

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Konsep negara menurut Logemann dalam bukunya *Over De Theorie Van Een Stellig Staatsrecht* adalah negara sebagai organisasi kewibawaan.¹ Negara merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan yang mana alat tersebut berupa organisasi yang berwibawa. Organisasi dalam hal ini diartikan sebagai bentuk bersama yang bersifat tetap dan kewibawaan menunjukkan bahwa organisasi tersebut ditaati oleh rakyat. Dalam rangka untuk menjamin warga negara dalam suatu negara, maka negara merupakan alat untuk mempersatukan bangsanya sebagai tempat berlindung dengan menjamin warga negaranya.²

Negara Kesatuan Republik Indonesia³ adalah negara yang kaya akan sumber daya alam. Mulai dari Sabang hingga Merauke diberkahi kekayaan alam dan hasil bumi yang dapat dimanfaatkan untuk masyarakat dan negara. Salah satu hasil bumi di Indonesia yang cukup melimpah sehingga memiliki potensi besar untuk menarik penanam modal asing menanamkan modalnya di Indonesia adalah batubara. Batubara juga merupakan salah satu sumber energi utama yang dapat dimanfaatkan untuk pembangkit tenaga listrik hingga sumber

¹Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara Edisi Revisi, Cetakan ke VII, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2015), hal. 54

²*Ibid.*, hal. 57-58

³Perihal Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) lihat buku Patrice Mantiri Rondonowu, Soekarno dan Kebijakan Hukum di Indonesia: dari Proklamasi ke Negara Kesatuan, (Jakarta: Nomadnesia, 2017) dalam Bab 3A tentang Proklamasi dan Nasionalisme serta dalam Bab 4B tentang Kebijakan Hukum Responsif Mempertahankan Negara Kesatuan.

energi pokok untuk industri peleburan logam, semen, tekstil, kertas, dan lainnya.⁴

Berdasarkan data dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) pada tanggal 30 Januari 2020, Indonesia memiliki cadangan sumber daya batubara sebesar 147,6 miliar ton yang tersebar di 21 Provinsi. Provinsi Sumatera Selatan merupakan Provinsi dengan jumlah cadangan batubara terbesar, yakni 50,2 miliar ton. Pulau Kalimantan juga mendominasi keberadaan cadangan batubara terbesar yang tersebar pada Provinsi Kalimantan Timur sebanyak 48,2 miliar ton dan Provinsi Kalimantan Barat sebesar 22,8 miliar ton. Selanjutnya 16,5 miliar ton cadangan batubara di Provinsi Kalimantan Selatan dan 3,4 miliar ton di Provinsi Kalimantan Tengah.⁵

Potensi batubara yang besar ini dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan energi Indonesia di masa yang akan datang dengan melakukan kegiatan eksplorasi.⁶ Kegiatan eksplorasi diharapkan mampu meningkatkan jumlah sumber daya dan cadangan batubara Indonesia untuk berbagai

⁴Amanda Ayudhia S, Pusat Kajian Sumberdaya Bumi Non-Konvensional Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada, “Batubara sebagai Sumber Energi: Asal, Jenis, dan Kegunaannya”, <<https://ugrg.ft.ugm.ac.id/artikel/batubara-sebagai-sumber-energi-asal-jenis-dan-kegunaannya/>>, diakses 14 September 2020

⁵Andrea Lidwina, “Provinsi dengan Jumlah Cadangan Batubara Terbesar”, <[⁶Kegiatan eksplorasi merupakan tahapan tahapan kegiatan usaha pertambangan untuk memperoleh informasi secara terperinci dan teliti tentang lokasi, bentuk, dimensi, sebaran, kualitas dan sumber daya terukur dari bahan galian, serta informasi mengenai lingkungan sosial dan lingkungan hidup. Lihat Pasal 1 angka 12, 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, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6525](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/02/06/Provinsi-dengan-jumlah-cadangan-batubara-terbesar#:~:text=Indonesia%20memiliki%20cadangan%20sumber%20daya,yakni%2050%2C2%20miliar%20ton.>”, diakses pada 14 September 2020</p></div><div data-bbox=)

kepentingan, sementara kegiatan evaluasi diharapkan dapat membantu meningkatkan nilai tambah batubara.⁷ Batubara menjadi salah satu komoditas yang mendatangkan devisa terbesar bagi Indonesia, bahkan membuka pintu untuk investasi asing melalui kegiatan ekspor batubara.⁸ Indonesia menjadi salah satu produsen dan eksportir batubara terbesar di dunia di mana Indonesia telah mengekspor 70 sampai dengan 80 persen total produksi batubara. Negara tujuan ekspor pun beragam, seperti China, India, Jepang, Korea Selatan dan beberapa negara di kawasan Eropa.⁹ Produksi batubara juga dialokasikan untuk kebutuhan domestik yang mana digunakan untuk pembangkit listrik tenaga uap (PLTU), industri semen, metalurgi, pupuk, tekstil, kertas, briket, dan industri lainnya.¹⁰

Pertambangan mineral dan batubara juga merupakan salah satu sektor utama yang berkontribusi pada penerimaan negara. Kekayaan Indonesia akan sektor tambang batubara ini memiliki peran yang baik selama beberapa dekade terakhir dalam mendukung ketahanan energi nasional hingga dapat menopang perekonomian negara. Sektor ini telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap Produk Domestik Bruto Indonesia (PDB) melalui kegiatan ekspor,

⁷Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, “Kontribusi PSDMBP dalam Pengungkapan Potensi Batubara”, <http://psdg.bgl.esdm.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1249&Itemid=610>, diakses 30 Juli 2020

⁸International Business Publications, Indonesia Mining, Oil and Gas Industry Export-Import, Business Opportunities Handbook Volume 1 Strategic Information and Regulations, (Washington DC: Global Investment Center, 2014), hal. 64

⁹“Peran Batubara bagi Ketahanan Energi Nasional”, <<https://nasional.tempo.co/read/1369151/peran-batubara-bagi-ketahanan-energi-nasional/full&view=ok>>, diakses 30 Juli 2020

¹⁰Harta Haryadi dan Meitha Suciyan, “Analisis Perkiraan Batubara Untuk Industri Domestik Tahun 2020-2035 dalam Mendukung Kebijakan Domestic Market Obligation dan Kebijakan Energi Nasional”, Jurnal Teknologi Mineral dan Batubara Vol 14 Nomor 1 Januari 2018, hal. 65

peningkatan pendapatan pemerintah, penyediaan lapangan kerja dan yang paling penting pengembangan bagi banyak daerah terpencil di Indonesia. Kontribusi sektor pertambangan terhadap PDB Indonesia menurun dari 6,1% pada tahun 2011 menjadi 4,2% pada tahun 2016, tetapi pada tahun 2018 meningkat kembali menjadi 5%. Peningkatan ini disebabkan oleh kenaikan harga komoditas terutama untuk batubara karena kontribusi pertambangan berkorelasi positif dengan harga komoditas pertambangan.¹¹ Kementerian ESDM mencatat capaian Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sektor energi dan pertambangan mineral dan batubara mencapai 172,9 triliun rupiah pada tahun 2019. Dengan hal ini maka pada tahun 2020 pemerintah akan menargetkan PNBP sebesar 181,7 triliun.¹²

Penanaman modal atau investasi merupakan salah satu upaya dan aspek yang memiliki peran yang penting dalam pembangunan nasional. Apabila suatu negara memiliki angka investasi yang tinggi, maka semakin tinggi pula pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di negara tersebut. Indonesia merupakan negara yang menjadi tujuan investasi karena memiliki potensi yang sangat besar bagi para investor asing untuk mendapatkan keuntungan melalui penanaman modal di Indonesia. Salah satu faktor penting yang membuat Indonesia diminati para investor asing adalah karena faktor sumber daya alam. Indonesia memiliki sumber daya alam yang sangat berlimpah, mulai dari

¹¹PricewaterhouseCoopers, "Mining in Indonesia: Investment and Taxation Guide", 11th Edition, June 2019, hal. 27

¹²Pebrianto Eko Wicaksono, "Sektor Energi dan Pertambangan Setor PNBP Rp 172 Triliun", <<https://www.liputan6.com/bisnis/read/4152244/sektor-energi-dan-pertambangan-setor-pnbp-rp-172-triliun>>, diakses 30 Juli 2020

sumber daya minyak bumi, sumber daya hasil tambang, maupun sumber gas alam. Indonesia juga merupakan negara kepulauan terbesar yang menjadi salah satu sorotan di dunia karena memiliki letak geografis yang strategis.¹³

Selain itu, Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki peran aktif dalam membangun hubungan bilateral maupun internasional. Hal yang paling penting yaitu Indonesia merupakan negara di Asia Tenggara yang berperan aktif dalam perkumpulan negara G-20 dikarenakan Indonesia selalu berupaya dan berperan untuk menyampaikan kepentingan negara berkembang di dunia. Bagi para investor asing yang akan mendapatkan hak dan keuntungan selama menanamkan modalnya di Indonesia harus tetap memperhatikan kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan selama melakukan investasi di Indonesia agar dalam hal ini tidak merugikan pihak manapun.¹⁴

Mengingat dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu salah satu tujuan dari didirikannya Negara Republik Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Tujuan bernegara ini dapat tercapai dengan cara memaksimalkan pembangunan nasional. Sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa, Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal ini melahirkan hak penguasaan negara yang merupakan penguasaan semacam kepemilikan oleh

¹³Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), hal. 22

¹⁴Badan Koordinasi Penanaman Modal, “Keuntungan Berinvestasi di Indonesia bagi Investor Asing”, <<https://www.investindonesia.go.id/id/artikel-investasi/detail/keuntungan-berinvestasi-di-indonesia-bagi-investor-asing>> , diakses 29 Juli 2020

negara untuk mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan tambang.¹⁵ Selain itu, Negara melalui Pemerintah Pusat juga turut bertanggung jawab atas penggunaan mineral dan batubara yang ada di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui pengelolaan dan pemanfaatan mineral dan batubara secara optimal, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong dan mendukung perkembangan serta kemandirian pembangunan industri nasional berbasis sumber daya mineral dan/atau energi batubara. Hal ini berdampak dengan pemerintah tidak menutup kemungkinan untuk adanya penanaman modal asing dalam perusahaan pertambangan.¹⁶

Salah satu upaya untuk memaksimalkan pembangunan nasional adalah dengan meningkatkan pendapatan negara melalui kegiatan penanaman modal, khususnya penanaman modal asing (PMA). Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal),

Penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.

Adapun kelebihan dilakukannya PMA adalah sifatnya permanen atau jangka panjang, memberikan andil dalam alih teknologi dan alih keterampilan. Selain itu PMA memiliki dampak positif bagi negara yang menjadi tujuan untuk dilaksanakannya kegiatan tersebut karena dapat membuka lapangan pekerjaan

¹⁵Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 12

¹⁶Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hal. 72

yang baru.¹⁷ PMA dalam sektor pertambangan tentunya dapat menjadi jawaban untuk lebih mengoptimalkan pemanfaatan dari mineral dan batubara. Hal ini sejalan dengan tujuan dari penanaman modal itu sendiri yaitu penanaman modal harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.¹⁸

Menurut Laporan Dewan Internasional Pertambangan dan Mineral pada tahun 2018, Indonesia menempati urutan ke-7 dengan nilai produksi pertambangan terbesar di dunia yang menguasai 88% produksi mineral dunia dengan nilai produksi mencapai \$47.5 miliar per tahun.¹⁹ Indonesia masih membutuhkan investasi asing dalam sektor pertambangan karena adanya keterbatasan dana dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sektor pertambangan. Dalam melakukan pengelolaan pertambangan batubara ini diperlukan modal yang sangat besar, peralatan yang canggih, didukung dengan tenaga ahli dan kesiapan menanggung risiko yang tinggi. Oleh karena itu,

¹⁷H. Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia Edisi Kedua*, Cetakan ke V, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hal. 31

¹⁸Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724, Penjelasan Umum

¹⁹International Council on Mining and Metals, "Mining Contribution Index", <<http://icmm.com/en-gb/society-and-the-economy/role-of-mining-in-national-economies/mining-contribution-index>>, diakses 30 Juli 2020

Indonesia yang masih merupakan negara berkembang masih memerlukan kerjasama dengan pihak asing dalam pengelolaan pertambangan batubara.²⁰

Sejak awal tahun 1990, sektor pertambangan batubara telah dibuka kembali agar pihak asing dapat melakukan penanaman modal, sehingga Indonesia telah mengalami peningkatan produksi, ekspor dan penjualan batubara dalam negeri.²¹ Pada periode April hingga Juni (Triwulan II) Tahun 2020, realisasi penanaman modal asing (PMA) pada sektor pertambangan adalah sebanyak 310 proyek yang di mana proyek memiliki nilai investasi sebesar 391,6 juta US Dollar.²² Adapun kehadiran dari penanaman modal asing ini diharapkan dapat menopang pertumbuhan ekonomi di Indonesia yang mana pada akhirnya agar Indonesia dapat mencapai tujuannya yaitu mewujudkan kesejahteraan umum.

Kebijakan hukum terkait dengan PMA sektor pertambangan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Dalam kebijakan hukum ini disebutkan bahwa mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta

²⁰Salim, H.S., *Hukum Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta: PT Grafindo, 2014), hal. 12

²¹"Batubara", <<https://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/batu-bara/item236>>, diakses 30 Juli 2020

²²Badan Koordinasi Penanaman Modal, "Realisasi Investasi Penanaman Modal Asing (PMA) Berdasarkan Sektor Periode April - Juni (Triwulan II) Tahun 2020", <https://www.bkpm.go.id/images/uploads/investasi_indonesia/file/Realisasi_PMA_Berdasarkan_Sektor_TW_II_2020.pdf>, diakses 29 Juli 2020

pendayagunaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan Pemerintah Daerah bersama dengan pelaku usaha. Pemerintah memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin yang sejalan dengan otonomi daerah. Otonomi daerah disini diartikan izin yang diberikan oleh pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.²³

Selain berpedoman dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) harus juga memperhatikan ketentuan dalam UU Penanaman Modal. Dalam Pasal 5 ayat (2) UU Penanaman Modal menyatakan bahwa,

Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.

Oleh karena pasal tersebut, PMA dalam sektor pertambangan wajib dilaksanakan dalam bentuk perseroan terbatas (PT) yang berbadan hukum Indonesia. PT yang di dalamnya terdapat unsur modal asing memiliki status sebagai PT penanaman modal asing (PT PMA) untuk membedakannya dengan PT yang berstatus penanaman modal dalam negeri (PMDN) atau juga PT yang

²³Patrice Mantiri Rondonuwu, *Hukum Pemerintahan Daerah dan Investasi*, Cetakan ke I, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2019), Hal. 197

tidak berstatus PMA maupun PMDN atau yang sering dikenal sebagai perusahaan swasta nasional atau perseroan terbatas biasa.²⁴

Pendirian PT PMA harus berdasarkan bidang usaha yang tercantum dalam Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI). Kemudian penanam modal harus memperhatikan panduan bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan untuk asing yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Jika bidang usaha tidak tercantum dalam daftar tersebut, berarti kepemilikan saham asing bisa sampai dengan 100%. PT PMA juga harus dimiliki oleh setidaknya dua pemegang saham, baik perorangan maupun perusahaan. Nilai minimum investasi asing di Indonesia adalah 10 miliar rupiah (tidak termasuk harga tanah dan bangunan) dan jumlah minimal modal yang disetor ke bank di Indonesia adalah 2,5 miliar rupiah.²⁵

Setelah proses pendirian PT PMA dilakukan, PT PMA wajib memperoleh Nomor Induk Berusaha (NIB) dan izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang dengan tujuan untuk dapat melakukan kegiatan usaha. Dalam hal ini, izin yang dimaksud adalah izin yang

²⁴David Kairupan, *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing*, Cetakan ke II, (Jakarta: Kencana, 2014), hal. 25

²⁵Badan Koordinasi Penanaman Modal, "Penanaman Modal Asing di Indonesia", <<https://www.investindonesia.go.id/id/artikel-investasi/detail/penanaman-modal-asing-di-indonesia>>, diakses 16 September 2020

diperoleh melalui pelayanan terpadu satu pintu.²⁶ Izin tersebut antara lain adalah izin usaha dan izin komersial/operasional.²⁷ Jika PT PMA tersebut bergerak dalam bidang pertambangan mineral dan batubara, maka untuk melangsungkan kegiatan operasi diperlukannya sebuah izin usaha pertambangan (IUP). Sesuai dengan Pasal 36 ayat (1) UU Minerba, IUP dibagi menjadi dua tahapan, yaitu IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi.²⁸ Pemberian IUP ini diberikan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan permohonan yang diajukan oleh badan usaha, koperasi dan perseorangan.²⁹

Dalam kaitannya dengan PMA, maka tidak dapat terlepas dengan adanya pelayanan terpadu satu pintu bertujuan untuk membantu penanam modal dalam memperoleh kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi mengenai penanaman modal. Pelayanan terpadu satu pintu dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berwenang di bidang penanaman modal yang

²⁶Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724, Pasal 25

²⁷Tim Teknis OSS, “Petunjuk Teknis Pengisian Non Perseorangan Versi 3.0”, <https://oss.go.id/portal/home/download/pdf/Petunjuk_Teknis_Pengisian_Non_Perseorangan.pdf>, diakses 16 September 2020

²⁸IUP Eksplorasi meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan. Sedangkan IUP Operasi Produksi meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan. Lihat Pasal 36 ayat (1) huruf a dan b 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, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6525

²⁹Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Kelima atas 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 6 ayat (1)

mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non perizinan di tingkat pusat atau lembaga atau instansi yang berwenang mengeluarkan perizinan dan nonperizinan di Provinsi atau Kabupaten/Kota.³⁰ Dengan adanya pelayanan terpadu di pusat dan di daerah diharapkan dapat menciptakan penyederhanaan perizinan dan percepatan penyelesaiannya. Selain itu, terdapat Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang pada dasarnya memiliki tugas untuk mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan penanam modal. Pada dasarnya jabatan tugas pokok dan fungsi dari BKPM itu sendiri adalah untuk mengatasi hambatan penanaman modal, meningkatkan kepastian pemberian fasilitas kepada penanam modal, dan memperkuat peran penanam modal.³¹

Jika berbicara mengenai PMA di sektor pertambangan mineral dan batubara yang pada umumnya dilaksanakan di daerah yaitu Provinsi dan Kabupaten di Indonesia yang memiliki potensi batubara membuat kegiatan ini memiliki kaitan yang erat dengan masalah jaminan kepastian hukum, keamanan dan ketertiban masyarakat, ketenagakerjaan, birokrasi perizinan, serta infrastruktur pendukung investasi di daerah.³² Permasalahan ini harus dapat diatasi agar dapat mencapai tujuan penyelenggaraan penanaman modal dengan pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin kepastian dan keamanan

³⁰Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724, Pasal 26 ayat (1) dan (2)

³¹Patrice Mantiri Rondonuwu, *Op.cit.*, hal. 219

³²Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Peningkatan Investasi Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral Mendukung Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Patrice Mantiri Rondonuwu, *Op.cit.*, hal.191

berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal.³³ Dalam hal ini Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan penanaman modal yang menjadi kewenangannya kecuali urusan penyelenggaraan penanaman modal yang menjadi urusan pemerintah.³⁴ Kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanaman modal ini harus berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 di mana Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

Apabila terjadi sengketa yang menyangkut mengenai penanaman modal antara pemerintah dengan penanam modal, maka para pihak terlebih dahulu menyelesaikan sengketa melalui musyawarah dan mufakat. Dalam hal penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud tidak tercapai, penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa atau pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian sengketa dalam bidang penanaman modal antara pemerintah dengan penanam modal asing dilakukan dengan para pihak yang akan menyelesaikan sengketa tersebut melalui arbitrase internasional yang harus

³³Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724, Pasal 30 ayat (1)

³⁴Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724, Pasal 30 ayat (2)

disepakati oleh para pihak.³⁵ Penyelesaian sengketa PMA juga dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila yang menjadi objek sengketa ialah suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).³⁶ Seperti yang telah disebutkan sebelumnya penyelesaian sengketa PMA dapat diselesaikan melalui PTUN, yaitu seperti mengenai sengketa pemberian ataupun pencabutan izin berupa sebuah KTUN yang diberikan oleh pejabat administrasi yang berwenang di mana sengketa ini termasuk Sengketa TUN.³⁷

Salah satu contoh penyelesaian sengketa PMA yang ditempuh melalui PTUN adalah sebagaimana terdapat dalam Putusan Nomor 26/G/2107/PTUN-PLG. PT Brayan Bintang Tiga Energi (Penggugat I) dan PT Sriwijaya Bintang Tiga Energi (Penggugat II) yang selanjutnya disebut Para Penggugat merupakan Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing (PT PMA) yang didirikan berdasarkan hukum Negara Republik Indonesia dan

³⁵Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724, Pasal 32

³⁶Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344, sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079, Pasal 1 angka 9

³⁷Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lihat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344, sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079

menyelenggarakan kegiatan di bidang usaha pertambangan batubara yang berlokasi di Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Musi Rawas Utara, Provinsi Sumatera Selatan. Gubernur Sumatera Selatan (Tergugat) sebagai seorang pejabat TUN telah menerbitkan suatu penetapan tertulis yang menjadi objek sengketa dalam putusan ini. Objek sengketa tersebut adalah Keputusan Gubernur Sumatera Selatan No. 724/KPTS/DISPERTAMBEN/2016 tentang Pencabutan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi dan Operasi Produksi Mineral dan Batubara di Provinsi Sumatera Selatan tertanggal 30 November 2018. Sebagai perusahaan pertambangan batubara, Para Penggugat membutuhkan izin usaha pertambangan untuk melakukan kegiatan usaha, sehingga dampak dari adanya objek sengketa yang mencabut IUP Eksplorasi dan IUP OP membuat Para Penggugat mengalami kerugian karena tidak dapat lagi melanjutkan kegiatan usaha pertambangannya.

Padahal jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah), Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (PP Usaha Minerba), dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Permen ESDM 43/2015) yang memiliki

kewenangan atas IUP PT PMA, termasuk kewenangan untuk mencabut adalah Pemerintah Pusat, yaitu dalam hal ini adalah Menteri ESDM dan bukan Tergugat.

Adapun objek sengketa yang dikeluarkan oleh Tergugat telah melanggar berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah Tergugat itu sendiri yaitu Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Perda Sumsel 5/2011). Pertimbangan yang menjadi dasar penerbitan Objek Sengketa, yaitu dikarenakan adanya pencabutan Izin Prinsip PMA Para Penggugat adalah pertimbangan yang sama sekali tidak sesuai dengan Pasal 119 UU Minerba dan karenanya tidak dapat dijadikan dasar pencabutan IUP Para Penggugat. Adapun bunyi dari Pasal 119 UU Minerba adalah:

IUP atau IUPK dapat dicabut oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya apabila:

- a. pemegang IUP tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan di dalam IUP serta peraturan perundang-undangan;
- b. pemegang IUP melakukan tindak pidana; atau
- c. pemegang IUP dinyatakan pailit.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan),

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang
- (3) Pejabat Administrasi pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan

Selanjutnya pada Pasal 70 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan pada pokoknya mengatur bahwa KTUN yang dibuat oleh badan dan/atau pejabat yang tidak berwenang atau melampaui kewenangannya adalah KTUN yang

tidak sah atau cacat hukum. Sehingga, dapat disimpulkan dari beberapa pasal tersebut di atas bahwa objek sengketa yang mencabut IUP Eksplorasi dan IUP OP milik Para Penggugat merupakan KTUN yang tidak sah atau dapat dikatakan cacat hukum dan tidak sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB).

Pencabutan izin merupakan salah satu bentuk dari sanksi administrasi yang telah ditentukan dalam Pasal 110 ayat (2) PP Usaha Minerba. Lebih lanjut dalam Pasal 110 ayat (1) menyatakan bahwa:

- (1) Pemberian sanksi administrasi ini dapat dikenakan kepada pemegang IUP yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 42 ayat (1), Pasal 69 ayat (1) Pasal 73 ayat (1), Pasal 79 ayat (2), Pasal 85 ayat (1), Pasal 93 ayat (1), Pasal 94 ayat (1), Pasal 97 ayat (1), Pasal 100 ayat (1) atau ayat (2), Pasal 101 ayat (1), ayat (2), ayat (3), atau ayat (4), Pasal 106 ayat (1), Pasal 107, atau Pasal 108 dikenai sanksi administratif.

Pada dalil gugatan Para Penggugat menyatakan bahwa dalam kenyataannya Para Penggugat tidak pernah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan di atas dan Tergugat juga tidak pernah menyebutkan, merujuk, ataupun memberikan bukti apapun bahwa Para Penggugat telah melakukan pelanggaran khususnya terhadap Pasal 110 PP Usaha Minerba. Sehingga, pemberian sanksi administratif berupa pencabutan IUP Eksplorasi dan IUP OP milik Para Penggugat melalui Objek Sengketa tidak memenuhi persyaratan limitatif yang ada dalam pasal tersebut.

Berdasarkan kasus perizinan yang telah dijelaskan di atas, dipandang perlu adanya sebuah kepastian hukum perizinan usaha pertambangan bagi PT PMA dalam rangka menanamkan modalnya di Indonesia khususnya pada sektor pertambangan mineral dan batubara. Mengingat bahwa perizinan dalam

kegiatan PMA dapat dikaitkan dengan kepastian usaha bagi pihak yang menerima pemberian izin tersebut. Selain itu, perizinan juga memberikan kepastian hukum bagi para pemegang izin. Dengan adanya kepastian usaha dan kepastian hukum, maka para pemegang izin akan merasa tenang dan memiliki kepastian untuk menjalankan kegiatan usahanya tanpa adanya keraguan akan adanya tindakan pemerintah yang mungkin di kemudian hari dapat merugikan pemegang izin dalam melangsungkan usahanya.³⁸ Tingginya risiko dalam kegiatan penanaman modal dalam sektor pertambangan ini berdampak pada dibutuhkannya suatu kepastian hukum untuk menarik investor dan mendorong iklim investasi PMA di Indonesia. Kepastian hukum bagi PT PMA diharapkan dapat diwujudkan melalui harmonisasi dalam setiap peraturan pemerintah pusat dengan peraturan daerah dan tentunya setiap peraturan yang ada tidak akan menjadi efektif apabila pejabat negara yang berwenang tidak mengimplementasikan peraturan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku dan setiap pejabat negara harus menerapkan AUPB.

Berdasarkan uraian di atas maka Penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian mengenai aspek hukum pencabutan izin usaha pertambangan perusahaan modal asing khususnya mengenai keabsahan dari pencabutan IUP Produksi dan IUP OP PT Brayon Bintang Tiga Energi dan PT Sriwijaya Bintang Tiga Energi melalui Keputusan Gubernur Sumatera Selatan No. 724/KPTS/DISPERTAMBEN/2016 guna mendapatkan jawaban terhadap

³⁸Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Depok: Center For Law and Good Governance Studies Fakultas Hukum Universitas Indonesia (CLGS-FHUI), 2007), hal.127

bagaimana implikasi pencabutan izin tersebut terhadap kepastian hukum bagi PT PMA. Seperti yang telah diketahui bahwa dengan adanya pencabutan izin ini memungkinkan PT PMA untuk mengalami kerugian secara finansial dan secara aspek hukum mereka tidak mendapatkan kepastian hukum meskipun regulasi yang ada sebenarnya sudah secara jelas mengatur mengenai pelanggaran apa saja yang berimplikasi terhadap pencabutan izin dan siapakah pejabat negara yang berhak untuk mencabut izin tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas oleh Penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan Pencabutan IUP Eksplorasi dan Operasi Produksi PT Brayan Bintang Tiga Energi dan PT Sriwijaya Bintang Tiga Energi oleh Gubernur Sumatera Selatan berdasarkan Putusan No. 26/G/2017/PTUN-PLG?
2. Bagaimana implikasi pencabutan IUP Eksplorasi dan Operasi Produksi terhadap kepastian hukum bagi penanam modal asing di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis keabsahan dari Pencabutan IUP Eksplorasi dan Operasi Produksi PT Brayan Bintang Tiga Energi dan PT Sriwijaya

Bintang Tiga Energi oleh Gubernur Sumatera Selatan berdasarkan Putusan No. 26/G/2017/PTUN-PLG.

2. Untuk mengetahui implikasi dari pencabutan IUP Eksplorasi dan Operasi Produksi terhadap kepastian hukum bagi penanam modal asing di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi dan sumbangan pemikiran mengenai pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum yang terkait dengan PMA di sektor pertambangan mineral dan batubara di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi masyarakat maupun penanam modal asing agar mengetahui implikasi pencabutan izin usaha pertambangan milik PT PMA terhadap kepastian hukum untuk penanam modal asing sektor pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan memberi manfaat bagi aparat penegak hukum agar melaksanakan tindakan hukum sesuai dengan kewenangannya dan peraturan yang berlaku.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk memahami lebih jelas sistematika Penulisan dalam penelitian ini, maka Penulis akan memberikan garis besar secara singkat tentang materi-materi yang dalam 5 (lima) bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab I akan dibagi menjadi 5 (lima) bagian sub-bab yang saling berkaitan untuk membahas tema pokok dari penelitian ini, yaitu latar belakang yang akan dijelaskan mengenai alasan-alasan penelitian ini dilakukan, rumusan masalah yaitu pokok permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian dari dilakukannya penelitian ini, manfaat penelitian yakni manfaat penelitian ini dilakukan bagi studi hukum, dan sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab II akan terbagi menjadi dua sub-bab yaitu tinjauan teori dan tinjauan konseptual. Tinjauan teori berisi teori-teori hukum yang relevan dengan isu atau permasalahan hukum yang dibahas dan difokuskan dalam penelitian ini. Sedangkan tinjauan konseptual menguraikan konsep-konsep yang menjadi dasar pemikiran yang digunakan pada analisis rumusan masalah.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam Bab III akan menjelaskan mengenai metode penelitian yang menjadi landasan Penulisan, yaitu jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan dan sifat analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam Bab IV akan diuraikan dan dijelaskan mengenai jawaban atas rumusan permasalahan yang diangkat oleh Penulis secara mendalam sebagai hasil penelitian dari pembahasan mengenai keabsahan Pencabutan IUP Eksplorasi dan Operasi Produksi PT Brayan Bintang Tiga Energi dan PT Sriwijaya Bintang Tiga Energi oleh Gubernur Sumatera Selatan berdasarkan Putusan No. 26/G/2017/PTUN-PLG dan implikasinya terhadap kepastian hukum bagi penanam modal asing di Indonesia khususnya pada sektor pertambangan mineral dan batubara.

BAB V PENUTUP

Dalam Bab V yang merupakan bab terakhir dalam penelitian ini, maka akan dipaparkan mengenai kesimpulan dari pokok permasalahan dan saran yang berupa solusi sehubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.