

# SEJARAH PARADIGMA PENGUASAAN NEGARA TERHADAP BAHAN TAMBANG BATUBARA DAN HUBUNGANNYA DENGAN PERLINDUNGAN HAK-HAK EKONOMI RAKYAT

Janto Chandra\*

**Abstract:** *Indonesia rich the natural resources, such the coal mineral deposits. But in the fact state control of the coal mine is more substance for investment purposes. The economic rights of the people have not been accommodated. There is still often conflicting relating to land by the public. From the historical arrangements control of natural resources since the Dutch era was indeed the economic factor of investment into primary interest and not for the people prosperity that result in people's economic rights unprotected. This article focused on the analysis of the historical of the paradigm of state control of the coal mines material connected to the protection of economic rights of the people.*

ملخص: اندونيسيا الغنية بالموارد الطبيعية، مثل الرواسب المعدنية الفحم. ولكن في سيطرة الدولة حقيقة منجم للفحم هو أكثر مادة لأغراض الاستثمار. لم يتم استيعاب الحقوق الاقتصادية للشعب. لا يزال هناك كثير من الأحيان متضاربة فيما يتعلق بالأرض من قبل الجمهور. من سيطرة الترتيبات التاريخية للموارد الطبيعية بما أن عصر الهولندي في الواقع العامل الاقتصادي من الاستثمار في المصلحة الأساسية. وليس من أجل ازدهار الشعب التي تؤدي إلى حقوق الناس الاقتصادية غير المحمية. وركزت هذه المادة على تحليل تاريخي للنموذج من سيطرة الدولة على المواد مناجم الفحم متصلا حماية الحقوق الاقتصادية للشعب.

**Kata Kunci:** *Sejarah, sumber daya alam, kesejahteraan, hak-hak ekonomi.*

Pelaksanaan pembangunan nasional yang diorientasikan untuk sekedar mengejar target/rate/kuantitas pertumbuhan ekonomi (*economic growth development*), dengan mengabaikan dimensi proses, pada tiga dekade terakhir ini juga telah menimbulkan berbagai sengketa di daerah, sengketa antara

---

\*Alamat koresponden penulis email: [chandra.janto@hotmail.com](mailto:chandra.janto@hotmail.com)

pemerintah dan/atau pelaku usaha dengan komunitas-komunitas masyarakat adat, karena pembangunan dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan keamanan dan represif (*security and repressive approach*), dengan cara mengusir, mengabaikan, dan memarjinalkan nilai-nilai, norma-norma hukum lokal, tradisi dan kepercayaan masyarakat setempat, juga hak-hak masyarakat adat atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam di daerah. Kondisi ini kemudian menyebabkan *cost of development* yang harus dibayar menjadi sangat mahal oleh bangsa, yaitu: hilangnya atau semakin terbatasnya sumber-sumber kehidupan ekonomi masyarakat di daerah (*economical cost*); kerusakan tatanan kehidupan sosial dan budaya masyarakat adat di daerah (*social and cultural cost*) yang tidak pernah dihitung dan diwacanakan sebagai bagian dari hasil negatif proses pembangunan nasional (Nurjaya, I Nyoman, 2008).

Hipotesis dari penyebab konflik pertambangan dan masyarakat di Indonesia adalah faktor politik dan ekonomi yaitu pertama penguasaan lahan tanah ulayat oleh perusahaan tambang dengan payung Ijin Usaha Pertambangan oleh Pemerintah Daerah. Sepanjang 2013, tercatat 369 konflik agraria dimana kasus pertambangan sebesar 38 (10,3%). Dalam teori kelangkaan, disebutkan tekanan penduduk dan kelangkaan lahan untuk produksi akan menyebabkan konflik, karena tekanan penduduk menyebabkan perbedaan akses terhadap sumber daya ekonomi. Konflik penguasaan lahan ini disebabkan oleh tidak adanya pengakuan kuat tentang Hak-Hak masyarakat adat terhadap tanah, wilayah dan sumber daya pertambangan (Ardhyanti, Ermy, 2014).

Besarnya kekuasaan pemerintah untuk mengeluarkan ijin kuasa pertambangan batubara mengakibatkan secara sepihak pemerintah dapat mengklaim suatu wilayah sebagai tanah negara bebas dan memberikan kuasa pertambangan kepada perusahaan tambang batubara berakibat terampasnya wilayah hidup rakyat. Hal inilah yang memicu terjadinya konflik kepemilikan lahan dengan penduduk lokal (Susmiyati, Haris Retno, 2005).

Pembangunan nasional merupakan upaya mewujudkan cita-cita Negara Republik Indonesia yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dirumuskan pada Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum maupun setelah amandemen yang menyatakan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Pasal 33 Undang-Undang Dasar tahun 1945 adalah pasal mengenai keekonomian yang berada pada Bab XIV Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang berjudul "Kesejahteraan Sosial". Kesejahteraan sosial adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. Dengan menempatkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di bawah judul Bab "Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial", berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial.

Pengelolaan sumber daya alam yang baik akan meningkatkan kesejahteraan umat manusia, sebaliknya pengelolaan sumber daya alam yang tidak baik akan berdampak buruk bagi umat manusia. Oleh karena itu, persoalan mendasar sehubungan dengan pengelolaan sumber daya alam adalah bagaimana mengelola sumber daya alam tersebut agar menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi manusia dengan tidak mengorbankan kelestarian sumber daya alam itu sendiri (Fauzi, Akhmad, 2004).

Paradigma penguasaan sumber daya alam dapat dilihat dari instrument hukum (*legal instrument*) yang digunakan pemerintah untuk mengatur penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Jika dicermati secara kritis, maka ditemukan fakta bahwa bentuk perundang-undangan mengenai pengelolaan sumber daya alam yang ada cenderung bernuansa sentralistik, bersifat sektoral, bercorak represif, dan mengedepankan pendekatan keamanan (*security approach*) (Nurjaya, I Nyoman, 2008).

Sumber daya alam selain dapat dikategorikan dalam bentuk modal alam (*natural resources stock*) seperti daerah aliran sungai (*watershed*), kawasan lindung, pesisir dan lain-lain, juga dalam bentuk factor produksi (komoditas) seperti

kayu, rotan, air, mineral, ikan dan lain-lain. Upaya untuk melestarikan dan menjaga keberlanjutan dari kedua kategori sumber daya alam tersebut sangat ditentukan oleh kemampuan daya dukungnya, karena keterbatasan yang dimilikinya untuk menghasilkan komoditas secara berkelanjutan. Selain itu sumber daya alam dapat dikategorikan menjadi sumber daya alam yang terbarukan (*renewable*) dan sumber daya alam yang tidak terbarukan (*nonrenewable*), sehingga pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam perlu dibedakan perlakuannya sesuai dengan karakteristik, potensi dan kapasitas daya dukungnya.

Dalam memahami sumber daya alam, ada dua pandangan yang umumnya digunakan. Pertama adalah pandangan konservatif atau sering disebut juga pandangan pesimis atau perspektif *Malthusian*. (Medema, Steven G and Samuel, Warren J.) Sumber daya alam harus dimanfaatkan secara hati-hati karena adanya faktor ketidak-pastian terhadap apa yang akan terjadi terhadap sumber daya alam untuk generasi mendatang.

Pandangan kedua adalah pandangan eksploitatif atau sering juga disebut sebagai perspektif *Ricardian*. Sumber daya alam dianggap sebagai mesin pertumbuhan untuk menghasilkan produktifitas yang lebih tinggi. Keterbatasan suplai sumber daya alam dapat disubstitusi dengan cara intensifikasi atau ekstensifikasi. Keterbatasan sumber daya alam akan menimbulkan inovasi untuk mencari deposit baru, efisiensi produksi dan peningkatan system daur ulang sehingga dapat mengurangi tekanan terhadap pengurusan sumber daya alam (Fauzi, Achmad, 2004).

Dalam pengertian ilmiah, paradigma antara lain dipahami sebagai keseluruhan konsep yang diterima oleh sebagian besar anggota suatu komunitas ilmiah sebagai suatu ilmu (science) dikarenakan keefektifannya dalam menjelaskan suatu proses, ide, atau sekumpulan data yang kompleks (*Webster's New World Dictionary, third college edition*.)

Selain itu paradigma diartikan sebagai kerangka pemikiran yang meliputi beragam belief atau standar, kerangka tersebut menetapkan ruang dan lingkup dari semua

yang dianggap sah dalam suatu bidang disiplin atau cabang ilmu pengetahuan dimana paradigma tersebut diaplikasikan (Chalmers, AF, 2010)

Bagir Manan merumuskan pengertian dikuasai negara atau hak penguasaan negara sebagai pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atas kekayaan alam, mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan dan penyertaan modal dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu (Manan, Bagir, 1995).

Perkataan "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh Undang-Undang Dasar tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Ketenaga listrikan)

Yang terakhir, pengertian "dikuasai oleh negara" harus dipahami tidak identik dengan "dimiliki oleh negara". Bahkan, dikatakan bahwa pengertian penguasaan oleh negara dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (2) dan (3) tersebut bukan harus diwujudkan melalui kepemilikan negara. Negara cukup berperan sebagai regulator, bukan pelaku langsung.

Dalam Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tidak disebutkan secara eksplisit siapa pemilik kekayaan alam tersebut. Apakah negara atau rakyat Indonesia secara keseluruhan. Selain itu diberikannya urusan pengeluaran ijin kepada pemerintah daerah sejalan dengan semangat otonomi menyebabkan ketidak-pastian hukum.

Kaitan Undang-Undang No 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dengan pasal 33 Undang

Undang dasar tahun 1945 tidak dapat dilepaskan dari Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar pokok-Pokok Agraria. Dalam Pasal 2 Undang-undang Dasar Pokok-pokok Agraria disebutkan :

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar pokok-Pokok Agraria merupakan payung hukum bagi semua peraturan di bidang sumber daya alam termasuk sumber daya alam pertambangan.

Ketentuan tentang Hak Menguasai Negara atas bahan tambang memang tidak disebut secara eksplisit dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Tetapi pengertian agak samar ada dalam UUPA No. 5 tahun 1960. Menurut UUPA pengertian bumi termasuk di dalamnya adalah bahan tambang. Dalam ketentuan pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Pokok Agraria,

dinyatakan "dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air."

Peraturan dalam Undang-Undang No. 4 tahun 2009 ternyata lebih mencerminkan politik hukum liberal yang mengarah ke politik hukum kapitalis daripada mengarah ke politik hukum berdasarkan Pancasila maupun pelaksanaan pasal 33 Undang-Undang Dasar tahun 1945. Selain itu pemanfaatan kekayaan sumber daya alam lebih mencerminkan asas eksploitatif daripada asas kesinambungan pengelolaan sumber daya alam.

Hak-hak ekonomi masyarakat masih sering diabaikan demi kepentingan pembangunan. Penghormatan terhadap hak asasi manusia belum menjadi perhatian utama bila dihadapkan dengan kepentingan pembangunan. Sengketa pertambangan di Indonesia sudah terjadi sejak tahun 1967, yaitu sejak saat dilakukannya kegiatan pertambangan oleh PT Freeport di Papua. Jenis sengketa yang terjadi meliputi sengketa hak atas tanah, lingkungan dan kekerasan. Sengketa pertambangan PT Freeport di Papua dimana PT Freeport beroperasi tanpa memperhatikan hak-hak ekonomi masyarakat lokal. Masyarakat adat Amungwe di Papua hanya menjadi penonton (Bustomi, H Thomas, *Pikiran Rakyat*, 2006).

Artikel ini mencoba memahami paradigma penguasaan Negara atas sumber daya alam bahan tambang batubara dari sejarah paradigma tersebut sejak jaman penjajahan Hindia Belanda sampai dengan Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan batubara.

Kajian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif dengan meneliti hukum positif, yang berupaya untuk memperoleh gambaran dan pemahaman tentang sejarah aturan hukum penguasaan negara dan hubungannya dengan hak-hak ekonomi rakyat. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan bahwa penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah: "penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Oleh karena itu penelitian ini membatasi kajian pada suatu pemerian, analisis atau klasifikasi, dan

penafsiran guna menemukan konsep hukum ideal tentang penguasaan negara atas bahan tambang batubara. Maka penelitian ini tidak secara langsung ditujukan untuk membangun atau menguji hipotesa atau teori (Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1990).

Sejarah peraturan pertambangan batubara di Indonesia dimulai sejak Jaman Penjajahan Belanda yakni Mijnwet, lalu pemerintahan Jepang, jaman kemerdekaan sampai dengan jaman Orde lama, jaman orde Baru dan terakhir sejak tahun 1998 sampai dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

### **Masa kekuasaan VOC (1619-1799)**

Sejarah telah mencatat bahwa penjajahan Belanda atas kepulauan Nusantara berawal pada tahun 1619. Dalam tahun itu pasukan *vereeningde Oost Indische Compagnie* (VOC) dibawah pimpinan Jan Pieterzoon Coen berhasil merebut Jakarta dan kemudian mendirikan kota baru yang diberi nama Batavia. VOC, yang semula merupakan perusahaan dagang Belanda yang bertujuan mendapatkan monopoli atas perdagangan rempah-rempah di wilayah kepulauan Nusantara, kemudian berkembang menjadi suatu kekuatan penjajah. Untuk memenuhi ambisinya, VOC dibawah pimpinan J.P. Coen tidak segan-segan berperang menghancurkan kekuasaan raja-raja pribumi yang menghambat usaha mereka, khususnya kerajaan-kerajaan di Jawa dan Maluku. Kemudian dengan memulai politik *divide et impera* VOC tidak saja berhasil memperluas wilayah perdagangannya tetapi juga memperoleh tambahan tanah jajahan.

Pada akhirnya VOC lebih cenderung untuk mempertahankan dan memperluas tanah jajahan ketimbang melakukan misi utamanya yaitu usaha perdagang. Selain itu, banyak pejabat VOC di Batavia berlaku curang, pemborosan, infensiensi dan korupsi yang turut memperburuk kondisi keuangan perusahaan. Hutang yang sudah menumpuk pada Pemerintah Belanda tidak mungkin lagi terbayar. Akhirnya setelah dinyatakan bangkrut (*failliet*), maka pada tanggal 1 Januari 1800, VOC dibubarkan dengan ketentuan



semua tanah jajahan dan miliknya diambil alih oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda yang berkuasa hingga tanggal 8 maret 1942 yaitu ketika Belanda menyerah tanpa syarat pada balatentara jepang. Selanjutnya bagaimana dan apa yang telah dilakukan Belanda dalam sektor pertambangan selama lebih dari tiga abad penjajahannya di Hindia Belanda. Seotaryo Sigit (1993: 189), menyimpulkan bahwa; "dalam hal penyelidikan geologi yang bersifat mendasar, cukup banyak yang telah melakukan dan dihasilkan oleh para pakar Belanda. Hal ini tidak mengherankan, karena Bangsa Belanda sejak dulu sudah terkenal memiliki ilmuwan-ilmuwan besar di berbagai bidang. Dalam bidang bidang pertambangan sebaliknya, ternyata orang-orang Belanda tidak mampu mengembangkan Hindia Belanda suatu wilayah pertambangan terkemuka, meskipun potensi mineral wilayah ini, sesungguhnya cukup besar. Hal inipun tidak perlu mengherankan, karena negeri Belanda dasarnya rakyat Belanda hidup dari pertanian dan perdagangan".

Sejalan dengan kesimpulan di atas, dapat dipahami, jika VOC sebagai perusahaan dagang dalam meluaskan usahanya ke berbagai macam perkebunan tidak pernah menunjukkan minat pada usaha pertambangan (menambang sendiri). Meskipun demikian, VOC tetap terlihat dalam kegiatan perdagangan hasil-hasil tambang, sebagaimana dicatat oleh sejarah bahwa pada tahun 1710 mulai melakukan pembelian timah dari Sultan Palembang yang dihasilkan oleh tambang-tambang yang dikerjakan oleh orang-orang Tionghwa di pulau Bangka. Bahkan pada akhirnya VOC memperoleh monopoli atas perdagangan timah ini, jadi peranannya hanya sebagai tengkulak yang tidak pernah berminat melakukan pertambangan sendiri.

Setelah pengambilalihan semua milik (asset) dan kegiatan VOC oleh Pemerintah Hindia Belanda sampai jatuhnya Hindia Belanda ke tangan inggris (1811), khusus yang berkenaan dengan usaha/kegiatan pertambangan tidak banyak mengalami perubahan yang berarti. Baru setelah inggris menyerahkan kembali tanah jajahan ini kepada

Belanda (1816) dilakukanlah perubahan dalam cara pemerintahan Hindia Belanda.

Kegiatan pemerintahan selanjutnya hanya mencakup tugas tugas pemerintahan murni, sedangkan kegiatan perdagangan, pertanian, perkebunan dan industri kecil dan sebagainya diserahkan kepada pihak swasta. Dalam suasana liberalisasi perekonomian, muncullah keinginan pihak swasta dan perorangan Belanda untuk mengusahakan pertambangan. Minat swasta tertuju kepada timah dan batubara. Kedua komoditi tersebut memiliki prospek pemasaran yang jelas ketika itu.

Keterlibatan swasta mendorong Pemerintah Hindia Belanda membentuk suatu Komisi khusus (1850) untuk mempelajari dan menyusun bentuk pengaturan usaha pertambangan. Komisi berhasil menyusun sebuah peraturan pertambangan (*mijnreglement*) yang pertama. Peraturan ini memungkinkan pemberian hak atau konsesi penambangan kepada swasta warga Negara Belanda, tetapi masih terbatas untuk daerah-daerah di luar Pulau Jawa. Pengecualian Pulau Jawa karena Pemerintah Hindia Belanda berpendapat akan timbul konflik (*overlapping*) antara hak pertambangan dan system cultuurstelsel dalam pertanian dan perkebunan yang telah diberlakukan di Pulau Jawa. Pemerintah Hindia Belanda rupanya belum mendapatkan cara yang tepat bagaimana cara memisahkan hak atas tanah dan hak atas bahan galian yang terdapat di dalam tanah yang bersangkutan .

Oleh karena mulai dirasakan perlunya mengatur kegiatan pertambangan secara khusus, pada tahun 1852 pemerintah mendirikan "*Dienst van het Mijnwezen*" (Jawatan Pertambangan). Tugas jawatan ini adalah melakukan eksplorasi geologi-pertambangan di beberapa daerah untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Hasil penemuan antara lain; endapan batubara Ombilin Sumatera Barat (1866), namun baru berhasil ditambang oleh Pemerintah pada tahun 1891 (Sigit, Soetaryo, 2010).

Sementara pada bidang usaha perminyakan dimulai tahun 1871. Pengusaha (swasta) Belanda memegang peranan yang aktif, A.J.Zylker, seorang pengusaha tembakau

merupakan pemegang konsesi pertama yang diberikan pada tahun 1883. Kemudian pada tahun 1890 *Royal Dutch Company* mengambil alih konsesi Zylker dan menjadikan perusahaan ini nomor dua terbesar di dunia. Sampai tahun 1911 Royal Dutch-Shell yang dikenal di Hindia Belanda sebagai (*Bataffsche Petroleum Maatschappij* (BPM) merupakan satu-satunya perusahaan minyak yang beroperasi atas dasar konsesi (*concessie*). Konsesi yang berjangka waktu 75 tahun hanya berlangsung hingga tahun 1928, bahkan konsesi tahun 1930 dipersingkat menjadi 40 tahun saja.

Pemerintah Hindia Belanda yang memperoleh *royalty* sebesar 20% dari keuntungan bersih, mulai melakukan intervensi dengan asumsi bahwa sistem konsesi lebih banyak menguntungkan perusahaan. Intervensi ini dengan membentuk *Nederlandsche Indische Ardalie Maatschappij* (NIAM) pada tahun 1930-an, sebagai patungan antara Pemerintah dengan BPM atas dasar *fifty-fifty*. Perkembangan demikian jelas memperlihatkan semakin pentingnya peran pemerintah dan swasta dalam usaha pertambangan.

Pada tahun 1899, pemerintah Hindia Belanda mengundang *Indische Mijnwet* (Staatblad 1899:214). *Indische Mijnwet* hanya mengatur mengenai penggolongan bahan galian dan pengusaha pertambangan. Oleh karena *Indische Mijnwet* hanya mengatur pokok-pokok persoalan saja, sehingga pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan pelaksanaan berupa *Mijnordonnantie* yang diberlakukan mulai 1 Mei 1907. *Mijnordonnantie* mengatur mengenai pengawasan keselamatan kerja (tercantum dalam pasal 356 sampai pasal 612). Kemudian pada tahun 1930 *Mijnordonnantie* 1907 dicabut dan diperbarui dengan *Mijnordonnantie* 1930 yang berlaku sejak 1 Juli 1930. Dalam *Mijnordonnantie* 1930 tidak lagi mengatur mengenai pengawasan keselamatan kerja pertambangan, tetapi diatur tersendiri dalam *Mijn Politie Reglement* (Staatblad 1930 : 341) (Sigit, Soetaryo, 1993).

Undang-Undang Tambang pada jaman penjajahan Belanda menentukan siapa yang berhak menambang, cara memperoleh hak, dan kewajiban pemegang hak. Peraturan polisi tambang menentukan pihak yang berhak mengawasi

usaha menambang dan cara mengawasi. (Darmono, Djoko, 2009)

Dapat dikatakan bahwa di Indonesia sejak jaman pemerintahan Belanda peranan pemerintah dalam pengaturan penguasaan sumber daya mineral sangat kuat. *It is safe to say, therefore, that Indonesia has a long tradition of a strong government role in the development of its mineral resources which is being continued up to the present time.* (Kusumaatmadja, Mochtar, 1974 : 3)

Dalam pelaksanaan *Indische Mijnwet* terdapat hal-hal yang masih menghambat kegiatan swasta, dan telah mengalami dua kali amandement (perubahan) yaitu pada tahun 1910 dan 1918. Setelah itu kegiatan pertambangan swasta dapat benar-benar berkembang dan mencapai puncaknya akhir 1930-an, menjelang pecahnya Perang Dunia II.

Semasa Hindia Belanda, usaha pertambangan dilaksanakan oleh pemerintah maupun oleh swasta dengan menggunakan berbagai pola atau bentuk perizinan. Semula memang telah menjadi kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda untuk mengusahakan sendiri tambang-tambang besar yang dinilai vital seperti tambang batu-bara dan timah. Akan tetapi untuk beberapa proyek yang besar seperti pengembangan tambang nikel di Sulawesi Tenggara, pengusahaannya dilakukan oleh pihak swasta berdasarkan suatu kontrak khusus dari pemerintah. Kontrak itu, dikenal dengan sebutan 5a *contract* karena didasarkan pada ketentuan pasal 5a *Indische Mijnwet*.

Dari sudut perkembangan sejarahnya, Undang-undang pertambangan diperbaharui, dirubah, tetapi perubahan itu dilakukan dalam kaitan dengan skandal-skandal politik yang terjadi baik di Hindia-Belanda maupun di Belanda. Seperti skandal Billiton. Bila skandal kuli di Sumatera Timur telah berperan membidani legislasi sosial pemerintahan kolonial Belanda dengan terbentuknya Inspeksi Perburuhan, maka skandal Billiton juga memiliki peranan penting dalam melahirkan undang-undang pertambangan pertama di Hindia-Belanda. Skandal itu bermula dengan pendirian sebuah

perusahaan Billiton (*Billiton Maatschappij*) pada awal tahun 1852 di pulau Belitung. Pangeran Hendrik, saudara muda Raja William III, keluarga kerajaan Belanda, memainkan peranan penting dalam memuluskan jalan memperoleh izin konsesi selama 40 tahun untuk mengeksploitasi timah di Belitung. (Erman, Erwiza, makalah jaringan advokasi tambang)

Berdasarkan undang-undang No. 10 tahun 1959, maka semua hak pertambangan yang terbit sebelum tahun 1949 yang selama ini belum juga dikerjakan dan diusahakan kembali, ataupun masih dalam taraf permulaan penguasaan dan tidak tidak menunjukkan kesungguhan, semuanya dibatalkan. Ditetapkan pula dalam undang-undang ini, bahwa sambil menunggu undang-undang pertambangan yang baru, maka atas daerah-daerah yang akibat pembatalan tadi menjadi bebas, artinya dapat dimohonkan dan diterbitkan hak pertambangan yang baru dengan ketentuan hak tersebut hanya dapat diberikan kepada Perusahaan Negara dan atau daerah swantara. Penertiban hak pertambangan ini adalah wewenang Menteri Perindustrian (yang waktu itu membawahi sektor pertambangan).

Pada tahun 1960 Pemerintah menerbitkan suatu peraturan mengenai pertambangan yang diundangkan sebagai peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang yang kemudian menjadi undang-undang No.37 Prp. Tahun 1960 tentang pertambangan yang lebih dikenal sebagai undang-undang pertambangan 1960. Undang-undang ini mengakhiri berlakunya *Indische Mijnwet* 1899 yang tidak selaras dengan cita-cita kepentingan Nasional dan merupakan undang-undang pertambangan Nasional yang pertama.

Dalam undang-undang Pertambangan 1960, mengizinkan Pemerintah menarik modal asing untuk mengembangkan bidang eksplorasi dan eksploitasi pertambangan berdasarkan pola *production sharing contract*. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 1963. Pola bagi hasil ini pada dasarnya tidak lain berupa pemimjaman modal dari pihak asing yang akan dibayar kembali dengan hasil produksi. Namun pola ini, ketika itu

tidak berhasil menarik minat swasta ataupun mendatangkan modal dari luar negeri sebagaimana yang diharapkan.

Mineral dan batubara dapat dikelompokkan kedalam kekayaan yang tersimpan didalam tanah. Dengan demikian, mineral dan batubara merupakan obyek kajian dari hukum agraria. Karena pengertian tanah dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria meliputi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Upaya pemerintah untuk meningkatkan nilai tambah ekonomi mineral tambang pada awalnya ditempuh melalui UUPA. Namun, UUPA ini, dikemudian hari tidak cukup mengakomodir peraturan terkait mineral dan batubara karena UU ini lebih memfokuskan pembahasan agraria dalam lingkup agraria yang berada diatas tanah sedangkan agraria dibawah tanah dalam hal ini barang tambang mineral belum terlalu diatur, sehingga kemudian pemerintah melahirkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang di kemudian hari dirubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Makna sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dalam perspektif hukum adalah adanya jaminan hukum atas hak-hak sosial ekonomi rakyat, sehingga dapat hidup dengan layak sebagai warganegara. Dalam kaitannya dengan hak penguasaan dalam pertambangan maka makna itu dapat ditafsirkan keterlibatan rakyat secara hukum dalam penguasaan dan menikmati pemanfaatan segala potensi bahan galian terutama yang ada di lingkungannya (Saleng, Abrer, 2004).

Tetapi dalam Undang-Undang No. 4 tahun 2009, hak rakyat di wilayah pertambangan tidak terjamin. Bila suatu wilayah sudah diberikan IUP atau Ijin Usaha Pertambangan maka rakyat setempat hanya diberi dua pilihan yaitu menerima ganti rugi atau menuntut ke pengadilan. Rakyat di wilayah pertambangan hanya menjadi penonton.

Dalam kenyataan sering kali terjadi konflik antara pengusaha tambang dengan masyarakat adat di daerah tambang tersebut. Hipotesis dari penyebab konflik

pertambangan dan masyarakat di Indonesia adalah faktor politik dan ekonomi (Ardhyanti, Emmy, 2014).

Pertama, penguasaan lahan tanah ulayat oleh perusahaan tambang dengan payung Ijin Usaha Pertambangan oleh Pemerintah Daerah. Sepanjang tahun 2013 tercatat 369 konflik agraria dimana kasus pertambangan sebanyak 38 kasus (10,3%). Tekanan penduduk dan kelangkaan lahan untuk produksi akan menyebabkan konflik, karena tekanan penduduk menyebabkan perbedaan akses terhadap sumber daya ekonomi. Konflik penguasaan lahan ini disebabkan oleh tidak adanya pengakuan kuat tentang Hak-Hak masyarakat adat terhadap tanah, wilayah dan sumber daya pertambangan.

Kedua, konflik vertikal kerap kali dipakai untuk menjelaskan konflik yang terjadi dalam interaksi antara negara dan rakyat. Negara sebagai entitas politik yang memiliki otoritas dan kewenangan memaksa, tampil secara antagonis berhadapan dengan rakyat. Konflik dalam kategori ini terjadi secara tidak berimbang dan kerap kali rakyat sebagai pihak yang dikalahkan. Konflik tambang dan masyarakat adat adalah cermin kegagalan dialog Pemda, Masyarakat Adat dan Pengusaha, mulai dari memutuskan mengekstrak sampai ke rantai nilai distribusi pendapatan dan pengelolaannya.

Ketiga, distribusi sumber daya ekonomi yang tidak adil pada masyarakat adat. Sebagai akibat dari tidak diakuinya hak masyarakat adat untuk pertambangan, maka masyarakat adat tidak memperoleh bagi hasil atas kegiatan pertambangan di tanah ulayat. Banyak studi ekonomi dan politik untuk mempelajari akar masalah konflik. Apabila hal tersebut tercampur, maka akan menyebabkan eskalasi konflik yang lebih besar disertai dengan tindak kekerasan.

Dalam Undang-Undang No.4 tahun 2009 tidak diatur tentang pemanfaatan mineral dan batubara untuk kepentingan dalam negeri. Sebagian besar hasil tambang berorientasi ekspor ke luar negeri sehingga kebutuhan industry dalam negeri seperti PLN sendiri akan kesulitan memanfaatkan batubara dan gas bumi.

## **Kesimpulan**

Sejarah paradigma penguasaan sumber daya alam bahan tambang batubara sejak jaman penjajahan Belanda tidak pernah lepas dari kepentingan ekonomi semata. Paradigma yang dipakai masih mementingkan penguasaan sepenuhnya bahan tambang batubara untuk kepentingan investasi, belum untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Faktor kepentingan ekonomi masih menjadi paradigma utama.

Paradigma penguasaan sumber daya alam belum menerapkan pembangunan berkelanjutan, dimana sumber daya alam harus dikelola untuk menjamin keberlangsungannya. Hak penguasaan Negara terhadap sumber daya alam harus diartikan sebagai hak mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), Pengaturan (*regelendaad*), Pengelolaan (*beheersdaad*) dan Pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Paradigma baru dalam penguasaan sumber daya alam harus menjamin hak-hak ekonomi rakyat yang pada akhirnya untuk kesejahteraan seluruh rakyat.



## Daftar Pustaka

- Chalmers, AF. 2010. *"What Is This Thing Called Science?" dalam Erlin Indarti, "Diskresi dan Paradigma", Pidato Pengukuhan.*
- Dietz, Ton. 1998. *Pengakuan Hak atas Sumber Daya Alam.* kerjasama Pustaka Pelajar. Insist Press dan Remdec.
- Fauzi, Akhmad. 2004. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan, teori dan aplikasi.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- George, Susan, 2002. *Republik Pasar Bebas.* PT Bina Rena Pariwara.
- Hardiman, Budi. 2004. *Filsafat Modern, dari Machiavelli sampai Nietzsche.* Jakarta: Gramedia.
- Huijbers, Theo. 1995. *Filsafat Hukum.* Penerbit Kanisius.
- Kusumaatmadja, Mochtar, Sidharta, B arief. 2000. *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Perrtama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum.* Alumni Bandung.
- Kusumandaru, Ken Budha. 2006. *Karl Marx: Revolusi dan Sosialisme.* Cet Ketiga. Jogjakarta: Resist Book.
- Magnis-Suseno, Franz. 2005. *Pemikiran Karl Marx, Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mahfud, Moh. MD. 2011. *Politik Hukum di Indonesia.* edisi revisi. cet 4. Jakarta: Rajawali Press.
- , 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia.* Jakarta: Rineka Cipta.
- Manan, Bagir. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII. dalam Adrian Sutedi. 2012. *Hukum Pertambangan.* Jakarta: Sinar Grafika.
- Manan, Bagir. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara.* Bandung: Mandar Maju.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum.* cet 6. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Nurjaya, I Nyoman. 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum.* Prestasi Pustaka.

- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- , 2000. *Ilmu Hukum*. Cetakan ke V. Bandung: PT, Citra Aditya Bakti.
- , 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rasjidi, Lili dan I.B Wyasa Putra. 1993. *Hukum sebagai Sistim*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Ritzer, George. 2009. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada Press.
- Saleng, Abrer. 2004. *Hukum Pertambangan*. Cet I. Yogyakarta: UII Press.
- Setiawan, Bonnie. 1999. *Peralihan Kapitalisme di Dunia Ketiga*. Insist Press, KPA dan Pustaka pelajar.
- Sidharta, Bernard Arief. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, Bandung.
- Sigit Soetaryo dan S. Yoedonarpodo. 1993. *Legal Aspect of The Mineral Industry in Indonesia*. Jakarta: Indonesia Mining Association.
- Sodiki, Achmad dan Maladi. 2009. *Politik Hukum Agraria*. Cet I. Mahkota Kata.
- Sutedi, Adrian. 2012. *Hukum Pertambangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Swasono, Sri Edi. 2005. *Ekspose Ekonomika, Mewaspadaai Globalisme dan Pasar Bebas*. Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila.
- , 2005. *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan*. Jakarta: UNJ Press.