

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 latar belakang masalah

Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan tambang. Bahan tambang atau galian itu, meliputi emas, perak, tembaga, minyak, gas bumi, batu bara dan lain-lain. Bahan galian itu dikuasai oleh negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD 1945) yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut hak penguasaan bahan tambang diselenggarakan oleh pemerintah yang berwenang untuk mengatur dan mengawasi pengelolaan atau pengusahaan bahan galian, serta berisi kewajiban untuk mempergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kayanya sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia terbesar adalah pada sektor bahan galian. Istilah bahan galian berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu mineral. Mineral merupakan bijih – bijih dari emas, perak, tembaga, timah, bismut, logam putih, seng, besi, nikel, dan batu bara. Pengolahan dan pemanfaatan bahan galian ini harus melalui kegiatan pertambangan, baik itu migas dan atau minerba (mineral dan batu bara). Disamping mineral, batu bara juga memiliki peran penting dalam perdagangan internasional. Hal itu tidak terlepas

dari kegunaan batu bara sebagai bahan baku alternatif di sektor industri dunia, contohnya terkait dengan energi dalam pembangkitan tenaga listrik tahun 2008 di Indonesia masih didominasi oleh batu bara (58%) dan minyak bumi (20%).¹

Batubara suatu campuran padatan yang heterogen dan terdapat di alam dalam tingkat/grade yang berbeda dari lignit, subbitumine, dan antarasit. Batu bara memiliki peran penting dalam memelihara keselamatan kombinasi energi dunia², yaitu sebagai berikut :

- a) Cadangan batubara sangat banyak dan akan tersedia untuk masa depan tanpa menimbulkan masalah geopolitik dan keamanan.
- b) Batubara tersedia dari berbagai sumber yang banyak pada pasar dunia yang terpasok dengan baik.
- c) Batu bara dapat dengan mudah disimpan di pembangkit – pembangkit listrik dan persediannya dapat digunakan dalam keadaan darurat.
- d) Pembangkit listrik tenaga uap tidak tergantung pada cuaca dan dapat digunakan sebagai pendukung pembangkit listrik tenaga angin dan tenaga air.
- e) Batubara tidak memerlukan penggunaan jaringan pipa dengan tekanan tinggi dan atau jalur pasokan khusus.
- f) Jalur pasokan batubara tidak penjagaan yang membutuhkan biaya tinggi.

¹ harian kompas, Selasa, 20 desember 2008, bisnis dan keuangan, h.17

² [http://google/batubara/Sumber Daya Batubara: Tinjauan Lengkap Mengenai Batubara.pdf](http://google/batubara/Sumber%20Daya%20Batubara%20Tinjauan%20Lengkap%20Mengenai%20Batubara.pdf)

Mineral dan batubara merupakan sumber daya alam tak terbarukan yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, serta memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Kegiatan usaha penambangan mineral dan batubara yang mengandung nilai ekonomi dimulai sejak adanya usaha untuk mengetahui posisi, area, jumlah cadangan, dan letak geografi dari lahan yang mengandung mineral dan batubara. Setelah ditemukan adanya cadangan maka proses eksploitasi (produksi), angkutan, dan industri penunjang lainnya akan memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga akan terbuka persaingan usaha di dalam rangkaian industri tersebut.

Sebagai kegiatan usaha, industri pertambangan mineral dan batubara merupakan industri yang padat modal (*high capital*), padat resiko (*high risk*), dan padat teknologi (*high technology*). Selain itu, usaha pertambangan juga tergantung pada faktor alam yang akan mempengaruhi lokasi dimana cadangan bahan galian. Dengan karakteristik kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara tersebut maka diperlukan kepastian berusaha dan kepastian hukum di dunia pertambangan mineral dan batubara.

Indonesia tentunya juga berkeinginan untuk menjadi negara maju yang berbasiskan industri bukan hanya mengandalkan sumber daya alam sebagai modal pembangunan sehingga sebagian hasil tambang di ekspor ke luar negeri. Ekspor merupakan prioritas bagi Indonesia dan menjadi perhatian lebih dalam memacu pertumbuhan ekonomi Indonesia seiring dengan berubahnya strategi industrialisasi dari penekanan pada industri substitusi impor ke industri promosi ekspor.

Pengutamaan ekspor di Indonesia sudah digalakkan sejak tahun 1983. Sejak saat itu, ekspor menjadi perhatian dalam memacu pertumbuhan ekonomi seiring dengan berubahnya strategi industrialisasi dan penekanan pada industri substitusi impor ke industri promosi ekspor. Sejak tahun 1987 ekspor di Indonesia mulai didominasi oleh komoditi non migas, dimana pada tahun-tahun sebelumnya masih didominasi oleh ekspor migas. Pada tahun 1998 nilai ekspor non migas telah mencapai 83,88% dari total nilai ekspor Indonesia. Sementara pada tahun 1999 peran nilai ekspor non migas tersebut sedikit menurun, menjadi 79,88% atau nilainya 38.873,2 juta US\$ (5,13%). Hal ini berkaitan erat dengan krisis moneter yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997. Tahun 2000 terjadi peningkatan ekspor yang pesat, baik untuk total maupun tanpa migas, yaitu menjadi 62.124,0 juta US\$ (27,66) untuk total ekspor dan 47.757,4 juta US\$ (22,85%) untuk non migas. Dewasa ini ekspor di Indonesia pada Desember 2010 mengalami peningkatan sebesar 7,36 persen, hal tersebut disebabkan oleh nilai ekspor Indonesia secara kumulatif naik 35,38 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Selama ini sifat perekonomian Indonesia masih tergantung pada persediaan cadangan sumber daya alam, salah satu potensi besar kekayaan SDA di Indonesia adalah melimpahnya kandungan sumber mineral dan batu bara, yang hampir tersebar diseluruh penjuru nusantara. Sumber daya mineral dan batu bara merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non renewable resources*) dan jumlahnya yang terbatas, keberadaannya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk menciptakan dan mendorong kesejahteraan

seluruh masyarakat Indonesia. Dengan demikian pemerintah memiliki peranan yang sangat penting dalam menyusun strategi pengelolaan sumber daya mineral dan batu bara dalam mewujudkan tujuan nasional

Semula kebijakan pengelolaan sumber daya mineral dan batu bara diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (selanjutnya disebut UU No.11/1967) , namun dalam perkembangan selanjutnya, sebagai usaha menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta secara berkeadilan serta dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional yang berkelanjutan, maka Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tersebut diubah dengan Undang - Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (selanjutnya disebut UU No. 4/2009).

Sebagaimana peraturan yang ada pada UU No. 11/1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan kemudian diganti dengan UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. UU ini telah menjadi landasan eksploitasi sumberdaya mineral dan batu bara secara besar-besaran untuk mengejar pertumbuhan ekonomi serta diharapkan dapat menyempurnakan kekurangan UU No.11/1967, dan mampu mengembalikan fungsi dan kewenangan Negara terhadap penguasaan sumber daya alam yang dimiliki. Dengan begitu, amanat konstitusi yang menyebutkan bahwa Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat benar-benar dapat diwujudkan

UU No. 4 /2009 yang telah disetujui dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 16 Desember 2008 yang lalu memiliki tujuan untuk meningkatkan nilai tambah di

dalam negeri. Pada UU No. 4/2009, perusahaan tambang diwajibkan mengolah hasil tambang di dalam negeri sekaligus melarang ekspor raw material (bahan mentah). Tujuannya untuk meningkatkan penerimaan negara, membuka lapangan kerja serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan lahirnya UU No. 4/2009 telah menjadi babak baru dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara di Indonesia. Melalui undang-undang ini, pemerintahan daerah benar benar diberdayakan khususnya dengan diberikan wewenang dalam bidang pertambangan mineral dan batu bara.

Jika dibandingkan dengan UU No.11/1967, UU Minerba memang telah memuat beberapa perbaikan yang cukup mendasar, seperti dengan ditiadakannya sistem kontrak karya bagi perusahaan pertambangan digantikan dengan sistem Izin Usaha Pertambangan (IUP). UU No.4/2009 tentang Minerba juga telah mengakomodasi kepentingan daerah dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk dapat menjalankan fungsi perencanaan, pembatasan luas wilayah dan jangka waktu izin usaha pertambangan. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 juga memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang terkait dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang terkait dengan pengembangan potensi daerah.

Namun sejak UU No.4/2009 tersebut secara resmi diberlakukan tanggal 12 Januari 2014 langsung menimbulkan banyak permasalahan. Selain dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan merugikan para Pengusaha Tambang, UU

tersebut juga tidak memberikan kejelasan arah perencanaan, pengelolaan, kebijakan, dan strategi pertambangan nasional yang akan dituju.

Dalam banyak aspek, UU Minerba cenderung masih memuat ketentuan yang bersifat umum, sehingga tidak operasional. Indikasi dari hal tersebut, dari 175 pasal yang terdapat dalam UU Minerba, setidaknya ada 22 pasal yang menyebutkan “ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal ini, akan diatur dengan peraturan pemerintah”, dan 3 pasal menyebutkan “ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal ini, akan diatur dengan peraturan daerah, provinsi, kabupaten dan kota”.

Kehadiran UU Minerba tersebut menuai pro dan kontra. Ada sementara kalangan yang berpendapat bahwa beberapa kebijakan dalam UU Minerba tersebut tidak memberikan kepastian hukum terkait dengan kegiatan usaha di bidang pertambangan mineral dan batubara serta memberikan hambatan masuk bagi pelaku usaha tertentu.

Industri mineral dan batubara menyangkut kepentingan banyak orang, oleh karena itu kondisi di industri tersebut harus berada di dalam persaingan usaha yang sehat. Salah satu syarat terciptanya persaingan yang sehat tersebut adalah tidak adanya hambatan masuk yang berlebihan ke dalam industri tersebut, termasuk hambatan yang berasal dari kebijakan Pemerintah. Terkait dengan hal tersebut, maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melakukan analisa terhadap

UU Minerba dan hasilnya diharapkan dapat memberikan masukan untuk penyusunan peraturan pelaksana UU tersebut.³

Artinya, bagaimana nanti implementasi yang lebih pasti dari UU Minerba ini, dan bagaimana arah serta gambaran pengelolaan sektor pertambangan ke depan yang lebih pasti masih akan sangat bergantung pada situasi, kondisi, dan kepentingan pengambil kebijakan pada saat PP ataupun Perda tersebut dibuat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat didalam pendahuluan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Pengaturan larangan ekspor mineral mentah pada UU No.4/2009.
2. Perlindungan hukum bagi para pelaku usaha pertambangan ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha.

1.3 Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini ditujukan untuk melengkapi dan memenuhi tugas serta persyaratan yang telah ditentukan untuk meraih gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Skripsi ini juga untuk mengetahui lebih dalam tentang larangan ekspor bahan mentah dan menjelaskan perlindungan hukum bagi para pelaku usaha pertambangan di Indonesia untuk mencapai keadilan yang ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha.

³ Anonim, Background Paper Analisis KPPU Terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/positioning_paper_minerba.pdf diakses 10 Februari 2015.

1.4 Metode Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penulisan sebagai berikut :

1.4.1 Tipe Penulisan

Didalam penulisan skripsi ini tipe penelitian yang akan saya gunakan adalah tipe penelitian Yuridis Normatif yang mendasarkan dengan isi peraturan Perundang – Undangan yang berlaku. Sehingga didalam penelitian ini semua data yang telah dikumpulkan baik melalui buku maupun penelitian langsung maka akan didasarkan kembali kepada peraturan perundang – undangan.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan masalah melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang menelaah ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti.⁴ Dalam penulisan ini digunakan berupa peraturan perundang-undangan diantaranya, yaitu :

1. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan Mineral Dan Batu Bara

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 136

3. Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Ketentuan – Ketentuan Pokok Pertambangan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Ketentuan – Ketentuan Pokok Pertambangan
5. Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
6. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
7. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan terhadap permasalahan dengan mendasarkan kepada pendapat sarjana hukum yang diperoleh dari buku-buku literature dan berbagai karya ilmiah hukum.⁵ Konsep dalam penelitian ini yaitu konsep larangan ekspor mineral mentah, konsep persekongkolan dan manipulasi, konsep pemberian izin usaha, dan konsep perlindungan hukum bagi pelaku usaha.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum diperlukan sumber-sumber hukum agar dapat memecahkan isu hukum yang sedang dihadapi sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya. Sumber-sumber penelitian hukum dapat

⁵ Ibid, h. 177

dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum primer adalah sumber bahan hukum yang sifatnya mengikat; yaitu berupa norma-norma hukum (berupa peraturan perundang-undangan) yang ada hubungannya dengan permasalahan dalam penulisan ini. Untuk memperoleh sumber bahan hukum primer penulis melakukan studi dokumen.

2. Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder yaitu sumber bahan hukum yang diperoleh dari sumber-sumber yang menunjang pembahasan permasalahan yang berupa pendapat-pendapat hukum, ajaran-ajaran hukum, literatur hukum, surat kabar, dan artikel dari internet. Untuk sumber hukum sekunder penulis menggunakan beberapa literatur buku dan jurnal yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi.

1.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan – bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dianalisis menggunakan metode deduktif, yaitu dari hal – hal yang umum ditarik menjadi sesuatu yang khusus, dalam pembahasan skripsi ini maka dari sumber-sumber

bahan hukum yang bersifat umum, kemudian disimpulkan menjadi suatu yang khusus yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang dibahas.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Bab I merupakan pendahuluan yang mengemukakan beberapa hal yang menjadi dasar dalam penulisan skripsi ini. latar belakang masalah, rumusan masalah, alasan pemilihan judul, penjelasan judul, tujuan penulisan, dan metode penulisan yang didalamnya terdapat tipe penelitian, sumber bahan hukum dan analisis bahan hukum, pertanggungjawaban sistematika, Didalam bab ini juga diuraikan tentang garis besar dari penulisan skripsi dan arah tujuan dari penulis.

Bab II membahas tentang latar belakang larangan ekspor mineral mentah dan aspek persaingan usaha dalam UU No 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara. Bab II diuraikan secara teoritis dimulai dengan landasan filosofis kebijakan larangan ekspor mineral mentah berdasarkan UU No. 4/2009, pengelolaan dan pemurnian secara domestik serta mengenai sudut pandang persaingan usaha pada UU No. 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Bab III membahas tentang perlindungan hukum bagi para pelaku usaha pertambangan demi tercapainya keadilan ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha. Bab III ini diuraikan secara teoritis dimulai dengan tinjauan yuridis persaingan usaha terkait dengan larangan ekspor mineral mentah oleh Pemerintah Inonesia, persekongkolan dan manipulasi dalam tender yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, dampak persekongkolan tender dalam larangan ekspor, prinsip

prinsip dalam hukum persaingan usaha, persyaratan wajib yang harus dilakukan oleh pelaku usaha untuk menghindari persekongkolan tender dalam ekspor mineral mentah dan perlindungan hukum bagi pelaku usaha berdasarkan analisis Hukum Persaingan Usaha.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran yang diurut berdasarkan pada uraian atau pembahasan yang telah dilakukan dalam bab-bab sebelumnya.

