it is impossible to change it without making a least one person believe he is worse off than before the change. A change is Pareto-superior to another when a least one person believes he is better off by it while no believes off.*"

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa *Pareto-optimality* adalah situasi dimana tidak ada seorangpun dapat memperbaiki keadaan tanpa menyebabkan orang lain menjadi korban atau mengakibatkan kerugian bagi orang lain. Sedangkan *Pareto-superiority* adalah situasi ekonomi dimana pertukaran dilakukan agar dapat menguntungkan seseorang dan tidak mengakibatkan kerugian orang lain, perlu menjadi perhatian bahwa apabila *Pareto-superiority* tidak dapat berjalan maka sesungguhnya dia sudah berada dalam ambang atau masuk dalam *Pareto-optimality*.

2.3 Politik Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara dengan Pendekatan *Economic Analysis of Law*

Secara normatif politik hukum pengelolaan sumber daya alam di Indonesia sudah ditentukan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Menurut Kwik Kian Gie yang dikutip oleh Qurbani (2014) amandemen yang dilakukan terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 berkaitan dengan liberalisasi di sektor pengelolaan sumber daya alam. Pengelolaan sumber daya alam harus memuat tujuh ciri konstistusional, yaitu: *Pertama*, perekonomian bertujuan untuk mencapai kemakmuran bersama seluruh rakyat, hal ini secara eksplisit dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945. *Kedua*, keikutsertaan rakyat dalam kepemilikan, proses produksi dan menikmati hasilnya. Hal ini sesuai dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI 1945. *Ketiga*, sesuai dengan prinsip Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yaitu efisiensi berkeadilan, perekonomian perlu dijalankan dengan menggunakan mekanisme pasar yang berkeadilan yang berdasarkan pada persaingan sehat dan peranan serta kewenangan negara untuk intervensi jika terjadi kegagalan pasar. *Keempat*, peran Negara harus dijamin, sebagaimana dimatkan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 terutama dalam hal perencanaan ekonomi nasional, dalam membentuk dan menegakkan pelaksanaan undang-undang, dan dalam hal melaksanakan program pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pembebasan pajak, pemberian subsidi dan lainnya. *Kelima*, BUMN

sebagai salah satu *soko guru* kegiatan ekonomi menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ini jelas tertuang dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945. *Keenam*, koperasi sebagai *soko guru* perekonomian harus diwujudkan dalam semangat kebersamaan dengan BUMN dan swasta, serta sebagai badan usaha ekonomi rakyat. Ketujuh, perekonomian nasional haruslah merupakan perwujudan dari kemitraan yang sejajar antara koperasi, BUMN dan swasta. Kemitraan yang sejajar bisa dilakukan bagi para pihak yang melakukan transaksi tunggal. Dalam teori kontrak menggambarkan kesepakatan satu pelaku untuk melakukan tindakan yang memiliki nilai ekonomi kepada pihak lain, tentunya dengan konsekuensi adanya tindakan balasan (*reciprocal action*) atau pembayaran. Jadi dalam sebuah kemitraan harus ada tindakan ekonomi yang saling berbalas. Ciri-ciri inilah yang harus diterjemahkan dalam rangkaian peraturan tentang pertambangan mineral dan batubara Yustika (2013).

Pasal 33 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan politik hukum atau kebijakan hukum yang menentukan arah pembangunan hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan demokrasi di bidang pengelolaan sumber daya alam dan demokrasi ekonomi di masa datang. Sehingga pemanfaatan sumber daya alam sangat dipengaruhi oleh hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah yang hubungannya itu dipengaruhi oleh politik hukum pemerintah yang berkuasa. Berbagai kebijakan pengelolaan sumber daya alam menjadi permasalahan hukum yang menarik karena untuk diteliti. Setiap rezim pemerintah yang berkuasa mempunyai penitik beratan yang berbeda dalam meletakkan basis pertumbuhan ekonomi Negara. Pada masa pemerintahan orde baru, pemerintah lebih menitikberatkan pada sektor ekonomi sebagai basis pertumbuhan ekonomi negara. Jadi pertumbuhan ekonomi negara lebih digalakkan dengan tidak menggalakkan dampak pertumbuhan ekonomi terhadap lingkungan.

Hal ini ditandai dengan adanya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967. Kebijakan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 memberikan celah kepada praktek pemanfaatan sumber daya alam pertambangan yang tidak memperhatikan keseimbangan sumber daya alam dan kepentingan masyarakat daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Minerba adalah merupakan salah satu konstruksi

hukum baru yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang penggantinya disebabkan karena Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan tidak memcantumkan secara eksplisit tentang pengaturan pencegahan dan pemulihan untuk daerah sekitar tambang. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah pertumbuhan hukum baru yang mengatur pertumbuhan kegiatan pertambangan di Indonesia dari aspek lingkungannya yang juga menyinggung tentang kemandirian pertambangan Indonesia. Pertumbuhan hukum baru dirangsang oleh adalah modernisasi sosial dan ekonomi yang diciptakan agar dapat diterima hukum itu secara internasional. Orang Indonesia kini menciptakan hukumnya sendiri demi kepentingannya sendiri, tetapi “demi kehormatan negara kita di dunia, kita harus mempunyai sistem hukum yang mutunya setingkat dengan sistem hukum bangsa-bangsa yang beradab” Lev (2014).

Disebut sebagai konstruksi hukum yang dibangun berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, negara sebagai badan publik berwenang mengeluarkan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam, aturan-aturan hukum termasuk perijinan-perijinan. Dalam hal ini kedudukan negara tidak bisa diganggu gugat. Dalam hal kedudukan negara sebagai badan privat, negara bisa digugat pihak lain, mengingat perjanjiannya yang bersifat kontraktual. Sehingga jelas dalam pelaksanaannya pengelolaan sumber daya alam oleh negara tidak terlepas dari kepentingan perekonomian nasional dan keselarasannya dengan perlindungan lingkungan hidup. Oleh karenanya memang tidak bisa dipungkiri bahwa harus ada harmonisasi antara pengelolaan sumber daya alam (pembangunan) dan perlindungan lingkungan hidup (Suteki 2015).

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah merupakan konstruksi hukum yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, yang meletakkan negara sebagai badan publik yang berwenang mengeluarkan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumber daya alam, aturan-aturan hukum termasuk perijinan-perijinan. Dalam hal ini kedudukan negara tidak bisa diganggu gugat. Dalam kedudukan negara sebagai badan privat, negara dapat melakukan kerjasama berbasis kontrak dengan pihak swasta asing maupun dalam negeri untuk pengelolaan sumber daya alam. Dalam hal kedudukan negara sebagai badan privat, negara bisa digugat pihak lain, mengingat perjanjiannya yang bersifat kontraktual. Negara juga berkedudukan sebagai pengatur, pengurus dan pengawas yang berdasarkan pada konsep hak menguasai Negara Suteki (2015).

Kajian dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan

dasar dalam pengelolaan pertambangan yang bertujuan untuk menciptakan keadilan. Namun keadilan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lebih bermotif keadilan ekonomi daripada keadilan ekologi Butar-Butar (2010). Sehingga dengan berdasarkan pada Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan menempatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” dimaknai bahwa hak atas lingkungan yang baik dan sehat adalah bagian dari hak asasi manusia disamping hak asasi manusia yang lain.

Negara sebagai pemegang hak pengelola berdasar pada Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus berpihak kepada kepentingan bangsa. Ideologi keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 Undang-Undang Minerba yang menyatakan bahwa:

“Pertambangan mineral dan/atau batubara dikelola berasaskan:

1. manfaat, keadilan, dan keseimbangan;
2. keberpihakan kepada kepentingan bangsa;
3. partisipatif, transparansi, dan akuntabilitas;
4. berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.”

Meskipun asas keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa sudah tertulis di dalam Undang-Undang Minerba, akan tetapi dalam Penjelasan undang-undang tersebut tidak menjelaskan makna dan hakekat dari asas keberpihakan kepada kepentingan bangsa. Sehingga makna dan hakekat dari asas keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa tidak jelas. Kelemahan dari Undang-Undang Minerba adalah belum mempunyai undang-undang payung sebagai pengawas yang memperjelas keberpihakan negara kepada kepentingan bangsa. Dalam konsideran undang-Undang Minerba tidak terdapat undang-undang yang dijadikan sebagai *umbrella act* dalam pengawasan pelaksanaan Undang-Undang Minerba.

Tujuan dari Undang-Undang Minerba adalah memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan nasional secara berkelanjutan. Pada Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di Dalam Negeri mewajibkan adanya kegiatan pengelolaan dan pemurnian hasil tambang sebelum diekspor. Sehingga menghasilkan manfaat ekonomi, sosial dan budaya. Pasal ini bertujuan untuk memberikan nilai tambah pada hasil tambang yang selama ini diekspor dalam keadaan mentah sehingga nilai ekspornya rendah. Hampir semua perusahaan tambang yang beroperasi di Indonesia belum mempunyai tempat pengolahan dan pemurnian

bahan tambang yang disebut dengan smelter. Sehingga sejak bulan Januari tahun 2014 mulai adanya pemutusan hubungan kerja oleh perusahaan tambang, karena perusahaan tambang tersebut tidak bisa melakukan ekspor (Business News, www.businessnews.co.id), “Menakar Dampak Implementasi Undang-Undang Minerba”, diakses pada tanggal 2 Juli 2016).

Hasil penelitian Mundzir (2014) menunjukkan bahwa dengan adanya pelarangan tersebut, mengakibatkan efek domino dalam dunia pertambangan dan dunia bisnis yang berkaitan dengan kegiatan pertambangan, antara lain: banyak perusahaan tambang yang terpaksa melakukan pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran terhadap pegawainya, seperti operator dan tenaga kontrak lainnya, perusahaan-perusahaan yang terkait dengan dunia pertambangan seperti perusahaan persewaan mobil, persewaan alat berat, persewaan kapal dan lain sebagainya juga menerima dampaknya. Banyak mobil-mobil sewaan yang dikembalikan, di daerah pertambangan seperti di Sulawesi Tenggara menimbulkan dampak sosial yang cukup signifikan, munculnya aksi-aksi penolakan terhadap kebijakan tersebut.

Negara sebagai pihak pembuat kebijakan dalam Undang-Undang Minerba tidak jelas dalam menunjukkan keberpihakannya, apakah memihak kepada negara atau memihak kepada kepentingan rakyat. Negara cenderung mengabaikan fenomena kemajemukan hukum dalam kebijakan pembangunan hukum, penyusunan instrumen hukum, maupun dalam implementasi hukum melalui politik pengabaian fakta kemajemukan hukum (*political of legal pluralism ignorance*) Nurjaya (2015). Sehingga produk peraturan perundang-undangan, terutama yang mengatur pengelolaan sumber daya alam, secara normatif mengabaikan dan mengusur hak-hak masyarakat adat/lokal atas penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam.

Kendala eksternal dari masyarakat sekitar dapat diuraikan atau diminimalisir sejak awal, sehingga nantinya tidak akan mengganggu perusahaan ketika sudah berjalan. Baik atau buruknya perusahaan di mata masyarakat adalah ketika perusahaan mampu membangun sinergi dengan masyarakat dan lingkungan sekitar Prastowo dan Huda (2011). Oleh sebab itu konsep yang dikenal dengan istilah *triple bottom line* Elkington (2008), yakni *planet, profit, and people* haruslah berjalan beriringan dan saling menggerakkan. Konsep *triple bottom line* dapat dimaknai bahwa profit tidak dapat diraih secara maksimal bila kepentingan untuk menjaga lingkungan serta hubungan sosial di masyarakat tidak diperhatikan.

3. Kesimpulan

Negara mewujudkan keberpihakannya dengan memberikan perlindungan terhadap sumber daya mineral dan batubara yang berupa bahan hukum

yaitu pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dalam kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Pasal 33 UUD 1945 melahirkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kegiatan pertambangan mineral dan batubara seperti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Politik hukum pengelolaan pertambangan mineral dan batubara di Indonesia adalah memberikan perlindungan ekonomi bagi masyarakat dan negara, meskipun menimbulkan kerugian bagi masyarakat secara sosial. Dalam pendekatan *analysis economic of law*, situasi ini disebut sebagai *pareto-optimality*. Karena ketika negara melakukan perbaikan kebijakan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang bertujuan menguntungkan masyarakat dan negara, di lain pihak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Sehingga solusinya adalah negara juga harus bisa mengatasi kerugian-kerugian yang terjadi dengan melakukan pemaknaan dan rekonstruksi politik hukum pertambangan mineral dan batubara.

Daftar Pustaka:

Buku

- Diana, Nur Diana. (2012): *Hadist-Hadist Ekonomi* cetakan ketiga April 2012. Malang. UIN-MALIKI PRESS (Anggota IKAPI) Malang.
- Faqih, Mansour. (1996): *Refleksi Gerakan Lingkungan; Sebuah Pengantar*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Ismail, Munawar, dkk. (2014): *Sistem Ekonomi Indonesia dalam Tafsiran Pancasila dan UUD 1945*. Jakarta. Penerbit Erlangga.
- Joesoef, Daoed, (2014): *Studi Strategi Logika Ketahanan dan Pembangunan Nasional*. Jakarta. PT. Kompas Media Nusantara.
- Lev, Daniel S. (2014): *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan* Cetakan IV Juni 2014, Jakarta. LP3ES anggota IKAPI.
- MD. Moh. Mahfud. (2014): *Politik Hukum di Indonesia* cetakan VI, Jakarta. PT RajaGrafindo Persada.
- Nurjaya, I Nyoman. (2008): *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*. Jakarta. Prestasi Pustaka Publisher.
- Nurjaya, I Nyoman. (2015): *Menuju Pengakuan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya alam: Perspektif Antropologi Hukum*, yang ditulis dalam buku yang berjudul *Relasi Negara dan Masyarakat Adat Perebutan*

Kuasa atas Hak Pengelolaan Sumber Daya Alam. Malang. Surya Pena Gemilang.

Prastowo, Joko dan Huda, Miftachul. (2011): *Corporate Social Responsibility (Kunci Meraih Kemuliaan Bisnis)*. Bantul. Samudra Biru

Rosadi, Otong. (2013): *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum Edisi II 2013*. Yogyakarta. Thafa Media.

Rachbini, Didik J. (1995): *Resiko Pembangunan yang Dibimbing Utang*. Jakarta. Garmedia Widiasarana.

Sigit, Soetaryo dan Simatupang Margin. (1992): *Sejarah dan Kebijakan Pengembangan Pertambangan Indonesia*. Jakarta. Asosiasi Pertambangan Indonesia

Syaukani, Imam dan Thohari, A. Ahsin. (2007): *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta. RajaGrafindo Persada

Suteki. (2015): *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia*. Seminar, Kongres, dan Call for Papers Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia Semarang. 15-16 April 2015. Yogyakarta. Thafa Media.

Trihastuti, Nanik. (2013): *Hukum Kontrak Karya Pola Kerjasama Pengusahaan Pertambangan Indonesia*, Malang. Setara Press.

Wahjono, Padmo. (1986): *Negara Berdasarkan Atas Hukum* cetakan II. Jakarta. Ghalia Indonesia.

Yustika, Ahmad Erani. (2013): *Ekonomi Kelembagaan Paradigma, Teori, dan Kebijakan*. Jakarta. Erlangga.

Jurnal dan Artikel

Business News, www.businessnews.co.id, “Menakar Dampak Implementasi Undang-Undang Minerba”, diakses pada tanggal 2 Juli 2016.

Departemen Pertambangan dan Energi, *40 Tahun Peranan Pertambangan dan Energi 1945-1985*.

Butar-Butar, Franky. (2010): *Penegakan Hukum Lingkungan di Bidang Pertambangan*, Jurnal Yuridika Volume 25 Nomor 2, Mei-Agustus 2010, halaman 185-203

Elkington, John. (1998): *Accounting For The Triple Bottom Line, Measuring Business Excellence*, Vol. 2 Iss: 3, pp.18 – 22.

Kwik Kian Gie, *Siasat Liberalisasi Ekonomi, Reform review (Jurnal Untuk Kajian dan Pemetaan Krisis)*, Volume II Nomor 1 April – Juni 2008.

Nurjaya, I Nyoman. (2010): di *The International Seminar in Environmental Law Development and Reform of Asian Countries, Canada, and Australia : A Comparative Perspective* pada tanggal 25-27 Februari 2010 di Malang

Posner, Richard A. (2001): *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press. London, England: Harvard University Press, Cambridge.

Qurbani, Indah Dwi. (2012): *Politik Hukum Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*, Jurnal Arena Hukum Volume 6 Nomor 2, Agustus 2012, halaman 79-154

Hasil Penelitian

Hudriyah Mundzir, dkk, *Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral dan Batubara jo. Pp Nomor 1 Tahun 2014 Mengenai Pelarangan Ekspor Hasil Tambang Mineral Mentah* dibiayai dengan Dana DIPA Nomor: SP_DIPA-023.04.2.576811/2014 tanggal 5 Desember 2013 Politeknik Negeri Malang dengan Surat Perjanjian Nomor:6067/PL.2.1/HK/2014