

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai suatu negara yang berlandaskan pada prinsip negara hukum, Indonesia menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai norma hukum tertinggi yang menjadi sumber utama bagi seluruh tatanan hukum nasional. Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara mendasar mengatur prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam, dengan menegaskan bahwa “bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Konsep Hak Menguasai oleh Negara (HMN) yang termuat dalam pasal tersebut memberikan legitimasi kepada negara untuk menyelenggarakan pengaturan, pengelolaan, serta pemanfaatan sumber daya alam guna sebesar-besarnya kepentingan masyarakat. Selanjutnya, pengertian mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dijelaskan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut sebagai UUPA), yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960.

Istilah “dikuasai” sebagaimana tercantum dalam pasal tersebut tidak dimaksudkan dalam arti kepemilikan, melainkan menunjuk pada pemberian kewenangan kepada negara sebagai entitas yang memiliki otoritas tertinggi. Kewenangan ini mencakup, antara lain:

- a. Perencanaan serta pengawasan terhadap pembagian, pemanfaatan, ketersediaan, dan pelestarian sumber daya;
- b. Penetapan serta pengaturan mengenai hak atas dan bagian dari tanah, air, dan sumber daya terkait lainnya

Dengan berlandaskan pada tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam suatu tatanan masyarakat yang adil dan makmur, penggunaan frasa “dikuasai oleh negara” dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak serta merta diartikan sebagai “dimiliki oleh negara.” Frasa tersebut mengandung makna bahwa negara diberikan kewenangan untuk mengatur tiga aspek utama sebagaimana dimaksud sebelumnya. Hak negara atas Sumber Daya Alam (SDA) bersifat publik, dalam arti negara memiliki otoritas untuk mengatur (reguler), bukan untuk memiliki dan memperlakukan tanah sebagaimana pemilik individu atas hak tanah. Pendekatan ini bertujuan untuk menggantikan semangat kepemilikan ala *domein verklaring*, yang pada masa kolonial Belanda justru lebih menguntungkan kepentingan penjajah dibandingkan rakyat Indonesia.

Pada dasarnya pengelolaan sumber daya alam selalu menjadi polemik klasik diantaranya berupa permodalan, sumber daya manusia, dan teknolog. Sehingga akibatnya, kekayaan alam negara kita tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk kemakmuran masyarakat. Serta yang memprihatinkan terkait kehidupan penduduk dengan kategori mengalami kemiskinan padahal mereka berada pada wilayah terdampak langsung. Jeremy Bentham menyatakan seorang filsuf utilitarian yang melihat kemakmuran rakyat dari sudut pandang filsafat. Jeremy Bentham, dengan teori *utilitarismenya*, dapat dilihat dalam pengusahaan sumber daya alam antar

generasi dan antar generasi (Tumanggor, 2018). Pandangan *utilitarisme* ini sering digunakan untuk melihat kemanfaatan dari sudut pandang filsafat.

Merujuk pada Hak menguasai negara yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah telah menjadikan hal tersebut sebagai bagian dari otoritas negara untuk memberdayakan sumber daya alam serta kebijakan izin pertambang sebagai *output* kinerja pemerintah juga harus mempertimbangkan hak konstitusional masyarakat. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di bawah penguasaan negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, maka negara memiliki tanggung jawab konstitusional dalam menjamin kesejahteraan seluruh warga negaranya. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan izin tambang harus dilakukan dari sudut pandang yang lebih luas, memasukkan unsur-unsur hukum formal serta unsur-unsur konstitusional yang berkaitan dengan hak-hak fundamental masyarakat.

Perizinan biasanya merupakan sarana preventif pemerintah yang digunakan untuk mengatur perilaku masyarakat. Di sisi lain, peningkatan aktivitas penambangan di berbagai sektor akan menyebabkan peningkatan masalah lingkungan seperti pencemaran, kerusakan kualitas air, erosi, banjir, dan masalah lingkungan lainnya. Dengan demikian, kegiatan pertambangan turut terkait erat dengan ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 mengenai Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam rangka memperoleh Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR),

atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1), pemohon diwajibkan untuk memenuhi persyaratan administratif, teknis, lingkungan, dan keuangan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2018, yang merupakan perubahan kelima atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kelima Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara, 2018)

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Mineral dan Batubara (UU Minerba), pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 mengenai Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Peraturan ini kemudian mengalami perubahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 tentang Revisi Aturan Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mengatur langkah-langkah lanjutan dalam pengelolaan kegiatan pertambangan mineral dan batubara. Regulasi tersebut menandai fase baru dalam tata kelola sumber daya alam dengan memberikan peluang bagi organisasi kemasyarakatan berbasis keagamaan untuk memperoleh Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK). Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 83A PP Nomor 25 Tahun 2024 yang menyatakan bahwa, “dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, WIUPK dapat ditawarkan secara prioritas kepada badan usaha yang dimiliki oleh organisasi kemasyarakatan keagamaan.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 pada prinsipnya tidak secara eksplisit menjelaskan siapa atau jenis subjek hukum apa yang dapat terlibat dalam badan usaha milik organisasi kemasyarakatan keagamaan. Namun demikian, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menegaskan bahwa yang dimaksud dengan badan hukum tersebut adalah Perseroan Terbatas (PT). PT didirikan berdasarkan suatu perjanjian dan menjalankan kegiatan usaha dengan struktur modal dasar yang terbagi ke dalam bentuk saham. Perseroan juga wajib memenuhi ketentuan dan persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, di mana organ perusahaan terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris. Untuk dapat terlibat dalam kegiatan usaha pertambangan, badan usaha tersebut harus berbadan hukum dengan kepemilikan saham sepenuhnya dimiliki oleh pihak dalam negeri. Tujuan penekan tersebut agar ormas keagamaan harus memiliki posisi di mana mereka memiliki kontrol penuh atas operasi perusahaan dan memiliki mayoritas saham dalam badan hukum pelaksana. Oleh karena itu, sangat penting bahwa ormas keagamaan memiliki badan hukum.

Perkumpulan atau badan hukum berbentuk yayasan berperan sebagai pemegang saham mayoritas dalam badan hukum milik organisasi kemasyarakatan (ormas) yang akan mengelola Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus (WIUPK). Oleh karena itu, status hukum ormas menjadi aspek yang krusial, mengingat hal tersebut berkaitan erat dengan aspek pertanggungjawaban hukum sebagai pemegang saham, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perseroan terbatas. Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah

Nomor 25 Tahun 2024 menetapkan bahwa badan usaha milik ormas keagamaan dapat memperoleh Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) melalui mekanisme penawaran prioritas, yang berlaku selama lima tahun sejak peraturan tersebut diundangkan. Adapun wilayah pertambangan yang akan dialokasikan kepada ormas tersebut berasal dari bekas area Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), yaitu perjanjian yang sebelumnya dibuat antara pemerintah dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan batubara. Wilayah usaha pertambangan khusus ini kemudian dapat dikelola oleh badan usaha milik ormas dengan ketentuan ormas dilarang bekerjasama dengan pemegang PKP2B dengan maksud agar terjadinya independensi dalam pengelolaan pertambangan.

Pemberian izin pertambangan kepada ormas yang dibingkai dengan peraturan pemerintah tersebut pada kenyataannya memunculkan pertanyaan mendasar terkait dengan korelasi dan prinsip HMN yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 serta prinsip konstitusional negara dalam melindungi hak-hak dasar masyarakat. Hal tersebut diejawantahkan didalam UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan dengan tujuan mencapai kesejahteraan umum tanpa berafiliasi/penekanan dengan organisasi-organisasi atau golongan tertentu Sangat penting untuk diingat bahwa kebijakan negara untuk memberikan konsesi tambang kepada ormas keagamaan tidak memiliki hubungan apa pun atau bertentangan dengan struktur konstitusi yang paling utama, terutama yang berkaitan dengan hubungan antara agama dan negara. Sebaliknya, kebijakan

ini dapat bertentangan dengan semangat konstitusi dalam konteks hubungan antara agama dan negara yang diimplementasikan dalam konsep Hak Menguasai Negara.

Berkaca pada konsep HMN Frasa “dikuasai oleh negara”, mengimplikasikan adanya kontrol dan otoritas negara yang dominan terhadap sumber daya alam. Sementara itu, pemberian izin kepada entitas non-negara, meskipun berbentuk ormas, menimbulkan potensi pergeseran dalam interpretasi dan pelaksanaan kontrol negara tersebut. Apakah pelimpahan kewenangan pengelolaan kepada ormas sejalan dengan makna dikuasai oleh negara yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat secara keseluruhan.

Lebih lanjut, prinsip “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” menjadi tolok ukur utama dalam setiap kebijakan pengolahan sumber daya alam. Pemberian WIUPK kepada ormas menimbulkan pertanyaan mengenai mekanisme dan jaminan bahwa kegiatan pertambangan yang dilakukan akan benar-benar memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga apabila dikaji, apakah terdapat potensi prioritas kepentingan pemberian izin kepada organisasi di atas kepentingan kemakmuran rakyat yang lebih luas.

Dengan demikian, muncul sebuah pertentangan normatif Dimana terdapat amanat konstitusi dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menekankan penguasaan negara atas sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat, bukan ditekankan kepada organisasi keagamaan yang tidak kompeten terkait masalah pertambangan karena merujuk kedaras pembentukan ormas keagamaan yang berfokus pada nuansa agamis yang dapat mencegah munculnya perpecahan antar umat beragama, dan disisi lain, terdapat regulasi terbaru dalam PP Nomor 25 Tahun 2024 yang

membuka peluang bagi ormas keagamaan untuk terlibat langsung dalam pengelolaan sumber daya alam melalui izin pertambangan. Regulasi atau kebijakan seperti ini menurut Hylton (2011) menunjukkan “bahwa hukum dan kebijakan negara bertujuan untuk membantu agama atau kelompok agama tertentu/*Law Benefiting Religion*. Namun, kebijakan serupa tidak diterapkan pada kelompok sekular”, sehingga hal tersebut menjadi konflik interpretasi dalam konsep “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam pemberian izin kepada ormas.

Berdasarkan latarbelakang tersebut, penulis terpikat untuk mengkaji mengangkat permasalahan tersebut dalam penelitian dengan judul **“Eksistensi Pemberian Izin Pertambangan Kepada Organisasi Masyarakat Terhadap Hak Menguasai Negara Dalam Perspektif Hukum Agraria Indonesia”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Merujuk pada permasalahan yang telah dijabarkan diatas, dapat diidentifikasi beberapa pokok-pokok permasalahan hukum yakni:

1. Belum jelasnya bentuk dan status hukum organisasi masyarakat (ormas) keagamaan sebagai pemegang saham dalam badan usaha pengelola WIUPK.
2. Terdapat ketidakharmonisan normatif antara prinsip "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan ketentuan PP No. 25 Tahun 2024 yang memberikan prioritas izin pertambangan kepada badan usaha milik ormas keagamaan, sehingga menimbulkan pertanyaan

mengenai batas kewenangan negara dan legitimasi partisipasi entitas non-negara dalam pengelolaan sumber daya alam.

3. Apakah pemberian izin pertambangan kepada badan usaha milik ormas keagamaan melalui PP No. 25 Tahun 2024 sejalan dengan prinsip dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang mengamanatkan bahwa pengelolaan sumber daya alam harus ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat
4. Potensi konsekuensi/Implikasi yang mungkin timbul dalam hubungan hierarkis antara Undang-Undang Dasar 1945 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024, khususnya terkait dengan kewenangan pemberian izin pertambangan kepada organisasi kemasyarakatan keagamaan.

1.3 Batasan Masalah

Untuk memastikan arah kajian yang lebih mendalam dan terfokus, peneliti menetapkan batasan masalah pada pokok utama penelitian, yaitu berupa:

1. Penelitian ini berfokus pada pengkajian aspek hukum normatif yang terkait dengan pemberian izin pertambangan kepada organisasi masyarakat (ormas) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara, terutama Pasal 33 ayat (3) dari Undang-Undang Dasar 1945.
2. Fokus penelitian ini diarahkan pada pembatasan kajian terhadap prinsip “Hak Menguasai Negara” (HMN), dengan menelaah apakah ketentuan terbaru mengenai pemberian izin pertambangan kepada organisasi

kemasyarakatan keagamaan selaras atau bertentangan dengan prinsip tersebut. Penelitian ini secara khusus menelaah kesesuaian regulasi dimaksud dengan gagasan “dikuasai oleh negara” dan “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

3. Fokus penelitian ini terletak pada penganalisaan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2024, yang merupakan peraturan terbaru yang memungkinkan ormas mendapatkan izin pertambangan.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada identifikasi dan batasan masalah maka penulis menarik perumusan masalah berupa:

1. Bagaimanakah jaminan kepastian hukum dalam pengaturan perizinan pertambangan dapat diwujudkan, khususnya dalam kaitannya dengan perlunya batasan yang tegas dan jelas terhadap implementasi konsep Hak Menguasai Negara atas pengelolaan Sumber Daya Alam?
2. Bagaimanakah akibat hukum dari potensi disharmonisasi/inkonsistensi pemberian izin pertambangan terhadap hirarki norma dan ormas keagamaan serta Masyarakat?

1.5 Tujuan Penelitian

Menganalisa dan mengevaluasi elemen kepastian hukum yang terdapat dalam penelitian ini merupakan inti dari penelitian ini, yang diantaranya berupa:

1. Mengkaji dan menganalisis secara kritis kejelasan serta ketegasan batasan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) atas sumber daya alam

dalam sistem perizinan pertambangan, ditinjau dari perspektif kepastian hukum dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Mengevaluasi ketidaksesuaian dan akibat hukum yang timbul dari disharmonisasi/inkonsistensi regulasi dalam pemberian izin pertambangan kepada ormas keagamaan terhadap hierarki standar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam bentuk penelitian ilmiah diinginkan dapat memberikan beberapa manfaat kepada seluruh pihak, baik manfaat secara teoretis maupun manfaat praktis.

1.6.1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini bertujuan untuk memperluas interpretasi dan penerapan Hak Menguasai Negara dalam proses regulasi pertambangan, sehingga membantu perkembangan penelitian hukum ketatanegaraan dan administrasi negara di Indonesia. Penelitian ini meningkatkan pemahaman kita tentang bagaimana kebijakan publik berinteraksi dengan prinsip-prinsip konstitusional dan potensi konflik. Ini penting untuk studi kebijakan publik (pembentuk regulasi) berbasis hukum.

1.6.2. Manfaat Praktis

Penelitian bisa dijadikan sebagai rekomendasi konkret bagi pemerintah, khususnya Kementerian ESDM untuk membuat kebijakan dan peraturan terkait izin pertambangan lebih konstitusional dan menguntungkan rakyat. Selain itu penelitian ini membantu organisasi

masyarakat yang terlibat atau berencana terlibat dalam kegiatan pertambangan memahami batasan hukum dan tanggung jawab yang melekat. Penelitian ini juga dapat meningkatkan pemahaman publik tentang Hak Menguasai Negara dengan meningkatkan kesadaran publik tentang bagaimana mengelola sumber daya alam. Keempat, hasil yang berkaitan dengan kemungkinan ketidaksesuaian norma dapat menjadi bahan evaluasi penting bagi lembaga legislatif (DPR) dan yudikatif (Mahkamah Konstitusi) saat menjalankan tugas mereka.