

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris tropis terbesar di dunia. Dari 27 persen zona tropis di dunia, Indonesia memiliki 11 persen wilayah tropis.¹ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Yang selanjutnya akan disebut dengan UUD 1945) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan.² Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan bahwa pembangunan ekonomi ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

Oleh sebab itu pembangunan ekonomi haruslah menggunakan sumber daya yang dimiliki dan atau dikuasai oleh rakyat banyak. Sumber daya yang dimiliki atau dikuasai oleh rakyat Indonesia adalah sumber daya manusia

¹ “Indonesia sebagai negara agraris, apa artinya?”, diakses dari <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/12/172322669/indonesia-sebagai-negara-agraris-apa-artinya?page=all> pada 30 juli 2020.

² Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

³ Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

(tenaga, pikiran, waktu, nilai-nilai budaya dan moral) dan sumber daya alam (lahan, hutan, perairan, keanekaragaman hayati, dan iklim tropis). Kedua sumber daya tersebut merupakan keunggulan komparatif (*comparative advantages*) yang dimiliki Indonesia. Dengan demikian, pembangunan ekonomi Indonesia harus didasarkan dan sepenuhnya memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya manusia dan sumber daya alam tersebut. bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.⁴

Kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang merupakan kegiatan usaha pertambangan di luar panas bumi, minyak dan gas bumi serta air tanah mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan.⁵ Pertambangan Mineral dan batubara merupakan bahan galian strategis yang sangat banyak manfaatnya untuk negara. Batubara mempunyai peran untuk meningkatkan daya saing perekonomian nasional. Pertambangan Mineral dan Batubara dapat memenuhi kebutuhan dasar dalam negeri sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran. Peran

⁴ *Ibid.*,

⁵ Undang- Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

penting Pertambangan Mineral dan batubara bagi energi nasional yaitu penerimaan dan pendapatan devisa negara. Selain itu, Pertambangan Mineral dan Batubara juga membuka akses investasi, berperan dalam jasa dan industri. Dengan dimanfaatkannya Pertambangan Mineral dan batubara, membuka peluang untuk pembangunan wilayah dan membuka lapangan pekerjaan.⁶

Subsektor mineral dan batubara 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. Saat ini kegiatan rekonsiliasi data berhasil mengumpulkan data dari 1108 perusahaan atau sekitar 54% total jumlah IUP/PKP2B batubara di Indonesia.⁷ Penjelasan Pasal 169 huruf b Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan bahwa semua pasal yang terkandung dalam kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara harus disesuaikan dengan undang-undang, dalam hal ini disesuaikan dengan Undang-Undang Mineral dan Batubara yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 (Yang selanjutnya akan disebut dengan UU Minerba). Banyak hal dalam kontrak karya yang harus disesuaikan dengan isi UU Minerba seperti Luas wilayah pertambangan, Divestasi saham,

⁶ “Peran Batubara Untuk Pemenuhan Kebutuhan Energi Nasional”, diakses dari <https://duniatambang.co.id/Berita/read/202/Peran-Batubara-untuk-Pemenuhan-Kebutuhan-Energi-Nasional> pada 30 juli 2020

⁷ “Rekonsiliasi data, sumber daya batubara Indonesia kini 166 miliar ton, cadangan 37 miliar ton” , diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/rekonsiliasi-data-sumber-daya-batubara-indonesia-kini-166-miliar-ton-cadangan-37-miliar-ton> pada 30 juli 2020

Peningkatan Penerimaan Negara yang berupa royalti, PBB dan Pajak , serta kewajiban Pembangunan Smelter. hal ini untuk menjamin tercapainya tujuan diterbitkannya UU Minerba terbaru, yaitu manfaat hasil tambang khususnya hasil tambang mineral yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Lahirnya UU Minerba menjadi momentum perubahan mendasar penyelenggaraan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara di Indonesia. Pengaturan yang paling fundamental yang terdapat dalam UU Minerba dari pengaturan sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan Kontrak Karya/Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (KK/PPKP2B) menjadi izin usaha baik izin usaha pertambangan (IUP), izin usaha pertambangan khusus (Yang selanjutnya akan disebut dengan IUPK), dan izin pertambangan rakyat (IPR).⁸

Munculnya kewajiban untuk setiap perusahaan pertambangan di Indonesia untuk melakukan renegotiasi Kontrak Karya dengan Pemerintah Indonesia diawali dengan diundangkannya UU Minerba untuk menggantikan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Sebagai salah satu hierarki peraturan perundangan, maka Kontrak Karya perlu menyesuaikan dengan berlakunya Undang- Undang tersebut. Selain dari pada itu, Undang- Undang No. 11 Tahun 1967

⁸ Ahmad Redi, “Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945”, Jurnal konstitusi ,vol 13, 2016, hal.5

Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dinilai sudah tidak mampu mengakomodir perkembangan kegiatan pertambangan baik nasional maupun internasional. Agar dapat memahami renegotiasi Kontrak Karya, maka terlebih dahulu harus dapat dipahami bagaimana posisi pemerintah dalam Kontrak Karya itu sendiri. Kontrak Karya dilakukan oleh pemerintah diluar fungsi pemerintahannya yaitu sebagai badan hukum publik. Tujuan dari keberadaan Kontrak Karya di Indonesia tentu tidak terlepas dari amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa pengelolaan kekayaan alam Indonesia digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dengan demikian semangat yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah semangat sosial yang menempatkan penguasaan kekayaan alam untuk kepentingan publik pada Negara, akan tetapi bukan pula sebuah semangat sosialisme yang meniadakan hak-hak mereka yang melakukan pengelolaan. Pengelolaan sumber daya alam merupakan salah satu instrumen untuk mencapai kemakmuran rakyat yang merupakan cita-cita dari Negara kesejahteraan rakyat (*welfare state*) yang harus diwujudkan oleh Negara dan Pemerintah Indonesia. Salah satu bidang pengusahaan sumber daya alam adalah pertambangan. Tujuan penguasaan oleh Negara (pemerintah) adalah agar kekayaan nasional tersebut dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.⁹

⁹ Nabila zulfa humaira, hendro saptono, budi gutami, “*implikasi yuridis undang-undang nomor 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara terhadap kontrak karya pertambangan antara pemerintah Indonesia dengan PT. Freeport Indonesia*”, diponegoro law journal, vol 6, nomor 2, 2017, hal 6.

Kontrak Karya Menurut Ismail Suny dan Rusdiono Rochmat : Kontrak karya adalah kerjasama modal asing dengan modal asing nasional dalam bentuk kontrak karya (*contract of work*), hal ini terjadi apabila penanam modal asing membentuk suatu badan hukum Indonesia, dan badan hukum ini mengadakan perjanjian kerjasama dengan suatu badan hukum yang mempergunakan modal nasional.¹⁰

Perubahan paradigma perusahaan dari rezim kuasa Pertambangan (izin) dan KK/PKP2B (kontrak) menjadi rezim perizinan sepenuhnya juga didasarkan beberapa pertimbangan, antara lain:¹¹

1. Bentuk kontrak pertambangan melalui KK/PKP2B sesungguhnya telah berhasil menarik investasi dalam kegiatan pertambangan, akan tetapi terdapat diskriminasi terhadap swasta nasional karena tidak dapat melakukan Kontrak Karya, yang hanya diperuntukkan investor asing. oleh sebab itu, ke depan tidak perlu ada perbedaan antara pelaku usaha keduanya dalam memperoleh izin pertambangan.
2. Adanya perbedaan yang mendasar antara Kuasa Pertambangan (izin) dengan bentuk kontrak pertambangan yaitu, pada Kuasa Pertambangan, izin diberikan sesuai dengan tahapan kegiatan pertambangan yaitu Eksplorasi, eksploitasi dan pengolahan serta pengangkutan, sedangkan pada Kontrak Karya kegiatan pertambangan tidak berikan berdasarkan tahapan tetapi secara sekaligus mulai

¹⁰ Ismail Suny dan Rudioro Rochmat, *Tinjauan dan Pembahasan Undang-undang Penanaman Modal Asing dan Kredit luar Negeri*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1972), hal. 108.

¹¹ Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Naskah akademik rancangan Undang-undang tentang pertambangan mineral dan batubara ,12 Juli 2020, hal 35

dari Eksplorasi sampai dengan operasi produksi (Eksplorasi). hal ini berakibat adanya diskriminasi perlakuan.

3. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom dalam konteks pertambangan mengandung makna semua Kontrak Karya dan PKP2B menjadi kewenangan pemerintah untuk mengelolanya, namun peraturan ini pun tidak dihiraukan kebanyakan kabupaten atau kota sehingga banyak pengawasan dilakukan Kabupaten terhadap Kontrak Karya dan PKP2B yang seharusnya merupakan kewenangan pemerintah.
4. Untuk menghindari ketidakpastian dan keragu-raguan pengusaha tentang status *existing contract*.
5. Perusahaan pertambangan melalui izin usaha memiliki beberapa keunggulan yaitu, hubungan hukumnya: (1) izin bersifat publik, perjanjian bersifat perdata; penerapan hukumnya: (2) izin oleh pemerintah, perjanjian oleh perjanjian para pihak; (3) pilihan hukum: izin tidak berlaku pilihan hukum, perjanjian berlaku pilihan hukum; (4) akibat hukum: izin bersifat sepihak, perjanjian berdasarkan kesepakatan dua pihak; penyelesaian sengketa: (5) izin ke PTUN, perjanjian ke arbitrase atau alternatif penyelesaian lain di luar pengadilan; (6) kepastian hukum: izin lebih terjamin, perjanjian tergantung kesepakatan dua pihak; (7) hak dan kewajiban: izin hak dan kewajiban pemerintah lebih besar, perjanjian tergantung dua pihak; (8) sumber hukum: izin sumbernya peraturan perundang undangan perjanjian sumbernya peraturan perjanjian itu sendiri.

Kontrak karya PT.Freeport tidak mencerminkan Pasal 33 UUD 1945 karena penerimaan negara yang tidak maksimal, perubahan status operasional PT.Freeport dari Kontrak Karya menjadi IUPK merupakan bentuk implementasi sesungguhnya dari Pasal 33 UUD 1945 yakni penguasaan Sumber Daya Alam oleh Negara untuk mensejahterakan seluruh lapisan masyarakat. Lahirnya IUPK membuat Penerimaan Negara terjamin melalui pajak, royalti, PBB, serta kewajiban Freeport harus melakukan divestasi dan membangun smelter. pendapatan daerah Provinsi Papua ketika Kontrak Karya adalah 4 juta dolar AS per tahun dari aktivitas PT Freeport. Sedangkan ketika diubah menjadi IUPK melonjak drastis hingga 149 juta dolar AS per tahun. pendapatan nasional saat perizinan masih berbentuk Kontrak Karya hanya sebesar 1,68 miliar dolar AS per tahun. Ketika menjadi IUPK meningkat menjadi 1,72 miliar dolar AS. Peningkatan pendapatan daerah Kabupaten Mimika juga meningkat dari 1,6 juta dolar AS (saat Kontrak Karya) menjadi 58 juta dolar AS (setelah IUPK)¹². Perubahan Kontrak Karya menjadi IUPK memberikan dampak tersendiri bagi negara. Dengan beralihnya Kontrak Karya menjadi IUPK, maka posisi pemerintah lebih "tinggi" karena berlaku sebagai pihak yang memberi izin kepada perusahaan tambang untuk melakukan aktivitas tambang. Dalam sistem Kontrak Karya posisi pemerintah setara dengan perusahaan, karena negara yang melakukan kontrak dengan perusahaan tersebut.

¹² Hendra Friana, "Presdir Freeport bandingkan keuntungan Kontrak Karya dan IUPK", <https://tirto.id/presdir-freeport-bandingkan-keuntungan-kontrak-karya-dan-iupk-ezZo>, diakses 10 oktober 2020

Berdasarkan beberapa pertimbangan tersebut di atas dan perdebatan dalam penyusunan serta pembahasan rancangan Undang-Undang Mineral dan Batubara, maka disepakati skema perusahaan Pertambangan mineral dan Batubara dengan skema izin usaha sebagaimana tertuang dalam UU Minerba yaitu Pasal 7, Pasal 8, Pasal 36 sampai dengan Pasal 85 UU Minerba. Namun, sebagai negara hukum yang mengakui dan menjamin perbuatan hukum yang masih berlaku sebelum suatu norma hukum baru diterbitkan maka:¹³

1. Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya undang undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak atau perjanjian.
2. Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan Pertambangan Batubara sebagaimana dimaksud pada huruf disesuaikan selambat-lambatnya satu tahun sejak undang undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara.

Keberadaan Kontrak Karya dan PKP2B sesuai dengan Undang Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Nomor 11 tahun 1967 dianggap menimbulkan berbagai persoalan saat ini antara lain:¹⁴

1. ketidakseimbangan pembagian hasil (*revenue sharing*);
2. ketidakseimbangan posisi tawar (*bargaining position*) pemerintah dengan perusahaan dalam pembuatan kontrak;

¹³ Pasal 169 huruf a dan huruf b UU Minerba

¹⁴ Sekretariat Kabinet,” catatan atas renegotiasi Kontrak” , 14 juli 2015, <http://setkab.go.id/catatn-atas-renegoisasi-kontrak/> , diakses 22 September 2020.

3. terjadinya manipulasi Penyalahgunaan jabatan dan korupsi dalam pembuatan kontrak;
4. pergantian kekuasaan atau rezim;
5. merusak lingkungan hidup; dan
6. keberatan masyarakat.

Alasan-alasan diatas menjadi sebab terjadinya renegotiasi kontrak pertambangan di Indonesia. Selain itu, terdapat alasan lain yakni adanya praktik penyelundupan hukum yang berakibat merugikan negara misalnya pembelian saham perusahaan dalam negeri oleh perusahaan asing untuk tujuan penguasaan dan pengendalian kegiatan perusahaan. Dengan pertimbangan-pertimbangan yang sudah dijelaskan diatas, maka Penulis dalam hal ini akan memilih topik penelitian **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP DAMPAK PERUBAHAN STATUS OPERASIONAL PT. FREEPORT INDONESIA DARI KONTRAK KARYA MENJADI IZIN USAHA PERTAMBANGAN KHUSUS (IUPK)”**

1.2 Rumusan Masalah

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan diatas, maka timbul beberapa poin yang menjadi identifikasi masalah, yakni:

1. Bagaimana dampak hukum perubahan status operasional PT. Freeport Indonesia dari Kontrak Karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)?
2. Bagaimana kedudukan hukum antara PT. Freeport Indonesia dengan Pemerintah Indonesia dalam rezim Kontrak Karya menjadi IUPK?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang ada, maka penulis menentukan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Mengetahui Dampak Hukum dari Perubahan status operasional PT. Freeport Indonesia dari Kontrak Karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).
2. Mengetahui kedudukan antara PT. Freeport Indonesia dengan Pemerintah Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis atau ilmiah dari penelitian dalam skripsi ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu hukum dan memberikan sumbangsih pemikiran dalam memperbanyak referensi ilmu hukum, khususnya dalam penerbitan IUPK PT. Freeport Indonesia dan Keudukan antara PT. Freeport Indonesia dengan Pemerintah Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian skripsi ini adalah agar dapat memberikan pemahaman akan penerbitan IUPK PT. Freeport Indonesia dan Kedudukan antara PT. Freeport Indonesia dengan Pemerintah Indonesia

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

Bab ini mengemukakan hal-hal yang menjadi latar belakang penelitian, masalah-masalah yang diidentifikasi, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini menjelaskan mengenai kerangka teoritis dan kerangka konseptual dari berbagai variabel yang akan dibahas dalam skripsi ini. Kerangka teoritis dalam penelitian ini secara garis besar akan mengulas mengenai teori tujuan Hukum Pertambangan, Pengaturan Penerbitan IUPK, teori tentang Kontrak Karya di Indonesia, dan sejarah tentang PT. Freeport Indonesia.

BAB III Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi, pendekatan permasalahan yang akan digunakan dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang akan digunakan, serta metode analisis data.

Selain itu, dalam bab ini akan disebutkan mengenai skripsi atau karya tulis ilmiah lainnya yang pernah mengulas topik yang sama atau memiliki kemiripan dengan penelitian.

BAB IV Hasil Penelitian dan Analisis

Bab ini menjelaskan hasil dari analisis dan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Dalam bab ini terdapat analisis yang berpegangan dan berlandaskan oleh teori-teori yang sudah dipilih oleh penulis.

BAB V Kesimpulan dan Saran

Pada bab ini penulis akan memberikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan serta memberikan saran atau rekomendasi hukum dari rumusan masalah dalam penelitian.

