

MENILIK REZIM PENGELOLAAN TAMBANG FREEPORT DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT: PERPANJANGAN KONTRAK KARYA ATAU PERALIHAN KE REZIM PERIZINAN?

Ananda Prima Yurista*, Rizky Septiana Widyaningtyas, Alda Awwalil
Hasani*****

*, **, *** Staf Pengajar Departemen Hukum Agraria dan Departemen Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Korespondensi: aprimayurista@gmail.com
Naskah dikirim: 13 Nopember 2019
Naskah diterima untuk diterbitkan: 11 Februari 2020

Abstract

The management of mineral and coal mining by Freeport has been carried out since 1967 based on a work agreement/contract of work, which is regulated in Law No. 11 of 1967 concerning Basic Mining Provisions. Since the enactment of Law no. 4 of 2009 concerning Coal Minerals under the authority in the management of minerals and coal changed from a work agreement/contract of work to a mining business permit. This article will try to respond to opportunities for contract extension or termination of work contacts and see which regimes will provide greater opportunities for the benefit of the state (in the sense of greater chance of realizing people's welfare). The provisional hypothesis of this article is that the licensing regime is more appropriate to be the basis for implementing the management of mineral and coal mining.

Keywords: mineral and coal mining, work agreement/contract of work, mining business permit.

Abstrak

Pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara oleh Freeport telah dilaksanakan sejak tahun 1967 dengan mendasarkan pada perjanjian karya/kontrak karya, yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Sejak berlakunya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral Batu Bara alas kewenangan dalam pengelolaan mineral dan batubara berubah dari perjanjian karya/kontrak karya menjadi izin usaha pertambangan. Artikel ini akan mencoba untuk menjawab peluang perpanjangan kontrak atau pengakhiran kontak karya serta melihat rezim manakah yang akan memberikan peluang lebih besar untuk menguntungkan negara (dalam artian berpeluang lebih besar dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat). Hipotesis sementara dari artikel ini adalah bahwa rezim perizinan lebih tepat untuk menjadi dasar pelaksanaan pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara.

Kata Kunci: pertambangan mineral dan batu bara, perjanjian karya/kontrak karya, izin usaha pertambangan.

I. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang kaya akan sumber daya alam di antaranya berupa mineral dan batu bara. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mengungkapkan total sumber daya dan cadangan batu bara nasional saat ini bertambah dari 125 miliar ton sumber dan 25 miliar ton cadangan di tahun 2017, menjadi sekitar 166 miliar ton sumber daya dan 37 miliar ton cadangan.¹ Subsektor mineral dan batubara (minerba) masih menjadi salah satu penyumbang penerimaan Negara yang cukup besar. Tercatat hingga Juni 2018, mengalir Rp 20,1 triliun ke kas negara yang berasal dari royalti, penjualan hasil tambang, dan iuran tetap minerba.²

Pengelolaan mineral dan batu bara diatur berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara. Sebelumnya perihal mineral dan batu bara diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam UU No. 11 Tahun 1967, pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara dilaksanakan berdasarkan pada perjanjian karya/kontrak karya. Hal ini diatur dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 11 Tahun 1967 yang menyatakan bahwa, “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 Kemudian pasca berlakunya UU No. 4 Tahun 2009, alas kewenangan pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara yakni berupa Izin Usaha Pertambangan (IUP).⁴

Secara faktual, hingga saat ini, secara faktual perjanjian karya/kontrak karya masih berlaku di beberapa kegiatan usaha pertambangan mineral dan batu bara, diantaranya di Freeport. Perjanjian karya/kontrak karya di Freeport dinyatakan belum dapat diakhiri karena berbagai alasan diantaranya karena Freeport menolak dan mengatakan bahwa UU No. 4 Tahun 2009 hanya berlaku bagi perusahaan baru.⁵ Di sisi lain, kontrak karya Freeport hanya dapat diakhiri dengan adanya kontrak baru.⁶

Secara normatif, dalam Pasal 169 huruf a dan b UU No. 11 Tahun 1967 bahwa, “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku: (a) Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian; (b) Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan

¹ Mohammad Faizal, “Indonesia Miliki Sumber Daya Batu Bara 166 Miliar Ton”, <https://ekbis.sindonews.com/read/1334981/34/indonesia-miliki-sumber-daya-batu-bara-166-miliar-ton-1535866404>, diakses 12 Maret 2019.

² Tim Komuniaksi ESDM, “Rekonsiliasi Data, Sumber Daya Batubara Indonesia Kini 166 Miliar Ton, Cadangan 37 Miliar Ton”, <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/rekonsiliasi-data-sumber-daya-batubara-indonesia-kini-166-miliar-ton-cadangan-37-miliar-ton>, diakses 12 Maret 2019.

³ Indonesia, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22), Pasal 10 ayat (2).

⁴ Indonesia, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), Pasal 1 angka 7.

⁵ Redaktur Tribunnews, “Mahfud MD: Kontrak Freeport Tak Bisa Diakhiri Begitu Saja dan Tak Gratis”, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/12/26/mahfud-md-kontrak-freeport-tak-bisa-diakhiri-begitu-saja-dan-tak-gratis?page=2>, diakses 12 Maret 2019.

⁶ Gilar Ramdhani, “Mahfud MF: Kontrak Karya Freeport Hanya Bisa Diakhiri dengan Kontrak Baru”, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3856808/mahfud-md-kontrak-karya-freeport-hanya-bisa-diakhiri-dengan-kontrak-baru>, diakses 12 Maret 2019.

perjanjian karya perusahaan pertambangan batu bara sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara”.⁷ Perjanjian karya/kontrak karya Freeport dimulai pada tahun 1967 dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dan berakhir pada 1997, namun pada tahun 1991 perjanjian karya/kontrak karya diperbarui.⁸ Berdasarkan uraian di atas maka menjadi penting untuk mengkaji: **Pertama**, bagaimana pengaturan perjanjian karya/kontrak karya dan izin usaha pertambangan di Indonesia? **Kedua**, bagaimana perbandingan antara perjanjian karya/kontrak karya dan izin usaha pertambangan (manakah yang berpeluang lebih menguntungkan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat)?

II. PENGATURAN PERJANJIAN KARYA/KONTRAK KARYA DAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN DI INDONESIA

2.1. Pengaturan Perjanjian Kontrak/Kontrak Karya

2.1.1. UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

Perkembangan hukum pertambangan diawali dengan adanya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam UU *a quo*, perihal “perjanjian karya” diatur dalam Pasal 10 ayat (2) dan (3) UU No. 11 Tahun 1967 sebagai berikut: **Pertama**, dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor, Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk, dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri.⁹ **Kedua**, perjanjian karya tersebut 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 UU No. 11 Tahun 1967 dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.¹⁰ Dalam UU *a quo*, diatur dalam Pasal 13 UU No. 11 Tahun 1967 ditegaskan bahwa, “Dengan Undang-Undang ditentukan bahan-bahan galian yang harus diusahakan semata-mata oleh Negara dan cara melaksanakan usaha tersebut”.¹¹ Yang kemudian hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 11 Tahun 1967 bahwa penunjukkan sesuatu bahan galian ke dalam sesuatu golongan diatur dengan PP.¹² Dalam Pasal 3 ayat (1) UU *a quo*, diatur bahwa bahan galian golongan a merupakan golongan bahan galian strategis.¹³ Pasal 1 huruf a PP No. 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian sebagai peraturan pelaksana UU No. 11 Tahun

⁷ Indonesia, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), Pasal 1 angka 7.

⁸ Rosa Folia, “Memahami Sejarah Panjang Kontrak Freeport di Indonesia”, <https://www.idntimes.com/business/economy/rosa-folia/memahami-sejarah-panjang-kontrak-freeport-di-indonesia/full>, diakses 12 Maret 2019.

⁹ Indonesia, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22), Pasal 10 ayat (2).

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 10 ayat (3).

¹¹ *Ibid.*, Pasal 13.

¹² *Ibid.*, Pasal 3 ayat (2).

¹³ *Ibid.*, Pasal 3 ayat (1) huruf a.

1967,¹⁴ mengatur bahwa, “Golongan bahan galian yang strategis adalah: (a) minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, gas alam; (b) bitumen padat, aspal; (c) antrasit, batubara, batubara muda; (d) uranium, radium, thorium dan bahan-bahan galian radioaktif lainnya; (e) nikel, kobalt; dan (f) timah”.¹⁵

2.1.2. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

Ketentuan perihal kontrak karya dan perjanjian karya diatur pula dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara yakni: **Pertama**, dalam Pasal 169 huruf a yang mengatur bahwa, “Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukannya sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian”.¹⁶ **Kedua**, dalam Pasal 169 huruf b yang menyatakan bahwa, “Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara”.¹⁷ **Ketiga**, dalam Pasal 170 yang menyatakan bahwa, “Pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”.¹⁸ **Keempat**, dalam Pasal 171 ayat (1) diatur bahwa, “Pemegang kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang telah melakukan tahapan kegiatan eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, atau operasi produksi paling lambat 1 (satu) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini harus menyampaikan rencana kegiatan pada seluruh wilayah kontrak/perjanjian sampai dengan jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian untuk mendapatkan persetujuan pemerintah”.¹⁹ **Kelima**, dalam Pasal 171 ayat (2) menyatakan bahwa, “Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, luas wilayah pertambangan yang telah diberikan kepada pemegang kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara disesuaikan dengan Undang-Undang ini”.²⁰ **Keenam**, dalam Pasal 172 diatur bahwa, “Permohonan kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah diajukan kepada Menteri paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berlakunya Undang-Undang ini dan sudah mendapatkan surat persetujuan prinsip atau surat izin penyelidikan pendahuluan tetap dihormati dan dapat diproses perizinannya tanpa melalui lelang berdasarkan Undang-Undang ini”.²¹

2.1.3. PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

¹⁴ Indonesia, PP No. 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3174), Bagian Mengingat angka 2.

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 1 huruf a.

¹⁶ Indonesia, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), Pasal 169 huruf a.

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 169 huruf b.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 170.

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 171 ayat (1).

²⁰ *Ibid.*, Pasal 171 ayat (2).

²¹ *Ibid.*, Pasal 172.

Perihal kontrak karya dan perjanjian karya diatur pula dalam PP a quo dengan poin-poin pengaturan sebagai berikut: **Pertama**, dalam Pasal 112 angka 1 bahwa, “Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang ditandatangani sebelum diundangkan Peraturan Pemerintah ini dinyatakan tetap berlaku sampai jangka waktunya berakhir”.²² **Kedua**, dalam Pasal 112 angka 2 diatur bahwa, “Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada angka 1 yang belum memperoleh perpanjangan pertama dan/atau kedua dapat diperpanjang menjadi IUP perpanjangan tanpa melalui lelang dan kegiatan usahanya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini kecuali mengenai penerimaan negara yang lebih menguntungkan”.²³ **Ketiga**, dalam Pasal 112 angka 3 mengatur bahwa, “Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada angka 1 yang telah melakukan tahap kegiatan operasi produksi wajib melaksanakan pengutamakan kepentingan dalam negeri sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini”.²⁴ **Keempat**, dalam Pasal 112 angka 6 yang menyatakan bahwa, “Kuasa pertambangan, kontrak karya, dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang memiliki unit pengolahan tetap dapat menerima komoditas tambang dari Kuasa pertambangan, kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara, pemegang IUP, dan IPR”.²⁵ **Kelima**, dalam Pasal 112 angka 8 yang menyatakan bahwa, “Pemegang kuasa pertambangan, kontrak karya, dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara pada tahap operasi produksi yang memiliki perjanjian jangka panjang untuk ekspor yang masih berlaku dapat menambah jumlah produksinya guna memenuhi ketentuan pasokan dalam negeri setelah mendapat persetujuan Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya sepanjang memenuhi ketentuan aspek lingkungan dan konservasi sumber daya batubara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.²⁶

2.2. Pengaturan Izin Usaha Pertambangan

2.2.1. UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

Perihal izin usaha pertambangan telah disinggung dalam pengaturan UU No. 11 Tahun 1967. Hal ini dijelaskan sebagai berikut: **Pertama**, dalam Pasal 11 ayat (2) yang mengatur bahwa, “Pertambangan Rakyat hanya dapat dilakukan oleh Rakyat setempat yang memegang Kuasa Pertambangan (Izin) Pertambangan Rakyat”.²⁷ **Kedua**, dalam Pasal 11 ayat (3) yang menyatakan bahwa, “Ketentuan-ketentuan mengenai Pertambangan Rakyat dan cara serta syarat-syarat untuk memperoleh Kuasa Pertambangan (Izin) Pertambangan Rakyat diatur dalam Peraturan Pemerintah”.²⁸ **Ketiga**, dalam Pasal 26 yang mengatur bahwa, “Apabila telah didapat izin kuasa pertambangan atas sesuatu daerah atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan

²² Indonesia, PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5111), Pasal 112 angka 1.

²³ *Ibid.*, Pasal 112 angka 2.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 112 angka 3.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 112 angka 6.

²⁶ *Ibid.*, Pasal 112 angka 8.

²⁷ Indonesia, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22), Pasal 11 ayat (2).

²⁸ *Ibid.*, Pasal 11 ayat (3).

pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat kepadanya: (a) sebelum pekerjaan dimulai, dengan diperlihatkannya surat kuasa pertambangan atau salinannya yang sah diberitahukan tentang maksud dan tempat pekerjaan-pekerjaan itu akan dilakukan; (b) diberi ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian itu terlebih dahulu”.²⁹

2.2.2. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara

Izin usaha pertambangan (IUP) merupakan dasar pengusahaan mineral dan batubara yang diberikan pemerintah untuk badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat, yang secara lanjut diatur UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, yakni: **Pertama**, dalam Pasal 36 ayat (1) yang mengatur bahwa, “IUP terdiri atas dua tahap: (a) IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan; (b) IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.”³⁰ **Kedua**, dalam Pasal 37 mengatur terkait pihak yang berwenang dalam pemberian IUP, yang berbunyi, “IUP diberikan oleh: (a) bupati/walikota apabila WIUP berada di dalam satu wilayah kabupaten/kota; (b) gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (c) Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³¹ **Ketiga**, dalam Pasal 38 diatur bahwa IUP diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perseorangan.³² **Keempat**, dalam Pasal 40 ayat (1) berbunyi bahwa, “IUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) diberikan untuk 1 (satu) jenis mineral batubara.”³³ **Kelima**, dalam Pasal 41 diatur bahwa, “IUP tidak dapat digunakan selain yang dimaksud dalam pemberian IUP.”³⁴

Keenam, berkaitan dengan jangka waktu IUP, IUP Eksplorasi diatur dalam Pasal 42 yakni, (a) IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral logam dengan jangka waktu paling lama 8 (delapan) tahun; (b) IUP Eksplorasi untuk pertambangan mineral bukan logam dengan jangka waktu 3 (tiga) tahun dan mineral bukan logam jenis tertentu dengan jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun; (c) IUP Eksplorasi untuk pertambangan batuan dengan jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun; (d) IUP Eksplorasi untuk pertambangan batubara dengan jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun.³⁵ Jangka waktu IUP Operasi Produksi diatur dalam Pasal 47 yakni, (a) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun; (b) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral bukan logam dengan jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun; (c) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan mineral bukan logam jenis tertentu dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh)

²⁹ *Ibid.*, Pasal 26.

³⁰ Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959), Pasal 36 ayat (1).

³¹ *Ibid.*, Pasal 37.

³² *Ibid.*, Pasal 38.

³³ *Ibid.*, Pasal 40 ayat (1).

³⁴ *Ibid.*, Pasal 41.

³⁵ *Ibid.*, Pasal 42.

tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun; (d) IUP Operasi Produksi untuk pertambangan batuan dengan jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 5 (lima) tahun; (e) IUP Operasi Produksi untuk Pertambangan batubara dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.

Ketujuh, berkaitan dengan Izin Pertambangan Rakyat (IPR), IPR adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan dalam wilayah pertambangan rakyat dengan luas wilayah dan investasi terbatas.³⁶ Pasal 67 (1) mengatur terkait pihak yang berwenang dalam IPR, yang berbunyi “Bupati/walikota memberikan IPR kepada penduduk setempat, baik perseorangan maupun kelompok masyarakat dan/atau koperasi.”³⁷ Pemberian IPR tersebut selanjutnya oleh bupati/walikota dapat dilimpahkan kewenangannya kepada camat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dalam pemberian IPR, pemohon wajib menyampaikan surat permohonan kepada bupati/walikota.³⁸ **Kedelapan**, dalam Pasal 68 ayat (1) menyatakan, “Luas wilayah 1 (satu) IPR yang dapat diberikan kepada: (a) perseorangan paling banya 1 (satu) hektare; (b) kelompok masyarakat paling banyak 5 (lima) hektare; dan/atau (c) koperasi paling banyak 10 (sepuluh) hektare.”³⁹ Berkaitan dengan jangka waktu IPR yakni 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.⁴⁰

Kesembilan, mengenai Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), IUPK adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.⁴¹ Pasal 74 ayat (1) berbunyi, “IUPK diberikan oleh Menteri dengan memperhatikan kepentingan daerah.”⁴² IUPK diberikan untuk 1 (satu) jenis mineral logam atau batubara dalam 1 (satu) WIUPK.⁴³ **Kesepuluh**, pihak yang mempunyai hak dalam mendapatkan IUPK meliputi badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, baik berupa badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun badan usaha swasta.⁴⁴ Jangka waktu IUPK terdiri dari: (a) IUPK Eksplorasi pertambangan mineral logam, paling lama 8 (delapan) tahun; (b) IUPK Eksplorasi pertambangan batubara, paling lama 7 (tujuh) tahun; (c) IUPK Operasi Produksi mineral logam atau batubara, paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.⁴⁵

2.2.3. PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Izin usaha pertambangan juga diatur dalam PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, dengan poin-poin pengaturan sebagai berikut: **Pertama**, Pasal 4 menyatakan, “Untuk memperoleh IUP, IPR, dan IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), pemohon harus

³⁶ *Ibid.*, Pasal 1 angka 10.

³⁷ *Ibid.*, Pasal 67 ayat (1).

³⁸ *Ibid.*, Pasal 67 ayat (2) dan (3).

³⁹ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (1).

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (2).

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 11.

⁴² *Ibid.*, Pasal 74 ayat (1).

⁴³ *Ibid.*, Pasal 74 ayat (2).

⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 75 ayat (1).

⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 83 huruf e, huruf f dan huruf g.

memenuhi persyaratan administratif, teknis, lingkungan dan finansial.”⁴⁶ **Kedua**, Pasal 84 ayat (1) mengatur, “Pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi Produksi harus mengutamakan kebutuhan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri.”⁴⁷ **Ketiga**, berkaitan dengan kewajiban pemegang IUP dan IUPK yakni, (a) Menyerahkan seluruh data yang diperoleh dari hasil eksplorasi dan operasi produksi kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya;⁴⁸ (b) Menyampaikan laporan tertulis secara berkala atas rencana kerja dan anggaran biaya pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral atau batubara kepada bupati/walikota dengan tebusan kepada Menteri dan gubernur, atau kepada gubernur dengan tebusan kepada Menteri, atau kepada Menteri sesuai dengan kewenangannya;⁴⁹ (c) Menyusun program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar WIUP dan WIUPK;⁵⁰ (d) Menyampaikan rencana dan biaya pelaksanaan program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari rencana kerja dan anggaran biaya tahunan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya untuk mendapat persetujuan;⁵¹ (e) Menyampaikan laporan realisasi program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setiap 6 (enam) bulan kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya;⁵²

III. PERBANDINGAN ANTARA PERJANJIAN KARYA/KONTRAK KARYA DAN IZIN USAHA PERTAMBANGAN (MANAKAH YANG BERPELUANG LEBIH MENGUNTUNGKAN NEGARA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT?)

3.1. Perjanjian Karya/Kontrak Karya

Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan dan Sistem Informasi Wilayah Pertambangan Mineral dan Batubara, disebutkan pengertian kontrak karya. Kontrak karya adalah: “Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia dalam rangka Penanaman Modal Asing untuk melaksanakan usaha pertambangan bahan galian mineral, tidak termasuk minyak bumi, gas alam, panas bumi, radio aktif, dan batubara”.⁵³ Dalam referensi lain, kontrak karya adalah, “Suatu perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Indonesia 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 kedua belah pihak”.⁵⁴ Di dalam kontrak karya tidak

⁴⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5111), Pasal 4.

⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 84 ayat (1).

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 101 ayat (1).

⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 101 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4).

⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 106 ayat (1).

⁵¹ *Ibid.*, Pasal 107.

⁵² *Ibid.*, Pasal 108.

⁵³ Indonesia, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan dan Sistem Informasi Wilayah Pertambangan Mineral dan Batubara, Pasal 1 angka 12.

⁵⁴ Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 130.

hanya mengatur hubungan hukum antara para pihak, namun juga mengatur tentang objek kontrak karya.⁵⁵

Dengan demikian, dapat dikemukakan unsur-unsur yang melekat dalam kontrak karya, yaitu:⁵⁶

- a. Adanya kontraktual, yaitu perjanjian yang dibuat oleh para pihak;
- b. Adanya subjek hukum, yaitu pemerintah Indonesia/Pemerintah Daerah (provinsi/kabupaten/kota) dengan kontraktor asing semata-mata dan/atau gabungan antara pihak asing dan pihak Indonesia;
- c. Adanya objek, yaitu eksplorasi dan eksploitasi;
- d. Dalam bidang pertambangan umum; dan
- e. Adanya jangka waktu di dalam kontrak.

Bentuk kontrak karya yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dengan perusahaan penanam modal asing atau patungan antara perusahaan asing dengan perusahaan domestik untuk melakukan kegiatan di bidang pertambangan umum adalah berbentuk tertulis.⁵⁷ Berikut adalah yang diatur dalam kontrak karya tersebut:⁵⁸

- a. Tanggal persetujuan dan tempat dibuatnya kontrak karya;
- b. Subjek hukum yaitu, Pemerintah Indonesia dengan Penanam Modal Asing;
- c. Definisi, pengertian perusahaan afiliasi, perusahaan subsidiari, perusahaan, individu asing, mata uang asing, mineral-mineral, penyelidikan umum, eksplorasi, wilayah pertambangan, pemerintah, menteri, rupiah, mineral ikutan, penambangan, pemanfaatan lingkungan hidup, pencemaran, kotoran dan wilayah proyek;
- d. Penunjukan dan tanggung jawab perusahaan;
- e. Modus operandi, memuat tentang kedudukan perusahaan, yurisdiksi pengadilan, kewajiban perusahaan untuk menyusun program, mengontrakkan pekerjaan jasa-jasa teknis, manajemen dan administrasi yang dianggap perlu;
- f. Wilayah kontrak karya;
- g. Periode penyelidikan umum;
- h. Periode eksplorasi;
- i. Laporan dan deposito jaminan (*security deposit*);
- j. Periode studi kelayakan (*feasibility studies period*);
- k. Periode konstruksi;
- l. Periode operasi;
- m. Pemasaran;
- n. Fasilitas Umum dan re-ekspor;
- o. Pajak-pajak dan lain-lain kewajiban keuangan perusahaan;
- p. Pelaporan, inspeksi dan rencana kerja;
- q. Hak-hak khusus pemerintah;
- r. Ketentuan-ketentuan kemudahan;
- s. Keadaan kahar (*force majeure*);
- t. Kelalaian (*default*);
- u. Penyelesaian sengketa;

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Andi Surya Nusantara Djabba, "Penyesuaian Kontrak Karya PT Vale Indonesia Tbk. dengan Pemerintah Indonesia Seelah Berlakunya Undang-Undang No. 4 Tahun 2009", Penulisan Hukum, FH, Universitas Hassanudin, 2015, hal. 33.

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 36.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 36-38.

- v. Pengakhiran kontrak;
- w. Kerjasama pihak;
- x. Promosi kepentingan nasional;
- y. Kerjasama daerah dalam pengadaan prasarana tambahan;
- z. Pengelolaan dan perlindungan lingkungan;
- aa. Pengembangan kegiatan usaha setempat;
- bb. Pengambilan hak;
- cc. Pembiayaan;
- dd. Jangka waktu; dan
- ee. Pilihan hukum.

Kelebihan itu antara lain KK memberikan hak sekaligus kepada kontraktor untuk melaksanakan usahanya sejak dari tahap penyelidikan umum (*survey*), eksplorasi sampai dengan eksploitasi, pengolahan dan penjualan hasil produksi tanpa ada pemisahan antara tahap pra-produksi dengan operasi-produksi.⁵⁹ KKP di waktu lalu sangat berhasil menarik para investor asing untuk menanamkan modal mereka di sektor pertambangan dikarenakan beberapa hal, antara lain yaitu:⁶⁰

- a. KKP memuat ketentuan yang mencakup praktis segala aspek pelaksanaan usaha pertambangan;
- b. pemerintah memberi perlakuan *lex specialis* pada KKP, segala ketentuan dalam kontrak tidak akan diubah oleh peraturan perundangan dikemudian hari, kecuali dengan kesepakatan kedua belah pihak;
- c. dalam melaksanakan kegiatannya, kontraktor mendapat hak berkelanjutan (*conjective title*) dari satu tahap ke tahap berikutnya, yaitu tahap penyelidikan umum sampai dengan tahap eksploitasi, pengolahan dan pemasaran;
- d. bila timbul sengketa antara *principal* dan kontraktor yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah atau kompromi, maka kontraktor berhak untuk membawa persoalannya ke arbitrase internasional; dan
- e. KKP baru dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Presiden sesudah terlebih dahulu dikonsultasikan dengan (dan disetujui oleh) DPR, dengan demikian kedudukan KKP secara hukum sangat kuat, boleh dikata hampir sekuat undang-undang.

Di samping itu, kontraktor mempunyai kewajiban keuangan berupa: iuran tetap (dihitung per hektar), royalti (dihitung per unit berat atau kubikasi produk), royalti tambahan bila tambang diekspor tanpa pengolahan, pajak perusahaan, pajak perorangan, PPN pembelian barang, pajak bea cukai impor barang (*import duty*), pajak impor barang, pajak bumi dan bangunan (PBB), pungutan daerah yang pengaturannya disahkan Pemerintah Pusat, pungutan atas penggunaan fasilitas umum, dan pajak kendaraan bermotor.⁶¹

Dalam referensi lain, diuraikan bahwa di dalam kontrak karya yang dibuat para pihak telah diatur dan ditentukan hak dan kewajiban para pihak. Hak Pemerintah Indonesia menerima royalti, pajak-pajak dan lain-lain. Sementara itu, kewajibannya

⁵⁹ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hal. 146.

⁶⁰ Joko Susilo dan Adi Prathomo, *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Minergy Informasi Indonesia, 2004), hal. 28.

⁶¹ Ari Wahyudi Hertanto, "Kontrak Karya (Suatu Kajian Hukum Keperdataan)", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No. 2 April-Juni 2008, hal. 209.

adalah menjaga dan melindungi investasi yang ditanamkan oleh pihak investor. Sedangkan hak penanam modal antara lain:⁶²

1. Hak tunggal untuk mencari dan melakukan eksplorasi mineral di dalam wilayah kontrak karya;
2. Mengembangkan dan menambang secara baik setiap endapan mineral yang ditemukan dalam wilayah pertambangan;
3. Mengolah dan memurnikan, menyimpan dan mengangkut dengan cara apapun semua mineral yang dihasilkan;
4. Memasarkan, menjual atau melepaskan semua produksi di dalam maupun luar negeri;
5. Melakukan semua operasi dan kegiatan lainnya yang mungkin perlu atau memudahkan serta akan dilaksanakan dengan betul-betul memperhatikan persetujuan ini.

Kewajiban penanam modal antara lain:⁶³

1. Menyetor iuran tetap untuk wilayah kontrak karya atau wilayah pertambangan;
2. Menyetor iuran eksplorasi/produksi (royalti) untuk mineral yang diproduksi perusahaan;
3. Menyetor iuran eksploitasi/produksi tambahan atas mineral yang di ekspor;
4. Menyetor pajak penghasilan atas segala jenis keuntungan atau yang diperoleh perusahaan;
5. Menyetorkan pajak penghasilan perorangan;
6. Menyetor Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas pembelian dan barang-barang kena pajak;
7. Menyetor kepada negara bea materai atas dokumen-dokumen yang sah;
8. Menyetorkan pajak bumi dan bangunan (PBB) untuk: (1) Wilayah kontrak karya atau wilayah pertambangan; dan (2) Penggunaan tanah dan ruangan di mana perusahaan membangun fasilitas untuk operasi penambangan;
9. Menyetor pungutan-pungutan administrasi umum dan pembebanan-pembebanan untuk fasilitas atau jasa dan hak-hak khusus yang diberikan oleh pemerintah sepanjang pungutan-pungutan pembebanan itu telah disetujui oleh pemerintah pusat.
10. Menyetorkan pungutan-pungutan administrasi umum dan pembebanan-pembebanan untuk fasilitas atau jasa dan hak-hak khusus yang diberikan oleh pemerintah sepanjang pungutan-pungutan pembebanan itu telah disetujui oleh pemerintah pusat.
11. Menyetorkan pajak atas pemindahan hak kepemilikan kendaraan bermotor dan kapal Indonesia.

3.2. Izin Usaha Pertambangan

Divestasi saham PT Freeport Indonesia (PTFI), melalui penandatanganan pokok-pokok perjanjian (*head of agreement*) terkait penjualan saham Freeport McMoRan INC (FCX) dan Hak Partisipasi Rio Tinto di PT. Freeport Indonesia (PTFI) kepada PT. Indonesia Asahan Aluminium (Persero) atau INALUM.⁶⁴ INALUM merupakan holding industri pertambangan yang saham mayoritasnya dimiliki oleh pemerintah

⁶² Salim H.S., *Hukum Investasi...*, hal. 175-178.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Tanpa nama, "Penandatanganan Pokok-Pokok Perjanjian Divestasi Saham PT Freeport Indonesia", Keterangan Pers Bersama, tanggal 12 Juli 2018.

Indonesia.⁶⁵ Melalui divestasi saham tersebut, kepemilikan saham INALUM pada PTFI menjadi sebesar 51% dari semula 9,36%.⁶⁶ Selanjutnya, pada tanggal 21 Desember 2018, Direktur Jenderal Mineral dan Batu Bara (Minerba), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), resmi menyerahkan dokumen Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) kepada Direktur Utama PTFI.⁶⁷ Dengan demikian, status Kontrak Karya PTFI telah beralih pada Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).⁶⁸

Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) adalah “izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus.”⁶⁹ IUPK merupakan salah satu jenis izin untuk melakukan usaha pertambangan yang dikenal dalam Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara, selain Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR). IUPK diberikan dalam 2 (dua) tahap, yaitu IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi. “IUPK Eksplorasi adalah izin usaha yang diberikan untuk melakukan tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan di wilayah izin usaha pertambangan khusus”.⁷⁰ Sementara IUPK Operasi Produksi adalah izin usaha yang diberikan setelah selesai pelaksanaan IUPK Eksplorasi untuk melakukan tahapan kegiatan operasi produksi di wilayah izin usaha pertambangan khusus meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.⁷¹ Pemberian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi menjadi kewenangan Pemerintah (Menteri).⁷²

Pasal 77 undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara mengatur bahwa IUPK Operasi Produksi dapat diberikan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia yang telah mempunyai data hasil kajian studi kelayakan. Jangka waktu IUPK Eksplorasi pertambangan mineral logam dapat diberikan paling lama 8 (delapan) tahun, sedangkan IUPK Eksplorasi pertambangan batubara dapat diberikan paling lama 7 (tujuh) tahun.⁷³ Sementara jangka waktu IUPK Operasi Produksi mineral logam atau batubara dapat diberikan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun.⁷⁴ Mekanisme lebih lanjut mengenai pengajuan IUPK diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara dan secara teknis dijabarkan dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Perizinan Di Bidang Pertambangan Mineral Dan Batubara (selanjutnya disebut Permen ESDM No. 34 Tahun 2017).

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Vincent Fabian Thomas, "Kementerian ESDM Resmi Terbitkan IUPK Freeport Indonesia", <https://tirto.id/dcqx>, diakses tanggal 3 Agustus 2019.

⁶⁸ Vincent Fabian Thomas, "Kementerian ESDM Resmi Terbitkan IUPK Freeport Indonesia", <https://tirto.id/dcqx>, diakses tanggal 3 Agustus 2019.

⁶⁹ Baca Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁷⁰ Baca Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁷¹ Baca Pasal 1 angka 13 jo. Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁷² Baca Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁷³ Baca Pasal 83 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁷⁴ Baca Pasal 83 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

IUPK merupakan salah satu jenis izin yang dikeluarkan oleh pemerintah, sehingga melekat pula padanya karakteristik izin secara umum. Para ahli memberikan definisi yang beragam mengenai izin. Menurut Sjachran Basah, izin merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan.⁷⁵ Philipus M. Hadjon memberikan makna izin sebagai suatu persetujuan dari penguasa (dalam hal ini adalah pemerintah) berdasarkan undang-undang dan peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan.⁷⁶ Pendapat Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.⁷⁷ Sementara J.B.J.M Ten Berge mengartikan izin sebagai pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.⁷⁸ Adrian Sutedi mengutip pendapat Utrecht yang mendefinisikan izin sebagai keadaan bilamana pembuat peraturan umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih memperkenankannya asal saja diadakan secara ditentukan untuk masing-masing hal konkret (*vergunning*).⁷⁹ Sutedi menambahkan pandangan M.M van Praag yang mengartikan izin sebagai suatu tindakan hukum sepihak (*eenzijdige handeling, eenoverheidshandeling*)⁸⁰. Pendapat Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang pada umumnya dilarang.⁸¹

Izin merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang lahir dari suatu perbuatan hukum pemerintah dalam lapangan hukum publik. Dalam hal ini, perlu kiranya diulas mengenai konsep perbuatan pemerintah dalam teori hukum administrasi negara. Perbuatan hukum pemerintah (*bestuurshandelingen*) adalah setiap perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurorgaan*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*), yang didasarkan atas norma hukum tertentu dan ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum tertentu.⁸² Perbuatan hukum pemerintah pemerintah dibedakan menjadi perbuatan hukum perdata (dalam lapangan hukum privat) dan perbuatan hukum publik. Perbuatan hukum pemerintah dalam lapangan hukum publik, dilakukan oleh pemerintah yang bertindak dalam kedudukan hukumnya sebagai penguasa.⁸³ Perbuatan hukum dimaksud, menimbulkan ikatan hukum publik dengan rakyat yang sifatnya vertikal. Unsur-unsur perbuatan hukum publik pemerintah diuraikan sebagai berikut :⁸⁴

⁷⁵ Sjachran Basah, "Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi", Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1995, hal. 1.

⁷⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Surabaya: Yuridika, 1993), hal. 2

⁷⁷ Ridwan H. R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2003), hal. 198.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 153.

⁷⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 167.

⁸⁰ *Ibid.*, hal. 154.

⁸¹ Ridwan H. R, 2003, *Hukum Administrasi...*, hal. 199.

⁸² W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018) hal.145.

⁸³ *Ibid.*, hal. 146.

⁸⁴ *Ibid.*

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pelaksanaan kepentingan negara dan rakyat;
5. Perbuatan tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Perbuatan hukum publik dilakukan berdasarkan kewenangan pemerintah yang bersifat hukum publik yang hanya dapat lahir dari kewenangan hukum publik pula.⁸⁵

Sementara perbuatan hukum pemerintah dalam ranah hukum perdata merupakan perbuatan pemerintah yang didasarkan atas norma-norma di bidang hukum perdata/privat, yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum dalam lapangan hukum privat.⁸⁶ Ketika pemerintah melakukan perbuatan hukum privat, maka pemerintah menempatkan diri secara sejajar sebagai subyek hukum privat.⁸⁷ Dengan demikian, seluruh syarat sah yang berlaku dalam hukum perdata/privat bagi subyek hukum privat juga berlaku bagi pemerintah.⁸⁸

Dari penjelasan di atas, dapatlah dibandingkan antara “izin” sebagai perwujudan perbuatan hukum publik pemerintah dan “kontrak” yang dibuat oleh pemerintah yang melekat nuansa hukum privat (perbuatan hukum privat). Pertama, izin sebagai perwujudan perbuatan hukum publik pemerintah menempatkan kedudukan pemerintah sebagai penguasa, sehingga memiliki posisi yang lebih kuat dari pemohon izin. Sementara “kontrak” menempatkan kedudukan pemerintah sejajar dengan pihak lain dalam lapangan hukum privat. Kedua, sebagai konsekuensi dari kedudukan penguasa, pemerintah berwenang untuk menentukan dikabulkannya suatu izin sesuai dengan tujuannya. Sementara dalam kontrak, haruslah tercapai kesepakatan antara pemerintah dengan pihak lawan berkontrak melalui proses negosiasi. Ketiga, akibat hukum yang ditimbulkan dari suatu izin dalam lapangan hukum publik, sementara akibat hukum yang ditimbulkan oleh kontrak dalam ranah hukum privat.

Izin digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan kongkrit.⁸⁹ Hal tersebut berarti bahwa persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrumen pelaksana izin itu sendiri. Dari segi masyarakat yang mendapatkan izin, paling tidak ada empat fungsi izin:⁹⁰

1. Izin merupakan landasan hukum. Hal ini karena kegiatan tertentu memang tidak dapat dilaksanakan oleh masyarakat tanpa adanya izin dari pejabat pemerintah yang berwenang. Oleh karena itu, izin menjadi dasar hukum bagi pelaku kegiatan untuk melaksanakan kegiatan usahanya. Tanpa izin, suatu pihak tidak dapat melakukan kegiatan yang dimuat dalam izin tersebut.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 147.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum...*, hal. 3.

⁹⁰ Y. Sri Pudiyatmoko, *Perizinan*, (Yogyakarta: Yudika Utama, 2009), hal. 22.

2. Izin sebagai penjamin kepastian hukum. Di samping identitas pihak yang memperoleh izin, izin juga memuat kegiatan apa yang diizinkan dan batasan kegiatan baik mengenai waktu maupun hal-hal lain yang bersifat objektif. Dengan muatan yang demikian, izin dipergunakan sebagai pegangan oleh pemegang izin serta pihak lain sebagai landasan hukum untuk melakukan kegiatan tertentu.
3. Izin sebagai pelindung kepentingan. Izin dapat juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan kepentingan pemegang izin karena untuk diizinkan melakukan kegiatan tertentu sering kali tidak lepas dari kewajiban pemenuhan persyaratan yang di dalamnya termasuk serangkaian pengujian. Apabila pemohon kemudian diberikan izin, maka dapat dikatakan bahwa kegiatan itu telah teruji sehingga baik dan aman. Dalam hal-hal tertentu, izin juga mempunyai manfaat bagi perlindungan kepentingan masyarakat sebagai pihak ketiga.
4. Izin berfungsi sebagai alat bukti dalam hal adanya klaim. Sebagai sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan dijadikan sebagai landasan hukum untuk melakukan kegiatan, izin dapat digunakan sebagai alat bukti bahwa yang bersangkutan telah mendapatkan perbolehan/perkenan dari pemerintah. Apabila ada pihak lain yang mengklaim sebagai yang berhak untuk melakukan kegiatan yang sama, maka dapat ditunjukkan adanya izin itu. Kalau kemudian ternyata sampai diberikan izin yang sama kemudian timbul sengketa, tentu izin yang telah ada akan dapat digunakan sebagai alat bukti untuk membuktikan siapa yang berhak diantara para pemegang izin tersebut.

Dalam mengarahkan warganya melalui instrumen izin, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertahap seperti kebijakan pengendalian dan pengawasan. Hal tersebut karena pemerintah menggunakan instrumen izin untuk berbagai tujuan yang dalam sudut pandang yang luas adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai konsep negara kesejahteraan. Setidaknya ada dua sudut pandang mengenai tujuan pemberian izin, sebagai berikut:

1. Dari sudut pandang pemerintah
 - a. Untuk melaksanakan peraturan
 - b. Sebagai sumber pendapatan daerah
2. Dari sudut pandang masyarakat
 - a. Untuk adanya kepastian hukum
 - b. Untuk adanya kepastian hak
 - c. Untuk memudahkan mendapatkan fasilitas

IUPK yang diberikan secara bertahap terdiri dari IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi Produksi, memberikan ruang bagi pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan izin. Pemerintah dapat mengontrol dan memastikan kesesuaian pelaksanaan izin dengan jenis izin yang diberikan pada setiap tahap kegiatan. Hal ini ditunjang dengan adanya persyaratan yang ketat dalam pengajuan izin maupun *assessment* untuk kelayakan izin pada setiap tahap dalam usaha pertambangan. Sebagai contoh, pemohon IUPK Eksplorasi wajib memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis, persyaratan lingkungan, maupun persyaratan finansial sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Perizinan Di Bidang Pertambangan Mineral Dan Batubara. Demikian juga IUPK Operasi Produksi dapat diberikan kepada Badan Usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah menyelesaikan tahap IUPK Eksplorasi.

Pemberian IUPK juga diharapkan sekaligus dapat menjadi instrumen untuk mendorong peningkatan kualitas pengelolaan lingkungan di area tambang yang terdampak.⁹¹

Lebih lanjut, jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dapat dikonstruksikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan tafsiran pada frasa “dikuasai negara”, antara lain pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 yang menyatakan bahwa :⁹²

“Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (concessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.”

Berdasarkan tafsiran tersebut maka jelaslah bentuk perusahaan melalui izin, konsesi dan lisensi-lah sebagai hak menguasai negara melalui bestuurdaad paling sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 dan bukanlah bentuk kontrak keperdataan.⁹³ Hal ini diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, bahwa menurut mahkamah hubungan antara negara dengan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat dilakukan dengan hubungan keperdataan, akan tetapi harus merupakan hubungan yang bersifat publik yaitu berupa pemberian konsesi atau perizinan yang sepenuhnya di bawah kontrol dan kekuasaan negara. Kontrak keperdataan akan mendegradasi kedaulatan negara atas sumber daya alam, dalam hal ini mineral dan batubara.⁹⁴

Izin yang diberikan oleh pemerintah memuat adanya ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, serta syarat-syarat tertentu. Terhadap adanya pelanggaran terhadap ketentuan, pembatasan dan syarat tersebut terdapat ancaman sanksi. Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara mengatur mengenai sanksi administratif maupun sanksi pidana, termasuk pada pelanggaran dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan IUPK.⁹⁵ Berdasarkan atas kewenangan hukum publik, pemerintah dapat

⁹¹ Tanpa nama, “Penandatanganan Pokok-Pokok Perjanjian Divestasi Saham PT Freeport Indonesia”, Keterangan Pers Bersama, tanggal 12 Juli 2018.

⁹² Ahmad Redi, “Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016, hal. 630.

⁹³ *Ibid.*, hal. 631.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Baca Pasal 151-Pasal 165 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

memaksakan sanksi dengan kekuasaan yang dimilikinya terhadap adanya pelanggaran ketentuan perizinan. Dengan demikian, melalui sistem perizinan dalam pengelolaan pertambangan, dalam konteks ini pada kasus PT Freeport Indonesia, pemerintah memiliki kedudukan yang kuat untuk memastikan pengelolaan pertambangan mineral memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya demi meningkatkan hajat hidup rakyat Indonesia.

Hal ini selaras dengan tujuan diselenggarakannya perizinan :⁹⁶

1. Keinginan mengarahkan/mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu;
2. Mencegah kerusakan dan/atau pencemaran;
3. Melindungi objek-objek tertentu;
4. Membagi benda-benda, lahan atau wilayah yang terbatas;
5. Mengarahkan/pengarahan dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu.

IV. KESIMPULAN

Pertama, pengaturan perjanjian karya di Indonesia diatur dan berlaku berdasarkan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, namun melalui perkembangannya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral Batubara dan PP No. 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan telah memberlakukan izin usaha pertambangan sehingga kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang dan/atau sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah tersebut tetpa berlaku sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.

Kedua, perbandingan antara perjanjian karya/kontrak karya dan izin usaha pertambangan, dalam hal yang berpeluang lebih menguntungkan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, terletak pada kedudukan pemerintah. Melalui izin usaha pertambangan, kedudukan pemerintah yang mana lebih kuat karena izin yang diberikan oleh pemerintah memuat adanya ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, serta syarat-syarat tertentu sehingga pemerintah memastikan pengelolaan pertambangan mineral memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya demi meningkatkan hajat hidup rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hadjon, Philipus M. Pengantar Hukum Perizinan. Surabaya: Yuridika, 2003.
- Salim, HS dan Budi Sutrisno. Hukum Investasi di Indonesia. Jakarta: PT. Raja GrafindoPersada, 2012.
- Saleng, Akbar. Hukum Pertambangan. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Susilo, Joko dan Adi Prathomo. Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia, Jakarta: Yayasan Minergy Informasi Indonesia, 2004.
- Sutedi, Adrian. Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

⁹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum...*, hal. 4.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018.

Artikel Jurnal

- Djabba, Andi Surya Nusantara. "Penyesuaian Kontrak Karya PT Vale Indonesia Tbk. dengan Pemerintah Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 4 Tahun 2009". *Penulisan Hukum, FH, Universitas Hassanudin*, 2015.
- Hertanto, Ari Wahyudi. "Kontrak Karya (Suatu Kajian Hukum Keperdataan)". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No. 2 April-Juni 2008.
- Redi, Ahmad. "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945". *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016.

Internet

- Faizal, Mohammad. "Indonesia Miliki Sumber Daya Batu Bara 166 Miliar Ton". <https://ekbis.sindonews.com/read/1334981/34/indonesia-miliki-sumber-daya-batu-bara-166-miliar-ton-1535866404>, diakses 12 Maret 2019
- Folia, Rosa. "Memahami Sejarah Panjang Kontrak Freeport di Indonesia". <https://www.idntimes.com/business/economy/rosa-folia/memahami-sejarah-panjang-kontrak-freeport-di-indonesia/full>, diakses 12 Maret 2019.
- Ramdhani, Gilar. "Mahfud MF: Kontrak Karya Freeport Hanya Bisa Diakhiri dengan Kontrak Baru". <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3856808/mahfud-md-kontrak-karya-freeport-hanya-bisa-diakhiri-dengan-kontrak-baru>, diakses 12 Maret 2019.
- Redaktur Tribunnews. "Mahfud MD: Kontrak Freeport Tak Bisa Diakhiri Begitu Saja dan Tak Gratis". <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/12/26/mahfud-md-kontrak-freeport-tak-bisa-diakhiri-begitu-saja-dan-tak-gratis?page=2>., diakses 12 Maret 2019.
- Thomas, Vincent Fabian. "Kementerian ESDM Resmi Terbitkan IUPK Freeport Indonesia". <https://tirto.id/dcqx>, diakses pada tanggal 3 Agustus 2019.
- Tim Komuniaksi ESDM. "Rekonsiliasi Data, Sumber Daya Batubara Indonesia Kini 166 Miliar Ton, Cadangan 37 Miliar Ton". <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/rekonsiliasi-data-sumber-daya-batubara-indonesia-kini-166-miliar-ton-cadangan-37-miliar-ton>, diakses 12 Maret 2019.

Makalah

- Basah, Sjachrah. *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1995.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2010 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5111).

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3174).

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Usaha Pertambangan dan Sistem Informasi Wilayah Pertambangan Mineral dan Batubara.